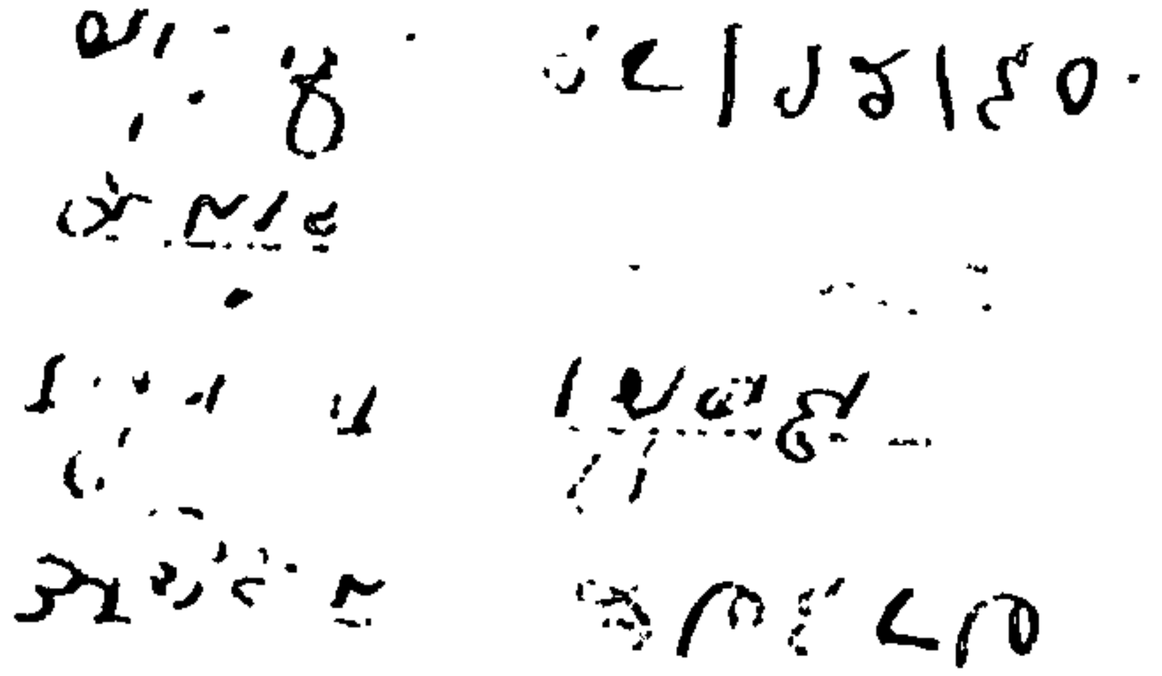
हिंदुस्थानचे संविधान

म. ग्रं. सं. टाणं
निवंधि
9280

गो. मा. कुलकर्णी

REFBK-001933



निवडक संविधानें

(ब्रिटन, अमेरिका, स्वित्झर्लंड व रशिया)

अनुक्रम २७६८७
विभाग निबंध
क्रमांक १२४०.
नों. दि. १८/१२/६०.

लेखक :

गो. मा. कुलकर्णी,

एम्. ए., एल्. एल्. बी.

राज्यशास्त्राचे प्राध्यापक

हिस्लॉप कॉलेज, नागपूर.



REFBK-0010933

१९६०)

(मूल्य ८-५०

प्र का श क :

डॉ. ई श्व र दे श मु ख, बी. ए.

र. रा. कुलकर्णी, बी. ए., बी. टी.

उ न्मे ष प्र का श न

कर्नलबाग, ना ग पू र – २.

प्र थ मा वृ त्ति

(१९६०)

(सर्व हक्क लेखकाचे स्वाधीन)

मु द्र क :

डी. पी. दे श मु ख

ब ज रं ग मु द्र णा ल य,

कर्नलबाग, ना ग पू र – २.

प्रस्तावना

'निवडक संविधानें' हें पुस्तक वाचकांच्या हातीं देतांना अतिशय आनंद वाटतो. मराठी भाषेंत शास्त्रीय विषयांवर असावीं तितकीं पुस्तकें नाहीत. 'राज्यशास्त्र' हा विषय तर अलीकडे फारच महत्वाचा बनला आहे. महाविद्यालयांतील बहुसंख्य विद्यार्थी हा विषय घेतात. त्यांना कांही निवडक संविधानांचा अभ्यास करावा लागतो. सामान्यत: इंग्लंड, अमेरिका, स्वित्झर्लंड, रशिया व भारत या देशांतील राज्यपद्धतींचा अभ्यास करणें आवश्यक असतें. या देशांतील राज्यपद्धतींचा सांगोपांग विचार करणारें पुस्तक मराठींत नव्हतें. ती उणीव थोडया फार प्रमाणांत भरून काढावी या उद्देशाने हें पुस्तक लिहिलें आहे. उद्देश कितपत सफल झाला हें वाचकांनी ठरवावें.

प्रस्तुत पुस्तकांत चारच संविधानांचा विचार करण्यांत आला आहे. भारतीय संविधानावर 'भारतीय राज्यशासन' या नांवाचे प्रस्तुत लेखकाचें स्वतंत्र पुस्तक आहे. या पुस्तकांत भारतीय संविधानाचाहि समावेश केला असता तर पृष्ठसंख्या फारच वाढली असती, आणि मूल्याच्या दृष्टीने पुस्तक बरेंच 'जड' झालें असतें.

हें पुस्तक लिहिण्यासाठी मला अनेक ग्रंथांचें सहाय्य घ्यावें लागलें. सर्व ग्रंथांचा तळटीपेंत उल्लेख करणें शक्य नव्हतें. ज्यांचा तळटीपेंत उल्लेख करण्यांत आला आहे अशा व इतर संदर्भ ग्रंथांची सूचि शेवटीं जोडली आहे. पुस्तकांतील प्रकरणांची रचना व विषयाची मांडणी, माझ्या शिक्षण क्षेत्रांतील दहा वर्षांच्या अनुभवाच्या आधाराने केली आहे. विषय सुबोध व स्पष्ट व्हावा, त्या बरोबरच, विषयाच्या शास्त्रीय स्वरूपाला बाध न येतां, तो मनोरंजकहि व्हावा असा प्रयत्न केला आहे. वाचकांच्या लक्षांत ही गोष्ट येईल याची खात्री वाटते.

प्रस्तुत पुस्तकांत वापरण्यांत आलेले पारिभाषिक शब्द सामान्यत: रूढ झालेलेच आहेत. पण कांही नवीनहि आहेत. बहुतेक पारिभाषिक शब्दांचा इंग्रजी पर्याय प्रथमोल्लेखाच्या ठिकाणीं कंसांत दिला आहे. तरी पुस्तकाच्या शेवटीं नवडक पारिभाषिक शब्दांची सूचि जोडण्यांत आली आहे.

उन्मेष प्रकाशनाचे चालक डॉ. ईश्वर देशमुख, बी. ए., एम्. एल्. सी. (महाराष्ट्र) व श्री. र. रा, कुलकर्णी, बी. ए., बी. टी. यांच्या प्रेमळ आग्रहामुळेच हें पुस्तक लिहून झालें. वास्तविक चार वर्षांपूर्वीच हें काम व्हावयाचें. पण अनेक कारणांमुळे तें मागे पडत गेलें व आज पूर्ण झालें. उन्मेष प्रकाशनाच्या चालकांचा आग्रह नसता तर पुस्तक लिहून झालें असतें असें वाटत नाही. म्हणून माझ्या कडून हें काम करवून घेतल्या बद्दल प्रकाशकांचा मी फार आभारी आहे.

पुस्तकाचीं मुद्रितें तपासण्याचें किचकट व जबाबदारीचें काम माझे बंधु, प्रा. श्री. मा. कुलकर्णी, यांनी आपण होऊन स्वीकारलें व उत्कृष्ट रीत्या पार पाडलें याचा कृतज्ञतापूर्वक उल्लेख करणें आवश्यक आहे. त्यांनी हें काम केलें नसतें तर माझा बराच वेळ मुद्रितें तपासण्यांत खर्च झाला असता व पुस्तकलेखनाला वेळ मिळाला नसता, आणि पुस्तक या वेळीं प्रकाशित होऊं शकलें नसतें.

पुस्तक लिहिण्याच्या कामीं अनेक सुहृदांचें व मित्रांचें प्रत्यक्षाप्रत्यक्ष सहाय्य झालें आहे. नागपूर विद्यापीठाच्या राज्यशास्त्र विभागाचे प्रमुख प्रा. डॉ. ना. र. देशपांडे यांनी वेळोंवेळीं मला प्रोत्साहन दिलें याबद्दल मी त्यांचा ऋणी आहे. प्रा. जागिरदार, प्रा. तिजारे, प्रा. सुंभ, डॉ. वुरडकर, प्रा. जोगळेकर, प्रा. कु. भुस्कुटे, प्रा. काशीकर प्रभृति ज्येष्ठ व समवयस्क मित्रांनी अगदीं प्रारंभी पासून मला प्रोत्साहन दिलें व सूचना केल्या. या सर्वांचा मी अतिशय आभारी आहे. चि. मुकुंद सावळापूरकर याने कांही मजकूर लिहून घेण्याचें काम आनंदाने केलें याचा उल्लेख करणें आवश्यक आहे.

बजरंग मुद्रणालयाचे व्यवस्थापक श्री न. शि. भुसारी यांनी योग्य अवधींत पुस्तकाचें, मुखपृष्ठा सहित सर्व मुद्रण उत्कृष्ट केलें या बद्दल त्यांचा मी आभारी आहे. तसेंच त्यांच्या मुद्रणालयांतील कामगार वर्गाचाहि मी आभारी आहे.

मुखपृष्ठाची सजावट अरुण फोटो स्टुडिओचे चालक श्री. र. ल. कणिरे यांनी केली आहे. त्यामुळे पुस्तकाच्या आकर्षकतेंत भर पडली आहे. या त्यांच्या कामा बद्दल मी त्यांचा आभारी आहे.

नागपूर,
११ सप्टेंबर १९६०

—गो. मा. कुलकर्णी

अनुक्रमणिका

ब्रिटिश संविधान १–२०८

१. संविधानाचें स्वरूप ... १
२. संविधानाचा विकास ... १६
३. राजा व राजपद ... ३०
४. मंत्रिमंडळ ... ५२
५. प्रशासक व प्रशासन ... ८९
६. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स ... १०८
७. हाउस ऑफ् कॉमन्स ... १२९
८. पार्लमेंटचें कामकाज ... १४९
९. कांही रूढि व प्रथा ... १७२
१०. राजकीय पक्ष ... १८०
११. न्यायदान व न्यायालयें ... १८७
१२. स्थानिक शासन १९५
१३. साम्राज्य व राष्ट्रमंडळ ... २०३

अमेरिकेचें संविधान २११–३३०

१. ऐतिहासिक पार्श्वभूमि ... २११
२. स्वरूप व विकास ... २२३
३. अध्यक्ष ... २३३
४. मंत्रिमंडळ व प्रशासन ... २५६
५. काँग्रेस ... २६४
६. काँग्रेसचें कामकाज ... २७७
७. राजकीय पक्ष ... २९४
८. सांघिक न्यायालयें ... ३०३
९. राज्यांतील शासन ... ३१६

स्वित्झर्लंडचें संविधान ३३३–३८७

१. देश, लोक व इतिहास ... ३३३
२. स्वरूप व वैशिष्ट्यें ... ३४१
३. सांघिक मंत्रिमंडळ ... ३४८
४. सांघिक विधिमंडळ ... ३६१
५. सांघिक न्यायालय ... ३७०
६. कँटॉन्स मधील शासनव्यवस्था ... ३७६

सोव्हिएट संविधान ३९१–४४९

१. ऐतिहासिक पार्श्वभूमि ... ३९१
२. कांही मूलभूत कल्पना ... ४००
३. स्वरूप व वैशिष्ट्यें ... ४०९
४. प्रेसिडियम व मंत्रिमंडळ ... ४१५
५. सुप्रिम सोव्हिएट ... ४२५
६. न्याय व्यवस्था ... ४३६
७. कम्युनिस्ट पक्ष ... ४४२
८. गणराज्यांतील शासन ... ४४७

ग्रंथ सूचि ४५१

पारिभाषिक शब्द ४५२

ब्रिटिश संविधान


मराठी ग्रंथ संग्रहालय दादर
दा. सं. .....

ब्रिटिश संविधान

१ : : : संविधानाचें स्वरूप

ब्रिटिश संविधानाच्या अभ्यासकाला सर्वप्रथम हें समजून घेतलें पाहिजे की त्याचा अभ्यासविषय अस्तित्वांतच नाही. म्हणजे ब्रिटिश संविधान म्हणून कांही वस्तूच नाही. एक फ्रेंच लेखक अलेक्सिस् द टॉक्विल् याने असें स्पष्टच म्हंटलें आहे की इंग्लंडांत संविधान म्हणून कांही वस्तू अस्तित्वांतच नाही[1]. आपल्या त्या मताच्या समर्थनार्थ त्याने पुढील तीन कारणें दिलीं आहेत. (१) इंग्लंडचें तथाकथित संविधान अलिखित आहे; (२) संविधानांत दुरुस्ती करण्यासाठी कांही खास कार्यरीति ठरविलेली नाही त्यामुळे पार्लमेंट साध्या कायद्या प्रमाणेंच त्यांत दुरुस्ती करूं शकतें; आणि (३) म्हणून सर्वसामान्य कायद्याहून श्रेष्ठ असें संविधान तिथे नाही. त्याच्या पूर्वी टॉमस् पेन् याने देखील अशाच प्रकारचें मत व्यक्त केलें होतें. 'जें संविधान दृश्य स्वरूपांत सादर करतां येत नाही तें संविधान नव्हें,' असें सांगून त्याने विचारलें होतें, 'श्री. बर्क इंग्लंडचें संविधान सादर करूं शकतील काय ? तसें करूं शकत नसल्यास इंग्लंडांत संविधानच नाही, व कधीहि नव्हतें, असा निष्कर्ष आपण काढू शकतों[2].'

टॉमस् पेन किंवा टॉक्विल् यांचीं उपरिनिर्दिष्ट मतें चुकीचीं असलीं तरी त्यांच्या दृष्टीने तीं स्वाभाविकच होतीं. फ्रान्समधे लिखित राज्यघटनेची परंपरा असल्यामुळे जी लिहिलेली नाही ती राज्यघटनाच नव्हे अशी त्यांची विचारसरणी असणें साहजिक होतें. अमेरिकनांची सुद्धा अशीच फसगत होते. भारतीयांची देखील तीच स्थिति होणें असंभवनीय नाही. कारण सध्या आपल्याला लिखित

1—Alexis de Tocqueville : "In England, the Constitution.....there is no such thing."

2—Thomas Paine : 'Can Mr. Burke produce the English Constitution ? If he cannot, we may fairly conclude that...no such thing as a Constitution exists or even did exist."

संविधानाची सवय झाली आहे. एका अमेरिकन विद्यार्थ्याने लंडनमधील वाचनालयांत जाऊन ब्रिटिश संविधानाची प्रत मागून तेथील सेवकांची करमणूक केल्याची गोष्ट प्रो. मन्रो यांनी सांगितली आहे. याचें कारण हेंच की इंग्लंडांत आहे त्या प्रकारचें संविधान इतर देशांत नाही. म्हणून अनेकांची अशी फसगत होते. मग काय इंग्लंडांत संविधानच नाही ? इंग्लंडांत संविधान आहे. पण तें वेगळ्या प्रकारचें आहे.

संविधानाचा अर्थ

संविधान म्हणजे राज्यांतील शासनव्यवस्थेचें स्वरूंप, अधिकार वापरण्याची पद्धत, निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांचे अधिकार व त्या वरील मर्यादा, नागरिकांचे हक्क व कर्तव्यें, आणि सरकार व नागरिक यांचे संबंध निश्चित करणारे नियम. हे नियम लिखित स्वरूपांत व सामान्यत: एकाच ठिकाणीं ग्रथित केलेले असतात. रूढार्थाने लिखित नियमांच्या पुस्तकाला संविधान म्हंटलें जातें. वहुतेक सर्व देशांत अशाच प्रकारचीं लिखित संविधानें आहेत. पण हे नियम अलिखितहि असूं शकतात. त्यांपैकी कांही लिहिलेहि जाऊं शकतात. परंतु एका ठिकाणीं त्यांचा संग्रह केलेला सापडणार नाही. शेकडों कागदपत्रांत व हजारों रूढींमध्यें ते इतस्तत: विखुरलेले असतात. इंग्लंडांत अशाच प्रकारचें संविधान आहे. तें कुणी तयार केलेलें नाही. अमेरिकेंत किंवा भारतांत ज्या प्रमाणे घटना–परिषद् भरली होती व त्या परिषदेने घटना तयार केली, तसें कांही इंग्लंडांत घडलें नाही. म्हणून ब्रिटिशेतर लोकांना इंग्लंडांत घटनाच नाही असें वाटतें.

याचा अर्थ येवढाच करावयाचा की इंग्लंडांत जें संविधान आहे तें इतर देशांतील संविधानाहून वेगळ्या प्रकारचें आहे. तें कुणीहि, केव्हांहि तयार केलेलें नाही. राजाने तें प्रजेला दिलें नाही. एखाद्या सर्वाधिकाऱ्याने तें लोकांवर लादलें नाही. पार्लमेंटने कायदा करून अमलांत आणलें नाही. किंवा स्वत: लोकांनी परिषद् भरवून आपल्यासाठी तयार केलें नाही. तें हळू हळू विकसित झालें आहे. अनेक शतकें त्याचा विकास होत आला आहे व अद्याप होत आहे. शासनव्यवस्थेचें एक एक अंग एकएका काळीं जन्माला आलें आहे. कोणतेंहि अंग पूर्व योजनेनुसार निर्माण करण्यांत आलें नाही. हें संविधान म्हणजे 'योगायोग व बुद्धिमत्ता यांचें अपत्य आहे[1].' सर विल्यम् ॲन्सन् यांच्या शब्दांत हें संविधान एका अव्यवस्थित इमारती सारखें आहे. तिच्या मालकांनी वेळोवेळीं तिच्यांत तत्कालीन

1—Strachey : 'The child of wisdom and chance.'

गरजेनुसार वाढ केली व बदल केले[1]. वस्तुस्थिति अशी आहे की इंग्लंडांत संविधानाचें संहितीकरण झालें नाही. तें करणें शक्यहि नाही. कारण आज जर त्याला कायद्याच्या स्वरूपांत लिहून काढलें तर उद्या–परवा तें जुनें होईल. मध्यंतरींच्या दोन दिवसांत घटनेंत किती बदल होतील तें सांगतां यावयाचें नाही. म्हणून इंग्लंडचें संविधान इतर कोणत्याहि देशांतील संविधानाहून वेगळें आहे, वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. या वैशिष्ट्यांची चर्चा पुढे करण्यांत आली आहे. इथे ही गोष्ट आपण निश्चित केली की इंग्लंडांत संविधान आहे. मात्र इतर देशांतील संविधानाहून त्याचें स्वरूप वेगळें आहे.

ब्रिटिश संविधान आहे कसें ?

इंग्लंडचें संविधान इतर देशांतील संविधाना सारखें नाही हें आताच आपण पाहिलें. हें संविधान हळूहळू विकसित झालें आहे. हजारो रूढि व प्रथा, शेकडों कायदे, न्यायालयांचे अनेक निर्णय, व कांही सनदा इत्यादींनी हें संविधान बनलें आहे. कोणत्याहि एका पुस्तकांत तें ग्रथित केलेलें नाही व केलें जाऊं शकत नाही. लॉर्ड ब्राइसने ह्या संविधानाचें वर्णन पुढील प्रमाणे केलें आहे–'हें संविधान म्हणजे लिखित किंवा अलिखित नियम, कायदेपंडित व मुत्सद्दी यांचीं मतें, रूढि वहिवाटी, संकेत आणि श्रद्धा, असंख्य रूढिमिश्रित कायदे, आणि या सर्वांना व्यापून टाकणारे न्यायालयांचे निर्णय व राजकीय प्रथा यांचा एक समूह आहे[2].' प्रा. मन्रो यांनीहि वेगळ्या शब्दांत पण अशाच प्रकारचें वर्णन ह्या संविधानाचें केलें आहे–'हें संविधान म्हणजे संस्था, नियम व प्रथा यांचें एक गूढ मिश्रण आहे; सनदा व कायदे, न्यायालयीन निर्णय, सामान्य कायदे, रूढि व प्रथा आणि वहिवाटी व परंपरा यांच्या मिश्रणाने तें बनलें आहे.'[3]

वरील दोन्ही वर्णनावरून हें स्पष्ट होतें की इंग्लंडचें संविधान हें एकजिनसी नाही, एक वस्तू नाही किंवा एका पुस्तकांत ग्रथित केलेलें नाही. अनेक घटकांचें मिळून तें बनलें आहे.

1—'It is a rambling structure, to which successive owners have added Wings and gables, porches and pillars, thus modifying it to suit their immediate wants or the fashion of the time.'

2—Bryce : 'It is a mass of precedents carried in men's minds or recorded in writing, dicta of Lawyers and statesman, customs, usages, understandings and beliefs, a number of statutes mixed up with customs and all covered with a parasitic growth of legal decisions and political habits.'

3—Prof. Munro. 'It is an infinitely complex amalgam of institutions, principles, and practices; it is a composite of charters and statutes, of judicial decisions, of Common Law, of precedents, and usages and traditions.'

संविधानांतील घटक

ब्रिटिश संविधान अनेक घटकांचें मिळून बनलें आहे. त्या घटकांचा विचार करतां त्यांचे पांच प्रकार पडतात असें दिसून येतें.

१–सनदा, करार व तहनामे :–इंग्लंडच्या राजांनी वेळोवेळीं बहाल केलेल्या सनदा, प्रजेशीं व परराष्ट्रांशीं केलेले करार व तहनामे यांचा समावेश संविधानांत होतो. मॅग्नाकार्टा (१२१५), पिटिशन ऑफ् राइट (१६२८), ॲग्रीमेंट ऑफ् दि पीपल् (१६४७), बिल् ऑफ् राइट्स (१६८९), ॲक्ट ऑफ् सेटल्मेंट (१७०१), ॲक्ट ऑफ् यूनियन विथ स्कॉटलँड (१७०७), ॲक्ट ऑफ् यूनिअन विथ आयर्लंड (१८००) वगैरे कांही उदाहरणें अशा प्रकारच्या सनदांचीं व करारांचीं म्हणून देतां येतील. ज्या कायद्यांना संविधानाच्या दृष्टीने फार महत्व आहे अशा कायद्यांचाहि यांत समावेश करण्यांत आला आहे.

(२) पार्लमेंटचे विधिनियम:–इंग्लंडचें पार्लमेंट हें सार्वभौम सभागृह आहे. ह्या पार्लमेंटने केलेले विधिनियम संविधानाचेच भाग बनतात. म्हणून अशा सहस्रावधि विधिनियमांचा संविधानांत समावेश होतो. हेबिअस कॉर्पस् ॲक्ट (१६७९), सेप्टेनिअल ॲक्ट (१७१६), रिफॉर्म ॲक्ट (१८३२), ज्यूडिकेचर ॲक्ट (१८७३–७६), पार्लमेंट ॲक्ट (१९११–१९४९), रिप्रेजेंटेशन ऑफ् पीपल् ॲक्ट (१९१८), स्टॅच्यूट ऑफ् वेस्टमिन्स्टर (१९३१), मिनिस्टर्स ऑफ् द क्राउन ॲक्ट (१९३७), इंडिपेंडन्स ऑफ इंडिया ॲक्ट (१९४७) वगैरे कांही ठळक कायद्यांचाच उल्लेख करणें शक्य आहे व तें पुरें आहे. दरवर्षीं सम्मत होणारे सर्व कायदे घटनेचाच भाग बनतात. अगदी सामान्य कायदा देखील घटनेचा भाग बनतो. दुसऱ्या कोणत्याहि राज्यांत असें होत नाही. घटनेंत दुरुस्ती करण्यासाठी खास कार्यरीति ठरलेली असते. त्या रीतीनुसार सम्मत करण्यांत आलेला विधिनियमच संविधानाचा भाग बनूं शकतो. पण इंग्लंडांत संविधान व सामान्य विधिनियम असा भेदच करण्यांत येत नाही.

(३) न्यायालयांचे निर्णय :–इंग्लंडांतील न्यायालयें विधिनियमांचा व सनदांचा अन्वयार्थ करतात व त्यांच्या पुढे आलेल्या खटल्यांचा त्या अर्थानुसार निकाल लावतात. न्यायालयांचे हे निर्णय संविधानाचा भाग बनतात. इंग्लंडांत न्यायालयांच्या नियमांना संविधानांत फार महत्व आहे. ब्रिटिश संविधानाचें 'न्यायाधीशकृत संविधान' असें प्रो. डायसीने वर्णन केलें आहे.

(४) सामान्य विधिनियम :–सामान्य विधिनियम म्हणजे रूढींवर आधारलेले अलिखित विधिनियम. अनेक प्रकारच्या रूढि अस्तित्वांत आल्या. त्यांपैकी

कांहींना वहिवाटीच्या हक्काच्या जोरावर कायद्याचें स्वरूप प्राप्त झालें. न्यायालयांनी त्या रूढींना मान्यता देऊन त्यानुसार न्यायदान करावयाला प्रारंभ केला. अशा रीतीने हे अलिखित विधिनियम अस्तित्वांत आले व आजहि अमलांत आहेत. यांपैकी कांही संविधानाच्या दृष्टीने महत्वाचे आहेत व त्यांचा समावेश संविधानांत करतां येतो. राजाचे विशेषाधिकार, नागरिक स्वातंत्र्य, ज्यूरीपद्धत इत्यादि महत्वाच्या गोष्टी सामान्य विधिनियमांवर आधारलेल्या आहेत. त्यांना संविधानांत फार महत्वाचें स्थान आहे. सामान्य विधिनियमांना पार्लमेंटची मान्यता प्राप्त झालेली नसते. पार्लमेंटने त्यांना मान्यता दिल्यास त्यांचें स्वरूपच बदलून जाईल. ते सामान्य विधिनियम राहणार नाहीत तर पार्लमेंटचे विधिनियम बनतील.

(५) रूढि व प्रथा :–ब्रिटिश संविधानांतील पांचवा व शेवटचा पण महत्वाचा घटक म्हणजे रूढि व प्रथा. पूर्वीच्या चार घटकांहून यांचें स्वरूप अगदी वेगळें आहे. पूर्वीच्या चारहि घटकांना, लिखित अथवा अलिखित, विधिनियमांचा दर्जा आहे. न्यायालयें त्यांना मान्यता देतात व त्यांचा वापर करतात. त्यांचा भंग कोणी करूं शकत नाही. ते सर्वांवर बंधनकारक असतात. त्यांचा भंग केल्यास न्यायालयें शिक्षा देतात. रूढि व प्रथा यांचें स्वरूप अगदी वेगळें आहे. त्या अलिखित तर असतातच पण त्यांना कायद्याचा दर्जाहि नसतो. त्यांचें पालन करणें केवळ रूढीवर अवलंबून असतें. न्यायालयें त्यांची दखल घेत नाहीत.

राज्यकारभारांत अनेक रूढि निर्माण झाल्या आहेत व प्रथा पडल्या आहेत. त्या सर्व संकेत, वहिवाटी व परंपरा यांच्यावर आधारलेल्या आहेत. त्यांचें पालन करणें ऐच्छिक असलें तरी संविधानांत त्यांना फार महत्व आहे. संविधानाच्या अस्थिचर्मरूपी सांगाड्याला रूढि व प्रथा यांचें रक्तमांस मिळाल्यामुळे आकार प्राप्त होतो असें म्हटलें तरी चालेल. आपल्याला परिचित असलेल्या कितीतरी गोष्टी रूढि व प्रथा यांच्यावर अवलंबून आहेत. संपूर्ण मंत्रिमंडळ, त्याची कार्यपद्धति, जबाबदारीचें तत्त्व, वगैरे सांसदीय पद्धतीच्या प्राणभूत गोष्टी म्हणजे केवळ रूढि व प्रथा होत. वर्षांतून पार्लमेंटचें एकतरी अधिवेशन बोलावलें पाहिजे, राजाने मंत्रिमंडळाच्या बैठकीला उपस्थित राहूं नये, त्याने मंत्रिमंडळाच्या सल्ल्यानुसारच अधिकार वापरावेत, पार्लमेंटने सम्मत केलेल्या विधेयकाला राजाने संमति दिलीच पाहिजे, हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाने राजकारणांत भाग घेऊं नये व त्याला बिनविरोध निवडून द्यावें इत्यादि प्रथा किती महत्वाच्या आहेत हें सांगण्याची आवश्यकता नाही. यांना काढून टाकल्यास काय शिल्लक उरेल ? संविधानाचा अस्थिचर्मरूपी सांगाडा. या रूढि व प्रथांमुळे ब्रिटिश संविधानाला जिवंतपणा आला आहे. म्हणून संविधानांत त्यांचा फार मोठा वाटा आहे.

प्रथा कां पाळल्या जातात ? ह्या प्रथा म्हणजे विधिनियम नव्हेत. त्यांच्या मागे कायद्याची सत्ता नाही. त्यांचें पालन करणें ऐच्छिक आहे. असें असतांनाहि या प्रथा शतकानुशतकें कशा पाळल्या जातात ? त्यांच्या मागे कोणतें सामर्थ्य आहे ? प्रो. डायसीच्या मतें प्रत्येक प्रथा एखाद्या कायद्याशीं संबध्द झालेली आहे. ती प्रथा मोडली की तो कायदाहि मोडतो. म्हणजे प्रथेचा भंग हा शेवटीं कायद्याचा भंग होतो. किंवा कायद्याच्या अंमलबजावणींत व्यत्यय येतो. म्हणून प्रथा पाळल्या जातात. या संबंधांत डायसीने 'पार्लमेंटचें वर्षांतून एक तरी अधिवेशन भरलेंच पाहिजे' ह्या प्रथेचें उदाहरण दिलें आहे. वर्षांतून एकदाहि पार्लमेंटचें अधिवेशन भरलें नाही तर सैन्याचा कायदा रद्द होईल व इंग्लंडला सैन्य ठेवणें अशक्य होईल. किंवा सैन्य ठेवल्यास तें अवैध होईल. तसेंच वार्षिक अंदाजपत्रकहि सम्मत होणार नाही व सरकारचें कार्यच स्थगित होईल. म्हणून एखाद्या प्रथेचा भंग केल्यास शेवटीं तो कायद्याचाच भंग ठरतो किंवा कांही गुंतागुंत निर्माण होते. म्हणून प्रथांचं पालन केलं जातं.

डायसीने दिलेल्या कारणांत सत्यांश आहेच. पण हें कारण पूर्णपणें लागू पडत नाही. कांही प्रथा अशा आहेत की त्यांचा भंग केल्यास कोणत्याहि कायद्याचा भंग होत नाही. उदाहरणार्थ निवडणुकींत पराभूत झालेल्या मंत्रिमंडळाने पार्लमेंटच्या अधिवेशनाची वाट न पाहतां तावडतोब राजीनामा द्यावा अशी एक प्रथा आहे. ही मोडल्यास कोणत्याहि कायद्याचा भंग होत नाही किंवा कसलीहि गुंतागुंत निर्माण होत नाही. लॉवेलच्या मतें डायसीचा मुद्दा पूर्णपणें बरोबर नाही. कारण पार्लमेंट सार्वभौम संस्था असल्यामुळे सैन्याचा कायदा बदलूं शकतें व त्यासाठी वार्षिक अधिवेशनाची गरज उरणार नाही. तसेंच कायमचे कर लादूं शकतें व सरकारला खर्च करण्याचा कायमचा अधिकार देऊं शकतें. असें केल्यास डायसीने उल्लेखिलेली वार्षिक अधिवेशनाची प्रथा मोडली तरी कायद्याचा भंग होणार नाही. म्हणून डायसीचें मत पूर्णपणें ग्राह्य नाही.

लॉवेलच्या मतें प्रथांचें पालन, परंपरा व लोकमताचें दडपण यांच्यामुळे होतें. वर्तणुकीचे सन्माननीय नियम म्हणून त्यांच्याकडे पाहिलें जातें व म्हणूनच त्या पाळल्या जातात. खेळांचे नियम ज्या भावनेने पाळले जातात त्याच भावनेने राजकाणरूपी खेळाचे हे नियम पाळले जातात. खेळाडूंनी नियम पाळावेत अशी प्रेक्षकांची इच्छा असते, अपेक्षा असते. तशीच अपेक्षा या बाबतींतहि लोक बाळगतात. पार्लमेंटने अविश्वासाचा ठराव सम्मत केल्यास मंत्रिमंडळाने राजीनामा द्यावा किंवा निवडणुकी घ्याव्या ही लोकांची अपेक्षा असते. ह्या अपेक्षेचा भंग झाल्यास लोक हस्तक्षेप करतील. म्हणून राजकारणी पुढारी ह्या प्रथांचा

भंग करूं शकत नाहीत. डॉ. जेनिंगच्या मतेंहि कायदा किंवा प्रथा यांचें पालन लोकमताच्या दडपणामुळेच होत असतें.

१९४५ मध्यें मजूर पक्षाचें मंत्रिमंडळ अधिकारावर आलें तेव्हां राजकीय प्रथा पाळल्या जातील किंवा नाही याबद्दल कांही जणांच्या मनांत शंका उत्पन्न झाल्या होत्या. निदान त्यांच्या पालनांतील कांटेकोरपणा तरी कमी होईल अशी भीति वाटत होती. पण ही भीति खोटी ठरली. या वरून हेंच सिद्ध होतें की रूढि व प्रथा यांच्या मागील लोकमताची शक्ति अद्यापि जागृत आहे. व म्हणूनच त्या पाळल्या जातात.

संविधानाचीं प्रमुख वैशिष्टयें

प्रत्येक संविधानाचीं कांही ना कांही वैशिष्ट्यें असतात. संविधानाचें वाचन करीत असतांना तीं चटकन् नजरेंत भरतात. अलिखित संविधानाचीं वैशिष्ट्यें देखील त्या राज्याच्या शासनपद्धति वरून ठळकपणें दृष्टोत्पत्तीस येतात. ब्रिटिश संविधानाचीं कांही वैशिष्ट्यें अशाच रीतीने प्रत्ययाला येतात. अशा प्रमुख वैशिष्ट्यांचा विचार येथे केला आहे.

(१) अलिखित संविधान :–ब्रिटिश संविधानाचें सर्वांत प्रथम जाणवणारें वैशिष्ट्य म्हणजे त्याचें अलिखित स्वरूप. सुसंस्कृत जगांत हें एकच अलिखित संविधान आहे. कुणीहि तें बनवलेलें नाही व लिहिलेलें नाही. याचा अर्थ असा नव्हे की ह्या संविधानांत लिखित भाग मुळीच नाही. कांही सनदा, सहस्रावधि विधिनियम, न्यायालयांचे असंख्य निर्णय, कांही करार व तहनामे इत्यादि संविधानाचे लिखित भाग होत. कोणतेंहि संविधान पूर्णपणें लिखित किंवा पूर्णपणें अलिखित असूं शकत नाही. इंग्लंडच्या अलिखित संविधानाचा बराच मोठा भाग लिखित आहे. त्या प्रमाणेच अमेरिकेच्या व भारताच्या लिखित संविधानांना अलिखित भागांची जोड मिळाली आहे. ब्रिटिश संविधान अलिखित आहे याचा अर्थ असा की तें मुख्यत: अलिखित आहे. कायद्याच्या स्वरूपांत तयार केलेलें नाही.

(२) परिवर्तनशीलता :–ब्रिटिश संविधान अतिशय परिवर्तनशील आहे. त्यांत बदल करण्यासाठी कोणतीहि खास कार्यरीति ठरविलेली नाही. ज्याप्रमाणे सामान्य विधिनिमय करण्यांत येतात त्या प्रमाणेच पार्लमेंट संविधानांत बदल करूं शकतें. किंबहुना पार्लमेटने केलेला प्रत्येक कायदा म्हणजे एक प्रकारचा घटनेंत होणारा बदलच आहे. कारण प्रत्येक कायदा घटनेचा भाग बनत असतो. अर्थात् राज्यव्यवस्थेवर ज्या कायद्यांचा परिणाम होतो त्यांनीच घटनेत खरा बदल होतो. १९११ व १९४९ चे पार्लमेंट ॲक्टस् किंवा १९१८ चा रिप्रेंजेंटेशन ऑफ्

पीपल् ॲक्ट हे अशा प्रकारचे कायदे होत. तात्पर्य हें की ब्रिटिश संविधान अगदी सोप्या रीतीने बदललें जाऊं शकतें. पार्लमेंटला सार्वभौम अधिकार असल्यामुळे कोणताहि बदल तें सहज करूं शकतें. न्यायालयांच्या निर्णयामुळे व नवीन निर्माण होणाऱ्या रूढि व प्रथा यांच्यामुळेहि संविधानांत बदल होत असतो. म्हणजे ब्रिटिश संविधान सारखें बदलत असतें, विकसित होत असतें.

पार्लमेंट ही सार्वभौम संस्था आहे व संविधानांत वाटेल तसा बदल तिला करतां येतो. केवळ कायद्याच्या दृष्टीने हें अगदी बरोबर आहे. पण प्रत्यक्षांत मात्र पार्लमेंटच्या अधिकारावर मर्यादा आहेत असें दिसून येईल. पार्लमेंट मनाला येईल तें करूं शकत नाही. लोकमताचें दडपण त्याच्यावर असतें. पार्लमेंटचे सभासद लोकांचे प्रतिनिधि असतात. ते लोकमताच्या विरुद्ध जाऊं शकत नाहीत. देशांतील रूढि, प्रथा व परंपरा यांचा त्यांना मान राखावा लागतो. शिवाय लोकमताची भीति असते. म्हणून पार्लमेंटला असलेली कायदेशीर सत्ता प्रत्यक्ष व्यवहारांत वापरली जाते किंवा वापरली जाऊं शकते असें नाही.

प्रा. मन्रोच्या मतें तर संविधानाची परिवर्तनशीलता बदल करण्याच्या सोप्या रीतीवरच अवलंबून नसते. संविधानांतील मूळ तरतूदींच्या लवचिकपणावर व लोकांच्या परंपरांवर ती अवलंबून असते. मूळ तरतुदीमध्यें अनावश्यक विस्तार नसेल व गरजेनुसार शासनपद्धतींत बदल करण्याची सोय असेल तर दुरुस्ती करण्याची गरजच पडत नाही. तें संविधान स्वाभाविक रीत्या परिवर्तनशील ठरतें. इंग्लंडचें संविधान परिवर्तनशील आहे तें या कारणासाठी. याच्या उलट मूळ शब्दयोजना फार काटेकोर असेल तर त्या शब्दांत बदल केल्या शिवाय कांहीहि करतां येणार नाही. त्याच प्रमाणें लोक कोणत्या प्रवृत्तीचे आहेत व त्यांच्या परंपरा काय आहेत यावरहि संविधानाची परिवर्तनशीलता अवलंबून असते. पुराणप्रिय वृत्तीचे लोक संविधानांत सहसा बदल करणार नाहीत. तर चंचलमनोवृत्तीचे लोक वरचेवर बदल करीत राहतील. मग संविधानांत दुरुस्ती करण्याची कार्यरीति कितीहि कठीण असो.

(३) एककेंद्री शासनपद्धति :—इंग्लंडांतील शासन व्यवस्था एककेंद्री पद्धतीची आहे. लंडनला असणाऱ्या मध्यवर्ती सरकारच्या हातीं सर्व शासनाधिकार केंद्रित झाले आहेत. स्थानिक सरकारांना जे अधिकार देण्यांत आले आहेत ते केंद्र सरकारच्या कायद्यानेच दिलेले आहेत. पार्लमेंट कायदा करून ते अधिकार कमीजास्त करूं शकतें किंवा काढून घेऊं शकतें. स्थानिक सरकारांच्या अधिकारक्षेत्राची पुनर्रचना करूं शकतें किंवा सर्व स्थानिक सरकारें एकदम बरखास्त करूं शकतें. अमेरिकेंत किंवा भारतांत सांघिक पद्धतीची शासनव्यवस्था असल्या-

मुळे केंद्र सरकारला असे अधिकार नाहीत. तिथे अधिकारांची विभागणी संविधानाने केलेली आहे. इंग्लंडांत मात्र सत्तेचें केंद्रीकरण झालेलें आहे.

(४) **संविधान व विधिनियम यांत भेद नाही** :—इंग्लंडांत संविधान व सर्वसामान्य विधिनियम यांत भेद केला जात नाही. संविधान बनवणारी सत्ता व विधिनियम तयार करणारी सत्ता यांच्यामध्यें कायदेशीर फरक करण्यांत येत नाही. तीच सत्ता, म्हणजे पार्लमेंट, दोन्ही कार्यें करते. पार्लमेंट विधिनियम करतें, त्यांत दुरुस्ती करतें, त्याच प्रमाणें संविधानांतहि बदल करूं शकतें. संविधानांत बदल करण्याला खास अशी कार्यरीतीहि नाही.

इतर राज्यांमध्यें संविधान हा सर्वश्रेष्ठ कायदा मानला जातो. इतर कायदे त्याच्याशीं सुसंगत असावे लागतात. एखादा कायदा विसंगत असल्यास न्यायालयें त्याला घटनाबाह्य म्हणून रद्द ठरवितात. अमेरिका व भारत आणि इतर अनेक राज्यांमध्यें अशी पद्धत आहे. अमेरिकेच्या काँग्रेसने किंवा भारताच्या संसदेने केलेला कायदा घटनाबाह्य ठरूं शकतो. पण ब्रिटिश पार्लमेंटने केलेला कोणताहि कायदा कोणतेंहि न्यायालय घटनाबाह्य ठरवून रद्द करूं शकत नाही. ब्रिटिश पार्लमेंटच्या कायद्याच्या संबंधांत जर घटनाबाह्य असा प्रयोग केलाच तर तो प्रस्थापित रूढीशी विसंगत, अन्याय्य किंवा निषेधार्ह या अर्थी आहे असें समजलें पाहिजे.

(५) **पार्लमेंटचें प्रभुत्व** :—इतर कोणत्याहि संविधानांत न आढळणारें ब्रिटिश संविधानाचें वैशिष्ट्य म्हणजे पार्लमेंटचें प्रभुत्व. पार्लमेंटला अमर्याद सर्वश्रेष्ठ सत्ता आहे. वैधानिक प्रभुत्व पार्लमेंटलाच आहे. पार्लमेंट म्हणजे, कायद्याच्या दृष्टीने राजा, हाउस ऑफ् लॉर्ड्स् व हाउस ऑफ् कॉमन्स. परंतु राजा केवळ नाममात्र आहे. म्हणून पार्लमेंटच सार्वभौम आहे. पार्लमेंटच्या सत्तेच्या वर दुसरी कोणतीहि सत्ता नाही. लोकांची सत्ता आहे जिला राजकीय प्रभुत्व म्हणतां येतें परंतु ती कायद्याने मान्य झालेली नाही. लोकांनी सम्मत केलेला कोणताहि ठराव सरकार अमलांत आणणार नाही व न्यायालयें त्याची दखल घेणार नाहीत. लोकांची इच्छा अमलांत आणावयाची झाल्यास पार्लमेंटलाच कायदा करावा लागेल. पार्लमेंटला प्रभुत्व असल्यामुळे इंग्लंडांत पार्लमेंटरी पद्धतीचें सरकार स्थापन झालें आहे.

पार्लमेंटला प्रभुत्व आहे याचा अर्थ (१) पार्लमेंटला कायदे करण्याची, त्यांत दुरुस्ती करण्याची किंवा ते रद्द करण्याची सत्ता आहे; सामान्य विधिनियम, न्यायालयांचे निर्णय किंवा प्रस्थापित रूढि व प्रथा यांच्यांतहि बदल करण्याची

सत्ता आहे. आणि (२) पार्लमेंटने केलेल्या कोणत्याहि विधिनियमांत किंवा ठरावांत बदल करण्याची सत्ता मात्र कोणालाहि नाही. म्हणजेच पार्लमेंट सार्वभौम संस्था आहे. अशा तऱ्हेची सत्ता दुसऱ्या कोणत्याहि देशांतील विधिमंडळाला नाही. अमेरिकेची काँग्रेस किंवा भारताची संसद संविधानाच्या कक्षेंत राहून अधिकार वापरतात. त्याच्या पलीकडे गेल्यास संविधानाचा भंग होतो व तें कृत्य अवैध ठरतें.

ब्रिटिश पार्लमेंटला प्रभुत्व आहे हें स्पष्ट करण्यासाठी अनेकांनी अनेक प्रकारचीं विधानें केलीं आहेत. वॉल्टर बेजहॉट याने केलेलें विधान प्रसिद्धच आहे. तो म्हणतो, "पार्लमेंट ज्यूरीपद्धत बंद करूं शकतें, नागरिक स्वातंत्र्य नष्ट करणारें विधेयक सम्मत करूं शकतें, मोबदला न देतां खाजगी मालमत्ता ताब्यांत घेऊं शकतें, करदात्याखेरीज बाकीच्या सर्वांचा मताधिकार काढून घेऊं शकतें, आणि ब्रिटिश वसाहतींची विक्री करूं शकतें,"[1] आणखी एका लेखकाने तर असें म्हटलें आहे की पार्लमेंट काय वाटेल तें करूं शकतें, फक्त पुरुषाची स्त्री व स्त्रीचा पुरुष करूं शकत नाही. सर आयव्हर जेनिंग यांनी हें विधान बरोबर नाही असें दाखवून दिलें आहे. कारण पार्लमेंटने कायदा करून एखाद्या पुरुषाला स्त्री मानावें असें ठरविलें तर न्यायालयांना तसें मानणें भाग आहे. व पुरुषांना स्त्रियांपेक्षा कांही जादा हक्क असतील तर ते नष्ट होतील. शारीरिक दृष्टया तो पुरुष राहिला तरी कायद्याच्या दृष्टीने स्त्रीच समजला जाईल.

वरील विधानें अतिशयोक्तिपूर्ण वाटत असलीं तरी सत्य आहेत. कारण वैधानिक रीत्या पार्लमेंटच्या सत्तेवर कसलींच बंधनें नाहीत. मात्र याचा अर्थ प्रत्यक्ष व्यवहारांत हे सर्व अधिकार पार्लमेंट वापरूं शकेलच असें नाही. नैतिक कल्पना, रूढि व प्रथा यांच्या मर्यादा, लोकमताचें दडपण, आंतरराष्ट्रीय कायदा व आंतरराष्ट्रीय करार यांचीं बंधनें पार्लमेंटला पाळावीं लागतात. अर्थात् कायद्याने नव्हे. पण व्यवहारांत तीं पाळणें आवश्यकच आहे. त्याच प्रमाणें एक पार्लमेंट पुढील पार्लमेंटला बंधनकारक होईल असें कांही करूं शकत नाही. कारण प्रत्येक पार्लमेंट प्रभुत्वपूर्ण असणार व स्वतंत्रपणें कार्य करणार. म्हणून एका पार्लमेंटने कायमची म्हणून केलेली योजना देखील पुढील पार्लमेंटला बदलतां येते. आयर्लंडसह स्थापन केलेला संघ कायम स्वरूपाचा म्हणूनच करण्यांत आला होता. पण तो पुढील पार्लमेंटने नाहीसा केला. अशीं कांही व्यावहारिक बंधनें वगळल्यास वैधानिक दृष्टया पार्लमेंट प्रभुत्वपूर्ण आहे असेंच म्हणावें लागेल.

1—Walter Bagehot : "Parliament could abolish trial by jury, pass bills of attainder, confiscate private property without compensation, take the suffrage away from all but tax-payers, and sell off the British dominions."

प्रत्यक्ष व्यवहारांतहि पार्लमेंटने अशी सत्ता वापरल्याचीं बरींच उदाहरणे आहेत. पार्लमेंटचा कार्यकाल १६६४ मध्यें तीन वर्षांचा ठेवण्यांत आला. १७१६ मध्यें पार्लमेंटने तो सात वर्षाचा केला. १९११ मध्यें पांच वर्षां पर्यंत खाली आणला. ज्या पार्लमेंटने १९११ मध्यें कायदा करून कार्यकाल पांच वर्षांचा केला त्याच पार्लमेंटने १९१६ मध्यें, पहिलें महायुद्ध सुरू असल्यामुळे आपला कार्यकाल स्वतःच वाढवून घेतला. १९३५ मध्यें निवडण्यांत आलेल्या पार्लमेंटनेहि आपला कार्यकाल असाच वाढवून घेतला. अमेरिकेंत मात्र युद्धकाळांतहि कांग्रेसच्या निवडणुका झाल्या.

(६) तत्त्व आणि व्यवहार यांतील तफावत :—प्रो. मन्रोच्या मतें ब्रिटिश संविधानाचें खरें वैशिष्ट्य म्हणजे तत्त्व आणि व्यवहार यांतील तफावत होय. इतर राज्यांत सामान्यतः संविधानाच्या शब्दानुसार राज्यकारभार चालत असतो. पण इंग्लंडांत मात्र सांगितलें जातें एक व करण्यांत येतें दुसरेंच. दिसतें एक पण असतें दुसरेंच. इंग्लडच्या राज्यघटनेंत "जसें दिसतें तसें नसतें, किंवा असतें तसें दिसत नाही."[1] तत्त्व आणि व्यवहार यांच्या मधे जणूं काय एक प्रकारची दरीच निर्माण झाली आहे. त्यांचा मेळ फार क्वचित् पडतो.

अनेक जुनीं तत्त्वें, सिद्धान्त, सूत्रें, आचार, समारंभ वगैरे अद्यापहि अस्तित्वांत आहेत. त्यांचें महत्व केव्हांच नष्ट झालें आहे. राजा अजूनहि सार्वभौम आहे असें मानलें जातें. पण त्याची सत्ता केव्हांच नाहीशी झाली आहे. अधिकार एकाच्या नांवावर असतात व वापरतो दुसराच. कांही प्रकारचे अधिकार शतकानुशतकें वापरण्यांत आले नाहीत व पुढे वापरले जातील अशी शक्यता नाही. मात्र तत्त्वतः ते सर्व निरुपयोगी अधिकार कायम ठेवण्यांत आले आहेत. एका तऱ्हेने कार्य केलें जाईल असें संविधान सांगतें, तर अधिकारी दुसऱ्याच रीतीने तें कार्य करतात. म्हणून केवळ संविधान समजून घेतल्याने इंग्लंडच्या शासन-व्यवस्थेचें ज्ञान झालें असें मानता येत नाही. जसें असेल असें वाटतें त्याच्या विरुद्धच कांही तरी प्रत्यक्ष घडण्याचा संभव असतो. राजा विधेयकांना अनुमति देतो असें वाचतांच साहजिकच कुणीहि अशी कल्पना करील की राजा विधेयक वाचून (किंवा निदान नजरेखाली घालून) त्याच्यावर सही करीत असेल. पण प्रत्यक्षांत मात्र राजाकडे विधेयक जातच नाही. त्याच्या नावाने एक समिति विधेयकाला अनुमति देत असते. तत्वतः इंग्लंडांत अजूनहि निरंकुश राजतंत्र आहे. प्रत्यक्षांत मात्र घटनात्मक व नियंत्रित राजतंत्र अस्तित्वांत आहे. इंग्लंडांत राजतंत्र असलें तरी प्रत्यक्षांत तें गणतंत्रच

1—In the British Constitution "nothing is what it seems, or seems what it is."

आहे. मंत्रिमंडळाचा संविधानांत उल्लेख नाही. पण सर्व राज्यकारभार मंत्रिमंडळच करतें. मंत्रिमंडळाचे निर्णय मात्र प्रिव्ही कौन्सिलच्या नांवावर जाहीर करण्यांत येतात. अशा प्रकारें सर्व महत्वाच्या बाबतींत तत्त्व व व्यवहार यांच्यामध्यें तफावत दिसून येईल.

(७) मर्यादित सत्ताविभाजन:—ब्रिटिश संविधानांत सत्ताविभाजन आहे आणि म्हणून तेथे व्यक्तिस्वातंत्र्य आहे असें माँटिस्क्यूने लिहिलें होतें. परंतु तें पूर्णांशाने बरोबर नाही. इंग्लंडांत सांसदीय पद्धतीची शासनव्यवस्था असल्यामुळे मंत्रिमडळ व विधिमंडळ यांचें विभाजन करतां येत नाही. सर्व मंत्री पार्लमेंटचे सभासद असतात. मंत्री शासनव्यवस्था तर पाहतातच पण कायदे करण्याच्या बाबतींतहि तेच पुढाकार घेतात. म्हणजे कायदे करण्याची व त्यांची अंमलबजावणी करण्याची अशी दोन्ही प्रकारची सत्ता एकत्रच आलेली आहे. सत्ता विभाजनाच्या सिद्धान्ताच्या हें विरुद्ध आहे. मात्र न्यायदानाची सत्ता इंग्लंडांत स्वतंत्र आहे. १७०१ च्या ॲक्ट ऑफ् सेटलमेंटने न्ययाधीशाचें पद स्थायी स्वरूपाचें केलें व त्यांचें वेतनहि निश्चित केलें. त्यामुळे न्यायाधीश स्वतंत्रपणें कार्य करूं शकतात. मंत्रिमंडळ किंवा पार्लमेंट त्यांच्यावर दडपण आणूं शकत नाही. म्हणून केवळ न्यायविभागा पुरतें सत्ताविभाजन इंग्लंडांत अस्तित्वांत आहे असें म्हटलें पाहिजे.

(८) मूलभूत हक्कांची हमी नाही:—बहुतेक सर्व देशांच्या संविधानांत नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांची यादी देण्याची पद्धत रूढ झाली आहे. अमेरिकेच्या, भारताच्या, रशियाच्या व इतर अनेक देशांच्या संविधानांत नागरिकांचे हक्क जाहीर करण्यांत आले आहेत. त्यांना खास संरक्षण देण्यांत आलें आहे. इंग्लंडांत मात्र असें कांही नाही. कदाचित् तिथे लिखित संविधान नसल्यामुळे तसें असेल. पण नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांची हमी देण्यांत आलेली नाही हें खरें. बिल् ऑफ् राइट्स् (१६८९), हेबिअस् कॉर्पस् ॲक्ट (१६७९) वगैरे सारखे कांही कायदे हक्कांची हमी देतात, पण ते साधे कायदेच आहेत. पार्लमेंट केव्हाहि त्यांत बदल करूं शकतें. इतर राज्यांच्या संविधानांत असतें तसें खास संरक्षण या कायद्याने मिळूं शकत नाही.

याचा अर्थ इंग्लंडांतील लोकांना हक्कच नाहीत असा मात्र नव्हे. त्यांना सर्व नागरिक हक्क आहेत. किंबहुना इतर कोणत्याहि राज्यांतील नागरिकां पेक्षा ब्रिटिश नागरिक हक्कांचा जास्त उपभोग घेतो असें म्हटलें तरी चालेल. इंग्लंडांत हक्क पुष्कळसे सामान्य विधिनियमांवर आधारलेले आहेत. हे अलिखित विधिनियम पार्लमेंटने केलेल्या कायद्या इतकेच प्रभावी असतात. त्यांचा भंग सरकार देखील करीत नाही. मंत्रिमंडळ पार्लमेंटला जबाबदार आहे ह्या प्रथेची अंमल-

बजावणी जितक्या काटेकोरपणें होते तितक्याच कटाक्षाने नागरिकांच्या हक्कांचेंहि संरक्षण करण्यांत येतें.

इंग्लंडांत हक्कांची घोषणा केली पाहिजे असें मत प्रचलित नाही. कायद्याने ज्याला मनाई केली नाही तें स्वातंत्र्य अस्तित्वांत आहेच असें गृहीत धरलें जातें. उदाहरणार्थ, भाषण स्वातंत्र्यावर बंदी घालणारा कायदा करण्यांत येत नाही तों पर्यंत भाषण स्वातंत्र्य आहेच असें मानलें पाहिजे. तें आहे असें जाहीर करण्याची गरज काय ? एखाद्याचें स्वातंत्र्य दुसऱ्याच्या स्वातंत्र्याच्या आड किंवा राज्याच्या सुरक्षिततेच्या आड जों पर्यंत येत नाही तों पर्यंत कायदा हस्तक्षेप करीत नाही. अमुक अमुक करूं शकतां असें सांगण्याची गरज नाही. काय करूं नये हें सांगितल्या नंतर बाकीचें करण्याचें स्वातंत्र्य आहे हें उघडच झालें. इंग्लंडांत नागरिकांच्या हक्कांची हमी कायद्याच्या सत्तेचें तत्त्व देतें. या तत्वानुसार कायदा केल्या शिवाय सरकार कांही करूं शकत नाही. आणि कायदा लोकमताच्या पाठिंब्याशिवाय होऊं शकत नाही. म्हणजे लोकच शेवटीं हक्कांचे संरक्षक ठरतात. आणि तीच खरी हमी आहे.

युद्धकाळांत व इतर आणिबाणीच्या प्रसंगीं पार्लमेंट कायद्याने नागरिकांचे हक्क मर्यादित करूं शकतें. पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धांच्या काळांत डिफेन्स ऑफ् द हेल्थ ॲक्ट्स् (१९१४–१५) व इमरजन्सी पॉवर्स ॲक्ट (१९३९) या नांवाचे कायदे करून नागरिक स्वातंत्र्यावर मर्यादा घालण्यांत आल्या होत्या. पण अशा मर्यादा सर्वच देशांत घालण्यांत येतात. संविधानांत तशी तरतूदच केलेली असते.

(९) कायद्याची सत्ता:–ब्रिटिश संविधानांत सर्वत्र कायद्याची सत्ता दिसून येते. कायद्याला सर्वश्रेष्ठ स्थान आहे. कायद्याच्या आधारा शिवाय कोणतीहि गोष्ट करतां येत नाही. सरकार देखील कायद्याने बांधलेलें आहे. प्रो. डायसीने कायद्याची सत्ता म्हणजे काय याचें स्पष्टीकरण चांगल्या प्रकारें केलें आहे. त्याच्या मताचा आशय पुढील प्रमाणे आहे––(१) सर्व नागरिक कायद्याच्या दृष्टीने समान आहेत. कुणी श्रेष्ठ नाही, कुणी कनिष्ठ नाही. कायदा सर्वांना समान संरक्षण देतो. पक्षपात करीत नाही. (२) कुणालाहि कायद्याच्या आधारा शिवाय शिक्षा दिली जाणार नाही. न्यायालया समोर खटला चालून आरोप सिद्ध झाला तरच न्यायाधीश सांगेल ती शिक्षा देण्यांत येईल. विनाचौकशी शिक्षा दिली जाणार नाही. (३) सामान्य न्यायालयांपुढेच सर्व नागरिकांचे खटले चालतील. प्रधानमंत्र्यापासून तों सडके वरील भिकाऱ्यापर्यंत सर्वांना एकच न्याय लागूं करण्यांत येईल. कुणालाहि विशेष सवलत किंवा संरक्षण दिलें जाणार नाही.

कायद्याची सत्ता म्हणजे काय हें वरील विवेचना वरून स्पष्ट होतें. एखाद्या व्यक्तीची, मंत्रिमंडळाची किंवा राजाची सत्ता न राहतां कायद्याची सत्ता असावी हें मुख्य सूत्र इंग्लंडांत प्रचलित आहे. कायद्याच्या सत्तेला राजा एक अपवाद आहे. त्याला सर्व सामान्य कायदा लागू नाही. तो कायद्याहून श्रेष्ठ मानला जातो.

(१०) **संविधानाचें सातत्य:**-ब्रिटिश संविधान हळूहळू विकसित झालें आहे. ह्या विकासांत कुठेहि खंड पडला नाही. सतराव्या शतकांत कॉमवेलने कांही वर्षे राजपद व हाउस ऑफ् लॉर्डस् नष्ट करून स्वत:कडे सर्वाधिकार घेतले होते. तेवढा अपवाद वगळल्यास संविधानाचें सातत्य कायम टिकलें आहे. हजार-वाराशे वर्षे ब्रिटिश संविधानाचा विकास अखंडपणें चालू आहे. सॅक्सन् व नॉर्मन् लोकांच्या काळांत निर्माण झालेल्या संस्था व प्रथा अद्याप कायम आहेत. दुसऱ्या कोणत्याहि देशाला असें भाग्य लाभलें नाही. थोडचा फार प्रमाणांत स्वित्झर्लंडमध्यें संविधानाचें सातत्य टिकलें आहे. भारतांत हजारों वर्षें चालू असलेल्या परंपरा गेल्या हजार-वाराशे वर्षात खंडित झाल्या आहेत. म्हणजे ज्या वेळीं इंग्लंडांत रूढि व परंपरा निर्माण व्हावयाला लागल्या त्याच वेळीं भारतांत त्या खंडित होऊं लागल्या. हा एक योगायोग होय.

इंग्लंडांतील शासनव्यवस्थेचा प्रकार

इंग्लंड हें कशा प्रकारचें राज्य आहे या प्रश्नाचें उत्तर थोडक्यांत देतां येणार नाही. इंग्लंडांत राजपद असल्यामुळे साहजिकच तेथे राजतंत्र आहे असें कुणीहि म्हणेल. पण तसें म्हणणें वस्तुस्थितीला धरून होणार नाही. राजा (किंवा राणी) केवळ नाममात्र आहे. राजा मंत्र्यांच्या सल्ल्यावाचून कांहीहि करूं शकत नाही. पार्लमेंटने सम्मत केलेल्या विधेयकाला अनुमति नाकारूं शकत नाही. सर्व शासनाधिकार मंत्रिमंडळ वापरतें. म्हणजे राजा केवळ औपचारिक कार्यक्रम पार पाडीत असतो. म्हणून इंग्लंडांत राजतंत्र आहे असें म्हणणें बरोबर होणार नाही. एकेकाळीं राजा निरंकुश होता तेव्हां तिथे राजतंत्र होतें. पण आज तसें नाही.

कांहींच्या मतें इंग्लंडांत शिष्टतंत्र आहे. म्हणजे सरदार व जागिरदार वर्गाच्या हातीं सत्ता आहे. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स् हें त्यांचें प्रतिनिधि आहे. त्याच्या द्वारां हा वर्ग सत्ता वापरतो. ह्या मतातहि कांही तथ्य नाही. एकेकाळीं हाउस ऑफ् लॉर्ड्स्च्या हातीं सत्ता होती. पण १९११ व १९४९मध्यें केलेल्या कायद्यांनी त्या सभागृहाची सत्ता केवळ नाममात्र करून ठेवली आहे. हाउस ऑफ् लॉर्ड्-सला आज कांहीहि अधिकार नाहीत असें म्हटलें तरी चालेल. म्हणून शिष्टतंत्र आहे असेंहि म्हणतां येत नाही.

वस्तुस्थिति अशी आहे की लोकांचें प्रतिनिधित्व करणाऱ्या हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें सर्व सत्ता केंद्रित झाली आहे. मंत्रिमंडळावर व अर्थव्यवस्थेवर त्याच सभागृहाचें नियंत्रण आहे. म्हणजे तिथे लोकतंत्र आहे. पण राजपद व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स् व हाउस ऑफ् कॉमन्स या तिहींचा विचार करतां इंग्लंडांत मिश्र स्वरूपाची शासन व्यवस्था आहे असें म्हणावें लागेल. प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र लोकतंत्री शासन आहे. कांही लेखकांनी इंग्लंड हें 'सिंहासनाधिष्ठित लोकतंत्र' किंवा 'मुकुटधारी गणतंत्र (**Crowned Republic**)' आहे असें म्हटलें आहे. ऑग ह्या लेखकाने पुढील प्रमाणे वर्णन केलें आहे—'इंग्लंडांतील शासन-व्यवस्था तात्विक दृष्टचां निरंकुश राजतंत्री आहे, प्रकाराच्या दृष्टीने मर्यादित, घटनात्मक राजतंत्री आहे, आणि प्रत्यक्ष व्यवहारांत लोकतंत्रात्मक गणतंत्र आहे.'[1]

1—F. A. Ogg : "The Government of United Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy, in form a limited, constitutional monarchy, and in actual character a democratic republic."

२ : : संविधानाचा विकास

ब्रिटिश संविधान कोणा एका व्यक्तीने किंवा परिषदेने बनविलें नाही, तें हळूहळू विकसित झालें, हें आपण पाहिलेंच आहे. ब्रिटिश संविधानाचा विकास गेलीं चौदा शतकें अव्याहत चालू आहे. इंग्लंड देशाचा इतिहासच मुळीं दोन हजार वर्षांचा आहे, त्यांतील पहिलीं पांच-सहा शतकें संविधानाच्या दृष्टीने महत्वाचीं नाहीत. ईसवी सनाच्या पांचव्या शतकाच्या उत्तरार्धा पासून किंवा, खरें म्हणजे, सहाव्या शतकाच्या प्रारंभा पासून इंग्लंडांत राजकीय जीवनाला सुरुवात झाली. आणि त्यानंतर क्रमाक्रमाने संविधानाच्या एकेका अंगाचा उदय व विकास झाला. इतिहासा वरून असें दिसतें की इंग्लंडांत प्रचलित असलेल्या संस्था, पदें व प्रथा निरनिराळ्या वेळीं व यदृच्छेने अस्तित्वांत आल्या. त्या कसकशा व केव्हा अस्तित्वांत आल्या आणि त्यांचा विकास कसा झाला हेंच आपल्याला आता पाहायचें आहे.

ब्रिटिश बेटांचें भौगोलिक स्थान सर्वपरिचित आहे. त्यांचा इतिहास सुरूं झाला त्या वेळीं इंग्लंड, वेल्स व स्कॉटलंड मिळून त्यांचें क्षेत्रफळ सुमारें अठ्ठ्याऐंशी हजार चौरस मैल होतें. आज उत्तर आयर्लंडचा प्रदेश जमेला धरून युनायटेड किंगडम्चें क्षेत्रफळ ९४,२७९ चौरस मैल आहे व लोकसंख्या सुमारें पांच कोटि आहे. इतिहासाला माहीत असलेली ब्रिटिश बेटावरील वस्ती सेल्टिक् टोळ्यांची होती. त्या टोळ्या रानटी अवस्थेंत भटकत होत्या व त्यांची सुसंघटित अशी शासनपद्धति नव्हती. ह्या टोळ्यांना रोमचा प्रसिद्ध सर्वाधिकारी ज्यूलियस सीझर याने ख्रिस्तपूर्व ५४ या वर्षी जिंकलें, व नंतर सम्राट क्लॉडिअसने आपली सत्ता तेथे प्रस्थापित केली. ब्रिटिश बेटें रोमन साम्राज्याचा एक प्रांत बनलीं. सध्या ज्या प्रदेशास इंग्लंड म्हणण्यांत येतें तो प्रदेश रोमनांनी आपल्या ताब्यांत आणला होता. त्यांनी त्या प्रदेशावर चारशे वर्षें राज्य केलें. पण तिथे वसाहत केली नाही. आणि इ. स. ४०७ मध्यें ते निघून गेले. ते जसे अकस्मात् आले तसेच अकस्मात् गेले. त्यांना ब्रिटन लोकांनी घालवून दिलें नाही. ते स्वत:च्या राज्यांतील अडचणींच्या परिस्थितिमुळे आपोआप गेले. पुढे ब्रिटिशांनाहि हा कित्ता गिरवावा लागला हें सर्वांना माहीतच आहे.

रोमनांनी इंग्लंडवर सुमारें चारशे वर्षें राज्य केलें. त्या काळांत सडका बांधल्या, शहरें वसविलीं, व्यापार वाढविला व इतर अनेक गोष्टी केल्या. पण त्यांच्या पश्चात् कांहीहि शिल्लक राहिलें नाही. रोमनांच्या प्रसिद्ध कायद्यांचा देखील प्रभाव ब्रिटनमधील लोकांवर पडला नाही. त्यांच्या शासनाची खूण म्हणून ज्यांच्या नांवाच्या शेवटीं शायर (Shire) हा शब्द येतो अशीं कांही गांवें व शहरें इंग्लंडांत अद्याप आहेत. यॉर्कशायर, चेशायर वगैरे नांवें सर्वपरिचित आहेत. याच्या उलट ब्रिटिशांनी ज्या प्रदेशांवर राज्य केलें व नंतर माघार घेतली तिथे मात्र ब्रिटिशांचा फारच प्रभाव पडला असें दिसतें. किंवहुना ब्रिटिशांनी प्रदेश सोडल्यावर तिथे त्यांची लोकप्रियता अधिक वाढली अशीं उदाहरणें आहेत.

रोमन लोकांनी आपलें सैन्य व अधिकारी काढून घेतल्या नंतर ब्रिटनमधील लोक उघडें पडले. रोमनांच्या चारशे वर्षाच्या कारकीर्दीत त्या लोकांना कांहीहि करावें लागलें नव्हतें. त्यांचें युद्धसामर्थ्य नाहीसें झालें होतें. त्यांना दौर्बल्य आलें होतें. याचा स्वाभाविक परिणाम जो व्हावयाचा तोच झाला. उत्तरे कडील डेन्स (Danes) अँग्लिस (Angles) व सॅक्सन्स् (Saxons) या टोळ्यांनी ब्रिटिश बेटांवर आक्रमण केलें व मूळ रहिवाशांना बाजूला सारून आपली सत्ता प्रस्थापित केली. या टोळ्यांपैकी अँग्लिस् व सॅक्सन्स या टोळ्यांनी एक होऊन आपलीं सात संस्थानें स्थापन केलीं. या सात संस्थानांत युद्धें होऊन त्यांची संख्या चार झाली, पुढे दोनवर आली व शेवटीं एकाच संस्थानाने नवव्या शतकांत सर्वाधिकार मिळविले आणि इंग्लिश राष्ट्र स्थापन झालें. इथून अँग्लो–सॅक्सन् कालाचा प्रारंभ झाला.

अँग्लो–सॅक्सन् काल

ह्या कालामध्यें ब्रिटिश संविधानाचा पाया तयार झाला. इंग्लंडचें एक राज्य अस्तित्वांत आलें. एक राजा व त्यामुळे राजपद निर्माण झालें. राजपद ही ब्रिटिश संविधानांतील सर्वात जुनी संस्था आहे. तत्कालीन राजा, अर्थात निराळ्या प्रकारचा होता. त्यावर सरदार–जागिरदारांचें वर्चस्व होतें. त्याच्या सत्तेचें स्वरूप स्पष्ट झालें नव्हतें. त्याचें पद वंशपारंपरिक होतें तरी 'विटान (Witan)' या नांवाची एक संस्था होती ती वारसाला बाजूला सारून इतर कुणाचीहि निवड राजपदासाठी करूं शकत असे. राजा विटानच्या सहानुमतीने कायदे करीत असे व कायद्यांची अमंलबजाबणीहि करीत असे. एकंदरीने सर्वच अनिश्चित व अस्पष्ट होतें.

विटान (किंवा विटानेजमॉट Witanagemot) ही एक शहाण्या लोकांची सभा होती. त्या सभेंत राजघराण्यांतील प्रमुख अधिकारी, विशप्स्, ग्रामसंस्थांचे अधिकारी व इतर बडीं माणसें वसत असत. सभासदत्वाचे कांही निश्चित नियम नव्हते. त्यांची संख्याहि निश्चित नव्हती. राजा त्यांची नेमणूक करीत असे. तोच अध्यक्ष राहात असे. इंग्लंडच्या निरनिराळ्या भागांत विटानची सभा भरवण्यांत येत असे. राजाचे व ह्या सभेचे अधिकार व संबंध परस्परांच्या तत्कालीन सामर्थ्यावर अवलंबून असत. ही संस्था लोकांची प्रतिनिधि नव्हती. पण लोकांच्या इच्छा ती राजाच्या कानावर घालीत असे. कांही प्रमाणांत राजावर नियंत्रण ठेवीत असे. ही संस्था पार्लमेंटचा प्राचीन पूर्वज होती असें म्हणतां येईल.

अँग्लो-सॅक्सन् काळांत आणखी एक अंग विकसित झालें होतें. तें म्हणजे स्थानिक शासन. प्रत्येक गांव व शहर स्वयंशासित होतें. प्रत्येक गांवाची एक ग्रामसमिति (Village mote) असे व कांही निवडलेले अधिकारी असत. कांही गांवांचा मिळून एक जिल्हा होत असे. प्रत्येक जिल्ह्याची एक समिति असे. ती त्या जिल्ह्याचा कारभार पाहात असे. जिल्ह्याहून मोठ्या विभागाला शायर म्हणत असत. त्याचा कारभार चालविण्यासाठी एक समिति (Shire mote) असे. ही समिति निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांच्या सहाय्याने शहराची व्यवस्था पाहात असे. शेरिफ (Sheriff) हा प्रमुख अधिकारी राहात असे.

अँग्लो-सॅक्सन् काळांत अस्तित्वांत आलेल्या स्थानिक स्वयंशासनाला फार महत्व आहे. त्या शासनाच्या द्वारां इंग्लिश लोकांना लोकतंत्राचें शिक्षण मिळालें. प्रातिनिधिक संस्था कशा चालवाव्या याचा अनुभव आला. इंग्लिश लोकशाहीचीं बीजं इथे आहेत असें म्हणावयास हरकत नाही.

नॉर्मन् अँजीव्हिन् काल

सॅक्सनांचें राज्य बलवान नव्हतें. डॅनिश टोळयांनी इंग्लंडवर हल्ला केला व आपलें राज्य प्रस्थापित केलें. बऱ्याच प्रयत्नांनी सॅक्सन राजे पुन्हा सिंहासनावर आले. पण तें केवळ पुन्हा पदभ्रष्ट होण्यासाठीच. एडवर्ड द कन्फेसर या राजाच्या मृत्यु नंतर नॉर्मंडीच्या विलियमने इंग्लडच्या राजपदावर हक्क सांगितला व इ. स. १०६६ मध्यें सैन्यबळाने तो प्रस्थापित केला. म्हणजे नॉर्मन् लोकांनी इंग्लंडचें राज्य जिंकून घेतलें. नॉर्मन् लोकांच्या आगमनाने नवीन कालखंडाला सुरुवात झाली. हा कालखंड संविधानाच्या विकासाच्या दृष्टीने जास्त महत्वाचा आहे.

विजेता विलियम वराच धोरणी राजा होता. त्याला आपलें राज्य इंग्लंडांत रूजवायचें होतें. त्याने सॅक्सनांच्या काळांतील रूढि व प्रथा बदलल्या नाहीत.

त्यांच्या स्थानिक शासनांत परिवर्तन केलें नाही. फक्त जिथे आवश्यक होतें तिथेंच बदल केला. त्यामुळे नॉर्मन् राजांच्या कारकीर्दीत सॅक्सन व नॉर्मन यांच्यांतील चांगल्या गोष्टींचें एकीकरण झालें व त्याचा लाभ पुढे इंगलिश राष्ट्राला मिळाला.

नॉर्मन कालांतील सर्वांत महत्वाची गोष्ट म्हणजे राजसत्तेची वाढ ही होय. सॅक्सन काळांत राजसत्ता कमजोर होती. विलियम् व त्याच्या वारसांनी राजसत्ता निरंकुश व अमर्याद केली. राजाची सत्ता वाढविण्यासाठी विलियमने सरदार-जागिरदारांचें प्रस्थ मोडलें. त्यांचें महत्व कमी केलें. त्यासाठी सरंजामशाहीची पद्धत सुरू केली. आपल्या विश्वासू लोकांना जमिनी वाटून दिल्या. चर्चवर ताबा मिळविला. स्थानिक शासनावर नियंत्रण प्रस्थापित केलें. शेरिफ् व इतर अधिकारी राजाचे हस्तक बनले. विलियमच्या वारसांनी न्यायाधीशांची नेमणूक करून न्यायदानाचें कार्य आपल्या अधिकाराखाली घेतलें. त्या न्यायाधीशांनी सर्वांना न्याय देण्याच्या दृष्टीने कांही सामान्य तत्त्वें प्रस्थापित केलीं. त्यांतूनच पुढे सामान्य विधिनियमांचा जन्म झाला. राजसत्तेची अशी अमर्याद वाढ इंग्लिश लोकांच्या हिताचीच ठरली. ह्या निरंकुश सत्तेला आळा घालण्यासाठी सरदार, जागिरदार व सामान्य जनता यांना एक व्हावें लागलें. सामान्य जनतेच्या पाठिंब्या शिवाय राजाच्या सत्तेवर मर्यादा घालणें अशक्य आहे असें दिसून आल्यामुळेच त्यांचें सहाय्य सरदार व वरिष्ठ वर्गांतील लोकांनी घेतलें व आपल्या सामर्थ्याची जाणीव झालेल्या जनतेने सत्ता, सरदार-जागिरदारांकडे जाऊं न देतां, आपल्या ताब्यांत घेतली.

मॅग्नम् कॉन्सिलियम् :—सॅक्सनांच्या काळीं ज्या प्रमाणे 'विटान' म्हणून एक समिति होती त्या प्रमाणेच नॉर्मन कालांत मॅग्नम कॉन्सिलियम् (Magnum Concilium) म्हणजे महा समिति (Great Council) म्हणवली जाणारी संस्था उदयाला आली. किंबहुना असें म्हणतां येईल की सॅक्सनांच्या विटानचेंच महा-समितींत रूपांतर झालें. त्या समितीच्या सभासदामध्यें राजघराण्यांतील प्रमुख अधिकारी, बिशप्स, प्रमुख सरदार, व इतर प्रतिष्ठितांचा समावेश होता. विटान प्रमाणेच त्या समितीचीं कामें होतीं. राजाला धोरण ठरविण्याच्या बाबतींत सल्ला देणें, शासनावर चर्चा करणें, न्यायनिवाडा करणें, आणि विधिनियम करण्याच्या व कर बसवण्याच्या कार्यात भाग घेणें, इत्यादि कार्यें त्या समितिकडे होतीं. प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र समितीचे अधिकार फार मर्यादित होते. राजा सर्वाधिकारी होता. समितीची सभा वर्षांतून तीन किंवा चार वेळ देशांतील निरनिराळ्या ठिकाणीं भरत असे. राजाच सभा भरवीत असे व तिचा अध्यक्ष राहात असे. त्या समितिमध्येंहि सर्व सभासद राजाने नेमलेलेच असत. निवडणुकीचें तत्त्व अमलांत आलें नव्हतें.

क्युरिया रेजिस् :—याच सुमाराला क्युरिया रेजिस् (curia regis) म्हणजे लहान समिति म्हणून आणखी एक संस्था अस्तित्वांत आली होती. तसें पाहिलें असतां महासमितीहून ही स्वतंत्र नव्हती, पण वेगळी होती. महासमितीचीच ती एक पोटसमिति होती. राजाच्या परिवारांत नेहमी असणाऱ्या (चॅन्सेलर, चेंबरलेन्, स्टचुअर्ड इ.) राजवराण्याच्या अधिकाऱ्यांचा व राजाच्या सान्निध्यांत असतील त्या इतर अधिकाऱ्यांचा व सरदारांचा समावेश क्यूरियामध्यें होत असे. महासमिति वर्षातून तीन-चार वेळांच बोलावली जात असे. दरम्यानच्या काळांत राजाला सल्लामसलत देण्याचें कार्य ही लहान समिति करीत असे. निरनिराळ्या शासकीय व दैनंदिन महत्वाच्या आणि न्यायविषयक प्रश्नांवर ही समिति राजाला सहाय्य करीत असे. ह्या समितीने कोणतीं कार्यें करावीं किंवा महासमिति व लहान समिति यांच्या दरम्यान कार्याची कांही विभागणी असावी किंवा काय वगैरे प्रश्ना विषयीं कांही निश्चित नियम नव्हते. राजाच्या मर्जीला येईल त्या प्रमाणें तो समितीचा सल्ला घेत असे. पण सामान्यतः असें म्हणतां येईल की सर्वसाधारण धोरण, आर्थिक प्रश्न व कायदा आणि न्याय या संबंधीचे प्रश्न महासमितिकडे व दैनंदिन शासनव्यवस्थे विषयींचे प्रश्न लहान समितिकडे पाठविले जात असावेत.

दोन्ही समित्यांचें महत्व :—कालांतराने या दोन समित्यांतून पार्लमेंट, प्रिव्ही कौन्सिल (तींतून मंत्रिमंडळ) व न्यायालयें जन्म पावलीं. या वरून या समित्यांना संविधानाच्या विकासांत किती महत्व आहे हें दिसून येईल. दुसऱ्या हेन्रीच्या काळीं क्यूरियाच्या कार्याची विभागणी करण्याची पद्धत सुरू झाली होती. याच पद्धतीचा विकास होऊन न्यायालयीन कामकाज व शासकीय कामकाज यांचें विलगीकरण करण्यांत आलें आणि क्यूरियाचा एक भाग प्रिव्हिकौन्सिल म्हणून ओळखला जाऊं लागला व दुसऱ्या भागांतून एक्स्चेकर, किंग्ज कोर्ट, कॉमन प्लीज् व चॅन्सरी अशीं चार न्यायालयें अस्तित्वांत आलीं. महासमितीचे या क्षेत्रांतील अधिकार हळूहळू कमी झाले. पण ती नष्ट झाली नाही. तिची वाढ वेगळ्या मार्गानी झाली व तिच्यांतून पार्लमेंट निर्माण झालें. आज मुद्धा हाउस ऑफ् लॉर्डस्च्या रूपाने महासमिति अस्तित्वांत आहे.

सारांश, नॉर्मन काळामध्यें राज्यव्यवस्था चांगलीच विकसित झाली होती. विधिमंडळा खेरीज इतर विभाग कोणत्या ना कोणत्या स्वरूपांत अस्तित्वांत आले होते. महासमितीच्या रूपाने पार्लमेंटची पूर्वसूचना मिळाली होती. या काळीं राजे निरंकुश होते पण महासमिति व लहान समिति यांचा सल्ला घेण्याची प्रथा राजांनी सुरू केली. हीच पुढे राजाची सत्ता मर्यादित करण्याला कारणीभूत झाली. जी केवळ प्रथा होती ती संविधानाचें एक अंग बनली. दुसऱ्या हेन्रीने विशेषत:

राज्यव्यवस्थेला चांगला आकार दिला. कायद्याच्या दृष्टीने त्याच्या कारकीर्दीत संविधानाची चांगली वाढ झाली. न्यायदान पद्धतींत त्याने आणखी सुधारणा केल्या व ज्यूरीपद्धति सुरू केली. क्यूरियाच्या सभासदांना निरनिराळ्या जिल्ह्यांत न्यायदानासाठी न्यायाधीश म्हणून पाठविण्याची पद्धति त्याने अमलांत आणली. आजच्या असाइज् न्यायालयांची ही सुरुवातच होती. एकंदरीने नॉर्मन-अँजीव्हिन् काळांत ब्रिटिश संविधान चांगलेंच आकाराला आलें होतें.

मॅग्ना कार्टा

नॉर्मन राजांच्या कारकीर्दी नंतर ब्रिटिश शासनव्यवस्थेच्या निरनिराळ्या अंगांचा विशेष विकास झाला. दुसऱ्या हेन्रीचा मुलगा जॉन प्लँटॅजेनेट हा अगदी अयोग्य राजा होता. त्याने आपल्या अनेक दुष्कृत्यांमुळे व जुलमी कायद्याने सर्व थरांतील लोकांची सहानुभूति गमावली. सर्वांनी विशेषत: सरदार-जागिरदांनी एक मागणीपत्र तयार केलें व १५ जून १२१५ या दिवशीं जॉन राजाला तें सादर केलें. राजा त्या वेळीं लंडन व विंडसरच्या दरम्यान थेम्स नदीच्या काठीं तळ देऊन होता. सरदार-जागिरदारांच्या सेनांनी त्याच्या छावणीला गराडा घातला व पंचवीस सरदारांनी राजाच्या तंबूंत जाऊन त्याला मागणीपत्र सादर केलें. या मागणी-पत्राला मॅग्ना कार्टा (**Magna Carta**) म्हणजे ग्रेट चार्टर (श्रेष्ठ सनद) म्हणतात. राजाने एकंदर परिस्थितीचा व बलाबलाचा अंदाज घेऊन मॅग्ना कार्टाला मान्यता दिली. राजाच्या वतीने त्या सनदेवर राजमुद्रा करण्यांत आली, व पंचवीस सरदारांनी आपल्या वैयक्तिक मुद्रा त्यावर लावल्या. अशा रीतीनें राजा व त्याचे सरदार यांच्या दरम्यान एक प्रकारचा करार झाला.

ह्या सनदेंत त्रेसष्ट कलमं होती. आज त्यांना केवळ ऐतिहासिक महत्व उरलें आहे. परंतु राजाच्यां निरंकुश सत्तेवर नियंत्रण घालण्याचा पहिला प्रयत्न म्हणून संविधानाच्या विकासांत त्याला फार महत्व आहे. मुख्यत: सरदारांनीच तें मागणीपत्र तयार केलें असल्यामुळे त्या वर्गाच्या अडचणीच त्यांत मांडल्या होत्या. तरी सर्वसामान्य लोकांनाहि हितकारक ठरतील अशीं कांही कलमं त्यांत होतीं. संविधानाच्या दृष्टीने दोन कलमं विशेष महत्वाचीं आहेत. एका कलमाने कुणाहि स्वतंत्र व्यक्तीला कायद्याच्या आधाराशिवाय व न्यायालयांच्या निर्णया शिवाय अटकेंत ठेवण्याला किंवा हद्दपार करण्याला मनाई करण्यांत आली होती आणि दुसऱ्या एका कलमाने न्यायाची विक्री करूं नये व कुणालाहि न्याय नाकारूं नये अशी मागणी करण्यांत आली होती.

मॅग्ना कार्टा ही सनद संपूर्ण लोकशाहीचा किंवा ज्यूरीपद्धतीचा पाया आहे

असें जरी मानता आलें नाही तरी संविधानाच्या इतिहासांतील तो फार महत्वाचा टप्पा आहे. राजाने महत्वाच्या सर्व प्रश्नांवर महासमितीचा सल्ला घ्यावा असा नियम त्या सनदेने प्रस्थापित केला. ब्रिटिश लोक त्या सनदेला किती महत्व देतात हें त्यांच्या इतिहासावरून दिसून येतें. प्रत्येक राजा कडून त्यांनी मॅग्ना कार्टाला मान्यता मिळविण्याचा प्रयत्न केला आहे. बहुतेक राजांनी मान्यता दिली व पुढे करार पाळला नाही हा भाग वेगळा. पहिल्या एडवर्ड राजाकडून तर एक जादा कलम सनदेंत घालून ती मंजूर करून घेण्यांत आली. हें जादा कलम फार महत्वाचें आहे. त्या कलमाने कोणताहि नवा कर पार्लमेंटच्या[1] संमति शिवाय बसवला जाणार नाही हें राजाने कबूल केलें. तेव्हां पासून अर्थव्यवस्थेवरील पार्लमेंटच्या सत्तेचा प्रारंभ झाला.

पार्लमेंटचा विकास

याच सुमाराला दुसरी एक महत्वाची घटना घडत होती. राजा जॉन नेहमी पैशाच्या अडचणींत असे. उत्पन्न वाढविण्यासाठी नवे कर बसविणें आवश्यक होतें. पण आधीच नाराज झालेले लोक आणखी नाराज होतील म्हणून त्याने एकदम कर न बसवितां लोकांचा विरोध कमी होईल अशी युक्ति शोधून काढली. अर्थात् या युक्तीने लोक फसले नाहीत, पण तिचा उपयोगहि झालाच. जॉन राजाने १२१३ मध्यें महासमितीच्या सभेला प्रत्येक विभागांतून चार समयज्ञ नाईट्सना (Discreet Knights) पाठविण्याचा आदेश शेरिफांना दिला. तो पर्यंत फक्त मोठ्या सरदारांनाच सभेला पाचारण करण्यांत येत असे. या कमी दर्जाच्या जागिरदारांना बोलावण्याचा हेतु हा होता की त्यांच्याकडून त्यांच्या मालमत्तेवर कर लादण्याला सम्मति घ्यावी. ह्या मध्ये जॉनचा कोणताहि उच्च हेतु नव्हता. प्रतिनिधित्वाच्या तत्त्वाचा पुरस्कार नव्हता. राजाला पैसा पाहिजे होता व या रीतीने तो मिळविणें सोपें आहे असें त्याला वाटलें म्हणून त्याने तसें केलें. पण जॉन राजाला कल्पना नसतांहि त्याने फार मोठ्या कार्याचा प्रारंभ केला होता. 'प्रतिनिधित्वा शिवाय कर नाहीत' (**no taxation without representation**) ह्या महत्वाच्या तत्त्वाचीं बीजं त्यांत होतीं.

जॉनच्या नंतर तिसऱ्या हेन्रीने १२५४ मध्यें सभा बोलावली. पण सभेंत राजा व सरदार यांचें भांडण होऊन त्याचें पर्यवसान लढाईंत झालें. सरदारांनी सायमन् द माँटफर्ट याच्या नेतृत्वा खाली राजाचा पराभव केला. सायमन् हा

१–पार्लमेंट हें नांव त्या वेळीं वापरांत येऊं लागलें होतें,

परकीय गृहस्थ इंग्लंडचा सर्वाधिकारी बनला. त्यालाहि पैशाची गरज होतीच. त्यानेहि त्याचं मार्गाचा अवलंब केला. १२६५ मध्ये एक सभा सायमनने बोलावली. त्या सभेला सरदार, पाद्री, नाईटस् यांच्या बरोबरच एकवीस गांवांचे व शहरांचे प्रत्येकी दोन प्रतिनिधि बोलावण्यांत आले होते. पहिल्यांदाच सामान्य जनतेच्या प्रतिनिधींना पाचारण करण्यांत आलें होतें. माँटफर्टने बोलावलेली सभा बरीच प्रातिनिधिक स्वरूपाची असली तरी त्याला हाउस ऑफ् कॉमन्सचा जनक म्हणणें अतिशयोक्तीचें होईल. माँट्फर्ट अधिकारभ्रष्ट झाल्या नंतर अनेक वेळां सभा बोलावण्यांत आल्या. तीस वर्षे हा क्रम चालू होता. पण सामान्य जनतेच्या प्रतिनिधींना पुन्हा बोलावण्यांत आलें नाही.

पहिल्या एडवर्डने १२९५ मध्यें एक सभा बोलावली. हा काळ पावेतो पार्लमेंट हा शब्द रूढ झाला होता. त्याच्या अर्थाला स्पष्ट व निश्चित रूप आलें नव्हतें. पण त्या सभांना अनुलक्षून तो वापरला जात होता. १२९५ मध्यें बोलवलेल्या सभेला इंग्लंडच्या इंतिहासांत मॉडेल पार्लमेंट (**Model Parliament**) हें नांव मिळालें आहे. हें खरें प्रातिनिधिक स्वरूपाचें होतें. खऱ्या अर्थाने हें पार्लमेंट होतें. हें इंग्लंडचें पहिलें पार्लमेंट होय. ह्या पार्लमेंटमध्यें २ आर्च बिशप, १८ बिशप, ६६ ॲबट, ३ धर्मपंथांचे प्रमुख, ९ अर्ल, ४१ बॅरन्स, ६१ नाईटस्, आणि १७२ सर्वसामान्य नागरिक असे ३७२ सभासद होते. हें पार्लमेंट एकाच सभागृहांत भरत असे. मात्र त्यांत तीन वर्ग (**Estates**) होते व ते करयोजनेवर स्वतंत्रपणें मतदान करीत असत. प्रत्येक वर्गाला राजा स्वतंत्रपणें बोलावीत असे, कराविषयी योजना सांगत असे व ते मूक संमति देऊन परत जात असत. मॉडेल पार्लमेंट नंतर असें पार्लमेंट नेहमीच बोलावण्यांत येऊं लागलें. ती एक प्रथाच निर्माण झाली. अशा रीतीने आधुनिक जगाच्या राजकीय क्षेत्रांतील अतिशय महत्वाची संस्था अस्तित्वांत आली. ती निर्माण करावी असें कुणी ठरविलें नव्हतें. तशी कांही योजना नव्हती. आपोआपच तसें घडून आलें.

द्विसदनात्मक पद्धतीचा प्रारंभ :—पार्लमेंटचें एकच सभागृह होतें, पण त्यांत तीन वर्ग होते. हे वर्ग एकत्र बसत पण मतदान स्वतंत्रपणें करीत. प्रत्येक वर्गाचे हितसंबंध वेगळे होते. त्या वरून तीन सदनात्मक पार्लमेंट निर्माण होईल अशी कल्पना कुणीहि केली असती. पण प्रत्यक्षांत मात्र दोनच सभागृहें निर्माण झालीं. कारण मोठे सरदार व वरिष्ठ धर्मगुरु यांचे हितसंबंध सारखेच होते व त्यांना व्यक्तिशः पाचारण करण्यांत येत असे म्हणून ते एक झाले. तसेच नाईट्स् व सामान्य जनतेचे प्रतिनिधि हे एक झाले कारण ते प्रातिनिधिक स्वरूपांत पार्लमेंटमध्ये उपस्थित राहात असत. अशा रीतीने तीन वर्गाचे दोन वर्ग झाले आणि

चौदाव्या शतकाच्या मध्यावर केव्हां तरी प्रतिनिधित्व करणारा वर्ग मूळ सभागृहांत न बसतां दुसऱ्या स्वतंत्र सभागृहांत बसूं लागला व पार्लमेंटचीं दोन सभागृहें–मूळचें हाउस ऑफ लॉर्ड्स् व विभक्त झालेलें हाउस ऑफ कॉमन्स्–अस्तित्वांत आलीं. पार्लमेंट द्विसदनात्मक बनलें. हें सुद्धा आपोआप घडलें. कुणीहि योजनापूर्वक निर्माण केलें नाही. याचा परिणाम मात्र फार दूरगामी झाला. जगांत द्विसदनात्मक विधिमंडळाची प्रथाच पडली. बहुतेक सर्व देशांनी (कांही अपवाद वगळून) ह्या पद्धतीचा स्वीकार केल्याचें दिसतें.

चौदाव्या शतकाच्या शेवटीं द्विसदनात्मक पार्लमेंट स्थिरपद झालें होतें. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स हें वरिष्ठ वर्गाचे आणि हाउस ऑफ् कॉमन्स हें सर्वसामान्य जनतेचे प्रतिनिधि अशीं त्यांचीं स्वरूपेंहि निश्चित झालीं होतीं. मात्र त्याचा अर्थ असा नव्हे की आज ज्या स्वरूपांत हीं सभागृहें आहेत त्या स्वरूपांत तीं तेव्हां होतीं. त्यांचे अधिकारहि फार कमी होते. राजसत्ता त्या वेळीं जवळ जवळ निरंकुश होती. पार्लमेंटच्या स्वरूपांत व अधिकारांत हळूहळू बदल झाला. हा विकास पांच शतकें चालू होता. त्या नंतर आजचें पार्लमेंट आकाराला आलें.

हाउस ऑफ् कॉमन्समध्यें शहरांचे व गांवांचे प्रतिनिधि बसत असत असें म्हटलें आहे. याचा अर्थ आजच्या प्रमाणें निवडणुकी होत होत्या किंवा 'एक-व्यक्ति, एक मत' हें तत्व प्रचारांत होतें असा नव्हें. साधारणत: प्रत्येक शहरांतील व गांवांतील जमिनदार एखादी सभा भरवून आपले प्रतिनिधि निवडीत असत. निवडणुकींत स्पर्धाच नसे. कारण त्या काळीं हाउस ऑफ् कॉमन्सचा सभासद होणें मानाचें किंवा लाभाचें समजलें जात नसे. तें एक कटकटीचें व त्रासाचें कार्य असें. स्वत:च्या खर्चाने घोडयावरून किंवा पायीं लंडन पर्यतचा प्रवास करायचा. कधी कधी आठ आठ दिवस लागायचें. वाटेंत चोऱ्यामाऱ्या व इतर त्रास व्हावयाचा. येवढी दगदग करून करावयाचें काय तर राजापुढे खाली मान घालून उभे राहावयाचें व त्याच्या योजनांना व मागण्यांना मूक सम्मति देऊन परत यायचें. त्यामुळे कुणी कॉमन्सचा सभासद व्हावयास तयार नसे. म्हणून निवडणूक म्हणजे एक प्रकारें कुणाला तरी तयार करून पाठविणें, किंवा एखाद्यावर प्रतिनिधित्व लादणें असेंच तिचें स्वरूप होतें.

पार्लमेंटचे अधिकार :–प्रारंभी पार्लमेंटला गौण स्थान होतें. विशेषत: हाउस ऑफ् कॉमन्सला कांहीच महत्व नव्हतें. कायदे करण्याच्या बाबतींत राजा लॉर्डांची सम्मति घेत असे. कॉमन्सला फक्त करयोजनेवर मतदान करण्याचें काम होतें. पण हळूहळू कॉमन्सने आपले अधिकार वाढविले. प्रथमत: आर्थिक बाबतींत कॉमन्सने अग्रहक्क मिळविला. १४०७ मध्यें चौथ्या हेन्रीने आर्थिक

बाबी प्रथमतः कॉमन्सपुढे ठेवण्याचें व नंतर लॉर्डांकडे पाठवायचें मान्य केलें. तेव्हां पासून अर्थव्यवस्थेवरील हाउस ऑफ् कॉमन्सचे अधिकार सारखे वाढतच गेले व आज त्याच सभागृहाला खरे अधिकार आहेत.

कायदे करण्याच्या बाबतींत कॉमन्सला कांहीच अधिकार नव्हते. पण अर्ज करण्याचा हक्क होता. व्यक्तिशः प्रत्येक सभासद आपलें गाऱ्हाणें किंवा मागणी अर्जाच्या द्वारां राजापुढे ठेवीत असे. पुष्कळांचीं गाऱ्हाणीं सारखींच असत. म्हणून एक सामुदायिक अर्ज करण्याची पद्धत सुरू झाली. अशा अर्जाला अड्रेस टु दि थ्रोन (**Address to the throne**) असें नांव पडलें. ह्या सामुदायिक अर्जांना हळूहळू विधेयकाचें स्वरूप येऊं लागलें. पूर्वीं अमुक प्रकारचा कायदा करावा, किंवा अमुक प्रकारची कायद्यांत दुरुस्ती करावी असा अर्ज करण्यांत येत असे. पुढे अर्जा सोबत हवें तें विधेयकच जोडण्यांत येऊं लागलें. म्हणजे राजाचें कार्य विधेयकाला सम्मति देण्याचें झालें. आणि पंधराव्या शतकाच्या शेवटापर्यंत कॉमन्सला कायदे करण्याचे अधिकारहि मिळाले.

पार्लमेंटचा विकास त्या नंतर कसा झाला, राजाचे अधिकार कसे कमी झाले, हाउस ऑफ् कॉमन्सचे संपूर्ण लोकशाहीकरण केव्हां व कसे झाले या संबंधीची माहिती तद्विषयक प्रकरणांत देण्यांत येईल.

ट्यूडर राजांचा काल

इ. स. १४८५ ते १६०३ ट्यूडर राजघराणें सिंहासनावर होतें. पार्लमेंटचा उदय झाल्या नंतर राजा व पार्लमेंट यांच्या दरम्यान सत्तेसाठी स्पर्धा सुरू झाली. ट्यूडर राजघराण्याच्या सुमारे दीडशे वर्षांच्या काळांत राजाचें पारडेंच वजनदार होतें. ह्या घराण्यांतील राजे मुत्सद्दी व सत्तावान होते. राष्ट्र नुकतेंच वॉर ऑफ रोजेस म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या युद्धांतून वर आलें होतें. शांततेची आवश्यकता भासत होती. बलवान राजसत्ते शिवाय अशी शांतता प्रस्थापित होणें शक्य नव्हतें. ह्या परिस्थितीचा फायदा घेण्या इतके ट्यूडर राजे बुद्धिमान व मुत्सद्दी होते. विशेषतः सातवा हेन्री, आठवा हेन्री व राणी एलिझाबेथ (आता तिला पहिली एलिझाबेथ म्हणावयाचें) यांनी ह्या परिस्थितीचा पूर्ण लाभ घेतला आणि अमर्याद सत्ता वापरली. पार्लमेंटचा उपयोग या राजांनी आपल्या गरजेनुसार करून घेतला. पार्लमेंटची सभा आवश्यक तेव्हां बोलवावयाची व एखादी गोष्ट लोकांच्या मागणीनुसार करण्यांत आली आहे असें भासवावयाचें. पार्लमेंट आपल्या विरुद्ध जाईल असें वाटलें तर त्याची सभाच बोलवायची नाही.

हें राजकारण त्यांना चांगलें साधलें होतें. एकंदरीने ह्या काळांत पार्लमेंटला दुय्यम दर्जाचें स्थान होतें.

स्टुअर्ट राजांचा काल

एलिझाबेथ राणीच्या मृत्यु नंतर राजपदाचा वारसा स्कॉटलंडच्या जेम्स स्टुअर्टकडे गेला. पहिला जेम्स म्हणून १६०३ मध्यें तो इंग्लंडचा राजा झाला. १६०३ ते १६८८ हा स्टुअर्ट घराण्याचा काल होय. ह्या घराण्यांतील राजे ट्यूडर घराण्यांतील राजांहून सर्व दृष्टीने वेगळे होते. यांनाहि निरंकुश सत्ता वापरण्याची हौस होती. पण ट्यूडर राजांची मुत्सद्देगिरी व बुद्धिमत्ता यांच्या जवळ नव्हती. म्हणून पार्लमेंटला आपल्या बरोबर घेऊन अमर्याद सत्ता वापरण्यांत ट्यूडर राजांना यश मिळालें तसें स्टुअर्ट राजांना मिळालें नाही. पार्लमेंटशीं त्यांना सारखें झगडावें लागलें. याचें पर्यवसान यादवी युद्धांत व एका राजाच्या वधांत आणि एका राजाच्या पदच्युत होण्यांत झालें.

पहिला जेम्स हा राजाच्या ईश्वरी अधिकारांचा पुरस्कर्ता होता. राजा ईश्वरांश आहे व त्याचे अधिकार ईश्वरदत्त आहेत. लोकांचें त्याच्यावर नियंत्रण असूं शकत नाही इत्यादि विचार मांडलेलें एक पुस्तकच त्याने लिहिलें होतें. त्याने आपल्या मर्जीनुसार राज्यकारभार करण्यास प्रारंभ केला. बोलावलेल्या प्रत्येक पार्लमेंटशीं त्याचें भांडण झालें. विशेषतः हाउस ऑफ् कॉमन्सचें व त्याचें कधीच पटलें नाही. त्याने कॉमन्सच्या सम्मति शिवाय खास कर बसवण्याला व वटहुकुमाच्या स्वरूपांत कायदे करण्याला प्रारंभ केला. त्याचा काळ कसा तरी निभावला. पण त्याचा मुलगा पहिला चार्ल्स राजा झाला तेव्हां मात्र प्रत्यक्ष विरोधाला सुरुवात झाली. पार्लमेंटने १६२८ मध्यें 'पिटिशन ऑफ् राइट्स' (Petition of Rights) म्हणून ओळखला जाणारा अर्ज चार्ल्सला सादर केला. ह्या अर्जात पार्लमेंटच्या संमति शिवाय कोणत्याहि प्रकारचे कर, जादा कर, देणगी, कर्ज किंवा दान द्यावयाला कुणालाहि भाग पाडूं नये अशी मागणी करण्यांत आली होती. राजाने दडपणाखाली अर्ज मान्य केला, पण पाळला नाही. पार्लमेंटने अर्जांतील अटी पाळल्या जाव्यांत असा आग्रह धरला तेव्हां चार्ल्सने पार्लमेंटची सभा स्थगित केली व पुढे अकरा वर्षं पार्लमेंट भरविलेंच नाही. पार्लमेंट शिवायच राज्य केलें. देशांत राजाचें एकमुखी शासन सुरू झालें. लोकांत राजा विरुद्ध बंड करण्याची तयारी झाली. याच सुमाराला राजाने स्कॉटलंडशीं सुरू केलेल्या युद्धांत तिजोरी रिकामी करून टाकली होती. त्याला पैशाची गरज भासत होती. निरुपायाने १६४० मध्यें त्याने पार्लमेंटची सभा बोलावली. पण

पार्लमेंटने राजाला सहाय्य केलें नाही. दोघांचा कलह झाला. त्याचें पर्यवसान १६४२ सालच्या यादवी युद्धांत झालें. या युद्धांत पार्लमेंटच्या सैन्याने ऑलिव्हर क्रॉमवेल याच्या नेतृत्वाखाली राजाचा पराभव केला. राजाला बंदिवान करून त्याच्यावर खटला भरण्यांत आला, आणि त्याला दोषी ठरवून १६४९ मध्यें फाशी देण्यांत आलें. त्यानंतर संविधानांत अनपेक्षित वदल घडून आले.

गणतंत्राचा प्रयोग :–राजाशी युद्ध सुरू झालें तेव्हां सर्व सत्ता आपल्या हातीं घ्यावी असा पार्लमेंटचा मनोदय नव्हता. राजाला आपल्या नियंत्रणा खाली आणावें हाच मुख्य हेतु होता. पण युद्धकाळांत एक प्रकारचा वदल सैन्याधिकाऱ्यांच्या मनांत होत गेला. विशेषतः क्रॉमवेलने जास्तच आघाडी मारली. पहिल्या चार्ल्सला फाशी दिल्यानंतर क्रॉमवेलने राजपदच नष्ट केलें. त्याच्या बरोबर हाउस ऑफ् लॉर्ड् सहि नष्ट केलें. इंग्लंडचें गणराज्य घोषित केलें व स्वतः त्याचा सर्वाधिकारी बनला. १६५३ मध्यें एक लिखित संविधान 'इन्स्ट्रमेंट ऑफ् गव्हर्नमेंट' (**Instrument of Government**) अमलांत आणलें. हें इंग्लंडचें किंबहुना जगाचेंच पहिलें लिखित संविधान होय. पार्लमेंटच्या पाठिंब्यावर क्रॉमवेल अधिकारारूढ झाला. पण पार्लमेंटने आपली सत्ता वापरण्याचा प्रयत्न करताच त्याने कॉमन्सचेंच 'शुद्धीकरण' केलें. आपल्याला अनुकूल तेवढ्याच सभासदांना सभागृहांत सोडलें व बाकीच्यांना परत पाठविलें. १६५७ मध्यें आणखी एक लिखित संविधान 'हम्बल् पिटिशन अँन्ड अडव्हाइस' (**Humble Petition and Advice**) म्हणून अमलांत आणलें व पहिलें रद्द केलें. क्रॉमवेलची कारकीर्द फार दिवस टिकली नाही. १६५८ सालीं तो मरण पावला. आणि त्याच्या बरोबरच त्याने प्रस्थापित केलेलें 'कॉमनवेल्थहि' नष्ट झालें. त्याने आपला मुलगा रिचर्ड याला आपला वारसा नेमला होता पण हाउस ऑफ् कॉमन्सने त्याला पदत्याग करावयाला लावलें आणि १६६० मध्यें पुन्हा राजपदाची स्थापना केली. हाउस ऑफ् लार्ड् सहि पुन्हा स्थापन करण्यांत आलें.

स्टुअर्ट घराण्याची पुनः स्थापना :–बारा वर्षें पर्यंत राजपद खंडित झालें होतें तें पुन्हा १६६० मध्यें सुरू झालें. स्टुअर्ट घराण्याच्या वारसाला दुसरा चार्ल्स म्हणून राजपदावर बसविण्यांत आलें. ह्या चार्ल्सने पार्लमेंटची सत्ता मान्य केली व अनेक आश्वासनें दिलीं. आपल्या पंचवीस वर्षांच्या कारकीर्दीत त्याने पार्लमेंटशीं भाडणें केलीं पण प्रकरण विकोपाला जाऊं दिलें नाही. त्याच्या नंतर त्याचा भाऊ दुसरा जेम्स राजा झाला. हा अगदी असहिष्णु व हेकट होता. थोडयाच काळांत त्याचें व पार्लमेंटचें पटेनासें झालें. कांही कायद्यांची अंमलबजावणी त्याने स्थगित केली आणि त्या बरोबर पार्लमेंटने त्याला पदभ्रष्ट करण्यासाठी

योजना आंखावयाला सुरुवात केली. पार्लमेंटच्या पुढाऱ्यांनी हॉलंड मधील ऑरेंज संस्थानाचा अधिपति विलियम् (William of Orange) याला लोकांचें स्वातंत्र्य रक्षण करण्यासाठी येण्याला आवाहन केलें. विलियम् १६८८ मध्यें सैन्य घेऊन आला व जेम्स फ्रान्सला पळून गेला. स्टुअर्ट घराण्याचा अस्त झाला.

रक्तविहीन क्रांति

ऑरेंजच्या विलियम्ने आपल्या सैन्यासह इंग्लंडच्या भूमीवर पाय ठेवताच दुसरा जेम्स फ्रान्सला पळून गेला. लढाई झाली नाही. रक्तपात झाला नाही. रक्तपाता शिवायच पार्लमेंटच्या हातीं सत्ता आली. म्हणून ह्या घटनेला रक्तविहीन क्रांति (Bloodless Revolution) म्हणतात. पार्लमेंटने विलियम् व त्याची पत्नि मेरी यांना संयुक्तरीत्या सिंहासनावर बसविलें. क्रांतिमुळे जी सत्ता हातीं आली होती ती पुन्हा जाऊं नये व क्रांतीच्या परिणामांना स्थायी स्वरूप प्राप्त व्हावें म्हणून पार्लमेंटने बिल् ऑफ् राइट्स (Bill of Rights) नांवाचा कायदा १६८९ मध्यें केला. ह्या कायद्यांत तो पर्यंत अस्तित्वांत आलेल्या सर्व राजकीय रूढि व प्रथा यांचा समावेश करण्यांत आला. राजाने पार्लमेंटच्या सम्मति शिवाय कायदा करूं नये, कर लादूं नये, पार्लमेंटच्या निवडणुका 'स्वतंत्र' रीतीने कराव्या, पार्लमेंटचीं अधिवेशनें वरचेवर बोलवावीं, पार्लमेंटच्या सभासदांना संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य व चर्चा स्वातंत्र्य असावें इत्यादि कलमें त्यांत होतीं. विशेषतः सतराव्या शतकांत अनिर्बंध सत्ता वापरूं इच्छिणाऱ्या राजांनी जें जें केलें किंवा करण्याचा प्रयत्न केला तें राजाला करूं न देण्यावर भर देण्यांत आला होता. या कायद्याच्या जोडीला म्युटिनी ॲक्ट (Mutiny Act) नांवाचा आणखी एक कायदा पार्लमेंटने केला. या कायद्याने राजाला सैन्य बाळगण्याचा व लष्करी कायदा पुकारण्याचा अधिकार देण्यांत आला. पण हा कायदा एक वर्षांसाठीच करण्यांत आला होता. म्हणजे राजाला पुढे सैन्य ठेवायचें झाल्यास पुन्हा पार्लमेंटची सम्मति घेणें आवश्यक झालें. एक प्रकारें दरवर्षी एकदा तरी पार्लमेंटची सभा बोलावणें राजाला भाग पडावें अशी योजना पार्लमेंटने करून ठेवली. ही प्रथा अजूनहि चालूं आहे.

१६८८ च्या क्रांतीने राजाची सत्ता मर्यादित केली. पार्लमेंटला सर्वश्रेष्ठ बनविलें. त्या नंतर राजाला पूर्वीची अमर्याद सत्ता कधीहि प्राप्त झाली नाही. ब्रिटिश संविधानाचा आराखडा आता पूर्ण झाला होता. त्या नंतरच्या काळांत केवळ मूलभूत गोष्टींचा विकास करण्याचेंच काम उरलें होतें. तें कमाक्रमाने होत गेलें. त्या क्रांति नंतरच्या काळांत पुढील महत्वाचे बदल संविधानांत घडून आले– (१) राजाची सत्ता क्रमशः कमी होत गेली; (२) मंत्रिमंडळाचा उदय होऊन

विकास झाला; (३) हाऊस ऑफ् कॉमन्सचें लोकशाहीकरण झालें; (४) हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे अधिकार कमी झाले; आणि (५) पक्षपद्धतीचा विकास झाला. यां पैकी मंत्रिमंडळा विषयीं थोडें विवेचन इथे करावयाचें आहे. बाकीच्या घटनांचें विवेचन तद्विवषयक प्रकरणांमध्यें करण्यांत यावयाचें आहे.

मंत्रिमंडळाचा उदय

राजा व पार्लमेंट यांच्या दरम्यान सत्तेसाठी स्पर्धा सुरू होती त्याच काळात एक महत्वाची घटना घडत होती. क्यूरिया रेजिस् मधून निर्माण झालेली प्रिव्ही-कौन्सिल हळूहळू सत्तावान होत होती. ह्या कौन्सिलच्या सभासदांची संख्याहि बरीच वाढली होती. एका वेळीं ती चाळीसच्या जवळ पास पोंचली होती. त्या कौन्सिलचे अधिकार केवळ सल्ला देण्या पुरतेच मर्यादित असले तरी प्रत्यक्ष व्यवहारांत ती राजाचे बरेच अधिकार वापरीत होती. पार्लमेंटचाहि कौन्सिलला पाठिंबा होता. तिचें महत्व चांगलेंच वाढलें होतें.

दुसऱ्या चार्लसंच्या वेळेस कौन्सिलची सभासदसंख्या बरीच वाढलेली असल्यामुळे बहुतेक कामें कमिटयांच्या द्वारांच करण्यांत येत असत. दुसऱ्या चार्लसंने संपूर्ण कौन्सिलला सल्ला मसलतीसाठी न बोलावतां आपल्या पांच मित्रांनाच बोलावण्याची पद्धत सुरू केली. या गृहस्थांच्या नांवांच्या आद्याक्षरांवरून ह्या गटाला 'कॅबाल' (CABAL) कॅबिनेट हें नांव पडलें.[1] प्रिव्ही कौन्सिलच्या इतर सदस्यांना व पार्लमेंटलाहि ही घटना आवडली नाही. त्यांनी ती दडपून टाकण्याचा प्रयत्न केला, पण त्यांत यश मिळालें नाही. हळूहळू कॅबाल कॅबिनेटचा विकास झाला व सर्व सत्ता तिच्या हातीं आली. मात्र पार्लमेंटने ह्या मंत्रिडमंळाला आपल्या नियंत्रणा खाली आणलें. पुढे अठराव्या शतकाच्या मध्याच्या सुमाराला प्रधानमंत्र्याचें पद निर्माण झालें, मंत्रिमंडळपद्धतीचीं तत्वें विकसित झालीं, आणि आजचें मंत्रिमंडळ अस्तित्वांत आलें. मंत्रिमंडळा विषयीं सविस्तर विवेचन त्या वरील प्रकरणांत येणारच आहे.

अठराव्या शतकाच्या शेवटा पर्यंत ब्रिटिश संविधानाचा पूर्ण विकास झाला होता. खरें म्हणजे ब्रिटिश संविधानाचा विकास पूर्ण झाला हें म्हणणें बरोबर नाही. कारण तें सारखें विकसित होतच आहे. एकोणिसाव्या शतकांत व चालू शतकांतहि संविधानांत बरेच बदल झाले आहेत. वरचेवर असे बदल होतच राहणार, कारण हें संविधान अलिखित असून विकास पावलेलें आहे.

१–या पांच जणांचीं नांवें अशी होतीं—Clifford, Ashley, Buckingham, Arlington, and Lauderdale,

३ : : : राजा व राजपद

ब्रिटिश संविधानांत राजा व राजपद यांना अतिशय महत्व आहे. राजपद ही संविधानांतील सर्वप्रथम व प्राचीन संस्था आहे. अँग्लो-सॅक्सन् काळांत राजपद निर्माण झालें तेव्हां पासून तें अखंड (क्रॉम्वेलच्या कारकीर्दीची अकरा वर्षें वगळून) चालू आहे. त्याचें सातत्य टिकून आहे. ब्रिटिशांना आपल्या राजाचा व राजपदाचा अतिशय अभिमान आहे. ब्रिटिश संविधानाचा इतिहास एका दृष्टीने राजपदाचाच इतिहास आहे. प्रारंभीं निरंकुश असलेली राजसत्ता लोकांच्या नियंत्रणा खाली कशी आली हाच संविधानाच्या विकासाचा गाभा आहे. राजपद निर्माण होऊन त्याच्या स्वरूपांत कसा बदल होत गेला ह्याचा थोडक्यांत इतिहास पाहणें उद्-बोधक ठरेल.

राजपदाचा इतिहास

अँग्लो–सॅक्सन काळांत, म्हणजे ईसवी सनाच्या पांचव्या शतका पासून तों अकराव्या शतका पर्यंतच्या काळांत, केव्हां तरी राजपद निर्माण झालें. निश्चित असा काळ दाखवितां येत नाही. तरी आठव्या शतकाच्या सुमाराला राजपद निर्माण झालें असावें असें अनुमान करतां येईल. सॅक्सन् काळांत राजाला निरंकुश सत्ता नव्हती. विटानचें बरेंच नियंत्रण राजावर होतें. इ. स. १०६६ मध्यें नॉर्मंडीच्या विलियमने इंग्लंडवर आक्रमण करून राजपद बळकावलें. नॉर्मन् राजांच्या काळांत राजाचें महत्व अतिशय वाढलें व तो निरंकुश सत्ताधारी बनला. विलियम्च्या वारसांनी अनिर्बंध सत्ता वापरली. महासमिति (Great Council) व लहान समिति (Curia regis) अशा दोन समित्या राजाला सल्ला देण्यासाठी होत्या. पण राजा त्यांच्या सल्ल्याने वागण्यास बांधलेला नव्हता. परंतु पुढे दुसऱ्या हेन्रीच्या मुलांच्या––पहिला रिचर्ड व जॉन् प्लँटॅजेनेट––कारकीर्दींत राजाच्या सत्तेला आव्हान देण्यांत आलें. तेव्हां पासून राजा व त्याचे सरदार, आणि नंतर राजा व लोक यांच्या दरम्यान सत्तेसाठी कलह सुरू जाला. त्यांत लोकांचा जय होऊन राजसत्ता नाममात्र बनली.

जॉन प्लँटॅजेनेटच्या अरेरावी वागण्यामुळे व त्याच्या एकंदर दुर्गुणांमुळे

सरदार-जागिरदारांनी त्याच्या सत्तेला आळा घालण्याचें ठरविलें व १५ जून १२१५ ह्या दिवशीं मॅग्ना कार्टा म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या कराराला मान्यता द्यावयास त्याला भाग पाडलें. ह्या कराराने राजाचे कर लादण्याचे व इतर तऱ्हेने द्रव्य गोळा करण्याचे अधिकार मर्यादित करण्यांत आले. त्याच प्रमाणे लोकांच्या स्वातंत्र्याला मान्यता मिळविण्यांत आली. जॉनने व त्याच्या नंतरच्या राजांनी मॅग्ना कार्टाला वेळोवेळीं मान्यता दिली पण त्यांचें पालन फारसें केलें नाही.

ह्याच जॉन राजाने लोकांचे 'प्रतिनिधि' बोलावून त्यांच्या सम्मतीने कर बसविण्याची पद्धत १२१३ मध्ये सुरूं केली. तिचा परिणाम म्हणून पार्लमेंट निर्माण झालें. पहिल्या एडवर्डने १२९५ मध्यें जी सभा बोलावली होती ती 'मॉडेल् पार्लमेंट' म्हणून प्रसिद्ध आहे. तेव्हां पासून पुढे पार्लमेंटचा विकास झाला. राजाच्या सत्तेला एक प्रतिस्पर्धी निर्माण झाला.

ट्यूडर घराणें राजपदावर आलें (१४८५) त्या वेळीं पार्लमेंट एक स्थायी स्वरूपाची संस्था बनलें होतें. त्याला डावलून राज्यकारभार करणें कठीण होतें. परंतु ह्या घराण्यांतील राजे मुत्सद्दी व तडफदार होते. त्यांनी पार्लमेंटला सांभाळून अनिर्बध सत्ता वापरली. सातवा व आठवा हेन्री, आणि राणी एलिझाबेथ पहिली हे ह्या घराण्यांतील प्रसिद्ध राजे होते.

एलिझाबेथ राणी नंतर राजपदाचा वारसा स्कॉटलंडच्या जेम्स स्टुअर्टकडे गेला. १६०३ मध्यें तो पहिला जेम्स म्हणून इंग्लंडचा राजा झाला, व स्टुअर्ट घराण्याच्या कारकीर्दीला सुरुवात झाली. ह्या घराण्यांतील सर्वच राजे दुराग्रही व अधोरणी होते. त्यांना ट्युडर घराण्यांतील राजांप्रमाणे पार्लमेंटला सांभाळून अनिर्बंध सत्ता वापरण्याचें तंत्र साधलें नाही. पहिला जेम्स तर राजाच्या ईश्वरी अधिकारांचा पुरस्कर्ता होता. पार्लमेंटचें व त्याचें कधीच पटलें नाही. त्याचा काल कसा तरी निभावला. त्याच्या नंतर पहिला चार्ल्स राजा झाला. ह्यानेहि पार्लमेंटशीं भांडण केलें, अकरा वर्षें पार्लमेंटची सभाच बोलावली नाही. पार्लमेंट शिवायच राज्य केलें. शेवटीं स्कॉटलंडशीं केलेल्या युद्धामुळे त्याला पैशाची गरज भासली व १६४० मध्यें पार्लमेंटची सभा बोलावणें भाग पडलें. पार्लमेंटने त्याच्या आर्थिक मागण्यांना सम्मति तर दिली नाहीच, उलट त्यच्या विरुद्ध बंड करण्याचा लोकांना सल्ला दिला. १६४२ मध्यें राजा व पार्लमेंट यांच्या दरम्यान युद्ध सुरू झालें. त्यांत राजाचा पराभव झाला. चार्ल्सला अपराधी ठरवून १६४९ मध्यें फाशी देण्यांत आलें.

पार्लमेंटच्या सैन्याचा पुढारी ऑलिव्हर क्रॉम्वेल हा होता. ह्याने विजयाच्या धुंदींत अतिरेक केला. राजपद व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स नष्ट केले. स्वतः

सर्वाधिकारी बनला. एक लिखित राज्यघटना अमलांत आणून इंग्लंडच्या गण-राज्याचा संरक्षक म्हणून त्याने राज्य केलें. १६५८ मध्यें तो मरण पावला. १६६० मध्यें पार्लमेंटने स्टुअर्ट घराण्यांतील एक वारस आणून त्याला दुसरा चार्ल्स म्हणून सिंहासनावर बसविलें. ह्या घटनेला 'रेस्टोरेशन ऑफ् मॉनर्की' (Restoration of Monarchy)म्हणतात.

दुसरा चार्ल्स (१६६०–८५) हा पार्लमेंटने गादीवर बसविलेला राजा असल्यामुळे पार्लमेंटच्या विरुद्ध जाऊं शकला नाही. पार्लमेंटशी त्याने भांडणें केलीं, पण तीं विकोपाला जाऊं दिलीं नाहीत. त्याच्या नंतर त्याचा भाऊ दुसरा जेम्स (१६८५–८८) राजा झाला. हा अतिशय उन्मत्त व हेकट होता. तीनच वर्षांत ह्याने पार्लमेंटला इतकें नाराज केलें की पार्लमेंटच्या प्रमुख सभासदांनी त्याला पदच्युत करण्याचा कट रचला. हॉलंड मधील ऑरेंज नांवाच्या संस्थानाचा अधिपति विलियम् (दुसऱ्या जेम्सची मुलगी मेरी हिचा पति) ह्याला पार्लमेंटने पाचारण केलें. विलियम् आपल्या सैन्यासह ५ नोव्हेंबर, १६८८ या दिवशीं इंग्लंडच्या किनाऱ्यावर उतरला आणि जेम्स फ्रान्सला पळून गेला. रक्तविहीन क्रांति झाली. पार्लमेंटने जेम्सच्या पदच्युतीची घोषणा केली व विलियम् आणि मेरी यांना संयुक्तरीत्या सिंहासनावर बसविलें.

ह्या वेळे पासून राजाच्या सत्तेला ओहोटी लागली. पार्लमेंटने राजाला पदच्युत करण्याचा व सिंहासनावर बसवण्याचा अधिकार मिळविला. 'बिल् ऑफ् राइट्स' नांवाचा कायदा करून राजाच्या अधिकारावर मर्यादा घातल्या. राजाने सैन्य ठेवून पार्लमेंटशी युद्ध करण्याचा प्रसंग येऊं नये अशी तरतूद म्युटिनी ॲक्टने केली. तसेंच 'ॲक्ट ऑफ् सेटल्मेंट' हा कायदा करून राजपदाचा वारसाहि ठरविला.

विलियम् व मेरी (१६८८–१७०२) व त्यांच्या नंतर राणी ॲन् (१७-०२–१४) यांनी पार्लमेंटच्या सहकार्याने पण बऱ्याच प्रमाणांत स्वतंत्र रीत्या राज्यकारभार केला. ॲन् नंतर १७०१ च्या 'ॲक्ट ऑफ् सेटल्मेंट' च्या तरतुदीनुसार इंग्लंडच्या राजपदाचा वारसा जर्मनींतील हॅनॉव्हर (Hanover) नांवाच्या एका लहान संस्थानाच्या अधिपतीची विधवा पत्नि सोफिया (ही पहिल्या जेम्सची नात होती) हिच्या वारसाकडे गेला. आणि पहिला जॉर्ज इंग्लंडचा राजा झाला.

दरम्यान दुसऱ्या चार्ल्सच्या काळा पासून मंत्रिमंडळाचा उदय होऊन चांगलाच विकास झाला होता. पहिला जॉर्ज राजा झाला तेव्हां प्रिव्ही कौन्सिलच्या ऐवजी मंत्रिमंडळ राज्यकारभार करूं लागलें होतें.

पहिला जॉर्ज (१७१४–२७) व दुसरा जॉर्ज (१७२७–६०) हे दोघेहि जन्माने जर्मन होते. त्यांना इंग्रजी भाषा येत नव्हती आणि इंग्लिश राजकारणांत त्यांना कांही गोडी नव्हती. म्हणून त्यांनी मंत्रिमंडळाच्या बैठकीला जाणें बंद केलें. राजा मंत्रिमंडळाच्या बैठकीचा अध्यक्ष राहात असे व कामकाजाचें दिग्दर्शन करीत असे. हीं कामें सर रॉबर्ट वॉल्पोल् नांवाच्या मंत्र्यावर सोपविण्यांत आलीं. वॉल्पोल् अतिशय हुशार मंत्री होता. १७२० ते १७४२ त्याने हें काम केलें. तो इंग्लंडचा पहिला प्रधान मंत्री झाला. मंत्रिमंडळाच्या सर्व प्रथा त्याने निर्माण केल्या. राजा नाममात्र बनला. मंत्रिमंडळ पार्लमेंटला जबाबदार राहून राज्य-कारभार करूं लागलें.

तिसरा जॉर्ज (१७६०–१८२०) राजा झाला तेव्हां राजसत्ता नाममात्र बनली होती. त्याला इंग्लंडच्या राजकारणांत गोडी होती. तो जर्मन राहिला नव्हता. आपण अनिर्बंध सत्ता वापरावी अशी त्याची आकांक्षा होती. त्याने बराच प्रयत्नहि केला. पार्लमेंट मध्यें आपला पक्ष निर्माण करून पार्लमेंटला ताब्यांत घेण्याचा प्रयत्न केला. पण पार्लमेंटने त्याच्या प्रत्येक कृत्याला तोड असे कायदे केले. त्याला यश मिळालें नाही.

चौथा जॉर्ज (१८२०–३०) व त्याचा भाऊ चौथा विलियम् (१८३०-३७) यांनी घटनात्मक राजे म्हणूनच राज्य केलें. त्यांनी घटनात्मक राजतंत्राच्या कल्प-नेला बळकटी आणली. त्यांच्या कारकीर्दीत अनेक सुधारणा झाल्या. हाउस ऑफ् कॉमन्सचें लोकशाहीकरण सुरू झालें. पार्लमेंटची सत्ता शिगेला पोंचली.

राणी व्हिक्टोरिया (१८३७–१९०१) घटनात्मक राणीच होती. पण तिनें राजकारणावर बराच प्रभाव पाडण्याचा प्रयत्न केला. तिच्या काळीं डिस्रायली व ग्लॅडस्टन हे दोन नामांकित प्रधान मंत्री झाले. त्यांनी आलटून पालटून अनेक वेळा प्रधान मंत्रीपद भूषविलें. त्यांच्या प्रभावामुळे राणीला आपला प्रभाव पुरेसा पाडतां आला नाही.

व्हिक्टोरिया राणी नंतर सातवा एडवर्ड (१९०१–१०) राजा झाला. पण त्याची कारकीर्द लहानच झाली. कांही विशेष घडलें नाही.

पांचवा जॉर्ज (१९१०–३५) घटनात्मक राजा होता. त्याने प्रधान मंत्री हा हाउस ऑफ् कॉमन्स मधील असावा ही प्रथा पाडली. १९२३ मध्यें लॉर्ड कर्झन व बाल्डविन हे दोघे प्रधान मंत्रिपदाचे इच्छुक होते. राजा कुणा-लाहि तें पद देऊं शकत होता. त्याने बाल्डविनला तें पद दिलें. तेव्हां पासून ही प्रथा अस्तित्वांत आली.

आठव्या एडवर्डला (१९३६) त्याच्या विवाह विषयक कारणामुळे राज्य-त्याग करावा लागला. व त्याचा धाकटा भाऊ सहावा जॉर्ज (१९३६–५२) राजा झाला. सहाव्या जॉर्जला राजाला आवश्यक असें शिक्षण देण्यांत आलें नव्हतें. त्याच्या ठिकाणीं तोतरेपणा सारखीं कांही व्यंगें होतीं. प्रकृतीने तो दुबळा होता. तरी त्याची कारकीर्द फार यशस्वी झाली. विशेषतः दुसऱ्या महायुद्धांत राजाने व राजघराण्यांतील इतर मंडळींनी जें धीरोदात्त वर्तन केलें व लोकाभिमुखता दाखविली त्यामुळे राजघराणें अतिशय लोकप्रिय झालें. एक प्रकारें सहाव्या जॉर्जने राजपद सुस्थिर केलें असें म्हणावयास हरकत नाही.

१९५२ पासून दुसरी एलिझाबेथ सिंहासनाधिष्ठित झाली आहे. तीहि घटनात्मक राणी आहे. अद्याप तिच्या कारकीर्दीत संविधानाच्या दृष्टीने महत्वाची घटना घडली नाही. कांही झालें तरी आता इंग्लंडच्या सार्वभौमांना निरंकुश सत्ता वापरतां येणार नाही. या त्यांच्या दुर्बलतेंतच त्यांचें सामर्थ्य आहे. म्हणूनच राजपद टिकून आहे.

राजा आणि राजपद

ब्रिटिश संविधानांत तत्त्व आणि व्यवहार यांत महदंतर आहे हें आपण पूर्वी पाहिलेंच आहे. त्याचें प्रत्यक्ष उदाहरण म्हणजे राजा, त्याचें स्थान व अधिकार हें होय. तत्त्वतः राजा आजहि सार्वभौम आहे व त्याची सत्ता निरंकुश आहे. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र राजा केवळ नाममात्र आहे आणि त्याच्या सत्तेवर पार्लमेंटचें नियंत्रण आहे. ही वस्तुस्थिति राजा व राजपद (King and Crown) यांच्यामध्यें फरक करून दाखविण्यांत येतें.

ब्रिटिश संविधानाच्या परिभाषेंत अनेक सूक्ष्म भेद आहेत, पण राजा व राजपद, किंवा राजा ही व्यक्ति व राजपद ही संस्था, यांतील भेदा इतका महत्वाचा दुसरा भेद नाही असें ग्लॅडस्टनने म्हटलें होतें. राजाला अमुक अधिकार आहेत; राजा हें करूं शकतो, तें करूं शकतो, असें आजहि म्हटलें जातें पण प्रत्यक्षांत मात्र तो कांही करीत नाही असें दिसतें. वॉल्टर बेजहॉटने लिहिलें होतें की 'राणी व्हिक्टोरिया सैन्य व आरमार बरखास्त करूं शकते, कॉर्नवालचा देश देऊन शांततेचा तह करूं शकते, ब्रिटानी जिंकण्यासाठी युद्ध सुरू करूं शकते, प्रत्येकाला लॉर्ड ही पदवी देऊं शकते, सर्व अपराध्यांना माफी देऊं शकते, आणि विचार केला असतां भयंकर वाटतील अशा इतर अनेक गोष्टी करूं

शकते.'[1] कायद्याच्या दृष्टीने हें बरोबर असलें तरी वस्तुस्थितीला धरून नाही. हें सर्व आता राजा (किंवा राणी) करूं शकत नाही, तर राजपद करूं शकतें. हें स्पष्टपणें कळण्यासाठी राजा व राजपद यांतील फरक समजणें आवश्यक आहे.

राजा एक व्यक्ति आहे, राजपद ही संस्था आहे. राजा मर्त्य आहे, तो मृत्यु पावतो. पण राजपद अमर्त्य आहे, टिकणारें आहे. 'हेन्री, एडवर्ड, किंवा जॉर्ज मृत्यु पावतील, पण राजा त्या सर्वांना पुरून उरतो' असें ब्लॅक्स्टनने म्हंटलें आहे. एका राजाच्या मृत्युमुळे राजपदाच्या अधिकारांत व कार्यांत कसलाहि फरक पडत नाही. 'राजपद ही कृत्रिम किंवा वैधानिक व्यक्ति आहे; ती रक्तमांसाची बनलेली नाही, व ती कधीहि मृत्यु पावत नाही.'[2] 'राजा मृत्यु पावला आहे राजा चिरायु होवो.'[3] ह्या म्हणण्यांत देखील हा फरक स्पष्ट होतो. पहिल्या वाक्यार्धा मध्यें राजा म्हणजे व्यक्ति व दुसऱ्या वाक्यार्धांतील राजा म्हणजे संस्था. राजा ही व्यक्ति मृत झाली असली तरी राजपद चिरायु होवो असा त्याचा अर्थ आहे.

राजा म्हणजे काय हें समजणें कठीण नाही. पण राजपदाची कल्पना ग्रहण करणें कांहीसें कठीण आहे. ती एक कल्पना असल्यामुळे समजून घ्यावी लागते. थोडक्यांत असें म्हणतां येईल की सर्व शासनविभागाला मिळून राजपद ही संज्ञा आहे. एका लेखकाने 'राजपद हा शब्द सरकारच्या सर्व अधिकारांचा प्रतिनिधि असून शासनविभाग या शब्दाचा समानार्थी आहे' असें त्याचें वर्णन केलें आहे.[4] अमेरिकेंत ज्याला प्रशासन (administration) म्हणण्यांत येतें तेंच राजपद (Crown) या शब्दाने व्यक्त केलें जातें. इंग्लंडांत त्याला सरकार (Government) असेंहि म्हणतात, म्हणजे मंत्रिमंडळ व स्थायी नोकरवर्ग यांच्या समुच्चयाचें राजपद हें प्रतीक आहे. सांसदीय लोकतंत्राच्या दृष्टीनेहि असा फरक करणें आवश्यक आहे. त्यामुळे अनेक गोष्टी साधल्या आहेत व राज्यकारभाराची

1—Walter Bagehot: "that Queen Victoria could disband the army, dismiss the navy, make a peace by the cession of Cornwal, begin a war for the conquest of Brittany, make every subject a peer, pardon all offenders, and do other things too frightful to contemplate." राणी व्हिक्टोरियाच्या नजरेला हें विधान आणून दिल्या नंतर "Oh, the wicked man to write such a story, surely my people do not believe him." असे उद्गार तिने काढल्याचें सांगतात.

2—Prof. Munro : "The Crown is an artificial or juristic person; it is not incarnate, and it never dies."

3—'The King is dead, long live the king.'

4—'The term, the crown, represents the sum total of governmental powers and is synonymous with the Executive.' Quoted by A. Nandy in his 'An Introduction to Political Science',

सोय झाली आहे. म्हणून सिडने लो याने 'a convenient working hypothesis' असें राजपदाचें वर्णन केलें आहे.

राजा व राजपद यांच्यांतील फरक आणखी एका गोष्टीने समजूं शकतो. राजाचे अधिकार कमी होत आहेत व राजपदाचे वाढत आहेत. लोकशाहीच्या वाढी बरोबरच राजपदाचे अधिकारहि वाढले आहेत. हें विधान विसंगत वाटतें, पण तें खरें आहे. सरकारचीं कार्ये व जबाबदाऱ्या हीं सारखीं वाढत आहेत. त्या पार पाडण्यासाठी सरकारचे अधिकारहि वाढविणें आवश्यक आहे. म्हणजेच राजपदाच्या अधिकारांत वाढ होणें अपरिहार्य आहे. प्रदत्त विधेयकामुळेहि राजपदाचे अधिकार वाढत आहेत. राजा मात्र नाममात्र वनला आहे. तो केवळ राष्ट्राच्या ऐक्याचें प्रतीक आहे.

वरील विवेचना वरून राजा व राजपद यांमधील भेद स्पष्ट होईल. थोडक्यांत, राजा ही व्यक्ति आहे, राजपद ही संस्था आहे; राजा मर्त्य आहे, राजपद निर्जीव संस्था असल्यामुळे टिकाऊ आहे, राजाचे अधिकार कमी झाले आहेत, व राजपदाचे वाढत आहेत. एकेकाळीं जे अधिकार राजाचे होते ते आज राजपदाकडे गेले आहेत व राजपदाच्या नांवाने मंत्री ते अधिकार वापरतात.

राजपदाचे अधिकार

राजपदाचे अधिकार म्हणजे मूळचे राजाचेच अधिकार. आता राजा ते वापरूं शकत नाही म्हणून त्यांना राजपदाचे अधिकार म्हणतात. राजपदाच्या अधिकाराचीं दोन उगमस्थानें आहेत : परमाधिकार (**Prerogative**) आणि विधिनियम (Statute). विधिनियम म्हणजे पार्लमेंटने केलेला कायदा. पार्लमेंटच्या कायद्याने एखादी नवी जबाबदारी सरकारवर टाकली की ती पार पाडण्यासाठी नवे अधिकार राजपदाला प्राप्त होतात. अशा प्रकारें राजपदाच्या अधिकारांत प्रत्यहीं वाढ होत असते. पण परमाधिकार म्हणजे काय ? राजाला राजा म्हणून आपोआप प्राप्त झालेले अधिकार ते परमाधिकार. हे अधिकार कुणीहि दिलेले नसतात. कालौघांत आपोआप राजाला प्राप्त होतात, आणि सर्वजण ते मान्य करतात. कुणीहि त्याला विरोध करीत नाही. एक प्रकारें वहिवाट व परंपरा यांच्यामुळे राजाला ते प्राप्त झालेले असतात. न्यायालयांच्या निर्णयांमुळे देखील राजाला परमाधिकार प्राप्त होऊं शकतात. 'राजाने स्वत:च्या मर्जीनुसार वापरावयाच्या अधिकारांपैकी जे शिल्लक उरले असतील व कायद्याने जे राजाच्या हातीं ठेवले असतील ते' असें परमाधिकारांचें वर्णन प्रो. डायसीने

केलें आहे.[1] परमाधिकाराचीं उदाहरणें म्हणून राजपदाचे पुढील अधिकार दाखवितां येतील–पार्लमेंटची सभा बोलाविणें, स्थगित करणें व पार्लमेंटचें विसर्जन करणें; लॉर्ड ही पदवी देणें; मंत्री व न्यायाधीश यांच्या नेमणुका करणें; युद्धाची घोषणा करणें व शांततेचा तह करणें; अपराध्यांना क्षमा इत्यादि. परमाधिकार हे राजाचे अंगभूत अधिकार असले तरी पार्लमेंटचें त्यांच्यावर नियंत्रण आहे. स्टुअर्ट घराण्यांतील राजांनी आपले परमाधिकार पार्लमेंटच्या अधिकारकक्षेच्या बाहेर आहेत असा दावा मांडला होता. पण पार्लमेंटने तो मान्य केला नाही. आणि १६८८ च्या क्रांति नंतर परमाधिकारहि पार्लमेंटच्या नियंत्रणा खाली आले. आता पार्लमेंट राजाचे परमाधिकारहि कमीजास्त करूं शकतें किंवा ते अजिबात नष्टहि करूं शकतें. राजपदाचे सध्याचे अधिकार परमाधिकारावर आधारलेले असले तरी पार्लमेंटने त्यांच्या स्वरूपांत बदल केला आहे, त्यांच्यावर मर्यादा घातल्या आहेत. म्हणून बरेच अधिकार दोन्ही उगमस्थानांतून निर्माण झालेले आहेत असें दिसून येईल.

राजपदाच्या अधिकाराचे पुढील प्रमाणे वर्गीकरण करतां येईल—(१) शासनविषयक अधिकार, (२) राजनैतिक अधिकार, (३) विधिविषयक अधिकार, (४) न्यायविषयक अधिकार, आणि (५) इतर अधिकार.

शासनविषयक अधिकार :–सर्व शासनाधिकार राजपदाच्या ठिकाणीं केंद्रित झाले आहेत. राजपद सर्वश्रेष्ठ प्रशासक आहे. राज्यकारभाराची संपूर्ण जबाबदारी राजपदावर आहे. प्रमुख प्रशासक म्हणून शासनाला मार्गदर्शन करणें, शासनाचें धोरण ठरविणें, शासनाचें नियमन करणें, व कायद्याची अंमलबजावणी करणें, इत्यादि अधिकार राजपदाला आहेत. हीं सर्व कार्यें निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांच्या द्वारां करावीं लागतात म्हणून अनेक अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करण्याचा अधिकार राजपदाला आहे. मंत्रिमंडळ, सचिवालयाचे सर्व अधिकारी न्यायाधीश, सैन्याधिकारी, व इतर सहस्रावधि अधिकारी आणि प्रमंडलें यांच्या नेमणुका राजपदाकडून करण्यांत येतात. कांही अपवाद वगळून सर्व अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्याचा अधिकारहि राजपदाला आहे. राजपद सर्व संरक्षक दलांचें सरसेनापति आहे. युद्धाची घोषणा करण्याचा व शांततेचा तह करण्याचा अधिकारहि राजपदाला आहे. राज्याचा प्रमुख या नात्याने दया दाखविण्याचा परमाधिकार राजपदाला आहे. गृहमंत्र्याच्या सल्ल्यानुसार हा अधिकार वापरण्यांत येतो.

1—Prof. Dicey : the residue of discretionary or arbitrary authority which at any time is legally left in the hands of the crown."

राजनैतिक अधिकार :--परराष्ट्रीय संबंधाचीं सर्व कार्यें राजपदाच्या नांवानेच केलीं जातात. राजदूत, वकील, व परराष्ट्रांत पाठवावयाचे इतर अधिकारी यांच्या नेमणूका राजपदाकडून केल्या जातात. त्याच प्रमाणे परराष्ट्रांकडून आलेल्या अशा सर्व अधिकाऱ्यांचा स्वीकार राजपदाच्या नांवानेच करण्यांत येतो. आंतरराष्ट्रीय परिषदा किंवा संयुक्त राष्ट्रसंघ यांच्या साठी पाठवावयाचे प्रतिनिधि किंवा प्रदूत राजपदा कडूनच पाठवले जातात. परराष्ट्रांशीं राजनैतिक संबंध ठेवणें किंवा तोडणें, एखाद्या राज्याला वैधानिक मान्यता देणें किंवा न देणें वगैरे अधिकार राजपदालाच आहेत. युद्धाची घोषणाहि राजपद करू शकतें. अर्थात् पार्लमेंटचें सहाय्य मिळाल्या शिवाय युद्ध चालविणें शक्य नाही. पण पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धाच्या वेळीं मंत्रिमंडळाने आधी युद्धघोषणा केली व नंतर पार्लमेंटपुढे निवेदन केलें. एकदा मंत्रिमंडळाने युद्धघोषणा केल्यावर पार्लमेंट सहसा सम्मति नाकारीत नाही. कारण आंतरराष्ट्रीय परिस्थितीचें संपूर्ण ज्ञान पार्लमेंटला नसतें व तें मंत्रिमंडळाला असतें. म्हणून पार्लमेंट त्याच्यावर विश्वास ठेवतें.

परराष्ट्रांशी तह व करार करण्याचा अधिकारहि राजपदालाच आहे. दुसरी कोणतीहि सत्ता हें कार्य करूं शकत नाही. प्रत्येक तह किंवा करार पार्लमेंटपुढे ठेवलाच पाहिजे असें बंधन नाही. कांही वेळेला तहाच्या कलमांतच पार्लमेंटची मान्यता घेण्याची अट ठेवलेली असते. अशा तहांना मात्र पार्लमेंटपुढे ठेवावें लागतें. एखादा महत्वाचा तहनामा किंवा करार मंत्रिमंडळ आपण होऊन पार्लमेंटपुढे ठेवतें. पण याचा अर्थ प्रत्येक तहनामा पार्लमेंटला सादर केला जाईल असें नाही. मजूर पक्षाचे पुढारी प्रत्येक तहनामा व करार पार्लमेंटपुढे ठेवलाच पाहिजे असा आग्रह धरीत असत. पण १९४५ मध्यें त्या पक्षाने मंत्रिमंडळ बनविलें तेव्हां त्यांना कळून चुकलें की असें करणें व्यवहार्य नाही. त्यांनीहि सर्व करार व तहनामे पार्लमेंट पुढे ठेवले नाहीत.

ब्रिटिश साम्राज्यांतील वसाहतींचा राज्यकारभार राजपदाकडूनच चालविला जातो. राजपदाने नेमलेले अधिकारी अशा सर्व वसाहतींचा व प्रदेशांचा कारभार पाहतात. राष्ट्र कुटुंबामध्यें जे स्वयंशासित प्रदेश आहेत--कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, द. आफ्रिका वगैरे--त्यांच्यावर राजपदाचें कांही नियंत्रण नाही. तरी त्या प्रदेशांचे प्रमुख--गव्हर्नर जनरल्--राजपदाकडूनच नेमले जातात.

विधिविषयक अधिकार :--कायदे करण्याच्या क्षेत्रांतहि राजपदाला बरेच अधिकार आहेत. एके काळीं सर्व कायदे राजाच करीत असे. राजाज्ञा म्हणजेच कायदा अशी परिस्थिति होती. राजाला कायदे करण्याचा अंगभूत अधिकार आहे असें राजसत्तेचे समर्थक म्हणत असत. पहिल्या चार्ल्सच्या काळा पर्यंत राजा वट-

हुकूम काढून पार्लमेंटच्या संमति शिवाय कायदे करीत असे. त्या नंतर हा अधिकार नष्ट झाला. आता राजा किंवा राजपदाच्या नांवें कुणीहि वटहुकूम काढूं शकत नाही. मात्र प्रिव्हि कौन्सिलच्या संमतीने कांही आज्ञा राजाला काढता येतात. या आज्ञांना ऑर्डर्स-इन्-कौन्सिल् (Orders-in-Council) म्हणतात. पण अशा आज्ञा सुद्धा पार्लमेंटच्या कायद्याने दिलेल्या अधिकारावर आधारलेल्या असाव्या लागतात. त्या शिवाय त्यांची अंमलबजावणी होत नाही. वसाहतींसाठी मात्र राजपदाच्या नांवाने वटहुकूम काढले जाऊं शकतात.

वटहुकुमाच्या द्वारें कायदे करण्याची सत्ता गेली तरी कायदे करण्याच्या बाबतींत राजपदाचा बराच वाटा आहे. राजा पार्लमेंटचा एक घटक आहे. कायदे-शीररीत्या कायदे करण्याचा अधिकार केवळ पार्लमेंटला नाही. राजा व पार्लमेंट (King in Parliament) मिळून कायदे करतात. प्रत्येक कायद्याच्या प्रारंभीं 'राजाने लॉर्ड्स व कॉमन्स यांच्या सल्ल्याने व सम्मतीने केला' असा उल्लेख असतो.[1] जेव्हां १९११ च्या पार्लमेंट ॲक्ट खाली कायदा करण्यांत येतो तेव्हां लॉर्ड्सचा उल्लेख गाळला जातो. पार्लमेंटने केलेला कोणताहि कायदा राजपदाची अनुमति मिळाल्या शिवाय अमलांत येऊं शकत नाही. अर्थात् ही अनुमति कधीच नाकारली जात नाही. राणी ॲनने १७०७ मध्यें 'स्कॉटिश मिलिशिया बिल्' ह्या विधेयकाला अनुमति नाकारली होती. नकाराधिकाराचा (Veto) तोच शेवटचा वापर. त्या नंतर कोणत्याहि विधेयकाला अनुमति नाकारण्यांत आली नाही. म्हणून राजपदाचा नकाराधिकर, वापरला न गेल्यामुळे रद्द झाला आहे. राजपदाची अनुमति मिळविणें हा केवळ एक उपचार आहे. राजा स्वतः ती देत नाही. त्याच्या वतीने लॉर्डांचें एक कमिशन अनुमति देतें.[2]

पार्लमेंटच्या संबंधांतहि कांही अधिकार राजपदाला आहेत. हाउस ऑफ् लार्ड्सच्या सभासदांची नियुक्ति करणें, म्हणजे लॉर्ड ही पदवी देऊन त्या सभागृहांत बसण्याला अधिकारी बनविणें, पार्लमेंटचीं अधिवेशनें बोलाविणें, स्थगित करणें, समाप्त करणें, व पार्लमेंटचें विसर्जन करणें इत्यादि कार्यें राजपदाला करावीं लागतात. पार्लमेंटच्या अधिवेशनाचें उद्घाटनहि राजपदाच्या वतीनेच करण्यांत येतें. उद्घाटनाचें भाषण प्रधानमंत्र्याने लिहिलेलें असतें व राजा स्वतः किंवा

१—याला उद्देशपत्र [Preamble] म्हणतात. तें असें असतें—Enacted "by the King's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and temporal, and Commons, in this present parliament assembled and by the authority of the same."

२—सविस्तर वर्णन कायदे करण्याच्या पद्धति वरील विवेचनाच्या ठिकाणीं.

त्याच्या वतीने लर्ड चॅन्सेलर तें भाषण वाचून दाखवितो. ह्या भाषणाला स्पीच फ्रॉम दि थ्रोन् (Speech from the Throne) म्हणतात.

न्यायविषयक अधिकार :— एक काळ असा होता की राजा हा सर्वश्रेष्ठ न्यायाधीश होता. कोणत्याहि न्यायालयाचा निर्णय तो बदलूं शकत असे. त्याला 'न्यायाचें व कायद्याचें उगमस्थान (Source of Law and fountain of justice) असें संबोधण्यांत येत असे. परंतु आता काळ पालटला आहे. अजून जरी राजाला न्यायाचें उगमस्थान मानण्यांत येत असलें तरी तें केवळ औपचारिक होय. राजा आता सर्वश्रेष्ठ न्यायाधीश नाही. साम्राज्यासाठी मात्र अद्याप राजपदाकडे न्यायालयाचे अधिकार आहेत. आणि ते प्रिव्ही कौन्सिलद्वारां वापरले जातात. राजा न्यायाधीशांची नियुक्ति करतो पण न्यायाधीशांवर त्याचें नियंत्रण नसतें. पार्लमेंटने शिफारस केल्या शिवाय न्यायाधीशांना पदच्युत करतां येत नाही. न्यायदानाच्या कार्यांत राजा ढवळाढवळ करूं शकत नाही. तरी न्यायदानाचें कार्य मात्र राजपदाच्या नांवावरच चालतें. न्यायालयें 'राजाचीं न्यायालयें' आहेत व फौजदारी गुन्ह्याचा खटला राजाच्या नांवानेच दाखल करण्यांत येतो, आणि लॉर्ड चॅन्सेलर राजपदाच्या नांवानेच न्यायव्यवस्थेवर नियंत्रण ठेवतो.

इतर अधिकार :—अधिकारांच्या ह्या गटामध्ये मुख्यतः समाजविषयक व चर्चविषयक अधिकारांचा समावेश करण्यांत आला आहे. राजा 'सन्मानाचे उगमस्थान' (fountain of honour) मानला जातो. एके काळीं राजा स्वतः सन्मानदर्शक पदव्या देऊं शकत असे, सरदारक्या बहाल करूं शकत असे. पण आता हा अधिकार राजपदाकडे गेला आहे. म्हणजे राजा स्वतः तो वापरूं शकत नाही. मंत्रिमंडळ राजपदाच्या नांवाने हा अधिकार वापरतें. एखाद्याला राजाने अर्ल हा किताब दिला असें म्हटलें जातें तेव्हां मंत्रिमंडळाने तो राजपदाच्या नांवाने दिला असा त्याचा अर्थ होतो.

चर्चच्या बाबतींतहि राजपदाला बरेच अधिकार आहेत. पूर्वी चर्चच्या कारभारांत राजा हस्तक्षेप करीत नसे. पण १५३४ मध्यें ॲक्ट ऑफ् सुप्रिमसी (Act of Supremacy) हा कायदा करून राजाने चर्चचें प्रमुखत्व आपल्याकडे घेतलें. इंग्लंडांतील ॲंग्लिकन् चर्च व स्कॉटलंडमधील प्रेसबयटॅरियन् चर्च यांच्यावर राजपदाचें नियंत्रण आहे. त्यांच्या आर्चबिशप, बिशप, डीन वगैरे अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका राजपदाच्या नांवाने केल्या जातात. या चर्चेस्नी केलेल्या नियमांना, पार्लमेंटच्या विधेयका प्रमाणेंच, राजपदाची अनुमति आवश्यक असते.

राजपदाच्या अधिकारांचें स्वरूप :—राजपद हें एक प्रतीक आहे. तें निर्जीव आहे. तें स्वतः अधिकार वापरूं शकत नाही. म्हणून राजपदाचे अधिकार

इतरच कुणी वापरतात. कांही अगदी थोडे अधिकार राजा वापरतो. बरेच अधिकार मंत्रिमंडळ किंवा एखादा मंत्री यांच्याकडून वापरले जातात. त्यांच्याच हातीं मुख्यतः सर्व अधिकार असतात. कांही अधिकार प्रिव्ही कौन्सिल किंवा तिच्या कमिट्या वापरतात. निरनिराळीं प्रमंडलें, बोर्ड्स् व कमिशन्स, आणि अनेक अधिकारी यांच्या द्वारांहि अधिकार वापरले जातात. अशा प्रकारें राजपदाचे अधिकार राजपदाच्या नांवाने अनेक मार्गांनी वापरले जातात.

राजपदाचा वारसा

इंग्लंडच्या राजसिंहासनावर कुणी अधिष्ठित व्हावें हें पार्लमेंटने विधिनियम करून ठरविलें आहे. रक्तविहीन क्रांति नंतर विलियम् व मेरी यांना सिंहासनाधिष्ठित केल्यावर तो अधिकार आपल्या हातून जाऊं नये म्हणून पार्लमेंटने राजपदाचा वारसा निश्चित करणारा ॲक्ट ऑफ् सेटल्मेंट (**Act of Settlement**) नांवाचा कायदा १७०१ मध्यें केला. ह्या कायद्याने विलियम् व त्याच्या नंतर उत्तराधिकारी होणारी त्याची मेहुणी ॲन्, यांच्या वारसाच्या अभावी राजपदाचा वारसा हॅनॉव्हरच्या राजकुमारी सोफियाकडे व तिच्या वारसांकडे जावा आणि त्याच्या घराण्यांतच तो राहावा असें ठरविण्यांत आलें. राजपदाचा वारस ठरण्यासाठी प्रॉटेस्टंट पंथी असणें आवश्यक आहे.[1] कॅथॉलिक पंथियांना राजपद मिळत नाही. कॅथॉलिक पंथियाशीं विवाह केल्यास राजपदावरील हक्क जातो. राजा झाल्या नंतर कॅथॉलिक पंथाचा स्वीकार केल्यास त्याचे सर्व अधिकार नष्ट होतात व राजपदाचा त्याग करावा लागतो. राजकुमारी सोफिया पेक्षा जवळचे हक्कदार होते. पण 'बिल् ऑफ् राइट्स्' या कायद्याने कॅथॉलिकांना अपात्र ठरविल्यामुळे तिलाच अग्रहक्क प्राप्त झाला.

ॲन् नंतर सोफियाचा मुलगा, पहिला जॉर्ज हें नांव धारण करून, १७१४ मध्यें इंग्लंडचा राजा झाला. तेव्हां पासून तें घराणें राजपदावर आहे. सोफिया पहिल्या जेम्सची नात, व जर्मनींतील हॅनॉव्हर या संस्थानाच्या अधिपतीची विधवा पत्नि होती. हॅनॉव्हर संस्थानावरून इंग्लंडचें राजघराणें हॅनाव्हर घराणें (**House of Hanover**) म्हणून ओळखलें जाऊं लागलें. १९१४ मध्यें पहिल्या महायुद्धाच्या काळांत जर्मनविरोधी भावना तीव्र झाल्यामुळे राजघराण्याच्या नांवांतून हॅनॉव्हरचा उल्लेख गाळून टाकण्यांत आला, व राजघराण्याचें नांव

1—Act of Settlement: "the crown and all prerogatives appertaining thereto should "be, remain, and continue to the most excellent Princess Sophia and the heirs of her body, being Protestants."

विंडसर घराणें (House of Windsor) करण्यांत आलें. तें आजतागायत चालूं आहे.[1] १८३७ पर्यंत इंग्लंडचा राजा हा हॅनॉव्हरचाहि अधिपति वनत असे. पण त्या वर्षीं व्हिक्टोरिया राणी राजपदावर आली व हॅनॉव्हरच्या कायद्यानुसार राणीला सिंहासनारूढ होतां येत नसल्यामुळे ती हॅनॉव्हरची राणी होऊं शकली नाही. तेव्हां पासून संबंध तुटला.

राजपदाचा वारसा ठरवितांना ज्येष्ठाधिकाराच्या (Law of Primogeniture) तत्त्वाचा अवलंब केला जातो. यांत कन्ये पेक्षा पुत्राला व कनिष्ठा पेक्षा ज्येष्ठाला अग्रक्रम दिला जातो. विद्यमान राजाचा ज्येष्ठ मुलगा उत्तराधिकारी होतो. त्याला वेल्सचा युवराज (Prince of Wales) ही पदवी देण्यांत येते. यामुळे त्याला कसलाहि अधिकार प्राप्त होत नाही. ती पदवी केवळ औपचारिक आहे. ज्येष्ठ पुत्र हयात नसल्यास त्याचा ज्येष्ठ मुलगा किंवा इतर मुलगे व त्यांच्या पैकी कुणीच नसल्यास ज्येष्ठ कन्या व नंतर इतर कन्या यांच्याकडे वारसा जातो. विद्यमान राजाच्या ज्येष्ठ पुत्राच्या कुटुंबांत कुणीच वारस नसल्यास राजाच्या विद्यमान हयात पुत्रांपैकी ज्येष्ठ पुत्राकडे व त्याच्या कुटुंबांत वारसा जातो. अशा रीतीने विद्यमान राजाचे पुत्र व कन्या यांपैकी कुणीच न मिळाल्यास पालेमेंटला १७०१ च्या कायद्यांत बदल करून दुसरें घराणें राजपदावर आणावें लागेल.

पांचव्या जॉर्जच्या मृत्यूनंतर वेल्सचा युवराज आठवा एडवर्ड राजपदावर आला. पण त्याने राज्यत्याग केल्यामुळे व तो अविवाहित असल्यामुळे राजपदाचा वारसा त्याच्या धाकट्या भावाकडे गेला व तो सहावा जॉर्ज या नांवाने राजा झाला. जॉर्जला पुत्र नसल्यामुळे त्याच्या मृत्यू नंतर त्याची ज्येष्ठ कन्या दुसरी एलिझाबेथ म्हणून राणी झाली. हिच्या राणीचें पहिलें अपत्य मुलगा असल्यामुळे तो आता वेल्सचा युवराज झाला आहे.

राजपदाचा वारस राजपदावर आरूढ होते वेळीं अज्ञान (म्हणजे १८ वर्षांहून कमी वयाचा) असल्यास एक रीजन्सी कौन्सिल नेमण्यांत येते. ही कौन्सिल राजा सज्ञान होई पर्यंत अस्तित्वांत राहते व नंतर बरखास्त होते. राजाच्या आजारपणांत किंवा गैरहजेरींत कांही कार्यें करण्याकरिता राजा सल्लागार नेमू शकतो.

राजाच्या मृत्यु नंतर एक क्षणहि राजपद रिकामें होत नाही. राजपदाचा वारसा ताबडतोब युवराजाकडे जातो व तो त्या क्षणा पासून राजा होतो. प्रत्यक्ष

१—दुसऱ्या एलिझाबेथने माउंटबॅटन घराण्याचें नांव न लावतां जुनेंच नांव चालूं ठेवण्याचें ठरविलें आहे.

राज्यारोहरणाचा समारंभ पुढे केव्हां झाला तरी चालतो. तो समारंभ न झाला तरी चालतें. त्या समारंभामुळे राजाच्या अधिकारांत किंवा स्थानांत कांही फरक पडत नाही.

राजपदाचा वारसा ठरवितांना राष्ट्रकुटुंबांतील स्वयंशासित प्रदेशांची संमति घ्यावी असें १९३१ च्या वेस्टमिन्स्टर कायद्यांत म्हंटलें आहे. ही संमति कशी घ्यावी वगैरे कांही निश्चित नाही. १९३६ मध्यें आठव्या एडवर्डने राज्य-त्याग केला त्यावेळीं राष्ट्रकुटुंबांतल्या स्वयंशासित राज्यांनी आपली संमति कोणत्या ना कोणत्या रीतीने दिली होती.

राजाची बिरुदावलि

राजाला फार मोठा मानसन्मान प्राप्त होतो. इतर सर्व देशांत पद्धत असे (व आजहि राजतंत्र असलेल्या देशांत आहे) त्या प्रमाणे इंग्लंडच्या राजाला भली मोठी बिरुदावलि असते. प्रत्येक राजाच्या राज्यारोहरणाच्या वेळीं, किंवा आवश्यकता भासल्यास मधेच केव्हांहि, बिरुदावलींत बदल करण्यांत येतो. सहाव्या जॉर्जच्या वेळे पर्यंत राजाला कॅथॉलिकपंथाच्या तत्त्वांना अमलांत आणणार नाही अशी शपथ घ्यावी लागत असे. सहाव्या जॉर्जच्या वेळे पासून ही पद्धत बंद करून 'प्रॉटेस्टंट पंथाचा निस्सीम उपासक' असें शपथेवर जाहीर करण्याची प्रथा सुरू करण्यांत आली. सहाव्या जॉर्जची बिरुदावलि पुढील प्रमाणे होती-- George the sixth, by the Grace of God, of Great Britain, Ireland and the British Dominions beyond the Seas, King; Emperor of India, Defender of the Faith. सध्याच्या दुसऱ्या एलिझाबेथ राणीची बिरुदावलि अशी आहे--Elizabeth the second, by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and of her other Realms and territories Queen, Head of the Commonwealth, defender of the Faith.

भारत स्वतंत्र झाल्यामुळे Emperor of India हा उल्लेख गाळला, व राष्ट्रकुटुंबांच्या प्रमुखत्वाचा उल्लेख केला. इतर स्वयंशासित प्रदेशांत तेथील सरकारांनी अशीच बिरुदावलि स्वीकारली आहे. ख्रिश्चनधर्मी नसलेल्या देशांत Defender of Faith हा उल्लेख गाळण्यांत येतो.

राजाची पत्नि म्हणून राणी बनणें व स्वत:च्या अधिकारांत सिंहासनाधिष्ठित होऊन राणी बनणें यांत फरक आहे. राजाच्या पत्नीला बिरुदावलि व सार्वभौमाला प्राप्त असलेले सन्मान नसतात. त्याच प्रमाणे स्वत:च्या अधिकारांत

राणी बनलेल्या राणीच्या पतीलाहि सार्वभौमाचा मानसन्मान नसतो. त्याला राजा ही पदवीहि नसते. सामान्यतः युवराज किंवा तत्सम पदवी देण्यांत येते. सध्याच्या राणीच्या पतीला ड्यूक ऑफ् एडिंबरा ही पदवी आहे. व्हिक्टोरिया राणीच्या पतीला प्रिन्स कन्सॉर्ट ही पदवी होती.

राजाचें वर्षासन

राजाच्या व राजघराण्याच्या खर्चासाठी राजाला वर्षासन देण्यांत येतें. पूर्वी राजा स्वतःचा खर्च स्वतःच चालवीत असे. राजाचें वैयक्तिक उत्पन्न व राज्याचें उत्पन्न यांत फरक करण्यांत येत नसे. राजाला मोठ्या जागिरी व जमिनी असत. त्यांच्या उत्पन्नांतून राजघराण्याचा व राज्याचाहि खर्च राजा चालवीत असे. न्यायाधीशांचे व सरकारी अधिकाऱ्यांचे पगार आणि इतर खर्च राजा स्वतःच्या उत्पन्नांतून देत असे. युद्धा सारख्या आणीबाणीच्या वेळीं पार्लमेंटची सभा बोलावून खास रकमेची मागणी राजा करीत असे व ती त्याला देण्यांत येई. त्यांतहि ती रक्कम राजाने कशी खर्च करावी यावर कांही बंधनें नव्हतीं. हळूहळू पार्लमेंट कडून मिळणाऱ्या रकमेंत वाढ होत गेली व राजा त्या रकमेवर अवलंबून राहूं लागला. शेवटीं १६८९ मध्यें पार्लमेंटने राजाच्या जमिनी व जागिरी आपल्या ताब्यांत घेतल्या आणि खाजगी खर्चासाठी वर्षासन नेमून दिलें. राजाच्या खाजगी खर्चात व राज्याच्या सरकारी खर्चांत प्रथमच फरक करण्यांत आला. विलियम् व मेरी यांना वार्षिक सात लक्ष पौंड मंजूर करण्यांत आले होते. ह्या रकमेंतून न्यायाधीश, राजदूत व शासनाधिकारी यांचें वेतन व पेन्शन राजाला द्यावे लागत असत. म्हणून ह्या वर्षासनाला 'सिव्हिल् लिस्ट' (Civil List) असें नांव पडलें. अद्याप तेंच चालूं आहे. हळूहळू सरकारी नोकरांच्या पगारांचें व पेन्शनांचें ओझें राजाच्या वर्षासनावरून कमी करण्यांत आलें आणि १८३० पासून राजाला या जबाबदारींतून पूर्णपणें मुक्त करण्यांत आलें. आता राजाला वर्षासनांतून फक्त राजघराण्याचा खर्च चालवावा लागतो.

प्रत्येक राजाच्या राज्यारोहणाच्या वेळीं त्याचें वर्षासन ठरविण्यांत येतें. तें आजीव चालूं असतें. त्यांत कमी होत नाही, वाढ होऊं शकते. सहाव्या जॉर्जला दुसऱ्या महायुध्दाच्या काळांत पुरवणी वर्षासन मंजूर करण्यांत आलें होतें. वर्षासनावर पार्लमेंटमध्यें चर्चा होऊं शकत नाही. तें मतालाहि टाकलें जात नाही. प्रतिवर्षी तें आपोआप मंजूर होत असतें. सातवा एडवर्ड व पांचवा जॉर्ज यांना चार लक्ष सत्तर हजार पौंड वर्षासन होतें. आठवा एडवर्ड व सहावा जॉर्ज यांना चार लक्ष दहा हजार पौंड वर्षासन मिळत असे. आणि दुसऱ्या एलिझाबेथला चार

लक्ष पंचाहत्तर हजार पौंड वर्षासन मंजूर करण्यांत आलें आहे. ही रक्कम पुरत नाही म्हणून राणीच्या खाजगी मालमत्तेंतून जास्त उत्पन्न काढण्याची योजना राणीचे पती ड्यूक ऑफ् एडिंबरा यांनी आखली आहे. त्यामुळे दहा हजार पौड उत्पन्नाची वार्षिक भर पडेल अशी अपेक्षा आहे.

राजाने आपल्या जमिनी व जागिरी पार्लमेंटच्या स्वाधीन केल्या. पण अद्याप त्याला खाजगी मालमत्ता आहे. ती किती आहे व तिचें उत्पन्न काय येतें हें जाहीर करण्याचें बंधन राणीवर नाही. शिवाय वेल्सच्या युवराजाला कॉर्नवालची जागीर आहे. तो ड्यूक ऑफ् कॉर्नवाल असतो. त्यामुळे त्याच्या खर्चाचा भार राजाच्या वर्षासनावर पडत नाही. राजाच्या (किंवा राणीच्या) खाजगी मालमत्तेचा एक राजकीय उपयोग आहे. त्याची माहिती हाउस ऑफ् कॉमन्स वरील प्रकरणांत येईल.

सार्वभौमाचें स्थान व कार्यें

राजाचे सर्व अधिकार राजपदाकडे गेले असले तरी राजाच्या सार्वभौम म्हणून असलेल्या स्थानाला फारसा धक्का पोचलेला नाही. त्याची प्रतिष्ठा व मानसन्मान पूर्ववत् राखण्यांत येतात. व्यक्तिशः सार्वभौमाला राज्यकारभारांत कांही स्थान आहे व कांही कार्ये त्याच्या शिवाय दुसऱ्या कुणाला करतां येत नाहीत.

सार्वभौमाला कांही वैयक्तिक विशेषाधिकार आहेत. सार्वभौमाला अटक करतां येत नाही किंवा त्याच्यावर कायदेशीर कारवाई करतां येत नाही. तो कायद्याच्या व न्यायालयांच्या कक्षे वाहेर आहे. त्याच्या कोणत्याहि कृत्याचा जाब विचारला जाऊं शकत नाही. डायसीने म्हंटलें आहे की सार्वभौमाने आपल्या प्रधानमंत्र्याला गोळी घातली तरी त्याला न्यायालयापुढे आणतां येत नाही. त्याची मालमत्ता जप्त करतां येत नाही व राजवाड्यांत सर्वसामान्य कायद्याचा अंमल चालूं शकत नाही. आपल्या खाजगी मालमत्तेची विल्हेवाट लावण्याचें त्याला पूर्ण स्वातंत्र्य आहे.

सार्वभौमावर कोणताहि आरोप ठेवतां येत नाही. राजा चूक करूं शकत नाही (**King can do no wrong**) हें ब्रिटिश संविधानाचें एक प्रमुख सूत्र आहे. राजाच्या प्रत्येक कृत्याला एखादा मंत्री जबाबदार असतो. मंत्र्याच्या सल्ल्या शिवाय राजा कांहीच करीत नाही. म्हणून जबाबदार धरायचें तें मंत्र्याला, सार्वभौमाला नव्हें. राजा चूक करूं शकत नाही म्हणजेच स्वतःच्या मर्जीनुसार कांहीच करूं शकत नाही. कारण प्रत्येक कृत्यासाठी कुणी तरी मंत्री जबाबदार असावा लागतो.

याचें पर्यवसान राजा नाममात्र बनण्यांत झालें. राजा स्वतः चूक करीत नाही त्याच प्रमाणे चूक करण्याचा अधिकारहि देऊं शकत नाही. एखाद्या मंत्र्याने चूक केली तर त्याचें प्रायश्चित्त त्याला भोगावें लागतें. 'राजाज्ञेवरून केलें' असें सांगून तो आपला बचाव करूं शकत नाही. अर्ल ऑफ् डॅन्वीच्या उदाहरणावरून हें स्पष्ट आहे. या वरून आरोपा पासून मुक्त असण्याचा जो विशेषाधिकार सार्वभौमाला आहे तो इतरांना मिळूं शकत नाही हें स्पष्ट होतें.

या विशेषाधिकारांच्या जोडीला सार्वभौमाला प्रत्यक्ष राज्यकारभारांतहि कांही अधिकार आहेत. परराष्ट्रांच्या राजदूतांचा स्वीकार करणें, पदव्या व सन्मान देणें, पार्लमेंटचें उद्घाटन करणें, हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाच्या निवडीला मान्यता देणें इत्यादि कार्यें व्यक्तिशः सार्वभौमाला करावीं लागतात. अर्थात् हीं सर्व कार्यें मंत्र्यांच्या सल्ल्यानुसार करण्यांत येतात. दोन कार्यें मात्र त्याला स्वतःच्या मर्जीनुसार करतां येतात. प्रधानमंत्र्याची नेमणूक आणि पार्लमेंटचें विसर्जन. कुणाला प्रधानमंत्री नियुक्त करावें हें स्वतः सार्वभौम ठरवितो. पक्षपद्धतिमुळे त्याला या बाबतींत फारसें स्वातंत्र्य नसतें. पण कांही विशिष्ट परिस्थितींत त्याला स्वतःच्या मर्जीनुसार प्रधानमंत्र्याची निवड करतां येते. १९२३ मध्यें पांचव्या जॉर्जने लॉर्ड कर्झन व बाल्डविन या दोघांतून आपल्या मर्जीनुसार बाल्डविनची निवड केली. अँथनी ईडनच्या राजीनाम्या नंतर १९५६ मध्यें राणी एलिझाबेथने श्री. बटलर व श्री. मॅकमिलन यांच्यापैकी श्री. मॅकमिलन यांची निवड केली. हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें कोणत्याहि पक्षाला निरपेक्ष बहुमत न मिळाल्यास किंवा एकाच पक्षांतून दोन समबल उमेदवार असल्यास सार्वभौमाला निवड करण्याचें स्वातंत्र्य मिळतें.

त्याच प्रमाणे पार्लमेंटचें विसर्जन करण्याचा अधिकारहि सार्वभौमालाच आहे. १९१३ मध्यें यूनिअनिस्ट पक्षाने ॲस्क्विथ मंत्रिमंडळ बरखास्त करून पार्लमेंटचें विसर्जन करावें असा आग्रह धरला होता. पण पांचव्या जॉर्जने तसें करण्याचें नाकारलें.

वेजहॉटने म्हंटल्या प्रमाणे सार्वभौमाला तीन महत्वाचे अधिकार आहेत—सल्ला देण्याचा अधिकार **(right to be consulted)**, प्रोत्साहन देण्याचा अधिकार **(right to encourage)** आणि इषारा देण्याचा अधिकार **(right to warn)**. या अधिकारांच्या जोडीला माहिती मिळविण्याचा अधिकार **(right to be informed)** व हस्तक्षेप करण्याचा अधिकार **(right to intervene)** या दोन अधिकारांची भर घातली पाहिजे. हे अधिकार सामान्य आहेत असें वाटत असलें तरी ते तसे नाहीत. एखाद्या चतुर राजाला त्याचा फार उपयोग करून घेतां येतो,

सार्वभौमाचें स्थान पक्षातीत असल्यामुळे त्याला कोणत्याहि गोष्टीचा शुद्ध दृष्टीने व मोकळ्या मनाने विचार करतां येतो. त्याच्यापुढे सर्व राष्ट्राचें हित असतें. त्याचा सल्ला राष्ट्रहिताच्या दृष्टीने महत्वाचा असतो. संकटकाळीं त्याच्या वैयक्तिक प्रतिष्ठेचा व सार्वभौम स्थानाचा फार उपयोग होतो. प्रधानमंत्र्याला तो शासनव्यवस्थे विषयीं माहिती विचारतो व त्याच्याशीं चर्चा करतो. त्याचा राज्यकारभारावर फार परिणाम होतो. जें कार्य प्रधानमंत्र्याला साधत नाही तें सार्वभौमाला साधतें. भारताचे शेवटले व्हाइसरॉय लॉर्ड माऊंटबॅटन यांनी लंडन मधील एका क्लबांत भाषण करतांना सांगितलें की भारताचे व्हाइसरॉयपद घेण्याला ते मुळीच उत्सुक नव्हते व आपला नकार प्रधानमंत्र्याला त्यांनी कळविला होता. पण राजाने तें पद स्वीकारण्याची सूचना केल्यामुळे नकार देणें अशक्य झालें. या वरून सार्वभौमाचा केवढा प्रभाव पडतो हें दिसतें.

राजपद कां टिकलें आहे ?

गेल्या शे-दीडशे वर्षांत अनेक देशांतील राजपदें नष्ट झालीं. विशेषतः गेल्या पन्नास वर्षांत तर राजपदाच्या आहुत्याच पडत आहेत. एकूण वीस-बावीस राजपदेंच जगांत शिल्लक उरलीं आहेत. इंग्लंड सारख्या लोकशाहीच्या दृष्टीने आघाडीवर असलेल्या देशांत राजपद टिकून राहावें याचें अनेकांना आश्चर्य वाटतें. फ्रान्समध्यें राजपदाची काय अवस्था झाली हें मनांत आणलें म्हणजे त्याच्या शेजारच्या ब्रिटन मधील राजपद टिकून आहे याचें विशेष आश्चर्य वाटतें. ज्यांना राजपदाचा तिरस्कार आहे किंवा ज्यांच्या देशांत कधीच राजपद नव्हतें अशांना इंग्लिश लोक राजपदाचें अस्तित्व कसें सहन करूं शकतात याचें नवल वाटतें. पण वस्तुस्थिति मात्र अशी आहे. ज्या पन्नास वर्षांच्या काळांत राजतंत्रें अप्रिय झालीं व नष्ट करण्यांत आलीं त्याच पन्नास वर्षांत इंग्लंडांत राजपद जास्त लोकप्रिय झालें. लोकशाहीची वाढ झाली त्या बरोबरच राजपदाची लोकप्रियताहि वाढली. हें कांही कारणा शिवाय घडलें नाही. इंग्लंडांत राजपद टिकून राहण्याचीं कांही कारणें आहेत.

सर्वांत महत्वाचें कारण भावनात्मक कारण आहे. इंग्रज लोक स्वभावतः पुराणप्रिय आहेत. सर्वच लोक तसे असतात, पण इंग्रजांचा तो विशेष आहे. कोणत्याहि इंग्रज माणसाला खरवडून पाहा आंतून तो सनातनी असल्याचेंच दिसेल असें म्हंटल्याचें प्रसिद्धच आहे. इंग्रज लोक आपली कोणतीहि रूढि, प्रथा किंवा संस्था मोडण्याला तयार नसतात. अशा अनेक अनावश्यक व हास्यास्पद प्रथा त्यांनी चालूं ठेवल्या आहेत. मग राजपदा सारखी सर्वांत जुनी व प्रतिष्ठित संस्था

ते नष्ट करतील हें शक्य नाही. त्यांच्या राष्ट्रीय वृत्तींत तें बसत नाही. क्रॉम्वेलने गणतंत्राचा प्रयोग केला, पण तो फसला. लोकांनी पुन्हा राजपद स्थापन केलें. आज देखील, कांही कम्युनिस्ट वगळल्यास, गणतंत्राचें समर्थन कुणीच करीत नाही. मजूरपक्षांत कांही जणांचें वैयक्तिक मत राजपदाच्या विरुद्ध असेल पण मजूर पक्ष विरुद्ध नाही. गणतंत्र स्थापन करावें हें मजूर पक्षाचें धोरण नाही. मजूर पक्षाच्या परिषदेंत १९२३ मध्यें राजपद अनावश्यक आहे अशा तऱ्हेचा ठराव मांडण्यांत आला होता. पण तो मंजूर झाला नाही. १९३६ मध्यें सहाव्या जॉर्जच्या वर्षासनावर पार्लमेंटमध्यें चर्चा झाली त्या वेळीं मजूर पक्षाच्या सभासदांनी आपण गणतंत्रवादी नसल्याचें स्पष्ट केलें. १९४५ ते १९५१ मजूर पक्ष अधिकारारूढ होता. त्या वेळीं देखील राजपदाच्या विरुद्ध किंवा राजपदाची अप्रतिष्ठा होईल असें धोरण मजूर पक्षाने स्वीकारलें नाही. सारांश, राजपद ही पक्षातीत संस्था मानली जाते. सर्व पक्षाच्या लोकांना ती मान्य आहे. म्हणून कोणत्याहि सुधारणांच्या योजनांमध्यें राजपद राहणार हें गृहीतच धरलें जातें. इंग्लंडांत राजपद ही एक राष्ट्रीय संस्था आहे.

हें भावनात्मक कारण फार महत्वाचें आहे. पण केवळ तेवढें एकच कारण नाही. इतर अनेक कारणेंहि आहेत. राजपदाचा प्रत्यक्ष व्यवहारांत फार उपयोग होतो. म्हणून राजपद टिकून राहण्याचीं व्यावहारिक कारणेंहि आहेत.

राजपद नष्ट केल्यास त्याच्या जागीं कांही तरी स्थापन करावें लागेल. इंग्लंडांत विकसित झालेल्या सांसदीय पद्धतीनुसार राज्याला एक नाममात्र प्रमुख असावा लागतो. प्रधानमंत्री सरकारचा प्रमुख असतो, राज्याचा नव्हे. तों राज्याचा प्रमुख होऊंहि शकत नाही. म्हणून राजाच्या जागीं एखादा अध्यक्ष किंवा तसाच कुणीतरी बसवावा लागेल. त्याच्या नेमणुकीचा किंवा निवडणुकीचा, कार्यकालाचा व अधिकारांचा असे अनेक प्रश्न निर्माण होतील. त्याला खरेखुरे अधिकार द्यावेत तर पार्लमेंटचे अधिकार कमी होतात. इंग्रज लोकांना तें खपणार नाही. नाममात्रच ठेवावें तर राजा असलेलें काय वाईट ? मन्रोने म्हंटल्या प्रमाणे राज्यप्रमुख नाममात्र राहणार असेल तर त्याचें पद वंशपारंपरिक असण्याचें बरेंच समर्थन करतां येईल. अमेरिकेच्या अध्यक्षा सारखा वास्तविक शासक इंग्रजांना रुचणार नाही. कारण त्यामुळे सांसदीय पद्धतच नष्ट होईल.

एका मंत्रिमंडळाने राजीनामा दिला व दुसरें मंत्रिमंडळ स्थापन झालें नाही अशा वेळीं सर्व सत्ता राजाकडे जाते. मंत्रिमंडळ लवकर तयार झालें नाही तरी राजा वेळ निभावून नेतो. मंत्रिमंडळ बनविण्याच्या कार्यांत अडचणी निर्माण झाल्यास राजा, निरनिराळ्या पक्षांत समेट घडवून आणून, अडचणी दूर करूं

शकतो. तो पक्षातीत असल्यामुळे त्याचें वजन पडतें. लोकांनी निवडलेला अध्यक्ष हें कार्य चांगल्या प्रकारें करूं शकणार नाही. एक तर तो अपक्ष राहूं शकणार नाही व त्याने तसा प्रयत्न केला तरी लोक त्याला अपक्ष मानायला तयार होणार नाहीत.

प्रत्यक्ष राज्यकारभारांत व आंतरराष्ट्रीय संबंधांच्या बाबतींतहि राजाचा फार उपयोग होतो. अनेक गुंतागुंतीचे प्रश्न, जे मंत्रिमंडळला सुटणें कठीण असतें, राजाच्या मदतीने सुटूं शकतात. पांचव्या जॉर्जने आयरिश स्वातंत्र्याच्या प्रश्नाच्या बाबतींत यशस्वी मध्यस्थी केली होती. सातव्या एडवर्डने परराष्ट्रांशी ब्रिटनचे संबंध सुधारण्याचा यशस्वी प्रयत्न केला होता. राजाने दुसऱ्या देशाच्या प्रमुखाला पत्र लिहिलें किंवा स्वतः भेट दिली तर त्याचा प्रभाव फार पडतो.

राजा साम्राज्याच्या व राष्ट्रमंडळाच्या ऐक्याचें प्रतीक आहे. साम्राज्याचा व्यवहार राजपदाच्या नांवानेच चालतो. राष्ट्रमंडळांतील राष्ट्रांच्या ऐक्याचा तर राजा एकमेव दुवा आहे. राजपद नष्ट होईल तर राष्ट्रमंडळाचेंहि विसर्जन होईल. भारता सारख्या गणतंत्री राज्याने सुद्धा ब्रिटिश राणीला राष्ट्रमंडळाचा प्रमुख म्हणून मान्यता दिली आहे. राणीच्या ऐवजी जर एखादा अध्यक्ष निवडण्यांत येईल तर त्याला राष्ट्रमंडळांतील राष्ट्रें मान्यता देतील कां नाही याची शंकाच आहे. एक तर अशा अध्यक्षाच्या निवडणुकींत आपल्यालाहि भाग घेतां यावा अशी मागणी हीं राष्ट्रें करतील किंवा राष्ट्रमंडळांतून बाहेर पडतील. पहिली मागणी इंग्लिशांना मान्य होणार नाही व दुसरा पर्याय अमलांत येईल तर राष्ट्रमंडळ विसर्जित होईल.

सिंहासनाधिष्ठित राजा सर्वसामान्य लोकांच्या आदराचा विषय होतो. त्याला ते आपली निष्ठा तत्परतेने अर्पण करतात. राजाच्या नांवाने एखादी मागणी केली तर ती ताबडतोब मान्य होते. कायदा व सुव्यवस्था राखण्याच्या दृष्टीनेहि राजपदाचा चांगला उपयोग होतो. सामान्य मनुष्याला 'राज्य', 'राष्ट्र' वगैरे सारख्या कल्पनांचें आकलन होत नाही. पण राजाला आपली निष्ठा द्या असें म्हणताच तें त्यांना चटकन् ससजतें. मंत्रिमंळाला राजाच्या नांवाने सत्ता वापरणें सोयीचें ठरतें.

राजपद नष्ट करण्याने विशेष कांही साध्य होईल असेंहि नाही. राजपद लोकशाहीच्या विकासाच्या आड आलें नाही व येत नाही. राजा असून देखील इंग्लंडांत इतर कोणत्याहि लोकतंत्री राष्ट्रा इतकीच किंवहुना जास्तच लोकशाही आहे. राजपद जर लोकशाहीच्या आड आलें असतें तर मात्र इंग्रजांनी तें केव्हांच

नष्ट केलें असतें. लोकशाहींत कोणत्याहि प्रकारचा उणेपणा न येऊं देतां राजपदा पासून कांही लाभ होत असेल तर राजपद कां नष्ट करावें ?

राजपद आर्थिकदृष्ट्याहि भारभूत नाही. राजाला अनेक जागिरी व जमिनी होत्या. राजाने त्यापैकी बरीच मालमत्ता पार्लमेंटच्या स्वाधीन केली आहे. त्याच्या ऐवजी पार्लमेंट राजाला (किंवा राणीला) वार्षिक पांच लक्ष पौंडाहून कमी वर्षासन देतें. यांत एक प्रकारें पार्लमेंटचाच फायदा झाला आहे. कारण राजाने पार्लमेंटला दिलेल्या मालमत्तेचें उत्पन्न त्याहून जास्त आहे. राजाचें वर्षासन इंग्लंडच्या एकूण खर्चाच्या एक टक्क्याचा पंधरावा भाग आहे. या वरून राजघराण्याचा भार सरकारी तिजोरीवर किती अल्प आहे याची कल्पना येईल. त्या दृष्टीनेहि राजपद नष्ट करण्याला पुरेसें कारण नाही.

राजा ब्रिटिश समाजाचा प्रमुख आहे. चर्चचा प्रमुख आहे. समाजांत चांगलीं उदाहरणें घालून देण्याचें कार्य राजघराणें करीत असतें. राजघराण्यांतील व्यक्तींच्या वर्तणुकीने समाजाची नैतिक पातळी वाढण्याला मदत होऊं शकते. राजपद नष्ट केल्यास चर्चेसची व्यवस्था देखील बदलावी लागेल. एकंदर समाज-व्यवस्थाच बदलावी लागेल. येवढ्या घडामोडी करून कांही विशेष लाभ होईल असें ब्रिटिशांना वाटत नाही.

राजा जवळ अनुभवांचा भरपूर साठा असतो. मंत्रिमंडळ अधिकारावर येतें व जातें, पण राजा मात्र कायमचा असतो. त्याच्या अनुभवाचा कारभारांत फार उपयोग होतो. अनेक अडचणींच्या प्रसंगीं राजाचें मार्गदर्शन उपयुक्त ठरल्याचीं उदाहरणें आहेत. सार्वभौमाच्या मध्यस्थीने गुंतागुंतीचे प्रश्नहि सुटूं शकतात. व्हिक्टोरिया राणीने १८८४ मध्यें पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहांत असलेला मतभेद मिटविल्याचें सांगितलें जातें. पांचव्या जॉर्जने ॲस्क्वथ् व लॉईड जॉर्ज या लिबरल् पक्षाच्या पुढाऱ्यांमधील मतभेद मिटविण्यासाठी बरेच परिश्रम घेतले. १९३१च्या घटनात्मक आणीबाणीच्या प्रसंगीं राजानेच प्रसंग निभावून नेला. अशा रीतीने राजाची उपयुक्तता सिद्ध झाली आहे.

सर्वांत महत्वाची गोष्ट म्हणजे गेल्या पन्नास वर्षांत राजपद अतिशय लोकप्रिय झालें आहे. सातवा एडवर्ड, पांचवा जॉर्ज व सहावा जॉर्ज यांच्या निःपक्षपाती व संयमित वागण्याने राजपदाला लोकप्रियता मिळाली व प्रतिष्ठा प्राप्त झाली. राजपद लोकाभिमुख बनलें. सहाव्या जॉर्जने तर राजपदाची लोकप्रियता शिगेला पोंचविली. दुसऱ्या महायुद्धांत राजघराण्यांतील व्यक्तींनी जें धीरोदात्त वर्तन केलें त्यामुळे लोकांच्या मनांत असलेला राजपदाविषयींचा आदर शतगुणित झाला.

युद्धकालांत राजघराणें कॅनडाला हलविण्याचें मंत्रिमंडळाने ठरविलें होतें. पण राजघराण्यांतील मंडळींनी आपल्या प्रजेला धोक्याच्या ठिकाणीं सोडून स्वतः सुरक्षित ठिकाणीं जायला नकार दिला व लंडनमध्येंच राहून इतर नागरिकां बरोबर कामें केलीं. त्यामुळे राजघराण्याची प्रतिष्ठा व लोकप्रियता अतोनात वाढली. लोकप्रिय असलेल्या संस्थेला मरण नाही. दुसऱ्या एलिझाबेथच्या कारकीर्दीच्या पहिल्या कांही वर्षांत थोडीशी टीका राजघराण्यावर झाली. पण तिला सार्वजनिक स्वरूप प्राप्त झालें नाही. या टीकेमुळे राजघराण्याला अद्याप किती पाठिंबा आहे हें मात्र दिसून आलें. सारांश, इंग्लंडांत राजपद अतिशय लोकप्रिय आहे. राणीच्या दर्शनासाठी हजारों लोकांची गर्दी आज सुद्धा सडकेवर जमते व तासन्तास तिष्ठत उभी असते. राणीच्या अपत्याचा जन्म राष्ट्रीय उत्सवाला कारणीभूत होतो व राजघराण्याच्या लहानसान गोष्टीचेंहि कौतुक केलें जातें. इजिप्तचा भूतपूर्व राजा फरूक याने विनोदाने म्हंटलें होतें : जगांत पांचच राजे शिल्लक उरतील--पत्त्यांतील चार व इंग्लंडचा पांचवा. भविष्यकाळीं काय होईल हें सांगतां येत नसलें तरी फरूकच्या म्हणण्यांत बरेंच सत्य आहे यांत शंका नाही.



इंग्लंडांत विकसित झालेलें मंत्रिमंडळ म्हणजे राज्यशासनाच्या क्षेत्रांतील एक स्वागतार्ह आश्चर्य होय. प्रशासनकलेला इंग्लंडने दिलेली ती एक देणगीच आहे. जगांतील बहुतेक सर्व राज्यांनी या ना त्या स्वरूपांत ब्रिटिश मंत्रिमंडळ पद्धतीचें अनुकरण केलें आहे. ब्रिटिश शासनव्यवस्थेंत मंत्रिमंडळाला केंद्रीय स्थान प्राप्त झालें आहे. ब्रिटिश राज्ययंत्राचा मंत्रिमंडळ केंद्र-बिंदु आहे. मंत्रिमंडळा भोवती शासन यंत्रणा फिरत असते. "मंत्रिमंडळ हा राजा, लॉर्ड्स व कॉमन्स यांना जोडणारा दुवा आहे"[1] असें ग्लॅडस्टनने म्हंटलें होतें तें खरें आहे. बेजहॉट-नेहि मंत्रिमंडळाच्या केंद्रस्थानाला अनुलक्षून अशाच प्रकारचे उद्‌गार काढले आहेत. मंत्रिमंडळ म्हणजे "एक जोडणारी समिति, सांधणारी रेषा, राज्याच्या कायदेविभागाला शासनविभागाशीं संबद्ध करणारें बकल्" आहे.[2] इतकें महत्वपूर्ण स्थान असूनहि मंत्रिमंडळाला कायद्याचा आधार नाही. केवळ रूढीवर तें आधार-लेलें आहे. ग्लॅडस्टननेच म्हंटलें आहे की "मंत्रिमंडळ ही आधुनिक काळाच्या राजकीय जगांत सर्वांत आश्चर्यकारक वस्तू आहे. त्याचें अस्तित्व व कार्य केवळ सांकेतिक असून त्याच्या विषयीं संविधानांत किंवा कायद्यांत एकहि ओळ लिहिलेली नाही."[3] राजाने किंवा पार्लमेंटने कायदा करून किंवा वटहुकूम काढून तें निर्माण केलें नाही. संविधानाच्या इतर अंगाप्रमाणेंच मंत्रिमंडळहि हळूहळू विकसित झालें आहे.

'मंत्रिमंडळ ही प्रिव्ही कौन्सिलची एक समिति आहे' किंवा 'मंत्रिमंडळ ही पार्लमेंटची महत्वपूर्ण समिति आहे' असें म्हंटलें जातें. तें खरेंहि आहे. कारण मंत्रिमंडळाचे सर्व सभासद प्रिव्हिकौन्सिलचे व पार्लमेंटचेहि सभासद असतात. पण

1—Gladstone : "the threefold hinge that connects together for action the King, the Lords and the commons"

2—Bagehot : "a combining committee, a hyphen which joins, a buckle which fastens the legislative part of the state with the executive part."

3—Gladstone : It is the most curious formation in the political world of modern times. It lives and acts simply by understanding, without a single line of written law or constitution to determine its relations."

मंत्रिमंडळ केवळ एक समिति नाही. त्याहून तें कांहीतरी जास्त आहे. मंत्रि-मंडळाचें स्वरूप, स्थान, रचना व कार्ये समजल्या शिवाय ब्रिटिश शासनव्यवस्थेचें ज्ञान झालें असें म्हणतां येत नाही.

मंत्रिमंडाचा उदय कसा झाला याचा विचार मागे एका प्रकरणांत करण्यांत आलाच आहे. आता आपल्याला मंत्रिमंडळाचा क्रमशः कसा विकास झाला तें पाहावयाचें आहे. त्या आधी प्रिव्ही कौन्सिलची माहिती करून घेणें आवश्यक आहे.

प्रिव्ही कौन्सिल

नॉर्मन राजांच्या काळांतील क्यूरिया रेजिस् ह्या संस्थेंतून प्रिव्ही कौन्सिल निर्माण झाली. क्यूरिया रेजिसच्या कांही सभासदांकडेच राजाला सल्ला देण्याचें कार्य आलें. त्यांचीच एक समिति बनली व तिला प्रिव्ही कौन्सिल हें नांव मिळालें. दुसऱ्या हेन्रीच्या काळीं (११६६) ही घटना घडली. तेव्हां पासून राज्य-कारभारांत हळूहळू प्रिव्ही कौन्सिलचें वर्चस्व स्थापन झालें. टयूडर राजांच्या काळांत प्रिव्ही कौन्सिलचें सुवर्णयुग होतें. स्टुअर्ट घराण्याच्या अमदानींत देखील प्रिव्ही कौन्सिलच्या हातींच शासनाचीं सूत्रं होतीं. पण दुसऱ्या चार्ल्सच्या काळा पासून मंत्रिमंडळाचा उदय झाला व प्रिव्ही कौन्सिल मागे पडली. प्रिव्ही कौन्सिलच्या भरभराटीच्या काळांत पार्लमेंटचें तिच्यावर कांहीच नियंत्रण नव्हतें. एखाद्या सभासदावर कांही कारवाई करावयाची झाल्यास महाभियोगाचा (impeachment) एकच मार्ग होता.

सभासदत्व :—प्रिव्ही कौन्सिलच्या सभासदांची नियुक्ति राजा करतो. म्हणजे राजपदाच्या नांवाने प्रधानमंत्री करतो. त्यांची संख्या निश्चित नाही. सध्या सुमारे ३५० सभासद आहेत. ह्या सभासदांत मंत्रिमंडळाच्या आजी व माजी सर्व सभासदांचा समावेश होतो. एकदा सभासदत्व मिळाल्या नंतर तें आजीव टिकतें. एखाद्याचें सभासदत्व राजा रद्द करूं शकतो. मंत्रिमंडळाच्या सभासदां खेरीज कँटरबरी व यॉर्कचें आर्चबिशप, लंडनचा बिशप, नऊ लॉ-लॉर्ड्स, न्याया-धीश, राजदूत, कॉमन्सचा अध्यक्ष, यांचा समावेश कौन्सिलमधें करण्यांत येतो. निरनिराळ्या क्षेत्रांत महत्वाची कामगिरी बजावलेल्या व्यक्तींचा सन्मान करण्या-साठी त्यांची प्रिव्ही कौन्सिलवर नेमणूक करण्यांत येते. ब्रिटिश साम्राज्यांतील कांही व्यक्तींचीहि नेमणूक केली जाते. भारतांतील कांही व्यक्तींनाहि प्रिव्ही कौन्सिलवर घेण्यांत आलें होतें. अलीकडील उदाहरण म्हणजे कै. बॅरिस्टर जयकर यांचें. सभासदांना राइट ऑनरेबल् ही पदवी असते.

सभा :—प्रिव्ही कौन्सिलच्या सभा नेहमी भरत असतात. महिन्यांतून तीन-चार वेळा सभा भरतात. पण फक्त तीनचार मंत्री उपस्थित असतात. कांही औपचारिक कार्यें उरकून घ्यावयाचीं असतात त्या साठी ह्या सभा बोलावल्या जातात. वहुधा वकिंगहॅम राजवाड्यांत सभा भरतात. राणीहि कधी कधी सभेला उपस्थित असते. पण तिची उपस्थिति आवश्यक नाही. लॉर्ड प्रेसिडेंट ऑफ् दि कौन्सिल् हा राणीच्या अनुपस्थितींत सभेचा अध्यक्ष असतो. तीन सभासद ही गणसंख्या आहे.

संपूर्ण प्रिव्ही कौन्सिलची सभा कधीच वोलावली जात नाही. सार्वभौमाच्या राज्यारोहण समारंभाच्या वेळीं व सार्वभौमाच्या मृत्यूच्या प्रसंगीं मात्र संपूर्ण कौन्सिलची सभा आपोआप भरते.

कार्यें व अधिकार :—प्रिव्ही कौन्सिल ही नाममात्र संस्था आहे. प्रिव्ही कौन्सिलचीं शासनविषयक कार्यें व तत्संबंधी अधिकार मंत्रिमंडळाकडे गेले आहेत. पण कायदेशीर रीत्या प्रिव्ही कौन्सिलच राजाला सल्ला देणारी समिति आहे. मंत्रिमंडळाचे निर्णय प्रिव्ही कौन्सिलचे निर्णय म्हणून जाहीर करावे लागतात. त्यांना 'ऑर्डर्स इन् कौन्सिल' म्हणतात. मंत्र्यांचा शपथविधि प्रिव्ही कौन्सिलच्या सभेंतच होतो. मंत्र्यांना प्रिव्ही कौन्सिलर म्हणूनच शपथ घ्यावी लागते. कारण मंत्रिमंडळाला कायद्याचा आधार नाही.

प्रिव्ही कौन्सिलकडे एक कार्य मात्र अद्याप शिल्लक उरलें आहे. तें म्हणजे न्यायदानाचें. साम्राज्यांतील सर्व प्रदेशांसाठी व राष्ट्रकुलांतील स्वयंशासित प्रदेशांसाठी प्रिव्ही कौन्सिल सर्वश्रेष्ठ न्यायालय आहे. भारतासाठीहि तें सर्वश्रेष्ठ न्यायालय होतें. पण १० ऑक्टोबर १९४८ पासून कौन्सिलचा तो अधिकार भारताच्या घटनापरिषदेने नष्ट केला. इतर स्वयंशासित प्रदेश सुद्धा प्रिव्ही कौन्सिलकडे अपीलें पाठवीत नाहीत. फक्त ब्रिटिशांच्या प्रत्यक्ष अमलाखाली असलेल्या प्रदेशांतून अपीलें पाठविलीं जातात. प्रिव्ही कौन्सिल ही एक समिति आहे, न्यायालय नव्हें. म्हणून ती स्वतः खटल्याचा निर्णय देऊं शकत नाही. ती राजाला 'अमुक निर्णय द्यावा' असा सल्ला देऊं शकते. म्हणून तिने तयार केलेला निर्णय राजाच्या नांवाने ऑर्डर इन् कौन्सिल् म्हणून जाहीर केला जातो.

मंत्रिमंडळाचा विकास

दुसऱ्या चार्ल्सच्या काळांत प्रिव्ही कौन्सिल मधून मंत्रिमंडळ निर्माण झालें हें आपण मागे पाहिलेंच आहे. अर्थात् तें मंत्रिमंडळ आजच्या मंत्रिमंडळा सारखें

नव्हतें. अगदी प्राथमिक स्वरूपांत होतें. मंत्रिमंडळाचा तो प्रारंभ होता. त्याला 'कॅबाल कॅबिनेट' हें नांव पडलें होतें.

कॅबिनेट हा शब्द प्रथमतः बेकन्ने आपल्या निबंधांत वापरला. पण १६४० मध्यें क्लॅरेन्डन ह्याने मंत्रिमंडळाला उद्देशून तो शब्द वापरला. कॅबिनेट म्हणजे सल्लामसलतीची खाजगी खोली. दुसऱ्या चार्ल्सने सल्लामसलतीसाठी आपल्या पांच मित्रांना खाजगी बैठकींत बोलावण्याची पद्धत सुरूं केली म्हणून त्या पांच जणाच्या बैठकीला 'कॅबिनेट मीटिंग' हें नांव पडलें. पुढे सल्लागारांनाच कॅबिनेट हें नांव मिळालें.

मंत्रिमंडळाची निर्मिति प्रिव्ही कौन्सिलला तर रुचली नाहीच पण पार्लमेंटलाहि आवडली नाही. प्रिव्ही कौन्सिलला आपल्या अधिकारावर अतिक्रमण झालें असें वाटलें व पार्लमेंटला राजाने खाजगी रीत्या आपल्या मित्रांचा सल्ला घ्यावा हें अयोग्य वाटलें. कारण एखाद्याने कोणता सल्ला दिला तो कळावयास मार्ग नव्हता व जबाबदारी निश्चित करतां येत नव्हती. म्हणून दोघांनीहि नवी योजना हाणून पाडण्याचा प्रयत्न केला. सर विलियम् टेंपल् याने प्रिव्ही कौन्सिलमध्यें सुधारणा करून तिला पूर्वीचें स्थान प्राप्त करून देण्याचा व मंत्रिमंडळाला नष्ट करण्याचा प्रयत्न केला. पण यश मिळालें नाही. मंत्रिमंडळ बरेंच स्थिर होऊन विकसित झालें तरी पार्लमेंटचा त्याला विरोध होता. १७०१ च्या ॲक्ट ऑफ् सेटल्मेंट मध्यें प्रिव्ही कौन्सिलला महत्व प्राप्त करून देण्याचा प्रयत्न करण्यांत आला. त्या कायद्याच्या तिसऱ्या कलमांत सर्व शासनविषयक कामकाज प्रिव्ही कौन्सिलमध्यें व्हावें असें म्हंटलें होतें. पण तें कलम कागदावरच राहिलें. पुढे तें रद्दच करण्यांत आलें. अशा प्रकारें मंत्रिमंडळ विरोधाला तोंड देऊन टिकलें. मग मात्र त्याचें अस्तित्व सर्वानी मान्य केलें.

मंत्रिमंडळाला दडपून टाकण्याचा प्रयत्न फसला तेव्हां पार्लमेंटने मंत्रिमंडळाचे सभासद नेमण्याचा अधिकार मिळविण्याचा प्रयत्न केला. पण राजाने तें मान्य केलें नाही. मग पार्लमेंटने तिसरा प्रयत्न केला तो मात्र यशस्वी झाला. तो म्हणजे राजाच्या सल्लागारांवर नियंत्रण ठेवण्याचा. दुसऱ्या चार्ल्सचा एक मित्र अर्ल ऑफ् डॅन्बी हा त्याचा सल्लागार होता. पार्लमेंटने त्याच्यावर १६७९ मध्यें महाभियोगाचा खटला भरला राजाने त्याला वाचविण्याचे सर्व प्रयत्न केले. हाउस ऑफ् कॉमन्सचें विसर्जन सुद्धा केलें. पण नव्या सभागृहाने खटला पुढे चालूं केला व डॅन्बीला तुरुंगांत डांबले. राजा चूक करण्याचा अधिकार देऊं शकत नाही, म्हणून राजाज्ञेच्या आश्रयाने कुणी आपला बचाव करूं शकत नाही हें तत्त्व पार्लमेंटने प्रस्थापित केलें. पार्लमेंटचें मंत्र्यांवर नियंत्रण प्रस्थापित झालें. तेव्हां

पासून हळूहळू मंत्रिमंडळ पूर्णपणें पार्लमेंटला जवाबदार बनलें. १६८८ च्या क्रांति नंतर पार्लमेंटने मंत्र्यांची नेमणूक करण्याचा अधिकारहि विलियम् कडून घेतला.

प्रारंभीं राजा आपल्या मित्रांनाच मंत्रिमंडळांत घेत असे. १६८८ च्या क्रांति नंतर पार्लमेंट मधील सभासदांतून तो निवड करूं लागला. त्या वेळीं व्हिग (Whig) व टोरी (Tory) असे दोन पक्ष अस्तित्वांत आले होते. विलियम् दोन्ही पक्षांच्या सभासदांतून आपल्या सल्लागारांची निवड करीत असे. तो चांगल्या हेतूनेच हें करीत असे. पण सल्लागारांतच मतभेद होऊं लागले व पार्लमेंटमधे कांही मंत्र्यांवर विश्वास तर कांहीवर अविश्वास प्रगट होऊं लागला. म्हणून १६९७ मध्यें एकाच पक्षाच्या सभासदां मधून निवड करण्याची प्रथा सुरू करण्यांत आली. त्या वेळीं व्हिग् पक्षाला पार्लमेंटमध्यें वहुमत होतें म्हणून व्हिग् पक्षाचें मंत्रिमंडळ बनविण्यांत आलें. हेंच पहिलें एकजिनसी मंत्रिमंडळ होय.

राणी ॲनच्या काळापर्यंत मंत्रिमंडळाचें अध्यक्षपद व पुढारीपण राजाकडेच होतें. राणी ॲन देखील मंत्रिमंडळाच्या वैठकीला उपस्थित राहून अध्यक्षपद स्वीकारीत असे. सार्वभौमाच्या उपस्थितीमुळे मंत्र्यांना पूर्ण स्वातंत्र्य मिळत नसे. एक प्रकारें मंत्रिमंडळावर दडपण पडत असे. ॲनच्या मृत्युनंतर १७१४ मध्यें पहिला जॉर्ज राजा झाला. तो आणि त्याच्यानंतर त्याचा मुलगा दुसरा जॉर्ज हे दोघेहि जन्माने जर्मन होते. त्यांना इंग्रजी भाषा येत नव्हती. इंग्लंडच्या राजकारणांत त्यांना गोडी नव्हती. म्हणून त्यांनी मंत्रिमंडळाच्या बैठकीला उपस्थित राहणें बंद केलें. त्या वेळीं सर रॉबर्ट वॉल्पोल या नांवाचा एक हुषार व सुयोग्य मंत्री मंत्रिमंडळांत होता. त्याच्याकडे मंत्रिमंडळाचें नेतृत्व आलें. राजाची मंत्रिमंडळासंबंधीचीं कार्यें वॉल्पोल करूं लागला. तो मंत्रिमंडळाचा अध्यक्ष व नेता बनला. सर्व मंत्र्यांमध्यें तो प्रथम क्रमांकाचा मंत्री झाला. म्हणजे प्रधानमंत्री बनला. वॉल्पोल हाच इंग्लंडचा पहिला प्रधानमंत्री होय. त्याच्यापूर्वी मुख्यमंत्री असत. पण आधुनिक अर्थाने ज्याला प्रधानमंत्री म्हणतां येईल असा वॉल्पोलच पहिला मंत्री होय.

सर रॉबर्ट वॉल्पोल १७२० ते १७४२ प्रधानमंत्री पदावर होता. या प्रदीर्घ काळांत त्याने मंत्रिमंडळ पद्धतीच्या अनेक प्रथा व संकेत रूढ केले. मत्रिमंडळाचा तो अध्यक्ष व नेता तर होताच पण पार्लमेंटमध्यें आपल्याला बहुमताचा पाठिंवा असावा असा आग्रहहि तो धरीत असे. त्यामुळे तो पार्लमेंटचाहि नेता बनला. प्रत्येक मंत्र्याने आपल्या धोरणाला पाठिंबा दिलाच पाहिजे असाहि त्याचा आग्रह होता. त्याच्याशीं न पटणाऱ्या मंत्र्याला आपल्या पदाचें त्यागपत्र द्यावयास तो भाग पाडीत असे. शेवटीं १७४२ मध्ये पार्लमेंटांत त्याला बहुमताचा पाठिंबा न

मिळाल्यामुळे त्याने आपल्या पदाचा राजीनामा दिला. उल्लेखनीय गोष्ट अशी की त्यावेळीं राजाचा वॉलपोलला पूर्ण पाठिंबा होता. पण पार्लमेंटचा आपल्यावर विश्वास नाही म्हणून वॉलपोलने राजीनामा दिला, त्यामुळे राजाचा पाठिंबा असण्यापेक्षा पार्लमेंटचा पाठिंबा असणें महत्त्वाचें व आवश्यक आहे हें सिद्ध झालें. आणि तेव्हांपासून मंत्रिमंडळ पार्लमेंटला जबाबदार असावें हें तत्त्व अस्तित्वांत आलें. अशा प्रकारें १८ व्या शतकाच्या मध्याच्या सुमाराला मंत्रिमंडळाचा पूर्ण विकास झाला होता. आणि आज ज्या तत्त्वानुसार मंत्रिमंडळ कार्य करतें तीं सर्व तत्त्वें त्यावेळेपर्यंत अस्तित्वांत आलीं होतीं. ह्याचें श्रेय बहुतांशीं वॉलपोलकडे जातें.

पहिल्या व दुसऱ्या जॉर्ज राजांच्या कारकीर्दींत मंत्रिमंडळाला जें स्थान व महत्त्व प्राप्त झालें तें तसेंच टिकून राहिलें. तिसऱ्या जॉर्जने आपल्या साठ वर्षाच्या प्रदीर्घ कारकीर्दींत राजाची निरंकुश सत्ता पुन: प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न केला. पण त्याला यश मिळालें नाही. मंत्रिमंडळाला पार्लमेंटमध्यें पाठिंबा असणें आवश्यक आहे हें राजाने पूर्णपणें ओळखलें होतें. म्हणून त्याने पार्लमेंटमध्येंच आपला एक पक्ष निर्माण करून पार्लमेंटलाच आपल्या ताब्यांत आणण्याचा प्रयत्न केला. ह्या प्रयत्नांत त्याला थोडेंफार यशहि मिळालें. कृत्रिम बहुसंख्येच्या जोरावर ब्रट व लॉर्ड नॉर्थ वगैरे सारख्या कांही मित्रांना त्याने प्रधानमंत्री केलें. पण पार्लमेंटने निरनिराळे कायदे करून राजाच्या मित्रांना पार्लमेंटचे सभासदच होतां येणार नाही अशी व्यवस्था केली. त्यामुळे राजाला हे प्रयत्न सोडून देणें भाग पडलें. तिसऱ्या जॉर्ज नंतर मात्र असा प्रयत्न कोणी केला नाही. राणी व्हिक्टोरियाने कांही प्रमाणांत मंत्रिमंडळावर वर्चस्व स्थापन करण्याचा प्रयत्न केला. पण तो केवळ वैयक्तिक स्वरूपाचा होता. तिला नको असलेला ग्लॅडस्टन् तिच्या मर्जीविरुद्ध अनेकवेळां प्रधानमंत्री झाला. राणी व्हिक्टोरिया नंतर झालेल्या सर्व राजांनी आपली भूमिका नि:पक्षपाती ठेवली. त्यामुळे मंत्रिमंडळाच्या विकासांत कसलीहि बाधा निर्माण झाली नाही.

मंत्रिमंडळाचा आता पूर्ण विकास झाला आहे असें म्हणणें देखील बरोबर नाही. कारण हा विकास सतत चालूं असतो. ब्रिटिश संविधानाचा हा सर्वांत मोठा गुण आहे की तें सारखें विकसित होत असतें. विसाव्या शतकाच्या प्रारंभापासूनहि मंत्रिमंडळांत अनेक प्रकारचे बदल झाले आहेत. विशेषत: पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धकाळांत 'वॉर कॅबिनेट' नेमण्याची पद्धत रुढ झाली. १९१७ पर्यंत मंत्रिमंडळाचें सचिवालय नव्हतें. तें त्यावर्षी सुरू झालें. दुसऱ्या महायुद्धानंतर मंत्रिमंडळाच्या कार्यपद्धतींत बराच बदल घडून आला आहे. अशा रीतीने मंत्रिमंडळाचा सतत विकास चालूं आहे आणि पुढेहि चालं राहील.

मंत्रिमंडळाचा इतका विकास झाला व सर्व सत्ता मंत्रिमंडळाच्या हातीं असली तरी मंत्रिमंडळाचा उल्लेख कोणत्याहि कायद्यांत नाही. केवळ दोन ठिकाणीं प्रधानमंत्र्याचा व एका ठिकाणीं मंत्र्यांचा उल्लेख सरकारी रीत्या करण्यांत आला आहे. १९०५ च्या एका आज्ञापत्राद्वारे प्रधानमंत्र्याला दरबारी समारंभांत क्रमांक देण्यांत आला आहे. त्या ठिकाणीं व १९३७ च्या 'मिनिस्टर्स ऑफ दि क्राउन ॲक्ट' ह्या कायद्यांत प्रधानमंत्र्याचा उल्लेख करण्यांत आला आहे. १९३७ च्या त्याच कायद्यांत मंत्र्यांचाहि उल्लेख करण्यांत आला आहे. कॅबिनेट हा शब्द मात्र कोणत्याहि कायद्यांत किंवा सरकारी कागदपत्रांत वापरण्यांत आलेला नाही.

मंत्रिमंडळ कसें बनविलें जातें ?

मंत्रिमंडळ बनविण्याच्या बाबतींत तत्त्व आणि व्यवहार यांच्या मध्यें फरक आहे. तत्त्वतः राजा प्रधानमंत्र्याची नेमणूक करतो व त्याच्या सल्ल्याने इतर मंत्र्यांची नेमणूक करतो आणि हे सर्व मंत्री राजाच्या इच्छेनुसार आपल्या पदावर राहतात. राजा त्यांना केव्हांहि पदच्युत करूं शकतो. प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र अगदीच वेगळें आहे. हाउस ऑफ् कॉमन्स् मधील बहुसंख्य पक्षाचा पुढारी आपोआप प्रधानमंत्री बनतो, म्हणजे त्यालाच प्रधानमंत्री नियुक्त करणें राजाला भाग असतें. कारण त्याच्या शिवाय इतरांना प्रधानमंत्री केल्यास पार्लमेंटचा त्याला पाठिंबा मिळणार नाही व त्याचें मंत्रिमंडळ एक दिवसहि टिकणार नाही. म्हणजे प्रधानमंत्री हा एक प्रकारें स्वयं नियुक्तच असतो राजाने त्याची नेमणूक करणें ही केवळ एक औपचारिक बाब आहे. कांही विशिष्ट परिस्थितींत मात्र राजाला प्रधानमंत्र्याची निवड करण्याचें स्वातंत्र्य मिळतें. कोणत्याहि पक्षाला पार्लमेंट मध्यें निरपेक्ष बहुमत न मिळाल्यास कोणत्याहि पक्षाच्या पुढाऱ्याला राजा प्रधानमंत्रीपद देऊं शकतो. १९२४ व १९३१ मध्ये पांचव्या जॉर्जने असा अधिकार वापरला होता. त्यावेळीं कोणत्याहि पक्षाला निरपेक्ष बहुमत मिळालें नव्हतें. म्हणून राजाने लिबरल् पक्षाचा पुढारी ॲस्क्विथ व मजूर पक्षाचा पुढारी रॅमसे मॅकडोनाल्ड ह्या पैकी मॅकडोनाल्डची निवड केली. १९३१ मध्येंहि तशाच प्रकारची परिस्थिति असल्यामुळे मॅकडोनाल्डलाच प्रधानमंत्रीपद देण्यांत आलें. एकाच पक्षांतून दोन उमेदवार असल्यासहि राजाला प्रधानमंत्र्याच्या निवडीचें स्वातंत्र्य मिळतें. कॉन्झर-वेटिव्ह पक्षांत औपचारिकरीत्या पुढारी निवडण्याची पद्धत नाही. म्हणून समान योग्यतेच्या दोन किंवा अधिक व्यक्ति त्या पक्षांत असल्यास त्यांच्यापैकी कोणाचीहि निवड राजा करूं शकतो. १९५६ मध्यें ॲथनी ईडनच्या राजीनाम्यानंतर राणीने बटलर व मॅक्मिलन ह्यांच्यापैकी मॅक्मिलनची निवड केली. पण अशी संधि

राजाला क्वचित मिळते. प्रधानमंत्र्याची नियुक्ति ही केवळ औपचारिकच बाब झालेली आहे.

प्रधानमंत्र्याच्या नियुक्तिनंतर त्याच्याकडे आपले सहकारी निवडण्याचें कार्य सोपविण्यांत येतें. प्रधानमंत्री कुणाचीहि निवड करूं शकतो. या बावतींत त्याला पूर्ण स्वातंत्र्य असलें तरी प्रत्यक्ष व्यवहारांत त्याच्यावर अनेक बंधनें पडतात. मंत्रिमंडळाची निवड करतांना अनेक गोष्टींकडे त्याला लक्ष पुरवावें लागतें. परंपरा, रूढि, प्रथा, प्रदेश इत्यादींचा त्रिचार करावा लागतो. एकाच प्रदेशांतून अनेक मंत्र्यांची निवड करतां येत नाही. सर्व प्रदेशांना मंत्रिमंडळांत प्रतिनिधित्व मिळालें पाहिजे याची काळजी घ्यावी लागते. त्याच प्रमाणे पक्षामध्यें ज्यांचें महत्त्वाचें स्थान असेल त्यांचा समावेश मंत्रिमंडळांत करावाच लागतो. आपल्या पक्षांतील प्रत्येक गटाला खुश ठेवणें प्रधानमंत्र्याला आवश्यक असतें. कांही वेळेस नको असलेल्या व्यक्तीची सुद्धा निवड करावी लागते. म्हणून मंत्रिमंडळ बनविणें हें कार्य वाटतें तितकें सोपें नाही. एकाच वेळीं सर्व मंत्र्यांची पूर्ण यादीहि तयार होत नाही. कारण अनेक गोष्टींचा विचार करण्यासाठी कांही जागा मोकळ्या ठेवलेल्या असतात. मंत्र्यांच्या निवडीच्या बावतींत प्रधानमंत्र्यावर एक कायदेशीर बंधनहि आहे. प्रथम श्रेणीच्या मंत्र्यांपैकी कमींतकमी तीन व द्वितीय श्रेणीच्या मंत्र्यांपैकी कमींतकमी दोन हाउस ऑफ लॉर्ड्स् मधून असलेच पाहिजेत असें कायद्याचें बंधन आहे. ह्या कायद्याच्या व रूढीच्या बंधनांत राहून प्रधान मंत्र्याला सहकाऱ्यांची निवड करावी लागते. प्रधानमंत्र्याचें व्यक्तित्व जितकें प्रभावी असेल तितकें हें कार्य सोपें होतें. प्रधानमंत्रीच सामान्य मनुष्य असेल तर त्याला आपलें मंत्रिमंडळ तयार करणें फारच कठीण होऊन बसतें.

वरील प्रकारें मंत्र्यांची निवड केल्यानंतर त्यांचीं नांवें राजाला सादर केलीं जातात. राजा त्या नांवामध्यें कांही बदल करूं शकत नाही. एखाद्याचें नांव राजाला पसंत नसल्यास किंवा एखाद्याला मंत्रिपद द्यावें असें राजाला वाटत असल्यास तशी इच्छा तो प्रधानमंत्र्याजवळ व्यक्त करूं शकतो व त्या संबंधी युक्तिवादहि करूं शकतो. पण तसें करणें किंवा न करणें प्रधानमंत्र्याच्या हातीं असतें. राजा प्रधानमंत्र्याने सादर केलेल्या नांवांना मान्यता देतो. त्या नंतर सर्वांना प्रिव्ही कौंसिलचे सभासद बनविण्यांत येतें आणि प्रिव्ही कौंसिलर म्हणून सर्व मंत्री शपथ घेऊन अधिकारपद ग्रहण करतात. मंत्रिमंडळ कायद्याच्या दृष्टीने अस्तित्वांत नसल्यामुळे प्रिव्ही कौंसिलचे सभासद म्हणूनच मंत्र्यांना अधिकार ग्रहण करावे लागतात. अशा रीतीने मंत्रिमंडळ अस्तित्वांत येतें. मंत्र्यांचीं नांवें 'लंडन गॅझेट' मध्यें प्रकाशित करण्यांत येतात.

१७०७ मध्यें केलेल्या एका कायद्यानुसार मंत्र्यांना मंत्रीपदावर नेमणूक होताच हाउस ऑफ कॉमन्समधील आपल्या जागेचा राजीनामा देऊन पुनः निवडणुकीला उभे राहावें लागत असे. राजाने आपल्याच मित्रांना मंत्रिपद देऊं नये म्हणून ही योजना करण्यांत आली होती. १९१९ मध्यें 'रीइलेक्शन ऑफ मिनिस्टर्स ॲक्ट' (**Reelection of Minister's Act**) ह्या कायद्याने थोडीशी सूट देण्यांत आली. सार्वत्रिक निवडणुकी नंतर नऊ महिन्यांच्या आंत मंत्रिपदावर नेमणूक झाल्यास पुनः निवडून येण्याची आवश्यकता नाही, असा बदल पूर्वीच्या कायद्यांत करण्यांत आला. अशाच प्रकारचा कायदा १९२६ मध्यें करण्यांत आला आणि पुनः निवडून येण्याची अट रद्द करण्यांत आली.

मंत्रिमंडळांत कोणाचा समावेश होतो ?

इंग्लंडांत सर्व प्रकारच्या मंत्र्यांची मिळून संख्या सुमारे ८० असते. ह्या मध्यें प्रथम, द्वितीय व तृतीय अशा तीन श्रेणीचे मंत्री असतात. ह्या सर्वांचा मंत्री-मंडळांत समावेश होत नाही. यापैकीं प्रथम श्रेणीच्या मंत्र्यांचाच मंत्रिमंडळांत समावेश होतो. यांची संख्या सामान्यतः १८ ते २५ असते. आवश्यकतेनुसार ती कमी जास्त करण्यांत येते. एखाद्या द्वितीय श्रेणीच्या मंत्र्याचा मंत्रिमंडळांत समावेश करण्यांत आल्यास त्यालाहि प्रथम श्रेणी प्राप्त होते. प्रधान मंत्री, अर्थ मंत्री, संरक्षण मंत्री, गृह, परराष्ट्र संबंध, वसाहत संबंध, राष्ट्रकुळ संबंध ह्या खात्यांचे मंत्री, (ह्यांना सेक्रेटरी ऑफ स्टेट म्हणतात) बोर्ड ऑफ ट्रेड आणि शिक्षण ह्या खात्यांचे मंत्री, (ह्यांना अध्यक्ष म्हणतात) आरोग्य, कामगार, कृषि आणि वाहतुक खात्यांचे मंत्री ह्यांचा मंत्रिमंडळांत हमखास समावेश होतो. ह्यांच्या खेरीज लॉर्ड प्रिव्ही सील व लॉर्ड प्रेसिडेंट ऑफ दि कौन्सिल ह्यांचाहि समावेश करण्यांत येतो. ह्यांच्याकडे कोणतेंहि खातें असत नाही म्हणून यांना बिनखात्याचे मंत्री (**Minister without portfolio**) असें म्हणतात. पोस्ट मास्टर जनरलचाहि केव्हां केव्हां मंत्रिमंडळांत समावेश करण्यांत येतो. ह्यांच्या शिवाय इतर कोणाहि मंत्र्याचा समावेश प्रधानमंत्री करूं शकतो. मंत्रिमंडळाच्या सभासदांची संख्या किती असावी, त्यांत कोण कोण असावेत हें सर्व प्रधानमंत्री ठरवितो.

पार्लमेंटचा सभासद नसणाऱ्या व्यक्तीलाहि प्रधानमंत्री मंत्रिमंडळांत घेऊं शकतो. अशा मंत्र्याला अधिकारपद ग्रहण करतां येतें. पण पदग्रहण केल्यापासून सहा महिन्यांच्या आंत पार्लमेंटच्या कोणत्यातरी सभागृहाचा त्याला सभासद बनलें पाहिजे. तसें न झाल्यास मंत्रिपद सोडावें लागतें. अशा मंत्र्याला पार्लमेंटमध्यें जागा मिळवून देणें कांही कठीण नाही. एखाद्या सभासदाला प्रधानमंत्री राजी-

नामा देण्याची विनंती करतो. ही विनंती कोणीहि अमान्य करूं शकत नाही. प्रकारण त्याचें राजकीय भविष्य प्रधानमंत्र्याच्या मर्जीवर अवलंबून असतें. म्हणून बरेच सभासद प्रधानमंत्र्यांच्या विनंतीला मान देण्यास तयार असतात. अशा रीतीने रिकाम्या झालेल्या जागेची पोट निवडणूक होऊन सदरहू मंत्र्याचा पार्लमेंट मध्ये प्रवेश होतो. ज्याने आपली जागा रिकामी करून दिली असेल त्याला दुसरें एखादें मोठें पद प्रधानमंत्री देतो. एखाद्याला लॉर्ड ही पदवी देऊन हाउस ऑफ लॉर्डस् मध्येंहि पाठवितां येतें. सामान्यतः महत्त्वाकांक्षी व होतकरू व्यक्तींच्या बाबतींत हा मार्ग अवलंबिला जात नाही.

प्रधानमंत्री मंत्रिमंडळांत फेरफार करूं शकतो, बदल करूं शकतो किंवा संपूर्ण मंत्रिमंडळाचा राजीनामा देऊन पुन्हा नवें मंत्रिमंडळ बनवूं शकतो. एखाद्या मंत्र्याच्या राजीनाम्याने, किंवा परिस्थितिमुळे आवश्यक झाल्यास मंत्रिमंडळांत बदल करण्यांत येतो. एखाद्या सार्वत्रिक निवडणुकी नंतर तोच पक्ष बहुसंख्येने निवडून आला तरी जुनेंच मंत्रिमंडळ कायम राहील असें नाही. प्रधानमंत्री त्या वेळच्या परिस्थितीनुसार मंत्रिमंडळांत बदल करूं शकतो.

मंत्र्यांचें वेतन:-प्रत्येक मंत्र्याला वेतन देण्यांत येतें. १९३७ च्या 'मिनिस्टर्स ऑफ् क्राऊन ॲक्टने' मंत्र्यांचें वेतन ठरविलें आहे. त्या कायद्यानुसार प्रधान-मंत्र्याला वार्षिक १०००० पौंड वेतन मिळतें व निवृत्त झाल्या नंतर वार्षिक २००० पौंड पेन्शन मिळतें. इतर मंत्र्यांच्या तीन श्रेणी करण्यांत आल्या आहेत. मंत्रिमंडळाचे सभासद असलेल्या मंत्र्यांना वार्षिक ५००० पौंड वेतन देण्यांत येतें. असे १७ मंत्री आहेत. द्वितीय श्रेणीच्या मंत्र्यांना वार्षिक ३००० पौंड व तृतीय श्रेणीच्या मंत्र्यांना वार्षिक २००० पौंड वेतन देण्यांत येतें. यांपैकी कुणाचाहि मंत्रि-मंडळांत समावेश करण्यांत आल्यास त्याला वार्षिक ५००० पौंड वेतन मिळतें.

कार्यकाल :-मंत्रिमंडळाचा किंवा मंत्र्यांचा कार्यकाल निश्चित नाही. सामान्यतः हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या कार्यकाला इतका तो आहे असें मानलें पाहिजे. पण हाउस ऑफ् कॉमन्सचाहि कार्यकाल निश्चित नाही. तो पांच वर्षांचा आहे, पण कमी अधिक होऊं शकतो. म्हणून मंत्रिमंडळाचाहि कार्यकाल सामान्यतः पांच वर्षांचा आहे असें मानतां येईल. पण त्याचें केव्हांहि विसर्जन होऊं शकतें किंवा एखाद्या मंत्र्याला केव्हांहि पदत्याग करावा लागतो.

खाते विभागणी :-मंत्रिमंडळ बनवितांना सर्वांत महत्त्वाची गोष्ट प्रधान-मंत्र्याला करावी लागते ती म्हणजे खाते विभागणी. आपल्या सहकाऱ्यांमध्यें निरनिराळ्या खात्यांची किंवा विभागांची वाटणी करण्याचें अवघड कार्य करणें आवश्यक असतें. तत्वतः प्रधानमंत्र्याला या बाबतींत पूर्ण स्वातंत्र्य आहे. प
ण

प्रत्यक्ष व्यवहारांत त्याला बरीच देवाण घेवाण करावी लागते. पक्षांतील महत्वाच्या पुढाऱ्यांना त्यांना पाहिजे असतील तीं खातीं द्यावीं लागतात. एखाद्याला परराष्ट्रखातें हवें असतें. प्रधानमंत्र्याला तें दुसऱ्यालाच द्यावयाचें असतें. पण पूर्वोक्त गृहस्थ पक्षांतील वजनदार पुढारी असल्यास त्यांनाच तें खातें देणें भाग पडतें. प्रधानमंत्री स्वत: आपल्याकडे कोणतेंहि खातें घेत नाही. फर्स्ट लॉर्ड ऑफ् दि ट्रेजरी या नांवाचें बिनकामाचें एक पद आहे तें प्रधानमंत्री आपल्याकडे घेतो. या पदाला कांही महत्व नाही. पण पूर्वी प्रधानमंत्र्याला प्रधानमंत्री म्हणून वेतन मिळत नसे. या पदाला वार्षिक ५००० पौंड वेतन असे, म्हणून प्रधानमंत्री तें आपल्याकडे घेत असे. १९३७ च्या कायद्याने तर दोन्ही पदें एकच केलीं आहेत. त्या कायद्यांत प्राइम मिनिस्टर अँड फर्स्ट लॉर्ड ऑफ् दि ट्रेजरी असाच उल्लेख आहे. प्रधानमंत्री वाटेल तें खातें आपल्याकडे घेऊं शकतो. लॉर्ड सॅलिसबरीने १८८७–९२ या काळांत प्रधानमंत्री असतांना आपल्याकडे परराष्ट्र–खातेंहि घेतलें होतें. कारण त्याला आंतरराष्ट्रीय राजकारणाची आवड होती. रॅम्से मॅकडोनाल्डनेहि आपल्याकडे १९२४ मध्यें परराष्ट्रखातें घेतलें होतें. दुसऱ्या-महायुद्धाच्या काळांत विन्स्टन चर्चिलने व नंतर ॲटलीने कांही काळ पर्यंत आपल्याकडे संरक्षण खातें घेतलें होतें. इतर मंत्र्यांना त्यांची योग्यता, अनुभव वा पक्षांतील स्थान पाहून निरनिराळीं खातीं देण्यांत येतात. हें कार्य करतांना प्रधानमंत्र्याला अनेकांना नाराज करावें लागतें व इतर मार्गाने त्यांची समज काढावी लागते. एकाच खात्यासाठी दोन व्यक्तींनी प्रयत्न चालविल्यास तर प्रधानमंत्र्याची स्थिति फारच बिकट होते. लॉवेलने म्हंटल्या प्रमाणें प्रधानमंत्र्याची स्थिति 'ज्यांचा आकार एक दुसऱ्यांशी पूर्णपणे जमण्यासारखा नाही अशा अनेक ठोकळ्यांना एकत्र करून एखादा आकार देऊं इच्छिणाऱ्या व्यक्ति प्रमाणें आहे.'[1]

मंत्रिमंडळाचीं कार्यें

मंत्रिमंडळ ही कायदेशीर संस्था नसल्यामुळे मंत्रिमंडळाला निश्चित अशीं कार्यें कायद्याने दिलेलीं नाहीत. परंतु शासकीय क्षेत्रांत मंत्रिमंडळाला केंद्रीय स्थान आहे. राजाचे व आतां राजपदाकडे आलेले सर्व अधिकार मंत्रिमंडळ वापरतें. व्यक्तिश: प्रत्येक मंत्री एका किंवा अधिक खात्यांचा प्रमुख असतो. या खात्याच्या व्यवस्थेची जबाबदारी त्याच्यावर असते. मंत्रिमंडळाने ठरविलेल्या

1–Lowell : The Prime Minister's task is "like that of Constructing a figure out of blocks which are too numerous for the purpose, and which are not of shapes to fit perfectly together."

धोरणानुसार आपल्या खात्याचा कारभार चालविणें हें मंत्र्याचें कार्य असतें. सामुदायिक रीत्या मंत्रिमंडळ ही एक प्रकारची सर्वश्रेष्ठ समिति असते. मंत्रिमंडळ म्हणून कोणतीं कार्यें करावीं हें ठरलेलें नाही. प्रत्येक बाबतींत राजाला सल्ला देणें व राजपदाचे अधिकार वापरणें हीं कार्यें मंत्रिमंडळ करीत असतें. शासन क्षेत्रांत तर्व प्रकारचीं कार्यें मत्रिमंडळालाच करावीं लागतात. परराष्ट्रीय संबंध देखील मंत्रिमंडळाच्या द्वारेंच प्रस्थापित करण्यांत येतात. कायदे करण्याच्या बाबतींतहि मंत्रिमंडळाकडेच नेतृत्व असतें. पार्लमेंटच्या एखाद्या अधिवेशनांत कोणते कायदे करावयाचे हे मंत्रिमंडळच ठरवितें. त्यानुसार अधिवेशनाचा कार्यक्रम आंखला जातो. इतर सभासदांना विधेयकें मांडण्यासाठी वेळ देणें किंवा न देणें मंत्रिमंडळाच्या मर्जीवर अवलंबून असतें. मंत्र्यांना नको असलेलें विधेयक मंजूर होऊं शकत नाही.

आर्थिक क्षेत्रांतहि मंत्रिमंडळाच्या हातीच सर्व सत्ता असते. मंत्रिमंडळाखेरीज कोणीहि अर्थविधेयक मांडूं शकत नाही. पार्लमेंटने अर्थविधेयक संमत केल्यानंतर त्यानुसार कर लादणें व वसूल करणें, आणि मंजूर करण्यांत आलेली रक्कम खर्च करणें वगैरे कार्येहि मंत्रिमंडळालाच करावीं लागतात. सारांश, जीं कार्यें पूर्वी राजा करीत असे तीं कार्यें आतां मंत्रिमंडळ करीत असतें आणि राजाचे सर्व अधिकारहि वापरीत असतें.

मंत्रिमंडळाचीं कार्यें कोणतीं आहेत व त्यांचें स्वरूप काय हें निश्चित करण्यासाठी १९१८ मध्यें मशिनरी ऑफ गव्हर्मेंट कमिटी (**Machinary of Government Committee**) या नांवाची एक समिति लॉर्ड हाल्डेन याच्या अध्यक्षतेखाली नेमण्यांत आली होती. ह्या समितीच्या प्रतिवृत्तांत मंत्रिमंडळाचीं मुख्यतः तीन कार्यें आहेत असें म्हटलें आहे–(१) शासन विषयक अंतिम धोरण ठरविणें, (२) पार्लमेंटने संमत केलेल्या धोरणानुसार शासन व्यवस्थेवर नियंत्रण ठेवणें; आणि (३) निरनिराळ्या खात्यांच्या कार्यांमध्यें सतत सुसूत्रता राखणें आणि त्यांच्या अधिकार क्षेत्राच्या मर्यादा ठरविणें.

समितीने सांगितलेलें मंत्रिमंडळाच्या कार्याचें स्वरूप सामान्य तत्त्वासारखं आहे. त्यापैकी प्रत्येक कार्यामध्यें अनेक कार्यांचा अंतर्भाव होतो. एक गोष्ट त्यावरून स्पष्ट होते ती ही की मंत्रिमंडळ ही सर्वश्रेष्ठ समिति आहे. त्या समितीच्या हातीं राज्यकारभाराचीं सर्व सूत्रें असतात. व्यक्तिशः प्रत्येक मंत्री व अधिकारी मंत्रिमंडळाच्या धोरणानुसार कार्य करण्यास बांधलेला असतो. मंत्रिमंडळ कोणत्याहि प्रश्नाचा विचार करूं शकतें. अमुक एक विषय मंत्रिमंडळाच्या अधिकार क्षेत्रांत येऊं शकत नाही असें नाही. परंतु लॉर्ड ऑक्सफर्ड व ॲस्क्वथ

यांच्या मतें पुढील तीन विषयांची चर्चा मंत्रिमंडळांत होत नाही.–(१) दया दाखविण्याचा परमाधिकार; (२) मंत्रिमंडळाचे सभासद; आणि (३) निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका. हे विषय ज्या मंत्र्याच्या अधिकार कक्षेंत येत असतील त्याच्यावरच सोपविले जातात. दया दाखविण्याचा परमाधिकार गृहमंत्र्याच्या सल्ल्यावरून राजा वापरतो. मंत्रिमंडळाचे सभासद कोण असावेत हें प्रधान मंत्री ठरवितो. आणि आपल्या खात्यामधे कोणत्या अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका कराव्यात हें त्या खात्याचा मंत्री, पार्लमेंटने केलेल्या कायद्यानुसार, ठरवीत असतो. ह्या विषयांमध्ये राजकीय महत्त्वाचा प्रश्न निर्माण होत असल्यास मात्र त्याची चर्चा मंत्रिमंडळाच्या बैठकींत करण्यांत येते.

मंत्रिमंडळाची कार्य पद्धति

सभा:–मंत्रिमंडळाला धोरण ठरविण्यासाठी व चर्चा करण्यासाठी सभा भरविणें आवश्यक असतें. मंत्रिमंडळाची सभा प्रधानमंत्र्याच्या मर्जीनुसार केव्हांहि कोणत्याहि ठिकाणीं कितीहि वेळां भरूं शकते. सामान्यत: आठवड्यांतून दोन वेळां प्रधानमंत्र्याच्या नं. १० डाउनिंग स्ट्रीट (**No. 10 Downing Street**) या सरकारी निवासस्थानीं मंत्रिमंडळाची बैठक होत असते. पार्लमेंटचें अधिवेशन चालू असतांना अशा बैठकी जास्त प्रमाणांत होतात आणि त्या सकाळच्या वेळीं भरत असतात. त्या शिवाय प्रधानमंत्र्याच्या पार्लमेंटमधील कचेरींत, किंवा परराष्ट्र मंत्र्याच्या कचेरींत, किंवा इतर कोणत्याहि सोयीच्या ठिकाणीं सभा बोलावली जाऊं शकते. विसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं अल्जर्नन् वेस्ट याने यासंबंधी "मी त्यांना (म्हणजे मंत्र्यांना) प्रत्येक ठिकाणीं सभा भरवितांना पाहतो." असें म्हटलें होतें.[1] प्रधानमंत्र्याचें व्यक्तिमत्व जितकें प्रभावी असेल तेवढ्या प्रमाणांत मंत्रिमंडळाची सभा भरविणें त्याच्या इच्छेवर अवलंबून असतें. विन्स्टन चर्चिल संबंधी असें सांगतात कीं मंत्रिमंडळाची बैठक तो आपल्या मर्जीनुसार केव्हांहि भरवीत असे. एकदा फ्रान्समधील युद्ध आघाडीचें निरीक्षण करून तो व त्याचे सहकारी रात्रीं साडे सात वाजतां लंडनच्या विमान तळावर उतरले. मंत्रिमंडळाची बैठक आठ वाजतां ठरली होती. दिवसभराच्या दगदगीने सर्व मंत्री इतके थकले होते की कोणालाहि बैठक व्हावी असें वाटत नव्हतें. पण तसें म्हणण्याचें धैर्य कोणाजवळहि नव्हतें. शेवटीं एका ज्येष्ठ मंत्र्याने हळूंच म्हटलें. "आठ वाजतांची

1—Algernon west : "I see them (the Cabinet Ministers) meeting everywhere.'

बैठक. . . " त्याला वाक्य पूर्ण करूं न देतांच चर्चिलने ताबडतोब म्हंटलें, "साडे आठ वाजतां होईल." आणि त्याप्रमाणे साडे आठ वाजतां बैठक झाली.

मंत्रिमंडळाची बैठक अनौपचारिक स्वरूपाची असते. कामकाजाचे कोणतेहि नियम नाहीत. प्रधानमंत्र्याच्या अध्यक्षतेखाली अनौपचारिक स्वरूपाची चर्चा होते. भाषणें किंवा वादविवाद ह्यांना स्थान नाही. विचारांची देवाण घेवाण करून कोणत्यातरी निर्णयाप्रत येणें हाच बैठकीचा उद्देश असतो.[1] बैठकीसाठी गणसंख्याहि ठरलेली नाही. प्रत्येक सभासदाला चर्चेंत भाग घेतां येतो आणि एकाच विषयावर कितीहि वेळां बोलतां येतें. एकंदरीने बैठकीचें वातावरण अनौपचारिक व स्नेहभावाचें असतें. चर्चेच्या शेवटीं मतदान घेण्याची पद्धत नाही. क्वचित् एखादा प्रश्न मताला टाकला जाऊं शकतो. सामान्यतः बैठकींत व्यक्त झालेलीं मतें विचारांत घेऊन प्रधानमंत्री निर्णय जाहीर करतो आणि तो सर्वांना मान्य करावा लागतो.[2]

मंत्रिमंडळाच्या सभेपुढे अतिशय महत्त्वाचे तेवढेच विषय येतात. सामान्यतः प्रधानमंत्री सभेपुढे ठेवण्याच्या विषयांची निवड करतो. पण एखाद्या मंत्र्याला दुसरा एखादा विषय काढावयाचा झाल्यास तो तसें करूं शकतो. आणि त्या विषयावरहि चर्चा होते. बैठकीचें वातावरण अनौपचारिक व खेळीमेळीचें असलें तरी एक प्रकारची शिस्त पाळली जाते. कोणालाहि धूम्रपान करतां येत नाही, किंवा खाजगी संभाषण करतां येत नाही. आवश्यकता भासलीच तर एखादी चिट्ठी लिहून ती टेबलाखालून दुसऱ्याला द्यावी लागते आणि अशा रीतीने एकामेकाला कांही सांगावयाचें असल्यास सांगतां येतें. आणखी एक नियम फार कटाक्षाने पाळावा लागतो आणि तो म्हणजे गुप्ततेचा. सभेंत झालेल्या कामकाजाची किंवा घेतलेल्या निर्णयाची वाच्यता कोणालाहि कुठेहि करतां येत नाही. झालेल्या कामकाजाची खाजगी टिपणेंहि कोणी करूं शकत नाही. सभेंतील कामकाजासंबंधी कांही सांगण्याचा अधिकार फक्त प्रधानमंत्र्याला आहे. त्याने अधिकार दिल्यास दुसरा एखादा मंत्री त्या संबंधीं कांही सांगूं शकतो.

मंत्रिमंडळाच्या सभेंत प्रत्येक मंत्र्याला आपले विचार व्यक्त करण्याचें पूर्ण स्वातंत्र्य असतें. प्रधानमंत्र्याला विरोधहि करतां येतो. पण ह्या सभेंत एकदा निर्णय घेतल्यानंतर प्रत्येक मंत्र्याला तो मानणें व पाळणें आवश्यक असतें. त्या निर्णयाशीं सहमत होऊं न शकल्यास मंत्र्याला आपल्या पदाचा त्याग करावा लागतो.

1—Dr. Jennings : "Compromise is the first and last order of the day."

2—Lord Oxford and Asquith : It is for the Prime Minister "to colleet and interprete the general sense of his colleagues."

मंत्रिमंडळाच्या बैठकीला फक्त मंत्रिमंडळाचे सभासदच हजर राहूं शकतात. पण एखाद्या खात्याचा विषय चर्चेला निघाला असतां त्या खात्याच्या मंत्र्याला (तो सभासद नसतांहि) त्या वेळे पुरतें बोलावण्यांत येतें. त्याच प्रमाणें कांही खात्यांच्या अधिकाऱ्यांनाहि बोलावून घेणें आवश्यक असतें. ज्यांची गरज लागणार असेल ते मंत्री व अधिकारी बाहेरच्या हॉलमध्ये वाट पाहात असतात. योग्य वेळीं त्यांना बोलावणें येतें व ते आंत जातात. मंत्रिमंडळाचे सभासद नेहमी आपल्या बरोबर आपल्या खात्याच्या स्थायी सचिवाला घेऊन जातात असा जो समज आहे तो चुकीचा आहे असें श्री. हर्बर्ट मॉरिसन् यांनी आपल्या ग्रंथांत स्पष्ट केलें आहे.[1] एखाद्या मंत्र्याला आपल्या बरोबर एखाद्या अधिकाऱ्याला आणावयाचें झाल्यास प्रधानमंत्र्याची परवानगी घ्यावी लागते. नेहमी अशी परवानगी मागणाऱ्या मंत्र्याची प्रतिष्ठा कमी होते व तो स्वतः आपली बाजू मांडूं शकत नाही हें सिद्ध होतें. क्वचित् त्याला आपली जागाहि गमवावी लागते.

सचिवालय :—१९१६ पर्यंत मंत्रिमंडळाच्या कामकाजाचे आलेख (**record**) ठेवण्यांत येत नसत. बैठकीसाठी कार्यक्रमहि तयार करण्यांत येत नसे. प्रधान-मंत्री किंवा इतर एखादा मंत्री यांनी खाजगी रीत्या तयार केलेला कार्यक्रम क्वचित सभेपुढे ठेवण्यांत येई. मंत्रिमंडळाला सचिव नव्हता व सचिवालय नव्हतें. बैठकी नंतर झालेल्या कामकाजाचें टिपणहि करण्यांत येत नसे. प्रत्येक मंत्र्याच्या स्मरणांत सर्व निर्णय राहतील असें समजून त्यांच्या स्मरणशक्तीवरच सर्व सोप-विलें जात असें. प्रधानमंत्री थोडी फार टिपणें करीत असे, पण तीं राजाकडे पाठविण्यासाठी.[2] पण पहिल्या महायुद्धाच्या काळांत सरकारचीं कामें इतकीं वाढलीं व इतकीं गुंतागुंतीचीं झालीं की केवळ स्मरणशक्तीवर विसंबून राहणें धोक्याचें झालें म्हणून तत्कालीन प्रधानमंत्री लॉईड जॉर्ज याने एक सचिवालय स्थापन केलें. प्रारंभी पुष्कळांना तें आवडलें नाही. सचिवालयामुळे कामाकाजां-तील गुप्तता नाहीशी होईल अशी भीतीहि कांहींनी व्यक्त केली. पण सचिवाल-याची उपयुक्तता व आवश्यकता लवकरच सर्वांच्या प्रत्ययाला आली आणि तें मंत्रिमंडळाचें कायमचें अंग बनलें. आज तरी त्याच्या मदती शिवाय मंत्रिमंड-ळाला कार्य करणेंच अशक्य आहे.

मंत्रिमंडडळाचें सचिवालय केवळ मंत्रिमंडळाचेंच सचिवालय म्हणून कार्य करीत नाही तर मंत्रिमंडळाच्या निरनिराळ्या समित्यांचें सचिवालय म्हणूनहि

1—Herbert Morrison : 'Government and Parliament'

2—Lord Oxford and Asquith : It was "the inflexible unwritten rule of the Cabinet that no member should take any note or record of the proceedings except the prime minister for the purpose...of sending his letter to the King."

कार्य करतें. बैठकीसाठी कार्यक्रम तयार करणें, सर्व सभासदांकडे योग्य ते कागदपत्र योग्य वेळीं पाठविणें, बैठकींत झालेल्या कामकाजाचा अहवाल तयार करणें, ठरविण्यांत आलेलें धोरण व घेतलेले निर्णय संबंधित खात्याकडे अंमलबजावणीसाठी पाठविणें, इत्यादि महत्वाचीं कार्यें सचिवालयाला करावीं लागतात. कामांचा व्याप आता इतका वाढला आहे की खास तज्ञ अधिकाऱ्याशिवाय तो इतरांना सांभाळतां येणें शक्य नाहो.

सर्वांत जबाबदारीचें व महत्वाचें कार्य म्हणजे मंत्रिमंडळाच्या सभेंत घेण्यांत आलेल्या निर्णयांचें टिपण करणें. हें टिपण करतांना केवळ निर्णय लिहून भागत नाही तर त्या प्रश्नावरील चर्चेचा सारांशहि लिहावा लागतो. हा सारांश तयार करणें फार किचकट काम असतें. त्याला एक प्रकारची योग्यताच लागते. सभेंत जी चर्चा झाली असेल तिचें वृत्त सारांशाने देतांना प्रधानमंत्र्याचे व चर्चेला प्रारंभ करणाऱ्या मंत्र्याचे विचार त्यांच्या नांवासह देण्यांत येतात. बाकींच्याचे विचार निनावी व सर्वसामान्य रीतीने व्यक्त झालेलीं मतें म्हणून नोंदण्यांत येतात. हें अवघड काम सचिव इतक्या चांगल्या रीतीने पार पाडतात की त्यांनी लिहिलेल्या अहवालांत दुरुस्ती करण्याचा प्रसंग क्वचित् येतो. एखाद्या मंत्र्याने कांही आक्षेप घेतलाच तर दुरुस्ती करण्यांत येते. पण असा विषय फार महत्वाचा असल्यास तो प्रश्न प्रधानमंत्र्याकडे पाठविला जातो.

समित्या :—मंत्रिमंडळ स्वतःच एक समिति आहे. पण त्या समितीचीहि आता इतकी वाढ झाली आहे की तिलाहि आपल्या समित्या नेमणें भाग पडत आहे. पहिल्या महायुद्धाच्या काळांत सचिवालय सुरू झालें त्याच प्रमाणे समितिपद्धतहि सुरू झाली. तत्कालीन प्रधानमंत्री लॉईड जॉर्ज याने 'वॉर कॅबिनेट' नांवाची एक समिति खास युद्धकार्याकडे लक्ष देण्यासाठी नेमली. ही समिति म्हणजे मंत्रिमंडळांतील मंत्रिमंडळ होतें. प्रधानमंत्री व इतर चार मंत्री या समितीत होते. पुढे दक्षिण आफ्रिकेचा प्रधानमंत्री जनरल् स्मट्स् यालाहि समितींत घेण्यांत आलें. तेव्हां पासून मंत्रिमंडळाच्या समित्या नेमण्याची पद्धत सुरू झाली. तरी दुसऱ्या महायुद्धकाळा पर्यंत ह्या पद्धतीची म्हणावी तशी वाढ झाली नाही. हर्बर्ट मॉरिसन् याने १९२९–३१ च्या मजूर मंत्रिमंडळांतील आपली आठवण म्हणून सांगितलें आहे की त्यावेळीं 'साम्राज्य संरक्षण समिति' (**Imperial Defence Committee**) या समिति व्यतिरिक्त फक्त एक स्थायी समिति होती व तिचें नांव 'होम अफेअर्स कमिटी' असें होतें.[1] दुसऱ्या महायुद्धकाळांत

1—Morrison . 'Government and Parliament' P. 16.

प्रधानमंत्री चर्चिल याने 'वॉर कॅबिनेट' तर स्थापन केलेंच, पण इतर अनेक समित्या स्थापन करून त्यांच्याकडे निरनिराळीं कामें सोपविलीं. असें करणें युद्धकाळांतच नव्हे तर शांततेच्या काळांतहि आवश्यक आहे. सरकारचीं कार्येच इतकीं वाढलीं आहेत की सर्व कांही मंत्रिमंडळच करूं म्हणेल तर तें मोडून पडेल. चर्चिल सरकारने सैन्य, अर्थ, शासन, मुल्की संरक्षण इत्यादि विषयांसाठी स्वतंत्र समित्या नेमल्या व त्यांच्याकडे पुष्कळ बाबतीत अंतिम निर्णयाचे अधिकारहि सोपविले. स्वत: प्रधानमंत्री किंवा इतर ज्येष्ठ मंत्री अशा समित्यांचे अध्यक्ष होते. लॉर्ड प्रेसिडेंट ज्या समितीचा अध्यक्ष होता तिच्याकडे अंतर्गत शासना संबंधीं इतकीं कार्ये सोपविण्यांत आलीं होतीं की चर्चिलने तिचें वर्णन **'almost a parallel Cabinet Concerned writh home affairs'**[1] असें केलें होतें. युद्धसमाप्तीच्या काळांत 'पुनर्निर्माण समिति' स्थापन करण्यांत आली होती.

१९४५ मध्यें मजूर पक्षाचें मंत्रिमंडळ अधिकारारूढ झालें. मजूर मंत्रिमंडळाने समितिपद्धतीचा जास्तींत जास्त उपयोग करून घेण्याचें ठरविलें. त्या संबंधीचीं कांहीं तत्वेंहि त्यांनी ठरविलीं. मुख्य तत्त्व हें की समितीच्या अस्तित्वाची व तिच्या कार्यक्षेत्राची वाच्यता करावयाची नाही. कारण तसें केल्याने मंत्र्यांच्या जवाबदारीच्या तत्वाला बाध येतो. समितिपद्धत केवळ मंत्रिमंडळाची अंतर्गत बाब असावी. पार्लमेंटशीं तिचा कांही संबंध नाही. कांही समित्या, उदा. 'संरक्षण समिति', पूर्वी पासून चालत आलेल्या होत्या त्या जाहीर रीतीने चालूं ठेवण्यांत आल्या. अशा प्रकारें प्रधानमंत्री व इतर ज्येष्ठ मंत्र्यांच्या अध्यक्षतेखाली निरनिराळ्या समित्या बनविण्यांत येऊन त्यांचीं कार्यक्षेत्रें ठरविण्यांत आलीं.

समित्यांचे दोन प्रकार होते : स्थायी समित्या व अस्थायी समित्या. स्थायी समित्यांमध्यें संरक्षण समिति, मुल्की संरक्षण समिति, लॉर्ड प्रेसिडेंटची समिति, उत्पादन समिति, विधेयन समिति, भविष्यकालीन विधेयन समिति, शासन यंत्रणा समिति, व इतर कांही समित्यांचा समावेश होतो. ह्या पैकी कांही मोठ्या समित्यांनी उपसमित्याहि नेमल्या होत्या. या स्थायी समित्या खेरीज तात्कालिक महत्वाचें विशेष कार्य करण्यासाठी अस्थायी समित्या नेमण्यांत आल्या होत्या. गृहनिर्माण समिति व राष्ट्रीय आरोग्य सेवा समिति हीं त्यांचीं उदाहरणें होत.

या समित्यांमध्यें मंत्रिमंडळाचे सभासद असलेले मंत्री व इतर मंत्री यांचा समावेश करण्यांत आला होता. मंत्रिमंडळाचा सभासद असलेल्या ज्येष्ठ मंत्र्याला

1—Ibid. P. 18.

अध्यक्षपद देण्यांत आलें होतें. यामुळे मंत्रिमंडळाच्या बाहेर असलेल्या मंत्र्यांना देखील सामुदायिक चर्चेची संधी मिळून जबाबदारीच्या जागीं काम करण्याचा अनुभव मिळतो. अध्यक्षपद मात्र ज्या मंत्र्याकडे जबाबदारीचें खातें नसेल त्यालाच दिलें पाहिजे. कारण त्याला सवड मिळूं शकते. ह्या पद्धतीमुळे मंत्रिमंडळावरील कामाचा ताण कमी होतो. या पद्धति विरुद्ध एक आक्षेप असा आहे की यामुळे मंत्रिमंडळाचें जबाबदारीचें तत्त्व नष्ट होईल. पण योग्य ती काळजी घेतल्यास तसें होणार नाही.

१९५१ मध्यें चर्चिलच्या नेतृत्वाखाली काँझर्वेटिव्ह पक्षाचें सरकार स्थापन झाल्या नंतर त्याने मजूर पक्षाच्या सरकारने सुरू केलेल्या समिति पद्धतींत बदल केला. व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मधील कांही मंत्र्यांना कांही खात्यांच्या गटावर देखरेख करण्यासाठी व त्यांच्या कार्यांत समन्वय घडवून आणण्यासाठी वरिष्ठ मंत्री (**Super-minister**) म्हणून नेमलें. त्यांच्या अधिकाराखाली दिलेल्या खात्यांच्या धोरणाची जबाबदारी त्यांच्यावर टाकली. आणि हें जाहीर करण्यांत आलें. त्यामुळे खाते प्रमुख असलेल्या मंत्र्यांची जवाबदारी कोणती व या वरिष्ठ मंत्र्यांची (ज्यांना **Overlord** म्हणून ओळखलें जाऊं लागलें) जवाबदारी कोणती हें कळेनासें झालें. या पद्धतीवर पार्लमेंटांत आक्षेप घेण्यांत आले व चर्चिलने कोणत्या कारणासाठी कुणाला जबाबदार समजावें याची यादीच वाचून दाखविली. एकूण ही पद्धत फारशी पसंत पडल्या सारखी दिसत नाही. समिति पद्धतीचाच हा एक प्रकार आहे.[1] कोणतीहि पद्धत स्वीकारण्यांत येवो पण आता मंत्रिमंडळाला समित्यांचें सहाय्य घेतल्या वाचून कार्य करणें अशक्य झालें आहे.

मंत्रिमंडळपद्धतीचीं तत्त्वें

इंग्लंडांत ज्या प्रकारें मंत्रिमंडळ बनविलें जातें व ज्या पद्धतीने तें कार्य करतें त्यावरून मंत्रिमंडळपद्धतीचीं तत्त्वें ठरवितां येतात. हीं तत्त्वें सुद्धा कुणी योजना करून निर्माण केलीं नाहीत. काळाच्या ओघांत आपोआप रूढ झालीं आहेत.

एकजिनसीपणा :–मंत्रिमंडळ पद्धतीचें पहिलें तत्त्व म्हणजे एकजिनसीपणा (**homogeneity**). याचा अर्थ असा की सर्व मंत्री एका विचाराचे असले पाहिजेत. महत्वाच्या राजकीय प्रश्नावर त्यांचे विचार सारखे असावेत. एकाच

---

१. हर्बर्ट मॉरिसन याच्या **'Government and Parliament'** या पुस्तकांत या विषयीं फार चांगलें विवेचन करण्यांत आलें आहे. पृष्ठें १६–५६

राजकीय पक्षाचे ते सभासद असल्या शिवाय असें होणें शक्य नाही, म्हणून एक-जिनसीपणा याचा अर्थ प्रत्यक्ष व्यवहारांत एकपक्षीय असा होतो. हें तत्त्व फार महत्वाचें आहे. मंत्रिमंडळाला एक गट म्हणून कार्य करावें लागतें. राज्यकार-भाराचें धोरण ठरवावें लागतें. तें सर्वांना मान्य असल्या शिवाय कार्यान्वित करणें शक्य होत नाही. एकजिनसी नसलेल्या मंत्रिमंडळाचा वाईट अनुभव इंग्लंडने पूर्वी घेतला आहे. तिसऱ्या विलियम्ने दोन्ही पक्षांतून मंत्री नेमण्याची पद्धत स्वीकारली होती. पण ती यशस्वी झाली नाही. म्हणून १६९७ पासून एकपक्षीय मंत्रिमंत्रिडळें वनवण्याची प्रथा निर्माण करावी लागली. आता ती रूढ झाली आहे. क्वचित् संयुक्त किंवा राष्ट्रीय मंत्रिमंडळें वनवावीं लागलीं आहेत, पण त्यांचा अनुभव चांगला नाही.

एकता:-एकता (Solidarity) हें दुसरें तत्त्व आहे. हेंहि तितकेंच महत्वाचें आहे. मंत्रिमंडळाचे सभासद केवळ एका विचाराचे असून भागत नाही. त्यांनी आपलें ऐक्य लोकांत व पार्लमेंटांत सिद्ध केलें पाहिजे. मंत्र्यांनी एकमेकां विरुद्ध वोलूं नये, एकमेकावर पार्लमेंटमध्यें, सार्वजनिक व्यासपीठावरून, किंवा वृत्तपत्रांतून टीका करूं नये, व शक्यतों एकमेकाना जाहीर रीत्या पाठिंवा द्यावा. एकमेकाच्या सल्ल्याने कार्य करावें. एकता म्हणजे मंत्र्यांनी परस्पराला जवावदार असणें. एकतें-तच त्यांचें सामर्थ्य आहे. ऐक्य नाहीसें होताच पार्लमेंटमध्यें त्यांचा पराभव होईल व त्यांना पदच्युत व्हावें लागेल. १९२२ मध्यें भारतमंत्री माँटेग्यू याला आपल्या सहकाऱ्यांच्या संमति शिवाय कांही कागदपत्र जाहीर केले म्हणून राजीनामा द्यावा लागला. अशीं अनेक उदाहरणें आहेत. १९३१ च्या राष्ट्रीय मंत्रिमंडळाने मात्र एक चमत्कार केला होता. रॅम्से मॅक्डोनॉल्डने बनविलेल्या त्या मंत्रिमंडळांत काँझर्व्हेटिव्ह पक्षाच्या मंत्र्यांची बहुसंख्या होती. आर्थिक धोरणा विषयीं मंत्रि-मंडळांत मतभेद झाले व काँझर्व्हेटिव्ह मंत्र्यांनी आंतरराष्ट्रीय व्यापारावर जकात बसविण्याचें धोरण स्वीकारलें आणि इतर मंत्र्यांनी खुल्या व्यापाराच्या तत्त्वाचा पुरस्कार केला. मंत्रिमंडळाने मंत्र्यांना मतस्वातंत्र्य दिलें. हाउस ऑफ् कॉमन्समध्यें एक अभूतपूर्व दृश्य सभासदांना व प्रेक्षकांना पाहावयास मिळालें. एक मंत्री दुसऱ्या मंत्र्याला विरोध करीत आहे असें तें दृश्य होतें. एका सभासदाने त्या संबंधी प्रश्न विचारला असतां प्रधानमंत्री रॅम्से मॅक्डोनाल्ड याने सांगितलें, "आमच्यांत कांही मतभेद नाही. आम्ही एकमेकाला विरोध करण्याचें धोरण ठरविलें आहे (**We have agreed to differ.**)" केवळ तांत्रिक दृष्टीने प्रधानमंत्र्याचें म्हणणें बरोबर होतें, पण पटण्यासारखें नव्हतें. सुदैवाने पुन्हा असा प्रयोग केव्हांहि कर-ण्यांत आला नाही. नाहीतर मंत्रिमंडळपद्धतीचा पायाच उखडला असता.

जबाबदारी:—जबाबदारी (responsibility) हें सर्वांत महत्त्वाचें तत्त्व आहे. ब्रिटिश संविधानाने निर्माण केलेली ती एक मूल्यवान पद्धत आहे. राज्यशास्त्राला दिलेली ती अमोल देणगी आहे. ह्या तत्त्वावरच मुख्यत: मंत्रिमंडळपद्धत आधारलेली आहे. मंत्र्यांची जबाबदारी वैधानिक व राजकीय अशी दोन प्रकारची असते. कांही बेकायदेशीर कृत्य केल्यास न्यायालयांत मंत्र्यावर खटला भरला जाऊन त्याला शिक्षा होऊं शकते. ही जबाबदारी मुख्यत: सामान्य विधिनियमांनी व अंशत: न्यायालयांच्या निर्णयांनी निर्माण केली आहे. ही जबाबदारी केवळ वैयक्तिक असते.

राजकीय जबाबदारी रूढीवर आधारलेली आहे. ती तीन प्रकारची असते. प्रथम सर्व मंत्री राजाला जबाबदार असतात. पण ही जबाबदारी केवळ नाममात्र आहे. तत्त्वत: आज सुद्धा राणीच मंत्र्यांची नियुक्ति करते व ती त्यांना आपल्या इच्छेनुसार पदच्युतहि करूं शकते. पण हा अधिकार आता वापरला जात नाही. कोणताहि शहाणा राजा (किंवा राणी) हा अधिकार वापरून स्वत:चें सिंहासन धोक्यांत घालणार नाही.

दुसऱ्या प्रकारची जबाबदारी मंत्र्यांची आपसांतील जबाबदारी होय. प्रत्येक मंत्री दुसऱ्या प्रत्येक मंत्र्याला जबाबदार असतो. आपल्या खात्याच्या बाबतींत कांही महत्त्वाची कृति करायची झाल्यास मंत्र्याने आपल्या सहकाऱ्यांना विश्वासांत घेतलें पाहिजे, त्यांची संमति घेतली पाहिजे. असें न केल्यास त्या धोरणासाठी तो व्यक्तिश: जबाबदार ठरतो व पार्लमेंटमध्ये धोरणाला विरोध झाल्यास त्याला एकट्याला त्याचे परिणाम भोगावे लागतात. एकट्याच्या चुकी साठी संपूर्ण मंत्रिमंडळ राजीनामा देत नाही, देणार नाही. १९३६ मध्यें वसाहतमंत्री जे. एच्. टॉमस व १९४७ मध्ये अर्थमंत्री ह्यू डाल्टन यांनी राजीनामे दिले कारण त्यांच्या कडून अंदाजपत्रकांतील कांही बाबी बाहेर फुटल्या. १९३५ मध्यें परराष्ट्रमंत्री सॅम्युअल् होर यालाहि राजीनामा द्यावा लागला कारण त्याने फ्रान्सच्या प्रधानमंत्र्याबरोबर इथिओपियाच्या विभाजना विषयीं एक योजना आंखली होती. अशा रीतीने आपल्या सहकाऱ्यांना आधी विश्वासांत न घेतल्यास एकट्या मंत्र्याला राजीनामा द्यावा लागतो.

तिसऱ्या प्रकारची जबाबदारी म्हणजे सामुदायिक जबाबदारी. सर्व मंत्री सामुदायिक रीत्या हाउस ऑफ् कॉमन्सला जबाबदार असतात. १७८२ पर्यंत सामुदायिक जबाबदारीचें तत्त्व पूर्णपणें रूढ झालें नव्हतें. त्या वर्षीं लॉर्ड नॉर्थच्या मंत्रिमंडळाने हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या विरोधामुळे राजीनामा दिला व तेव्हां पासून हें तत्त्व रूढ झालें. एका मंत्र्याच्या कार्याची किंवा धोरणाची जबाबदारी संपूर्ण मंत्रिमंडळ स्वीकारतें व सर्व मंत्री एकासाठी आपलीं पदें सोडावयास तयार होतात. याचा परिणाम वैयक्तिक मंत्र्याचा बचाव होण्यांत होतो. कारण संपूर्ण मंत्रि-

मंडळाला पदच्युत करून राजकीय पेचप्रसंग निर्माण करण्याची पार्लमेंटची इच्छा नसते. १९४३ मध्यें गृहमंत्री हर्बर्ट मॉरिसन याने फॅसिस्ट पुढारी ऑस्वाल्ड मोस्ले यास तुरुंगांतून मुक्त केलें तेव्हां पार्लमेंटमध्यें त्याच्यावर गहजब झाला. पण प्रधान-मंत्री चर्चिलने आपल्या गृहमंत्र्याचा पाठपुरावा केल्यामुळे त्याची जबाबदारी ती सामुदायिक जवाबदारी झाली व तो त्या प्रसंगांतून निभावला.

मंत्रिमंडळ हाउस ऑफ् कॉमन्सला जबाबदार असतें. हाउस ऑफ् लॉर्डस्ला नव्हें. त्यामुळे लॉर्डांच्या सभागृहांत कांहीहि झालें तरी मंत्रिमंडळावर त्याचा परिणाम होत नाही. फार तर जे मंत्री लॉर्ड्सचे सभासद असतील त्यांना राजी-नामा द्यायला तें सभागृह भाग पाडूं शकेल.

एकनेतृत्व :—मंत्रिमंडळ पद्धतीचें शेवटचें तत्त्व म्हणजे एकनेतृत्व. सर्व मंत्री एका नेत्याच्या मार्गदर्शकत्वाखाली कार्य करतात. हा नेता म्हणजे प्रधानमंत्री. त्याच्या नेतृत्वाखाली मंत्रिमंडळ कार्य करतें. तोच मंत्रिमंडळ बनवतो, खात्यांची विभागणी करतो, मंत्रिमंडळांत फेरफार करूं शकतो व त्याचें विसर्जन करूं शकतो. त्याच्या मताशीं वाकीच्या मंत्र्यांना जुळवून घ्यावें लागतें. जर तें शक्य जसेल तर त्या मंत्र्याला राजीनामा द्यावा लागतो. १९३८ मध्यें परराष्ट्रमंत्री अँथनी ईडन व आरमारखात्याचा मंत्री अल्फ्रेड डफ् कूपर यांनी प्रधानमंत्री चेंबरलेन याच्याशीं मतभेद झाल्यामुळे राजीनामे दिले. अशीं अनेक उदाहरणें घडलीं आहेत. प्रधानमंत्र्याचें नेतृत्व मान्य करणें हें ह्या पद्धतीचें तत्त्वच आहे. याचाच दुसराहि अर्थ असा होतो की राज्याचा प्रमुख जो राजा (किंवा राणी) मंत्रिमंडळाचें नेतृत्व करीत नाही. इंग्लंडांत १७१४ मध्यें पहिला जॉर्ज राजा झाल्यापासून सार्वभौमाचें नेतृत्व संपलें व प्रधानमंत्री नेता झाला.

वरील चार तत्त्वें मंत्रिमंडळपद्धतीचीं तत्त्वें (**Principles of Cabinet System**) म्हणून आता रूढ झालीं आहेत. ज्या ज्या देशांनी इंग्लंडच्या सांस-दीय पद्धतीचा अवलंब केला त्या त्या देशांनी हीं तत्त्वेंहि उचललीं. त्या शिवाय त्या देशांत खऱ्या अर्थाने सांसदीय पद्धत आहे असें म्हणतां येणार नाही. अमे-रिकेंतहि मंत्रिमंडळ आहे पण तें या तत्त्वांनुसार कार्य करीत नाही म्हणून तिथे खऱ्या अर्थाने मंत्रिमंडळपद्धति रूढ नाही. भारतांत मात्र इंग्लंडचीच पद्धत सुरू करण्यांत आली आहे.

मंत्रिमंडळाला कसें पदभ्रष्ट केलें जातें ?

तत्त्वतः राजा मंत्रिमंडळाला आपल्या इच्छेनुसार पदभ्रष्ट करूं शकतो. पण आता राजाचा हा अधिकार नाममात्र उरला आहे. मंत्रिमंडळ हाउस ऑफ्

कॉमन्सला जबाबदार असतें व तेंच मंत्रिमंडळाला पदभ्रष्ट करूं शकतें. मंत्रिमंडळाला पदत्याग करावयास लावण्याचे कांही मार्ग रूढ झाले आहेत.

(१) काम तहकुबीचा ठराव (adjournment motion) आणून मंत्रिमंडळाला पदभ्रष्ट करता येतें. हाउस ऑफ् कॉमन्सचें अधिवेशन सुरू असतांना मंत्र्यांना अनेक प्रश्न सभासद विचारतात. त्यांना दिलेलीं उत्तरें समाधानकारक न वाटल्यास किंवा देशांत कांहीतरी गंभीर परिस्थिति उत्पन्न झाल्यास त्याची चर्चा करण्या करितां कामकाज तहकूब करावें अशी सूचना मांडण्यांत येते. त्या सूचनेवर वादविवाद होतो. सूचना मताला टाकून मंजूर झाल्यास मंत्रिमंडळाचें आसन डळमळीत होतें व त्यांना राजीनामेहि द्यावे लागतात.

(२) हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें अंदाजपत्रकावर चर्चा चालूं असतांना किंवा एखाद्या खात्याच्या पुरवणी मागण्यांचा विचार होत असतांना मंत्र्याच्या वेतनांत कपात करण्याची सूचना आणून मंत्रिमंडळाला पदभ्रष्ट करतां येतें. सुचविलेली कपात केवळ प्रतीकात्मक असते. सामान्यतः मंत्र्याच्या वेतनांत एका पौंडाची कपात करावी अशी किंवा अशाच प्रकारची सूचना असते. ही मंजूर होऊन एक पौंड कमी करण्यांत आला तरी मंत्र्याचें कांहीहि नुकसान होणार नाही. पण अशी कपात करणें त्याच्या प्रतिष्ठेला बाधक असते. त्याच्यावरील अविश्वासाची निदर्शक असते. म्हणून मंत्र्याला राजीनामा द्यावा लागतो, व सामुदायिक जबाबदारीच्या तत्त्वानुसार सर्व मंत्रिमंडळच राजीनामा देतें. पुष्कळ वेळेला कपात सूचनेवर चर्चा झाल्यानंतर सूचना मांडणारा सभासद ती परत घेतो. कारण खात्याच्या कारभारावर चर्चा करण्याचा त्याचा उद्देश सफल झालेला असतो. सूचनेवर मतदान झालेंच पाहिजे असा आग्रह तो धरीत नाही.

(३) मंत्रिमंडळाने मांडलेल्या महत्वाच्या विधेयकाला असम्मत करून मंत्रिमंडळाला पदभ्रष्ट करतां येतें. अशीं विधेयकें म्हणजे मंत्रिमंडळाच्या धोरणाचाच भाग असतात. एखादें महत्वाचें विधेयक हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें फेटाळलें जाणें म्हणजे त्या सभागृहांत बहुमत मंत्रिमंडळाच्या विरुद्ध आहे असा अर्थ होतो. बहुमताचा पाठिंबा नसेल तर मंत्रिमंडळ अधिकारावर राहूं शकत नाही. इथे हें लक्षांत ठेवलें पाहिजे की सामान्य विधेयकावर किंवा कार्यरीतीच्या नियमांवर किंवा एखाद्या ठरावावर मंत्रिमंडळाचा पराभव झाला तर तें राजीनामा देत नाही. अर्थात् एखाद्या अगदी सामान्य प्रश्नाला सुद्धा 'विश्वासाची बाब' करतां येते. एकोणिसाव्या शतकांत पार्लमेंटच्या सभागृहांतील खांबांना कोणता रंग द्यावा हा प्रश्न विश्वासाची बाब आहे असें जाहीर करून मंत्रिमंडळाने आपल्याला हवा तो रंग देण्याची सम्मति मिळविल्याचें उदाहरण आहे. पण तसें स्पष्टपणें जाहीर

करावें लागतें. त्या प्रमाणेंच एखाद्या प्रश्नावर अकस्मात् मतदान (snap vote) होऊन मंत्रिमंडळाचा पराभव झाला तरी तें राजीनामा देत नाही. कारण आपल्या मागे बहुमत आहे हें त्यांना सिद्ध करतां येतें. केवळ अनवधानाने व सभासदांच्या अनुपस्थितिमुळे झालेला पराभव खरा पराभव मानला जात नाही. कांही प्रधान-मंत्र्यांनी तर 'केवळ अविश्वासाचा ठराव मंजूर झाला तरच राजीनामा देऊं' असें जाहीर केल्याचीं उदाहरणें आहेत. १९२४ मध्यें रॅम्से मॅकडोनाल्डने असें जाहीर केलें होतें.

(४) मंत्रिमंडळाने विरोध केलेलें विधेयक किंवा ठराव हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें सम्मत झाल्यास त्याचा अर्थहि मंत्रिमंडळाच्या मागे बहुमत नाही असा होतो, व त्याला राजीनामा द्यावा लागतो. सामान्यतः मंत्रिमंडळ खाजगी सभासदांच्या किंवा खाजगी विधेयकांत लक्ष घालीत नाही. पक्षाची शिस्त लागू न करतांच त्याचा निकाल लावला जातो. पण एखादें विधेयक सरकारी धोरणाच्या अगदी विरुद्ध असेल तर मात्र मंत्रिमंडळ त्याला विरोध करतें व असें विधेयक मंजूर झालें तर त्याला राजीनामा द्यावा लागतो.

(५) एखाद्या मंत्र्याविरुद्ध निंदाव्यजक ठराव (Vote of Censure) आणून त्याला व त्याच्या बरोबर सर्व मंत्रिमंडळाला पदच्युत करतां येतें. निंदाव्यंजक ठराव कोणत्याहि मंत्र्या विरुद्ध आणतां येतो. एखाद्या मंत्र्याचें कार्य समाधान-कारक नसल्यास व त्याचें धोरण चुकीचें वाटत असल्यास त्याच्यावर टीका करण्यासाठी हा ठराव आणला जातो. कोणत्याहि सभासदाला असा ठराव मांडतां येतो. अशा ठरावांत मंत्र्याचीं कोणतीं कृत्यें चुकीचीं आहेत, कोणतें विशिष्ट धोरण बरोबर नाही हें दाखवावें लागतें. अशा ठरावावर चर्चा होऊन तो मंजूर झाल्यास त्या विशिष्ट मंत्र्याला किंवा मंत्र्यांना राजीनामा द्यावा लागतो. संपूर्ण मंत्रिमंडळहि सामुदायिक जबाबदारीच्या तत्त्वानुसार राजीनामा देतें. क्वचित् त्या विशिष्ट मंत्र्याला एकटयालाच बळी देण्यांत येतें.

(६) सर्वांत शेवटचा व महत्वाचा मार्ग म्हणजे अविश्वासाचा ठराव (Vote of no confidence) आणून सर्व मंत्रिमंडळावर प्रहार करणें. असा ठराव विरोधी पक्षाचा पुढारी मांडीत असतो. मंत्रिमंडळाच्या सर्वसामान्य धोरणा विषयीं नापसंती व्यक्त करणारा हा ठराव असतो. कोणत्याहि एका कृत्याचा किंवा विशिष्ट धोरणाचा त्यांत उल्लेख नसतो. तें मंत्रिमंडळच नको असा त्याचा भाव असतो. त्या ठरावावर खडाजंगी चर्चा होते व सरकार स्वतःचा बचाव करतें. हा ठराव जर मंजूर झाला तर मंत्रिमंडळाला राजीनामा द्यावा लागतो. पण मंत्रि-मंडळाला हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या या निर्णयावर अपील करण्याचा हक्क आहे. हें

अपील राष्ट्राकडे करायचें असतें. कॉमन्स सभागृहांत जरी बहुमत आपल्या विरुद्ध गेलें तरी लोकमत आपल्या बाजूचें आहे असें मंत्रिमंडळाला वाटतें. कधी कधी त्यांचें हें मत बरोबरहि ठरतें. म्हणून अविश्वासाचा ठराव कॉमन्स सभेने सम्मत केला तरी मंत्रिमंडळ ताबडतोब राजीनामा देत नाही. तर हाउस ऑफ् कॉमन्सचें विसर्जन करण्याचा सल्ला प्रधानमंत्री राजाला देतो व नव्या निवडणुकी जाहीर करण्यांत येतात. नव्या निवडणुकींत मंत्रिमंडळाला पाठिंबा देणारे बहुसंख्येने निवडून आल्यास तें मंत्रिमंडळ अधिकारावर राहतें. पण बहुमत विरुद्ध गेल्यास त्याला राजीनामा देणें भाग पडतें. अलीकडे असे प्रसंग क्वचित् येतात. हाउस ऑफ् कॉमन्स मंत्रिमंडळावर सहसा अविश्वास प्रगट करीत नाही, व तसा प्रसंगच आल्यास मंत्रिमंडळ राजीनामा न देतां नव्या निवडणुका घडवून आणीत असतें. १९४० मध्यें मात्र चेंबरलेन् मंत्रिमंडळाला हाउस ऑफ् कॉमन्सने राजीनामा द्यायला भाग पाडलें होतें. १९५१ मध्यें मजूर मंत्रिमंडळावर तसा प्रसंग येण्याची शक्यता होती. कारण त्यांना फारच अल्प बहुमत मिळालें होतें. पण मंत्रिमंडळानेच आपण होऊन हाउस ऑफ् कॉमन्सचें विसर्जन करवून नव्या निवडणुका घडवून आणल्या व त्यांत त्याचा पराभव झाला.

मंत्रीगण व मंत्रिमंडळ

मंत्रिमंडळामधे सर्व मंत्र्यांचा समावेश होत नाही हें आपण पाहिलेंच आहे. मंत्र्यांची एकूण संख्या सुमारे ८० आहे, पण त्यांपैकी सुमारे २० किंवा २२ जणांचाच समावेश मंत्रिमंडळांत होतो. महत्वाच्या खात्यांचे मंत्री किंवा पक्षांतील वजनदार पुढारी असलेले मंत्री यांचाच समावेश मंत्रिमंडळांत होतो. बाकीच्यांना मंत्रिमंडळाच्या बाहेर राहावें लागतें. सर्व मंत्र्यांना मिळून मंत्रीगण (**Ministry**) म्हणतात व त्यांच्या पैकी प्रमुखांचें जें वर्तुळ तयार होतें त्याला **मंत्रिमंडळ** (**Cabinet**) म्हणतात. मंत्रीगण ही सामुदायिक संस्था नाही. त्यांची कधीच बैठक होत नाही. धोरण ठरविण्याच्या कार्यात ते भाग घेत नाहीत. त्यांचें कार्य व्यक्तिशः आपल्या खात्याची व्यवस्था पाहणें हें असतें. मंत्रिमंडळाने ठरविलेलें धोरण अमलांत आणणें हें त्यांचें कार्य. त्यांना मंत्रिमंडळाच्या सभांना बोलावलें जात नाही. त्यांच्या खात्यांविषयीं कांही चर्चा असल्यास तेवढचा पुरतें त्यांना बोलावलें जातें.

मंत्रिमंडळाचे सभासद देखील मंत्रीच असतात, व त्यांच्या पैकी बरेच खातेप्रमुखहि असतात. त्यांच्या सभा भरतात व ते राज्यकारभाराचें धोरण ठरवितात. मंत्रिमंडळांत कांही बिनखात्याचे मंत्रीहि असतात. त्यांच्याकडे नाममात्र

जबाबदारीचीं खातीं असतात किंवा अजिबात खातींच नसतात. लॉर्ड प्रेसिडेंट, लॉर्ड प्रिव्ही सील, वगैरे अशा प्रकारचे मंत्री होत.

मंत्रीगणांचा समावेश मंत्रिमंडळांत होत नसला तरी ते पार्लमेंटला जबाबदार असतात व मंत्रिमंडळा बरोबरच अधिकारपदावर येतात व जातात. प्रधानमंत्रीच त्यांचीहि निवड करीत असतो. मंत्री, मंत्रिमंडळाचा सभासद, व प्रिव्ही-कौन्सिलचा सभासद तिघेहि एकच व्यक्ति असूं शकतात.[1]

संयुक्त, राष्ट्रीय व अल्पसंख्य मंत्रिमंडळें

मंत्रिमंडळ पद्धतीच्या तत्त्वांमध्यें एकजिनसीपणा हें एक तत्त्व आहे. पण कधी कधी हें तत्त्व पाळणें कठीण होत असतें. हाउस ऑफ् कॉमन्समध्यें कोणत्याहि पक्षाला निरपेक्ष बहुमत न मिळाल्यास अनेकपक्षीय मंत्रिमंडळ बनवावें लागतें. याला संयुक्त मंत्रिमंडळ (Coalition Cabinet) म्हणतात. कमींत कमी दोन व जास्तींत जास्त कितीहि पक्षांचें मिळून संयुक्त मंत्रिमंडळ बनविलें जातें. राजा कोणत्या तरी पक्षाच्या नेत्याला मंत्रिमंडळ बनवण्यासाठी पाचारण करतो. तो प्रधानमंत्रि बनतो व इतर पक्षांचें सहकार्य मिळवून संयुक्त मंत्रिमंडळ बनवितो. पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत लॉइड जॉर्ज व चर्चिल यांनी संयुक्त मंत्रिमंडळें बनविलीं होतीं, त्यांत पार्लमेंटांतील तिन्ही पक्षांचा–कॉंझर्वेटिव्ह, लिबरल् व मजूर–समावेश करण्यांत आला होता. १९३१ मध्यें रॅम्से मॅक्डोनाल्ड यानेहि असेंच तिन्ही पक्षांचें संयुक्त मंत्रिमंडळ बनविलें होतें. हीं सर्व संयुक्त मंत्रिमंडळें राष्ट्रीय मंत्रिमंडळें (National Cabinet) होतीं. कारण इंग्लंड मधील सर्व पक्षांच्या सभासदांचा मंत्रिमंडळांत समावेश करण्यांत आला होता.

संयुक्त मंत्रिमंडळ व राष्ट्रीय मंत्रिमंडळ यांच्या मध्यें असा फरक करतां येतो. पार्लमेंट मधील सर्व पक्षीयांचें मिळून बनविलें असेल तर तें राष्ट्रीय मंत्रिमंडळ, व दोन किंवा कांही पक्षांचें मिळून बनविलें असेल आणि विरोधांतहि एक किंवा अधिक पक्ष असतील तर तें संयुक्त मंत्रिमंडळ. राष्ट्रीय मंत्रिमंडळ हें संयुक्त मंत्रिमंडळ असतेंच; पण प्रत्येक संयुक्त मंत्रिमंडळ हें राष्ट्रीय मंत्रिमंडळ असेलच असें नाहीं. इंग्लंडांतील तिन्ही संयुक्त मंत्रिमंडळें राष्ट्रीय मंत्रिमंडळेंहि होतीं. इंग्लंडांत तीनच पक्ष असल्यामुळे राष्ट्रीय मंत्रिमंडळें बनवणें सोपें आहे. आता तर महत्वाचे असे दोनच पक्ष असल्यामुळे संयुक्त मंत्रिमंडळ बनविण्यासारखी परिस्थिति निर्माण होत नाही. १९२२ ते १९३५ त्रिपक्ष पद्धति अस्ति-

---

1—Ogg and Zink : In sum, the cabinet officer deliberates and advises; the privy councillor decrees; and the minister executes."

त्वांत आली होती त्यामुळे संयुक्त मंत्रिमंडळें वनवावीं लागलीं. फ्रान्समध्यें सर्वच मंत्रिमंडळें संयुक्त संत्रिमंडळें असत.

या दोन प्रकारच्या मंत्रिमंडळाहून कांहीसें भिन्न असें अल्पसंख्य मंत्रिमंडळ (**Minority Cabinet**) असतें. यांतहि अल्पमतांत असलेला पक्षच मंत्रिमंडळ बनवतो, पण मंत्रिमंडळांत मात्र एकाच पक्षाचे मंत्री असतात. दुसरा पक्ष केवळ पाठिंबा देतो, मंत्रिमंडळांत जात नाही. १९२३ व १९२९ च्या निवडणुका नंतर मजूर पक्षाने अल्पसंख्य मंत्रिमंडळें बनविलीं होतीं. लिबरल् पक्षाने मजूर मंत्रिमंडळाला पाठिंबा दिला होता पण मंत्रिपदें घेतलीं नव्हतीं. अशीं मंत्रिमंडळें कांही कार्य करूं शकत नाहीत हें उघड आहे. त्यांना स्वतःचें हुकमी बहुमत नसतें व दुसऱ्या पक्षाच्या लहरीवर अवलंबून राहावें लागतें. असें मंत्रिमंडळ अधिकारपदावर असतें पण त्याला अधिकार नसतात. १९२४ मध्यें लिबरल् पक्षाने पाठिंबा काढून घेतल्यामुळे मजूर मंत्रिमंडळाला पदभ्रष्ट व्हावें लागलें. त्याचीच पुनरावृत्ति १९३१ मध्यें झाली.

अशा तऱ्हेच्या मंत्रिमंडळाचें उदाहरण भारताच्या भूतपूर्व त्रावणकोर-कोचीन राज्यांत घडलें होतें. काँग्रेस पक्षाच्या पाठिंब्याने प्रजासमाजवादी मंत्रिमंडळ अधिकारारूढ झालें होतें. काँग्रेस पक्षाने पाठिंबा काढून घेतांच तें गडगडलें.

मंत्रिमंडळाचें सर्वाधिकारित्व

गेल्या पन्नास वर्षांत विशेषतः पहिल्या महायुद्धाच्या काळा पासून मंत्रिमंडळाचे अधिकार सारखे वाढत आहेत. पार्लमेंटची सत्ता कमी होत आहे आणि मंत्रिमंडळ सत्तावान होत आहे. ह्या घटनेला अनेक लेखकांनी मंत्रिमंडळाचें सर्वाधिकारित्व (**cabinet dictatorship**) असें म्हंटलें आहे. रॅम्से म्यूर ह्याने ह्या प्रक्रियेचें विस्ताराने वर्णन केलें आहे. मंत्रिमंडळाच्या अधिकारांचें वर्णन करून रॅम्से म्यूर म्हणतो, "इतके व्यापक अधिकार ज्या संस्थेला आहेत तिला तत्त्वतः 'सर्वशक्तिमान' म्हणावयाला हरकत नाही. ज्या ज्या वेळीं मंत्रिमंडळाला बहुमताचा पाठिंबा प्राप्त होतो त्या त्या वेळीं त्याचें स्थान एखाद्या सर्वाधिकाऱ्या सारखें असतें. हें सर्वाधिकारित्व गेल्या दोन पिढ्यांपूर्वी होतें त्या पेक्षा किती तरी प्रमाणांत जास्त आहे."[1] याचा परिणाम पार्लमेंटची सत्ता कमी होण्यांत झाला

1—Ramsay Muir . "A body which wields such powers as these may fairly be described as 'omnipotent' in theory, however incapable it may be of using its omnipotence. Its position, whenever it commands a majority. is a dictatorship only qualified by publicity. This dictatorship is far more absolute than it was two generations ago." या उताऱ्याचा सारांश वर दिला आहे.

आहे. पार्लमेंटला केवळ 'मंत्रिमंडळाच्या निर्णयाला मान्यता देणारी संस्था' बनावें लागलें आहे. रॅम्से म्यूरनेच म्हंटलें आहे की या मुळे पार्लमेंटची प्रतिष्ठा व अधिकार कमी झाले, पार्लमेंटच्या कामकाजाचें महत्व नाहीसें झालें आणि महत्वाच्या प्रश्नांची चर्चा करण्याचें केंद्र पार्लमेंट मधून सार्वजनिक व्यासपीठें व वृत्तपत्रें यांच्याकडे गेलें.[1]

मंत्रिमंडळाचे अधिकार अशा प्रकारें वाढण्याचीं कांही कारणें आहेत. त्यां पैकी सर्वांत महत्वाचें कारण म्हणजे आधुनिक पक्षपद्धति व त्यांची कठोर शिस्त. एकोणिसाव्या शतकांत पक्ष होते, पण त्यांची शिस्त इतकी कडक नव्हती. पक्षाच्या सभासदांना बऱ्याच प्रमाणांत मतस्वातंत्र्य होतें, त्या मुळे मंत्रिमंडळाला पार्लमेंटच्या सभासदांच्या मतांची पर्वा करावी लागत असे. प्रत्येक पक्षाची विशिष्ट विचारसरणी असे पण सविस्तर कार्यक्रम नसे व तो जाहीर करण्याची व अमलांत आणण्याचें मतदारांना आश्वासन देण्याची पद्धत नसे. १८९१ मध्यें नॅशनल लिबरल् फेडरेशनने आपला कार्यक्रम जाहीर केला. त्या पूर्वी असें करण्यांत येत नसे. याचा अर्थ असा झाला की लिबरल् पक्षाचा प्रत्येक सभासद तो कार्यक्रम अमलांत आणण्यास बाध्य होता. त्यामुळे सभासदांचें वैयक्तिक स्वातंत्र्य नाहीसें झालें. पुढे ही पद्धत रूढ झाली व पक्षाचे सभासद आपल्या पुढाऱ्यांचे अनुयायी बनले.

त्याच सुमाराला डिस्रायली व ग्लॅडस्टन् हे दोघे प्रभावी व्यक्तित्वाचे व लोकप्रिय पुढारी उदयाला आले. त्यांच्या प्रभावामुळे मतदार पक्षा ऐवजी पुढाऱ्याच्या नांवावर मत देऊं लागले. लिबरल् पक्षाचा अमुक कार्यक्रम आहे म्हणून त्या पक्षाच्या उमेदवाराला मत न देतां तो ग्लॅडस्टन्ला पाठिंबा देणारा उमेदवार आहे म्हणून मतें देण्यांत येऊं लागलीं. याचा परिणाम पक्षनेत्याची प्रतिष्ठा व सत्ता वाढण्यांत झाला आणि सामान्य सभासद आपलें स्वातंत्र्य गमावून बसले.

सार्वत्रिक मताधिकाराच्या पद्धतिमुळेहि सामान्य सभासदाला पक्षाच्या पाठिंब्यावर अवलंबून राहणें भाग पडूं लागलें. मतदारांची संख्या व त्या बरोबरच निवडणुकीचा खर्च यांच्यांत अतोनात वाढ झाली. सर्व सामान्य उमेदवाराला व्यक्तिशः तो खर्च झेपेनासा झाला. म्हणून कोणत्या तरी पक्षाची मदत घेणें भाग पडलें. निवडून येण्यासाठी पक्षाची मदत घेतल्या नंतर त्या पक्षाशीं एकनिष्ठ राहणें व त्याच्या धोरणाला पाठिंबा देणें आवश्यक होऊन बसतें. व्यक्तिशः

1—Ibid. P. 90.

सभासदांना कांही करतां येत नाही. पक्षपद्धति जसजशी वाढत गेली व पक्षांची शिस्त जसजशी कडक होत गेली तसतसे पार्लमेंटचे अधिकार कमी झाले व मंत्रिमंडळाचे अधिकार वाढले.

पक्षपद्धति शिवाय इतरहि कांही कारणें आहेत. आधुनिक काळांत सरकारचें कामकाज इतकें वाढलें आहे की सर्व शासनावर पूर्वी प्रमाणें पार्लमेंटला नियंत्रण ठेवतां येत नाही. मंत्रिमंडळावर व तज्ञ अधिकाऱ्यांवर पुष्कळशीं कार्यें सोपवावीं लागतात. कायदे करण्याची जबाबदारी सुद्धा मंत्रिमंडळावर व त्यांच्या खात्यांतील तज्ञ अधिकाऱ्यांवर सोपवावी लागते. अलीकडे प्रदत्त विधेयक (delegated legislation) वाढत चाललें आहे, त्यामुळे मंत्रिमंडळाचे अधिकार वाढत आहेत.

मंत्रिमंडळाची सामुदायिक जबाबदारी सुद्धा त्याच्या सर्वाधिकारित्वाला कारणीभूत आहे. कोणत्याहि एका मंत्र्यावर टीका करून किंवा अविश्वास प्रगट करून त्याला पदच्युत करतां येत नाही. सर्व मंत्री त्याच्या सहाय्याला धावून येतात आणि त्यांच्या पाठिंब्यावर तो मंत्री सहीसलामत सुटतो. यामुळे पार्लमेंटचे सभासद हतबल होतात.

या सर्व गोष्टींचा परिणाम मंत्रिमंडळाचें सर्वाधिकारित्व स्थापन होण्यामध्य झाला आहे. एका लेखकाने याचें वर्णन नवी हुकुमशाही (New Despotism) असें केलें आहे.

खरोखरच इंग्लंडांत मंत्रिमंडळ सर्वाधिकारी बनलें आहे काय? या प्रश्नाचें उत्तर बऱ्याच प्रमाणांत होकारार्थी द्यावें लागेल. पक्षशिस्तीच्या नांवाखाली सामान्य सभासदांचें स्वातंत्र्य जवळ जवळ नाहीसें झालें आहे. पार्लमेंटची बैठक चालूं असतांना प्रत्येक पक्षातर्फे सभासदांकडे पक्षादेश (whip) पाठविण्यांत येतो. त्यांत सभासदांनी कोणत्या दिशेने बोलावें व कोणत्या बाजूने मतदान करावें हें सांगितलेलें असतें. त्या आदेशाच्या विरुद्ध कोणताहि सभासद जाऊं शकत नाही. कामकाजाच्या नियमांतहि मंत्रिमंडळाला सर्वाधिकार मिळतील अशीच योजना आहे. खाजगी सभासदांना विधेयकें मांडण्याला वेळ देणें किंवा न देणें मंत्रिमंडळाच्या मर्जीवर अवलंबून असतें. मंत्रिमंडळाला नको असलेलें विधेयक मंजूर होऊं शकत नाही. मंत्रिमंडळाला जें पाहिजे असेल तें बहुमताच्या जोरावर त्याला करवून घेतां येतें. १९०० मध्यें बॅल्फर मंत्रिमंडळाने सभागृहांच्या खांबाला हिरवा रंग देण्याचा आपला निर्णय पक्षशिस्तीच्या जोरावर मान्य करवून घेतल्याचें उदाहरण आहे. विधेयका वरील चर्चा गिलोटिन् वगैरे मार्गानी बद करतां येते. अनेक विधेयकांचीं किती तरी कलमें चर्चा न होताच मंजूर होतात. सामान्य सभा-

सद कांहीहि करूं शकत नाही. प्रो. कीथ याने या बाबतींत म्हंटलें आहे की ज्या सरकारच्या पाठीमागे प्रचंड बहुमत असतें तें सरकार वाटेल तसे कायदे करूं शकतें. या बाबतींत त्याच्यावर त्याच्या सद्सद्विवेक बुद्धि किंवा रूढ नियमां विषयीं असलेल्या आदरभावनेच्याच मर्यादा असूं शकतात.[1] सर्वांत महत्वाची आणखी एक सत्ता मंत्रिमंडळाच्या हातीं आहे. प्रधानमंत्री हाउस ऑफ् कॉमन्सचें विसर्जन करण्याचा सल्ला राजाला देऊं शकतो. ह्या सत्तेचा धाक फार मोठा आहे. सर्वसामान्य सभासद कमींत कमी पांच वर्षे तरी पार्लमेंटचा सभासद राहूं इच्छितो. सभागृहाचें विसर्जन होऊन घरीं बसण्यापेक्षा मंत्रिमंडळ म्हणतें तें मान्य करून राजकारणांत राहणें जास्त फायद्याचें असतें. जेनिंगने म्हंटल्या प्रमाणे पार्लमेंटला विसर्जन करण्याची सत्ता एक प्रकारें मंत्रिमंडळाने सभासदावर उगारलेल्या काठी सारखी आहे.[2] मत्रिमंडळाने आपल्या सत्तेचा प्रयोग अनेक वेळा केला आहे आणि पार्लमेंटला आपलें म्हणणें मान्य करायला लावलें आहे. या सर्व गोष्टींचा विचार करतां इंग्लंडांत मंत्रिमंडळाच्या हातीं सर्वाधिकार आले आहेत असें वाटतें.

पण इंग्लंडांत आता नव्या हुकुमशाहीला प्रारंभ झाला आहे असें म्हणणें बरोबर होणार नाही. कांही झालें तरी इंग्लंडांत लोकतंत्रात्मक शासनव्यवस्था आहे. मंत्रिमंडळाशीं टक्कर देण्यासाठी पार्लमेंट मध्यें विरोधी पक्ष असतो व त्याचा वचक सरकारवर असतो. कामकाजाच्या पद्धति मध्यें समित्या नेमण्याची एक पद्धत आहे. या समित्यांवर विरोधी पक्षांतील सभासदहि असतात. त्यांचा बराच प्रभाव पडतो. कित्येक वेळा सरकारला आपल्या विधेयकांत बदल करावे लागतात. १९४५–५० मध्यें मजूर मंत्रिमंडळाने आखलेल्या राष्ट्रीयीकरणाच्या धोरणांत कायदे करतांना बदल करावे लागले. सर्वांत महत्वाचें नियंत्रण लोकमताचें असतें. देशांतील लोकमत विरुद्ध झालें असेल तर मंत्रिमंडळ आपलें धोरण पुढे रेटूं शकत नाही. पार्लमेंटचे सभासदहि मग पक्षशिस्तीचें बंधन फारसें पाळीत नाहीत. १९४० मध्यें चेंबरलेन मंत्रिमंडळाला त्यागपत्र देणें भाग पडलें. कॉंझर्व्हेटिव्ह पक्षांतील सभासदांनी सुद्धा प्रधानमंत्र्याला त्यागपत्र द्यायला सांगितलें. १९५६ मध्यें प्रधानमंत्री अँथनी ईडन याचें सुवेझविषयक धोरण लोकांना पसंत न पडल्यामुळे त्याला राजीनामा द्यावा लागला. पार्लमेंटमध्यें मागच्या बांकावर बसणारे (Back-benchers) म्हणून जे ओळखले जातात त्यांचा प्रभावहि बराच असतो. त्यांना मंत्रीपदें मिळायची नसतात व बहुतेकांनी राजकारणांत कायमचें राहायचेंहि ठरविलेलें नसतें. त्यामुळे त्यांना भीड व भीति फारशी नसते. त्यांची शक्ति

1—A. B. Keith : The British Cabinet System.

2—Jenning : Cabinet Government.

जागृत झाली म्हणजे मंत्रिमंडळाला त्यांना मान द्यावाच लागतो. त्यांच्यांत प्रक्षोभ उत्पन्न होऊं नये अशी काळजी घ्यावी लागते. या सर्व गोष्टींमुळे मंत्रिमंडळाच्या सर्वाधिकारित्वाला मर्यादा पडतात.

मंत्रिमंडळाच्या सर्वाधिकारित्वाला आळा घालण्यासाठी व पार्लमेंटच्या सभासदांना थोडेंफार तरी स्वातंत्र्य मिळवून देण्यासाठी पार्लमेंटच्या कामकाजाच्या नियमांत व कार्यरीतींत बदल करावा लागेल. राष्ट्रीय खर्च समिति (**Committee on National Expenditure**) या समितीने कांही सुधारणा सुचविल्या होत्या. एकदा विधेयकाचें द्वितीय वाचन झालें व मूलभूत तत्त्व मान्य करण्यांत आलें म्हणजे पक्षशिस्तीची धार कमी करण्यांत यावी. निरनिराळ्या कलमांवर चर्चा करण्याचें, दुसऱ्या सुचविण्याचें, व मतदानाचें स्वातंत्र्य सभासदांना द्यावें. त्यामुळे पार्लमेंटला पूर्वीचें स्वातंत्र्य कांही प्रमाणांत तरी मिळेल. तसेंच दैनंदिन राज्य-कारभाराच्या बाबतींतहि पार्लमेंटला जास्तींत जास्त प्रमाणांत संलग्न करून घ्यावें. पार्लमेंटच्या समित्या निरनिराळ्या खात्यांना सल्ला देण्यासाठी नेमाव्या. प्रत्येक खातें जे नियम बनवितें व ज्या आज्ञा काढीत असतें त्यांच्या विषयीं या समित्यांचा सल्ला घेण्यांत यावा. प्रदत्त विधेयनाच्या बाबतींतहि समित्यांचा सल्ला घ्यावा. म्हणजे पार्लमेंटचें शासनावर चांगलें नियंत्रण राहील आणि मंत्रिमंडळ सर्वाधिकारी बनूं शकणार नाही.

प्रधान मंत्री

इंग्लंडचा प्रधान मंत्री हा एक अद्वितीय सत्ताधारी आहे. मंत्रिमंडळ ज्या प्रमाणें एक वैशिष्ट्यपूर्ण संस्था आहे त्याच प्रमाणे मंत्रिमंडळाचा नेता हा देखील वैशिष्ट्यपूर्ण अधिकारी आहे. त्याचें वर्णन अनेकांनी अनेक प्रकारें केलें आहे. रॅम्से म्यूर म्हणतो, "मंत्रिमंडळ हें राज्यनौकेचें सुकाणू आहे. पण प्रधान मंत्री सुकाणू-धारी आहे."[1] लॉर्ड मोर्ले याने त्याचें मंत्रिमंडळांतील महत्वपूर्ण स्थान दर्शविण्या-साठी "मंत्रिमंडळरूपी कमानीची मध्यशिला" असें वर्णन केलें होतें.[2] पण हें वर्णन त्याचें स्थान पूर्णपणें दाखवण्याला अपुरें पडतें असें रॅम्से म्यूरचें मत आहे. प्रधान मंत्री हा 'समानांत प्रथम (**primus inter pares**) आहे,' असें म्हणण्याचा प्रघात आहे. त्याचें हें वर्णन सुद्धा अर्थशून्य आहे असें रॅम्से म्यूर म्हणतो. कारण बाकीच्या मंत्र्यांहून त्याचें स्थान फार वरच्या दर्जाचें आहे.

1—Ramsay Muir . "The Cabinet is, in short, the steering wheel of the ship of state. But the steersman is the Prime Minister."

2—Lord Morley : "Key-Stone of the Cabinet arch."

तो मंत्र्यांच्या नेमणुका करतो व त्यांना पदच्युत करतो. मग तो केवळ समानांत प्रथम कसा ? सर विलियम् हारकोर्ट याने 'तान्यांमध्यें चंद्र (inter stellas luna minores)' असें प्रधान मंत्र्याचें वर्णन केलें. हेंहि अपुरें वाटून डॉ. जेनिंग्सने म्हंटलें, "तो केवळ समानांत प्रथम नाही, हारकोर्ट म्हणतो त्या प्रमाणे तान्यांमध्यें चंद्र असावा तसाहि नाही, ज्याच्या भोवती ग्रहगोल भ्रमण करतात अशा एखाद्या सूर्या प्रमाणें तो आहे."[1] अशा प्रकारें निरनिराळ्या लेखकांनी वेगवेगळ्या रीतीने प्रधानमंत्र्याचें स्थान कसें महत्वाचें आहे तें दाखविलें आहे. असें हें महत्वाचें पद आपोआप निर्माण झालें. तें केवळ रूढिवर आधारलेलें आहे. आज सुद्धा कायद्याने त्याचें वर्णन केलेलें नाही किंवा त्याचे अधिकार सांगितले नाहीत.

प्रधान मंत्र्याचें पद पहिल्या जॉर्जच्या काळांत १७२० ते १७४२ च्या दरम्यान निर्माण झालें. सर रॉबर्ट वॉलपोल हा पहिला प्रधान मंत्री होय. त्याच्या पूर्वी एखादा मंत्री प्रमुख राहत असे. पण आजच्या अर्थाने त्याला प्रधानमंत्री म्हणतां येत नाही. पहिल्या जॉर्जने व नंतर दुसऱ्या जॉर्जने मंत्रिमंडळा संबंधींचीं आपलीं सर्व कार्यें वॉलपोलवरच सोपविलीं. वॉलपोल मंत्रिमंडळाचा नेता बनला, अध्यक्ष झाला व राजा करीत असें तीं सर्व कार्यें करूं लागला. इतर मंत्र्यांनी आपल्याला पाठिंबा दिला पाहिजे असा आग्रह धरून त्याने मंत्र्यावर वर्चस्व प्रस्थापित केलें. अशा रीतीने प्रधान मंत्र्याचें पद निर्माण झालें. तेव्हां पासून आता पर्यंत (दोनशे पंचवीस वर्षांत) ४५ प्रधान मंत्री झाले. त्यांपैकी २८ एक वेळां, १४ दोन वेळां, २ तीन वेळां प्रधानमंत्री झाले. व एकाने (ग्लॅडस्टन) चार वेळां प्रधान मंत्रीपद भूषविलें. प्रधानमंत्र्याचें सरकारी निवासस्थान नं. १० डाउनिंग स्ट्रीट हें आहे.[2]

गेलीं दोनशे पंचवीस वर्षे प्रधान मंत्र्याचें पद अस्तित्वांत आहे. पण त्याचा उल्लेख अगदी अलीकडे पर्यंत कोणत्याहि कायद्यांत करण्यांत आला नव्हता. सर्वप्रथम १८७८ च्या बर्लिन तहांत लॉर्ड बीकन्सफील्डचा उल्लेख प्रधान मंत्री म्हणून करण्यांत आला. मग १९०५ च्या एका आज्ञापत्रांत (Order of Precedence) प्रधान मंत्र्याला पांचव्या नागरिकाचें स्थान देण्यांत आलें. पण कायद्याने मात्र १९३७ पर्यंत प्रधान मंत्र्याचा उल्लेख करण्यांत आला नव्हता. १९३७ च्या मिनिस्टर्स ऑफ् दि क्राउन ॲक्ट ह्या कायद्याने सर्व मंत्र्यांचे पगार ठरविण्यांत आले. त्या वेळीं 'प्रधान मंत्री व फर्स्ट लॉर्ड ऑफ् दि ट्रेजरी' याचा पगार वार्षिक

1—Dr. Jennings : "He is not merely primus inter pares; he is not even as Harcourt said 'Inter stellars luna minores; he is rather a sun round which planets revolve."

२—हें निवासस्थान दुसऱ्या जॉर्जने वॉलपोलला फर्स्ट लॉर्ड ऑफ् दि ट्रेजरी म्हणून दिलें होतें.

१०००० पौंड ठरविण्यांत आला. तो पर्यत प्रधान मंत्र्याला प्रधान मंत्री म्हणून पगार मिळत नव्हता. तो फर्स्ट लॉर्ड ऑफ् दि ट्रेजरी हें पद घेत असे. आता सुद्धा ट्रेजरीच्या पहिल्या लॉर्डचें व प्रधान मंत्र्याचें पद एक करून त्याला पगार देण्यांत आला आहे. त्याच कायद्याने प्रधान मंत्र्याला वार्षिक २००० पौंड पेन्शनहि ठरविलें आहे. निवृत्त झाल्यानंतर प्रधान मंत्र्याला सामान्यत: लॉर्ड ही पदवी देण्यांत येते. चर्चिलने ती नाकारली, ॲटलीने स्वीकारली.

प्रधान मंत्र्याचें पद ज्या प्रमाणें आपोआप निर्माण झालें त्या प्रमाणेच त्याचे अधिकारहि आपोआप व हळूहळू विकसित होत गेले. एकोणिसाव्या शतकांत डिस्त्रायली व ग्लॅडस्टन् या दोन प्रभावी व्यक्तिमत्वाच्या प्रधान मंत्र्यांनी त्या पदाला विशेष स्थान, अधिकार व महत्व प्राप्त करून दिलें. तेव्हां पासून प्रधान मंत्रीपदाचें महत्व वाढतच आहे. पार्लमेंटची निवडणूक म्हणजे प्रधानमंत्र्याची निवडणूक असेंच समीकरण झालें आहे. जेनिंग्सने म्हंटल्या प्रमाणे "सार्वत्रिक निवडणूक मुख्यत: प्रधान मंत्र्याची निवडणूक असते. सामान्य मतदार, ज्यांचीं मतं निर्णायक ठरतात, पक्षाला किंवा धोरणाला पाठिंबा देत नाहीत; ते पुढाऱ्याला पाठिंबा देतात."

प्रधान मंत्र्याचे अधिकार अतिशय व्यापक आहेत. मात्र ते सर्व रुढीवर आधारलेले आहेत. कायद्याने दिलेले नाहीत. त्यामुळे त्यांचें स्वरूपहि निश्चित नाही. म्हणूनच ते किती आहेत, त्यांची मर्यादा काय हेंहि सांगतां येत नाही. प्रधान मंत्र्याकडे कोणतेंहि खास खातें नसतें. ट्रेजरीच्या पहिल्या लॉर्डला कांहीच काम नसतें. पण प्रधान मंत्री आपल्याकडे कोणतेंहि खातें घेऊं शकतो. लॉर्ड सॅलिसबरी व रॅम्से मॅक्डोनाल्ड यांनी आपल्याकडे कांही काळ पर्यत परराष्ट्रखातें घेतलें होतें. लॉईड जॉर्जने अर्थ खातें व विन्स्टन चर्चिलने संरक्षण खातें आपल्याकडे ठेवलें होतें. प्रधान मंत्र्याचें मुख्य कार्य सर्व खात्यांवर देखरेख करणें, त्यांना मार्गदर्शन करणें व त्यांच्या कार्यात समन्वय घडवून आणणें हें आहे. तो शासनप्रमुख आहे. राजा राज्यप्रमुख आहे. तर प्रधान मंत्री सरकारचा प्रमुख आहे.

राजा व प्रधान मंत्री यांचे फार निकटचे संबंध असतात. सार्वभौमाला सर्व माहिती पुरविण्याची जबाबदारी प्रधान मंत्र्यावर असते. तोच सार्वभौमाची भेट घेतो व त्याला माहिती देतो आणि त्याचा सल्ला घेतो. इतर मंत्र्यांनाहि व्यक्तिश: राजाची भेट घेतां येते व त्याच्याशीं सरकारी कामकाजाची चर्चा करतां येते. पण अलीकडे ही पद्धत बंद झाली आहे. फक्त प्रधान मंत्र्यानेच सार्वभौमाची मुलाखत घ्यावी अशी प्रथा रूढ झाली आहे. म्हणून सार्वभौम व त्याचें सरकार आणि प्रजा यांच्या दरम्यान प्रधानमंत्रीच एक दुवा आहे. त्याच्या द्वारांच

सार्वभौमाचें मत सरकारला व पार्लमेंटला कळतें व सरकारचे विचार सार्वभौमाला कळतात.

प्रधान मंत्री व मंत्रिमंडळ हे तर एकाच कुटुंबाचे घटक असतात. प्रधान मंत्री ह्या कुटुंबाचा जनक व प्रमुख असतो. तत्त्वतः जरी मंत्र्यांच्या नेमणुका राजा करीत असला तरी प्रत्यक्ष व्यवहारांत प्रधान मंत्रीच त्यांची निवड करतो. आपलें मंत्रिमंडळ तो कसें बनवतो हें आपण पूर्वी पाहिलेंच आहे. प्रधान मंत्री मंत्रिमंडळाचा नेता असतो, अध्यक्ष असतो. तोच मंत्र्यांमध्यें खातेवाटणी करतो, त्यांत बदल करूं शकतो. मंत्रिमंडळाच्या सभाहि तोच बोलावतो. अशा सभेमध्यें ठेवायचे विषयहि त्यानेच निवडलेले असतात. मंत्रिमंडळाच्या बैठकींत झालेल्या चर्चेचे निष्कर्ष तोच काढतो. त्याच्याच मताला खरें महत्व असतें. बाकीचे मंत्री सूर्यापुढे तारे असल्या सारखे असतात.

प्रधान मंत्री व इतर मंत्री यांच्यांत मतभेद झाल्यास इतर मंत्र्याला राजीनामा द्यावा लागतो. १९३८ मध्यें परराष्ट्र मंत्री अँथनी ईडन याला राजीनामा द्यावा लागला होता. प्रधान मंत्र्याला सर्वांत मोठा अधिकार आहे, तो म्हणजे संपूर्ण मंत्रिमंडळाच्या वतीने राजीनामा द्यावयाचा. बाकीचे मंत्री फक्त आपल्या पदाचा राजीनामा देतात, तर प्रधान मंत्री सर्व मंत्र्यांच्या वतीने राजीनामा देऊं शकतो. किंबहुना प्रधान मंत्र्याचा राजीनामा म्हणजे संपूर्ण मंत्रिमंडळाचाच राजीनामा असें मानलें जातें. १९३१ मध्यें रॅम्से मॅक्डोनाल्डने असा राजीनामा दिला होता. ह्या अधिकारामुळे तो आपल्या सहकाऱ्यांना ताब्यांत ठेवूं शकतो. याचा अर्थ असा नव्हे की प्रधान मंत्री एखाद्या सर्वाधिकाऱ्या सारखा वागूं शकतो. त्याला आपल्या सहकाऱ्यांच्या मताची पर्वा करणें भाग पडतें. कारण त्याचे सहकारीहि त्याच्या प्रमाणेंच त्याच पक्षांतील कमी अधिक प्रमाणांत वजनदार पुढारी असतात. त्यांना दुखवणें धोक्याचें असतें. प्रधान मंत्री आपल्या सहकाऱ्यांवर किती प्रभाव टाकूं शकेल हें त्याच्या व्यक्तिमत्वावर व तत्कालीन परिस्थितीवर अवलंबून असतें. वॉलपोल, पिट् पितापुत्र, रॉबर्ट पील, डिस्रायली, ग्लॅडस्टन, विन्स्टन चर्चिल हे प्रधान मंत्री अतिशय प्रभावी व्यक्तित्वाचे होते व त्यांनी आपल्या सहकाऱ्यांवर पूर्ण वर्चस्व स्थापन केलें होतें. प्रभावी व्यक्तित्व नसलें तरी देखील ह्या पदाचें म्हणून कांही महत्व आहेच. त्यामुळे एखादा सामान्य व्यक्तित्वाचा माणूस त्या पदावर जाईल तरी तो आपल्या सहकाऱ्यांवर वर्चस्व ठेवूं शकतो. चेंबरलेनचें उदाहरण ह्या संबंधांत देतां येईल. त्याने सर्वांना अप्रिय असें आंतरराष्ट्रीय धोरण स्वीकारलें होतें, पण कोणताहि मंत्री त्याच्या विरुद्ध जाऊं शकला नाही. त्याला विरोध करणाऱ्या ईडनला राजीनामा द्यावा लागला. एक प्रधान

मंत्री लॉर्ड ॲस्क्विथ व ऑक्सफोर्ड याने म्हंटल्या प्रमाणें 'प्रधान मंत्र्याचें पद तें धारण करणारी व्यक्ति योजील त्या प्रमाणें वनत असतें.' निरनिराळ्या प्रधान मंत्र्यांनी अतिशय महत्वाचे निर्णय आपल्या सहकाऱ्यांना न विचारतां घेतल्याचीं उदाहरणें आहेत. आठव्या एडवर्डच्या राज्यत्यागाचें प्रकरण चालूं असतांना प्रधान मंत्री बाल्डविन् याने सर्व निर्णय एकटयानेच घेतले. मग ते आपल्या सहकाऱ्यांना कळविले.

मंत्रिमंडळाच्या सभेंत जे निर्णय घेतले जातात ते प्रधान मंत्र्याशिवाय कुणीहि जाहीर करूं शकत नाही. प्रधान मंत्री मंत्रिमंडळाचा प्रवक्ता आहे. त्याने अधिकार दिल्यास दुसरा एखादा मंत्री कांही माहिती देऊं शकतो. मंत्रिमंडळाच्या सभेंत घेण्यांत आलेले निर्णय सर्वांनी पाळले पाहिजेत असा त्याचा कटाक्ष असतो. लॉर्ड मेल्बोर्न याने आपल्या सहकाऱ्यांना एकदा सांगितलें की 'आपण काय म्हणतों याला फारसें महत्व नाही. आपण सर्वांनी तेंच म्हंटलें पाहिजे.'[1]

प्रधान मंत्री पार्लमेंटचाहि नेता असतो. पार्लमेंटमध्यें ज्या पक्षाला बहुमत प्राप्त होतें त्या पक्षाचा नेताच प्रधान मंत्री बनतो. एके काळीं पार्लमेंटच्या कोणत्याहि सभागृहांतून प्रधान मंत्री निवडला जात असे. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मधून किती तरी प्रधान मंत्री झाले. लॉर्ड सॅलिसबरी हा शेवटला लॉर्ड्स मधील प्रधान मंत्री होय. १९०२ मध्यें त्याने राजीनामा दिल्या नंतर लॉर्ड्स मधून कुणीहि प्रधान मंत्री झाला नाही, आणि पुढे होण्याची शक्यता नाही. १९२३ मध्यें पांचव्या जॉर्जने लॉर्ड कर्झन ऐवजी बाल्डविन याला प्रधान मंत्रीपद देऊन अशी प्रथा सुरू केली. ती योग्यहि आहे. कारण हाउस ऑफ् कॉमन्स हें लोकांचें प्रतिनिधित्व करतें. त्या सभागृहाचा सभासदच प्रधान मंत्री असणें योग्य आहे. आणि तो त्या सभागृहांत असेल तर त्याला अधिकारहि जास्त प्राप्त होतात. लॉर्ड्स मधील प्रधान मंत्र्यांना मुख्य सभागृहाची नाडीच कळत नाही. त्यामुळे त्याची दिशाभूल होते.

प्रधान मंत्री हाउस ऑफ् कॉमन्सचा नेता असतो. अलीकडे त्याचीं कार्यें फार वाढल्यामुळे नेतेपणाची जबाबदारी दुसऱ्यावर सोपविण्याची प्रथा पडली आहे. प्रधान मंत्री पार्लमेंटच्या कामकाजाची आंखणी करतो. अधिवेशनें बोलावण्याचा, स्थगित करण्याचा व समाप्त करण्याचा सल्ला राजाला देतो. कॉमन्स सभागृहाचें विसर्जनहि त्याच्याच सल्ल्यावरून करण्यांत येतें. हाहि फार मोठा अधिकार आहे. ह्या अधिकारामुळे पार्लमेंटवर प्रधान मंत्र्याचें नियंत्रण स्थापन झालें आहे. हा अधिकार आपल्या सहकाऱ्यांच्या सल्ल्याने वापरावा अशी प्रथा आहे.

1—Lord Melbourne : "It doesn't much matter what we say, but we must all say the same thing."

पण केवळ स्वत:च्या जबाबदारीवर कॉमन्सच्या विसर्जनाचा सल्ला प्रधान मंत्र्यांनी दिल्याचीं उदाहरणें आहेत. १९२३ मध्यें स्टॅन्ले बाल्डविनने असा सल्ला दिला होता. पुन्हा बाल्डविननेच १९३५ मध्यें व चर्चिलने १९४५ मध्यें आपल्या सहकाऱ्यांशी विचारविनिमय न करतां विसर्जनाचा सल्ला राजाला दिला होता.

पार्लमेंटपुढे कोणतीं विधेयकें यावीं, त्यांची चर्चा किती वेळांत आटपावी वगैरे गोष्टीहि प्रधान मंत्रीच ठरवितो. अंदाजपत्रकाच्या बाबतींत प्रधान मंत्र्याचा सल्ला घेणें अर्थमंत्र्याला आवश्यक असतें. परराष्ट्र संबंध व संरक्षण या विषयांतहि तो खास लक्ष घालतो. संरक्षण समितीचा तर तो अध्यक्षच असतो. परराष्ट्र मंत्र्याला बाजूला ठेवून त्या क्षेत्रांत तो कांहीहि करूं शकतो. राजपदाचे परमाधिकार त्याच्या सल्ल्यानेच वापरले जातात. थोडक्यांत, तो सर्व कांही आहे व कांहीच नाही. ग्लॅडस्टनने म्हंटल्या प्रमाणे 'जगांत कुठेहि येवढ्या मोठ्या वस्तूची इतकी लहान छाया पडत नसेल.'

प्रधान मंत्री व अमेरिकेचा अध्यक्ष:—ब्रिटिश प्रधान मंत्र्याची अमेरिकेच्या अध्यक्षाशीं तुलना करण्याची पद्धत पडली आहे. दोन्ही पदें महत्वाचीं व अतिशय प्रभावी आहेत. दोन्ही पदें लोकतंत्री राष्ट्रांतील आहेत. पण दोन्ही पदांमध्यें भेदहि बराच आहे. अमेरिकेच्या अध्यक्षाचा कार्यकाल निश्चित आहे. ब्रिटिश प्रधान मंत्र्याचा तसा नाही. अमेरिकेच्या अध्यक्षाचे अधिकार संविधानाने निश्चित केले आहेत. तसे ब्रिटिश प्रधान मंत्र्याचे नाहीत. अर्थात अमेरिकेच्या अध्यक्षाचेहि बरेच अधिकार रूढिवर आधारलेले आहेत. पण त्यांना निश्चित स्वरूप आहे. यांतच त्याच्या अधिकाराच्या मर्यादा आहेत. ब्रिटिश प्रधान मंत्र्याच्या अधिकाराला जसे कायद्याचें अधिष्ठान नाही तसेंच त्याला कांही मर्यादाहि नाहीत. या दोघामध्यें कोण अधिक सत्तावान आहे याचीहि बरीच चर्चा करण्यांत येते. पण यांत कांही अर्थ नाही. विशिष्ट परिस्थिति मध्यें विशिष्ट व्यक्तीच्या प्रभावावर व तंत्रावर दोन्ही पदांचे अधिकार अवलंबून आहेत. कधी अध्यक्ष तर कधी प्रधान मंत्री अधिक सत्तावान बनतो. अब्राहम लिंकन, थिऑडॉर रूझवेल्ट, वुड्रो विल्सन, फ्रँक्लिन रूझवेल्ट यांच्या सारख्या अध्यक्षांच्या काळीं अध्यक्षपदाचे अधिकार अमर्याद झाले होते. तसेच डिस्रायली, ग्लॅडस्टन, लॉइड जॉर्ज, विन्स्टन चर्चिल यांच्या वेळीं प्रधान मंत्र्याच्या अधिकारांना कांही मर्यादा राहिल्या नव्हत्या. म्हणून या चर्चेंतून विशेष कांही निष्पन्न होत नाही. तरी असें म्हणता येईल की मर्यादित क्षेत्रांत संविधानाने दिलेल्या अधिकारांच्या बाबतींत अमेरिकेचा अध्यक्ष ब्रिटिश प्रधानमंत्र्यापेक्षा अधिक सत्तावान आहे. कारण त्याला कुणाची पर्वा करण्याची गरज नाही. त्या क्षेत्रांत तो पूर्ण स्वतंत्र आहे. काँग्रेस किंवा सुप्रिम कोर्ट त्याच्या-

वर नियंत्रणें घालूं शकत नाहीत. विशाल क्षेत्राचा विचार करतां, हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें प्रभावी बहुमताचा पाठिंबा असल्यास, ब्रिटिश प्रधान मंत्री अमेरिकेच्या अध्यक्षा पेक्षा जास्त सत्तावान ठरतो. कारण तो कोणतेहि अधिकार वापरूं शकतो. पार्लमेंट सुद्धा त्याच्या ताब्यांत असतें. पार्लमेंटचें कामकाजहि तो नियंत्रित करतो. त्याला पाहिजे ते कायदे तो करून घेतो. त्याला नको असलेले कायदे पार्लमेंट त्याच्यावर लादूं शकत नाही. सत्ताविभाजनांमुळे अमेरिकेच्या अध्यक्षाला शासनक्षेत्राच्या बाहेर जातां येत नाही. शिवाय घटकराज्यांच्या हक्काच्या मर्यादाहि त्याच्यावर पडतात. ब्रिटिश प्रधान मंत्र्यावर अशा कोणत्याहि मर्यादा पडत नाहीत. एकच मुख्य अट आहे ती ही की त्याला हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें चांगल्या बहुमताचा पाठिंबा पाहिजे. अमेरिकेच्या अध्यक्षाची ब्रिटिश प्रधान मंत्र्याशीं तुलना करतांना लास्कीने असें लिहिलें आहे "अमेरिकेचा अध्यक्ष राजाहून कमीहि आहे अधिकहि आहे; तो प्रधान मंत्र्याहूनहि कमी व अधिक आहे,"[1]

राणीचा विरोधी पक्ष

ब्रिटिश सांसदीय पद्धतीचें आणखी एक वैशिष्टय हें आहे की विरोधी पक्षालाहि राणीचा विरोधी पक्ष (**Her Majesty's Opposition**) म्हणतात. जसें सरकार राणीचें तसेंच विरोधी पक्षहि राणीचा. आणखी वैशिष्टय हें की विरोधी पक्षाच्या पुढाऱ्यालाहि मंत्र्या सारखा पगार मिळतो. १९३७ च्या ज्या कायद्याने मंत्र्यांचें वेतन निश्चित केलें त्याच कायद्याने विरोधी पक्षाच्या नेत्यालाहि वार्षिक २००० पौंड वेतन दिलें आहे. सरकारवर टीका करावी, सरकारचे दोष दाखवावे म्हणून सरकारतर्फे विरोधी पक्षाच्या पुढाऱ्याला वेतन देण्यांत येतें, यांतच इंग्लंडच्या सांसदीय पद्धतीच्या यशाचें रहस्य आहे.

इंग्लंडांत द्विपक्ष-पद्धति आहे. मध्यंतरीं कांही काळ (१९२४ ते१९३५) त्रिपक्ष-पद्धति अस्तित्वांत आली होती आणि तिचे परिणामहि इंग्लंडला भोगावें लागले. त्या काळांत सुस्थिर मंत्रिमंडळ स्थापन करतां आलें नाही. संयुक्त मंत्रिमंडळें बनवावीं लागलीं. पण पुन्हा द्विपक्ष-पद्धति रूढ झाली. कारण लिबरल् पक्ष केवळ नाममात्र उरला. काँझर्वेटिव्ह व मजूर हे दोनच पक्ष प्रतिस्पर्धी म्हणून राजकारणांत आहेत. एका पक्षाचें मंत्रिमडळ बनतें तेव्हां दुसरा पक्ष आपोआप राणीचा विरोधी पक्ष बनतो. अधिकारारूढ पक्ष मंत्रिमंडळ बनवतो त्या प्रमाणेच विरोधी पक्षहि आपलें मंत्रिमंडळ बनवतो. त्याला शॅडो कॅबिनेट

1—Laski : "The President of the U. S. A. is both more and less than a King; he is also both more and less than a Prime Minister."

(Shadow Cabinet) म्हणतात. मंत्रिमंडळाने राजीनामा दिल्यास हें 'प्रति मंत्रिमंडळ' सत्ताग्रहण करण्यास तयार असतें. सध्या हॅरॉल्ड मॅकमिलन् हे प्रधान मंत्री आहेत व ह्यू गेटस्केल् हे विरोधी पक्षाचे नेते व प्रति मंत्रिमंडळाचे प्रमुख म्हणजे भावी प्रधानमंत्री आहेत.

विरोधी पक्षाचें कार्य अतिशय महत्वाचें आहे. सरकारचे दोष दाखविणें व त्याला चुका सुधारायला लावणें हें कार्य तर तो पक्ष करतोच, पण मंत्रिमंडळाला सर्वाधिकारी बनूं न देण्याचें महत्वाचें कार्यहि करतो. विरोधी पक्षाच्या अस्तित्वामुळे मंत्रिमंडळाला नेहमी जागरूक असावें लागतें. प्रश्नांचीं उत्तरें द्यावयाला तयार असावें लागतें. निंदाव्यंजक किंवा अविश्वासाचा ठराव आल्यास त्याला तोंड द्यावें लागतें. आपल्या लहानशा चुकीचाहि फायदा विरोधी पक्ष घेईल व पुढील निवडणुकींत आपलें स्थान घेईल याची भीति मंत्रिमंडळाला असते. विरोधी पक्षाच्या पुढाऱ्याची प्रधानमंत्र्याला जितकी जास्त माहिती असेल तितका तो यशस्वी होतो. बर्नार्ड शॉने आपल्या नेहमीच्या पद्धतीने म्हंटलें आहे, "इंग्लिश प्रधान मंत्री विरोधी पक्षाच्या नेत्याला आपल्या पत्नीहून अधिक ओळखतो.[1]

विरोधी पक्षाचा उपयोग अनेक प्रकारांनी होतो. आंतरराष्ट्रीय राजकारणांत फार मोठी कामगिरी विरोधी पक्ष बजावूं शकतो. सरकारी रीत्या जें करावयाचें नसेल तें विरोधी पक्षा द्वारें करवून घेतां येतें. १९५१ मध्यें चर्चिलने मंत्रिमंडळ बनविल्या नंतर विरोधी पक्षाचा नेता ॲटली याने रशिया आदि करून कम्युनिस्ट राष्ट्रांचा दौरा केला व इंग्लंड विषयीं मित्रभाव निर्माण केला. सरकारी पातळीवरून हें करतां आलें नसतें. कारण मग अमेरिका आदि मित्र राष्ट्रें नाराज झालीं असतीं.

विरोधी पक्ष सरकारला विरोध करतो. तो राष्ट्राला विरोध करीत नाही. म्हणून राष्ट्रीय संकटाच्या वेळीं तो सरकारशीं हातमिळवणी करतो व मंत्रिमंडळांत जातो. पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत आणि १९३१ च्या आर्थिक संकटाच्या वेळीं अशीं मंत्रिमंडळें बनविण्यांत आलीं होतीं.

विरोधी पक्ष नसेल तर सांसदीय लोकशाही अस्तित्वांतच राहणार नाही. म्हणून इंग्लंडांत विरोधी पक्षाला योग्य तें महत्व देण्यांत येतें. आणि सरकार व विरोधी पक्ष एकमेकांशी विरोध व सहकार्य करून राज्यशकट सुरळीतपणें हाकीत असतात.

1—G. B. Shaw : "the English Prime Minister knows the leader of the Opposition better than he does his own wife."

राजा राज्याचा प्रमुख आहे, पण तो नाममात्र आहे. मंत्रिमंडळ त्याच्या नांवाने सर्व अधिकार वापरतें, व तें वास्तविक शासक आहे. पण प्रत्यक्ष दैनंदिन राज्यकारभार कोणाच्या हातीं आहे ? तो कुठे चालतो ? राजा, मंत्रिमंडळ, व पार्लमेंट यांच्या झगझगाटांत दैनंदिन शासनकार्य करणारे व त्यांच्या कचेऱ्या यांच्याकडे कुणाचें लक्ष जात नाही. पण एका अर्थाने खरे राज्यकर्ते तेच आहेत व त्यांचीं कार्यालयेंच शासनाचीं केंद्रें आहेत.

पार्लमेंटच्या इमारतींच्या जवळच व्हाइट हॉल (Whitehall) म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या इमारती आहेत. ह्या इमारतींमधून इंग्लंडच्या शासनाचीं सूत्रें हालविलीं जातात. इथे सर्व खात्यांच्या कचेऱ्या व त्यांचीं सचिवालयें आहेत. मंत्री, त्यांचे सचिव व इतर अधिकारी आणि कारकून ह्या व्हाइटहॉल मध्यें बसून राज्यकारभार चालवितात. निर्णय घेण्यांत येतात मंत्रिमंडळाच्या बैठकींत, त्यांना मान्यता मिळते पार्लमेंटच्या सभागृहांमध्यें, पण त्यांची अंमलबजावणी होते व्हाइटहॉल मधून. व्हाइटहॉल मधील कार्यालयें कांही तास जरी बंद ठेवलीं तरी राज्ययंत्र स्थगित होईल.

प्रशासन व्यवस्था

शासनाच्या सोयीसाठी निरनिराळीं खातीं निर्माण करण्यांत आलीं आहेत. इंग्लंडांत अनेक संस्था आपोआप निर्माण झाल्या त्या प्रमाणेच कांही खातीहि हळूहळू विकसित झालीं आहेत. इतर देशांतल्या प्रमाणें सर्व खातीं एकाच तऱ्हेने निर्माण झालीं नाहीत. त्यांतहि कांही खातीं अतिशय जुनीं तर कांही अगदी अलीकडील आहेत. असें असणें साहजिकच आहे. एका वेळीं सरकारचीं कार्ये अगदी मोजकीं म्हणजे दोन-तीनच होतीं. हळूहळू सरकारचीं कार्ये वाढत गेलीं व दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळा पासून तर तीं अमर्याद वाढलीं. त्यामुळे खात्यांच्या संख्येंतहि वाढ झाली. कांही खात्यांची पुनर्घटना करावी लागली. आणि आज देखील सर्व कांही पूर्ण झालें, कायमचें झालें, असें नाही. त्यांत पुन्हा बदल होत

जाणारच. आज ज्या प्रकारची प्रशासन व्यवस्था आहे तिचाच आपल्याला थोडक्यांत विचार करावयाचा आहे.

कांही खातीं, उदा. ट्रेझरी व ॲडमिराल्टी, प्राचीन काळा पासून अस्तित्वांत आहेत. अजूनहि प्राचीन काळचीं बरींच वैशिष्ट्यें त्या खात्यांत दिसतात. आठ–दहा खातीं जुन्या 'सेक्रेटरिएट ऑफ् स्टेट' मधून निर्माण झालीं आहेत. राजाचे सेक्रेटरी असत ते राजासाठी राज्याचीं कामें करीत असत. एकाच सेक्रेटरीएट मध्यें सर्व कामें होत असत. पण प्रत्येक कार्याची वाढ इतकी झाली की प्रत्येकासाठी वेगवेगळें सेक्रेटरिएट स्थापन करावें लागलें. त्यांतूनच फॉरेन् ऑफिस, होम ऑफिस, वगैरे सारखीं खातीं निर्माण झालीं. कांही खातीं प्रिव्हि कौन्सिलच्या समित्यांतून विकसित झालीं आहेत. बोर्ड ऑफ् ट्रेड, मिनिस्ट्री ऑफ् एज्युकेशन वगैरे अशा प्रकारच्या खात्यांचीं उदाहरणें होत. बाकीचीं खातीं, उदा० मिनिस्ट्री ऑफ् हेल्थ, मिनिस्ट्री ऑफ् ट्रान्स्पोर्ट, व मिनिस्ट्री ऑफ् डिफेन्स इत्यादि, पार्लमेंटने कायदा करून स्थापन केलीं आहेत. अशा प्रकारें निरनिराळ्या खात्यांची कायदेशीर भूमिका निरनिराळी आहे.

आणखीहि कांही दृष्टींनी खात्यांचें वेगळेंपण दिसून येईल. कांही खातीं (संरक्षण, अर्थ वगैरे) राज्याचीं प्राथमिक व आवश्यक कार्यें करणारीं आहेत, तर कांही (आरोग्य, शिक्षण वगैरे) ऐच्छिक व समाजहिताचीं कार्यें करणारीं आहेत. महत्वाच्या दृष्टीनेहि खात्यांचा दर्जा निरनिराळा आहे. ट्रेझरी डिपार्टमेंट (अर्थ खातें) हें अगदी वेगळ्या प्रकारचें व वरच्या स्तरावरील खातें आहे. बाकीचीं खातीं त्यांच्या कार्याच्या महत्वानुसार कमीअधिक दर्जाचीं मानलीं जातात. खात्यांचीं नांवें देखील निरनिराळ्या प्रकारचीं आहेत. कांहींना सेक्रेटरीएट म्हणतात, जसे सेक्रेटरी ऑफ् स्टेट फॉर होम अफेर्स, फॉरेन् अफेर्स वगैरे. हीं खातीं म्हणजे सेक्रेटरींचीं कार्यालयें. या खात्यांच्या मंत्र्यांना सेक्रेटरी म्हणतात. कांही खातीं मात्र मंत्रालयें (**Ministries**) म्हणून ओळखलीं जातात. मिनिस्ट्री ऑफ् हेल्थ, डिफेन्स वगैरे अशीं खातीं होत. यांच्या मंत्र्यांना मंत्री हेंच नांव आहे. कांही खातीं तर बोर्डस् म्हणूनच ओळखलीं जातात. बोर्ड ऑफ् ट्रेड, बोर्ड ऑफ् एज्युकेशन इ. खातीं अशा प्रकारचीं आहेत. या खात्यांच्या मंत्र्यांना प्रेसिडेंट ऑफ् दि बोर्ड म्हणतात. अर्थ खात्याचा प्रकार तर वेगळाच आहे. त्या खात्याच्या मंत्र्याला चॅन्सेलर ऑफ् दि एक्स्चेकर (Chancellor of the Exchequer) म्हणतात.

खात्यांची घटना :—निरानिराळ्या खात्यांच्या अंतर्गत घटनेकडे पाहिलें असतां असें दिसून येईल की त्यांत वरेंच वैविध्य आहे. पण कांही प्रमाणांत सारखे-

पणाहि आहे. प्रत्येक खात्याच्या शिरोभागी एक मंत्री किंवा एक बोर्ड असतें. बोर्ड असल्यास सभासदां पैकी एकजण अध्यक्ष असतो व तोच खरा प्रमुख बनतो आणि इतर खात्यांच्या मंत्र्यां प्रमाणें सर्व अधिकार वापरतो. सर्व खातेप्रमुखांची नियुक्ति प्रधान मंत्री करतो व ते पार्लमेंटच्या कोणत्या तरी सभागृहाचे सभासद असतात. त्यांच्या खाली सांसदीय सचिव (Parliamentary Uunder-Secretary) असतात.[1] हेहि राजकीय शासक असतात. मंत्र्यांप्रमाणेंच आपल्या पक्षा बरोबर अधिकारावर येतात व जातात. यांचीं कार्ये राजकीय स्वरूपाचीं असतात. यांच्याखाली प्रत्यक्ष राज्यकारभार करणारे स्थायी अधिकारी असतात. त्यांचा प्रमुख स्थायी उपसचिव (Permanent Uunder-Secretary) असतो. याचा राजकारणाशी कांही संबंध नसतो. हा स्थायी उपसचिव त्या खात्याचा स्थायी प्रमुख असतो. मंत्री येतात व जातात. पण स्थायी उपसचिव व इतर अधिकारी कायम राहातात आणि दैनंदिन शासनाचें कार्य करतात. हे सर्व आपापल्या क्षेत्रांत तज्ञ असतात. प्रत्येक खात्याचे विभाग व पोटविभाग पाडण्यांत येतात. त्यांच्या-वर निरनिराळ्या दर्जाचे अधिकारी नेमण्यांत येतात. स्थायी सचिवा खाली उपसचिव, सहाय्यक सचिव, प्रिन्सिपाल, सहाय्यक प्रिन्सिपाल इत्यादि अनेक प्रकारचे व अनेक दर्जाचे अधिकारी असतात. ते आपापल्या विभागाचें किंवा पोट-विभागाचें कामकाज इतर कर्मचाऱ्यांच्या सहाय्याने पाहात असतात.

खात्याचे प्रमुख मंत्री व सांसदीय सचिव हे राजकीय शासक असतात. ते धोरण ठरवितात व तें अमलांत आणलें जातें की नाही हें पाहतात. त्यांना आपल्या खात्याच्या कामकाजाची पूर्ण माहिती नसते. ते त्यांतील तज्ञ नसतात. ते राजकारणांतले तज्ञ असतात. पण राज्यकारभारांत ते तज्ञ नसतात. म्हणून त्यांना स्थायी सचिवावर व इतर अधिकाऱ्यांवर अवलंबून राहावें लागतें. त्यांच्या कार्याविषयीं व परस्पर संबंधा विषयीं चर्चा याच प्रकरणांत पुढे एका ठिकाणी करण्यांत येईल. हे दोन्ही प्रकारचे (राजकीय व स्थायी) अधिकारी मिळून खात्याचा कारभार चालवितात.

कांही प्रमुख खातीं :—खात्यांची संख्या अलीकडे पुष्कळच वाढली आहे. साधारणपणे पंचवीस तरी कमी अधिक महत्वाचीं खातीं आहेत. त्या सर्वांचा विचार करण्याची आवश्यकता नाही. त्यांपैकी कांही प्रमुख खात्यांचा, ज्यांचा समावेश नेहमी मंत्रिमंडळांत होतो, थोडक्यांत इथे विचार करावयाचा आहे.

१—यांना भारतात उपमंत्री म्हणतात.

ट्रेझरी किंवा अर्थ खातें––हें खातें सर्वांत प्राचीन व सर्वांत महत्वाचें आहे. प्रत्येक खात्यावर, कांही ना कांही प्रमाणांत, या खात्याचें नियंत्रण असतें. सरकारचें प्रत्येक कार्य म्हणजे कांही ना कांही तरी खर्च व्हायचाच. आणि खर्च म्हंटला की तो अर्थ खात्याचा प्रश्न झाला. त्या खात्याच्या सम्मति शिवाय कोणताहि खर्च करतां येत नाही. म्हणजे ह्या खात्याचें नियंत्रण इतर सर्व खात्यांवर आपोआपच प्रस्थापित झालें. स्वतः हें खातें फारसा खर्च करीत नाही, पण इतर खात्यांच्या खर्चावर मात्र देखरेख करतें.

हें खातें नॉर्मन राजांच्या काळा पर्यंत मागे जाऊं शकतें. प्रारंभीं राजाने स्वतःचें उत्पन्न गोळा करण्या करिता व त्याचा जमाखर्च ठेवण्या करिता निर्माण केलेलें हें कार्यालय हळूहळू राष्ट्रीय उत्पन्न गोळा करण्याचें व त्याचा जमाखर्च ठेवण्याचें मंत्रालय वनलें. प्रारंभीं जो ट्रेझरर होता तो पुढे लॉर्ड हाय् ट्रेझरर झाला. टचूडर राजांच्या काळा पर्यंत त्या अधिकाऱ्याला फार मोठी सत्ता प्राप्त झाली होती. त्याची सत्ता कमी करण्या साठी पहिल्या जेम्सने १६१२ मध्यें त्या कार्यासाठी एक कमिशन नेमलें. त्यांत पांच किंवा सहा लॉर्ड्स असत. त्या पैकी फर्स्ट लॉर्डला एक प्रकारें कमिशनचें प्रमुखत्व मिळालें. ही पद्धत यशस्वी झाल्यामुळे राणी ॲनच्या काळा पासून लॉर्ड हाय् ट्रेझररची नेमणूकच करण्यांत आली नाही व तें पद नष्ट झालें. त्याचीं कार्यें पांचजणांच्या ट्रेझरी बोर्डकडे आलीं. हें बोर्ड पार्लमेंटला जवाबदार बनलें व आजचें अर्थखातें अस्तित्वांत आलें. एकोणिसाव्या शतकांत आणखी एक बदल झाला, तो म्हणजे ट्रेझरी बोर्ड, बोर्ड या नात्याने सामुदायिक रीत्या कार्य करीनासें झालें व त्याचीं कार्यें एकाच सभासदाकडे म्हणजे चॅन्सेलर ऑफ् दि एक्स्चेकर कडे आलीं. तोच आज अर्थविषयक सर्व कार्यें करतो. तोच इंग्लंडचा अर्थ मंत्री होय. ट्रेझरी वोर्डाच्या पांच सभासदांपैकी जो प्रमुख असतो त्याला फर्स्ट लॉर्ड म्हणतात. हें पद प्रधान मंत्री आपल्याकडे घेत असे. आता तर १९३७ च्या कायद्याने प्रधान मंत्र्यालाच फर्स्ट लॉर्ड होणें आवश्यक केलें आहे. सेकंड लॉर्ड हा चॅन्सेलर असतो. तोच खरा ह्या खात्याचा प्रमुख असतो. बाकीच्या तिघांना ज्यूनिअर लॉर्ड्स म्हणतात. त्यांच्याकडे निरनिराळीं अर्थविषयक कार्यें देण्यांत येतात. सामान्यतः हे तिघेहि पार्लमेंटमधील सरकारचे प्रतोद (Whip) असतात. हेंच त्यांचें मुख्य कार्य.

हें खातें अर्थविषयक सर्व कार्यें करतें. १९१८ च्या हाल्डेन कमिशनने ह्या खात्याचीं कार्यें सांगितलीं आहेत त्याचा सारांश असा––हें खातें इतर खात्यांच्या सहाय्याने खर्चाचा अंदाज करतें. त्याच प्रमाणें उत्पन्नाचा अंदाज करून कारभारांत काय बदल करायचे तें ठरवितें. त्यानुसार वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करून

पार्लमेंटपुढे ठेवतें. कर वसूली, नाणी पाडणें, नोटा छापणें, कर्ज काढणें, इत्यादि कार्यावर देखरेख ठेवतें. जमा झालेली रक्कम संचित निधींत ठेवतें. पार्लमेंटने मंजूर केलेल्या रकमे पैकी प्रत्येक खात्याने किती रक्कम खर्च करावी तें ठरवितें. पार्लमेंटने मंजूर केलेली सर्वच रक्कम खर्च केली पाहिजे असें नाही. स्वतंत्र अशा ऑडिट खात्या कडून सर्व जमाखर्चाची तपासणी करून घेतें. अशा रीतीने सर्व आर्थिक व्यवहारावर हें खातें नियंत्रण ठेवतें. एक प्रकारें जनतेच्या पैशाचा तें रखवालदार आहे.

होम ऑफिस किंवा गृहखातें:—हें खातें इतर खात्यांच्या मानाने व इतर देशांतील गृहखात्यांच्या तुलनेने लहान आहे. त्या खात्याचा प्रमुख सेक्रेटरी ऑफ् स्टेट फॉर होम अफेअर्स किंवा गृहमंत्री हा असतो. याच्या खाली एक उपमंत्री असतो. बाकीचे सर्व स्थायी अधिकारी असतात. या खात्या कडे कायदा व सुव्यवस्था राखण्याचें कार्य असतें. पोलिस, पोलिस कोर्ट्स, तुरुंग, परकीयांचें स्वदेशीकरण, व इतर अनेक अंतर्गत कारभाराच्या बाबी या खात्याकडे असतात. दया दाखविण्याचा परमाधिकार या खात्याच्या मंत्र्याच्या सल्ल्याने वापरला जातो. कारखान्याची पाहणी व तपासणी आणि कारखान्या संबंधीच्या कायद्यांची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारीहि याच खात्यावर टाकण्यांत आली आहे. रूढि किती काटेकोरपणाने पाळल्या जातात त्याचें हें एक उदाहरण आहे. ह्या खात्याचा मंत्री नेहमी मंत्रिमंडळाचा सभासद असतो. स्कॉटिश अफेअर्स खातें स्कॉटलंड संबंधीं अशींच व इतरहि कार्ये करतें.

फॉरेन् ऑफिस किंवा परराष्ट्र खातें—हें खातें फार महत्वाचें आहे. जगांतील सर्व देशांशीं या खात्याचा संबंध येतो. ब्रिटिश साम्राज्यांतील सर्व देशांच्या व प्रदेशांच्या वतीने हें खातें कार्य करतें. त्या खात्याचा प्रमुख सेक्रेटरी ऑफ् स्टेट फॉर फॉरेन् अफेअर्स (परराष्ट्र मंत्री) म्हणून ओळखला जातो. त्याच्या मदतीला उपमंत्री व इतर स्थायी अधिकारी असतात. ह्या खात्याचे अनेक विभाग पाडण्यांत आले असून प्रत्येक विभाग एका विशिष्ट प्रश्नाचा किंवा प्रदेशाचा विचार करतो. या खात्याकडे परराष्ट्रासंबंधी माहिती गोळा करणें, राजदूतांना सूचना देणें, आलेल्या राजदूताशीं व्यवहार करणें, तहांची चर्चा करणें, आंतरराष्ट्रीय संस्थामध्यें ब्रिटिश सरकारचें प्रतिनिधित्व करणें इ. अनेक कार्ये असतात. ह्या खात्याचें मंत्रीपद फार महत्वाचें समजलें जातें. त्याला मंत्रिमंडळांत नेहमी स्थान असतें. कधी कधी तर प्रधान मंत्रीच हें पद आपल्याकडे घेतो.

परराष्ट्रीय क्षेत्रांत कार्य करणारीं आणखी दोन खातीं आहेत : कलोनिअल ऑफिस व कॉमनवेल्थ रिलेशन्स ऑफिस. या खात्यांचा प्रमुखहि सेक्रटरी या

नांवानेच ओळखला जातो. कलोनिअल किंवा वसाहत खातें ब्रिटिश साम्राज्यांतील वसाहतींचा कारभार पाहतें व कॉमन्वेल्थ किंवा राष्ट्रकुल खातें राष्ट्रकुलांतील स्वतंत्र देशांशीं संबंध ठेवतें. या खात्यांच्या मंत्र्यांनाहि मंत्रिमंडळांत नेहमी जागा देण्यांत येते.

मिनिस्ट्री ऑफ् डिफेन्स किंवा संरक्षण मंत्रालय :—दुसऱ्या महायुद्धाच्या थोडे पूर्वी हें खातें तात्पुरतें म्हणून निर्माण करण्यांत आलें होतें. पण युद्धा नंतर १९४६ मध्यें कायम स्वरूपांत त्याची स्थापना झाली. ह्या खात्याचा प्रमुख संरक्षण मंत्री असतो त्याच्याकडे आरमार, सैन्य, व वायुदल या तिन्ही खात्यांच्या कामकाजावर देखरेख ठेवून त्यांच्या कार्यांत समन्वय घडवून आणण्याची जबाबदारी देण्यांत आली आहे. संरक्षण दलांचें सर्वसामान्य धोरण ठरविण्याचें कार्यहि हेंच खातें करतें. ह्या खात्याचा मंत्री मंत्रिमंडळाचा सभासद असतो.

याच क्षेत्रांतील आणखी चार खातीं म्हणजे ॲडमिराल्टी (आरमार), वॉर ऑफिस (सैन्य), एअर मिनिस्ट्री (वायुदल) व मिनिस्ट्री ऑफ् सप्लाय् (पुरवठा) हीं खातीं होत. ॲडमिराल्टी, वॉर व एअर या खात्यांच्या मंत्र्यांना पूर्वी मंत्रिमंडळांत जागा होत्या. आता त्यांच्या ऐवजी एका संरक्षण मंत्र्यालाच जागा मिळते. त्यामुळे त्यांचें महत्व थोडें कमी झालें आहे. तरी त्यांच्या खात्या संबंधी चर्चा होणार असेल तर त्यांना मंत्रिमंडळाच्या सभेला बोलावण्यांत येतें. आपापल्या खात्याच्या सर्वसामान्य कारभाराच्या संबंधांत हे मंत्री पूर्वी प्रमाणेंच स्वतंत्र आहेत. पण त्यांचें धोरण ठरविण्यांचें स्वातंत्र्य मात्र नाहीसें झालें आहे

या खात्यां व्यतिरिक्त सामाजिक व लोकोपयोगी कार्यें करणारीं अनेक खाती आहेत. त्यांची संख्या कमी अधिक होत असते. त्या खात्यांच्या नांवा वरून त्यांच्या कार्यांची स्थूलमानाने कल्पना येऊं शकते. म्हणून त्या सर्वांचें स्वतंत्र विवेचन न करतां केवळ नामनिर्देश केला असता पुरें होईल. बोर्ड ऑफ् ट्रेड, मिनिस्ट्री ऑफ् इकॉनॉमिक अफेअर्स, मिनिस्ट्री ऑफ् ॲग्रीकल्चर अँड फिशरीज्, मिनिस्ट्री ऑफ् लेबर, मिनिस्ट्री ऑफ् एज्युकेशन, मिनिस्ट्री ऑफ् हेल्थ, मिनिस्ट्री ऑफ् ट्रान्सपोर्ट, मिनिस्ट्री ऑफ् फुड, मिनिस्ट्री ऑफ् फ्यूएल अँड पॉवर, मिनिस्ट्री ऑफ् नॅशनल इन्शुअरन्स अँड नॅशनल असिस्टन्स, मिनिस्ट्री ऑफ् हाउसिंग अँड लोकल गव्हर्नमेंट, मिनिस्ट्री ऑफ् वर्क्स इत्यादि. या खात्यांपैकी बहुतेक खात्यांच्या प्रमुखांना मंत्रिमंडळांत जागा मिळतात. सर्वांनाच जागा मिळेल असें नाही.

प्रशासनाचीं नवीं साधनें

सामान्यतः प्रशासनाचें कार्य खात्यांच्या द्वारां चालतें. अशीं किती तरी

खातीं इंग्लंडांत आहेत. त्यांपैकी कांही खात्यांचा विचार वर केला आहे. पण अलीकडे खात्यांच्या जोडीला आणखी कांही साधनें निर्माण झालीं आहेत. विशेषतः राज्याचें स्वरूप कल्याणकारी बनून त्याच्या कार्यांत वाढ झाल्यामुळे जुन्या पद्धतीचीं खातीं अपुरीं पडूं लागलीं. कार्यांचें स्वरूपहि बदलल्यामुळे जुन्या खात्यांच्या द्वारां तीं करून घेणेंहि कठीण झालें. म्हणून एक नवीनच साधन निर्माण करण्यांत आलें. याला शासकीय प्रमंडल (Government Corporation) म्हणतात. हें सर्वसामान्य खात्याहून वेगळ्या प्रकारचें असतें. पार्लमेंटने कायदा करून निर्माण केलेली ती एक स्वायत्त संस्था असते. तिच्यावर एखाद्या मंत्र्याचें नियंत्रण असतें, पण मंत्री दैनंदिन कारभारांत हस्तक्षेप करूं शकत नाही. खात्याचें कार्य ज्या प्रमाणें त्याच्या प्रत्यक्ष मार्गदर्शनाखाली चालतें तसें प्रमंडलाचें चालत नाही. मंत्री पार्लमेंट मध्यें प्रमंडलांच्या कार्याची जबाबदारी स्वीकारतो, पण स्वतः कार्याचें मार्गदर्शन करीत नाही. प्रमंडलें एखाद्या खाजगी कंपनीच्या धर्तीवर काम करतात. सरकारने आपल्या ताब्यांत घेतलेले उद्योगधंदे किंवा लोकोपयोगी अन्य कार्यें अशा प्रमंडलांकडे सोपविण्यांत येतात.

इंग्लंडांत अशीं प्रमंडलें विसाव्या शतकाच्या प्रारंभा पासून अस्तित्वांत येऊं लागलीं. १९०८ मध्यें पोर्ट ऑफ् लंडन अथॉरिटी हें प्रमंडल स्थापन झालें. सुप्रसिद्ध वी. वी. सी. (British Broadcasting Corporation) व सेंट्रल इलेक्ट्रिसिटी बोर्ड हीं दोन प्रमंडलें १९२६ मध्यें निर्माण करण्यांत आलीं. युद्धकाळांत व त्या नंतर १९४५ ते १९५१ या मजूर मंत्रिमंडळाच्या काळांत अनेक प्रमंडलें स्थापन झालीं. ज्या उद्योगधंद्याचें राष्ट्रीयीकरण करण्यांत आलें त्याला एखाद्या प्रमंडलाकडे सोपविण्यांत आलें. हीं कार्यें नेहमीच्या खात्यांना करणें शक्य नव्हतें. म्हणून व्यापारी कंपन्यांच्या पद्धतीवर कार्यें करणारीं प्रमंडलें निर्माण करण्यांत आली. या प्रमंडलांची घटना, अधिकार व कार्यें सारखीं नाहीत. त्या त्या उद्योगधंद्याच्या परिस्थिति प्रमाणें प्रमंडलांचें स्वरूप ठेवण्यांत आलें आहे. १९४५ नंतर निर्माण झालेल्या प्रमंडलांवर सरकारचें नियंत्रणहि जास्त प्रमाणांत आहे.

इंग्लंडच्या प्रशासनांत या प्रमंडलांना बरेंच महत्वाचें स्थान आहे. त्यांचा उल्लेख केल्या शिवाय प्रशासन व्यवस्थे विषयींची चर्चा पूर्ण होणार नाही.

स्थायी नोकरवर्ग

इंग्लंडांत प्रशासन व्यवस्था कशा प्रकारची आहे हें आपण पाहिलें. हें प्रशासन कार्य करणाऱ्या नोकरवर्गाची माहिती आता करून घ्यावयाची आहे.

मंत्रिमंडळ राज्यकारभाराचें धोरण ठरवितें, मंत्री तें आपल्या खात्यांत अमलांत आणतात. वस्तुतः मंत्री आपल्या खात्याच्या अधिकाऱ्यां कडून तें धोरण अमलांत आणतात. स्वतः मंत्री प्रत्यक्ष कार्य करीत नाही. इतरां कडून तें करवून घेतो. ज्यांच्या कडून दैनंदिन राज्यकारभार चालविण्याचें कार्य करून घेण्यांत येतें त्यांना स्थायी नोकरवर्ग (**Permanent Civil Service**) म्हणतात. या वर्गात स्थायी सचिवा पासून तों साध्या कारकुना पर्यंत सर्वांचा समावेश होतो. त्यांची संख्या सुमारें सात लक्ष आहे. आणि हेच खरे राज्यकर्ते होत.

इतिहास:—आज ज्या प्रकारचा स्थायी नोकरवर्ग इंग्लंडांत आहे त्या प्रकारचा तो सुमारे शंभर वर्षांपूर्वी नव्हता. एकोणिसाव्या शतकाच्या मध्या पर्यत सरकारी नोकऱ्या उमेदवाराच्या योग्यतेनुसार दिल्या जात नसत. त्यांत वशिलेबाजी, पक्ष-बाजी व इतर अनेक प्रकारच्या भानगडी असत. पार्लमेंटचे सभासद प्रतिष्ठित घराण्यांतील मुलांची किंवा आपल्या नातलगांची शिफारस करीत व मंत्रिमंडळ त्यांच्या नेमणुका करीत असे. मोठमोठ्या पदावर नियुक्त झालेले हे अधिकारी आपल्या पदाची जबाबदारी सांभाळण्याला असमर्थ असत. स्थानिक कारभारांतहि असाच गोंधळ असे. संपन्न कुळांतील हौशी लोकांच्या हातीं कारभार असे. त्यांन वेतन देण्यांत येत नसे व त्यांच्यावर केंद्र सरकारची देखरेखहि नसे. एक प्रकारचा पूरक उद्योग म्हणून हे लोक राज्यकारभाराकडे पाहात असत. जॉन ब्राइट याने तत्कालीन नोकरवर्गाचें वर्णन 'ब्रिटिश सुखवस्तू वर्गाला सहाय्य करणारें खातें असें केलें होतें.[1]

या नोकरवर्गाच्या नोकरी संबंधीं कांही नियम नव्हते, त्यांच्या नेमणुक करण्याची कांही पद्धत नव्हती, वेतनश्रेणी नव्हत्या, किंवा नोकरीची शाश्वती नव्हती. सरकारच्या मर्जीनुसार केव्हांहि त्यांना पदच्युत करतां येत असे. अधि-कारावर आलेल्या पक्षाला पूर्वीचे सर्व अधिकारी बदलून नवे आपल्या मर्जीतले नेमतां येत असत. पण ब्रिटिशांच्या विशिष्ट मनोवृत्तीमुळे अमेरिकेंतल्या प्रमाणें स्पॉइल्स सिस्टम (**Spoils System**) सुरू झाली नाही. कोणत्याहि पक्षाने अधिकारावर येताच पूर्वीच्या, इतर पक्षाने नेमलेल्या नोकरांना काढून आपल्या पक्षाच्या लोकांना नेमण्याचें धोरण ठेवलें नव्हतें. कांही कांही पदांच्या बाबतींतच थोडा फार बदल करण्यांत येत असे. पण स्पॉइल्स सिस्टम पूर्णपणें अमलांत नसली तरी एकंदर पद्धति समाधानकारक नव्हती. अधिकारीवर्ग आपल्या कामांत तज्ञ नव्हता. त्याला नोकरीची शाश्वती नव्हती. त्याची बढती राजकीय कारणावर

1—John Bright : "the outdoor relief department of the British aristocracy."

अवलंबून असे. त्यामुळे राज्यकारभारांत पाहिजे तसें चैतन्य नव्हतें. १८३२ मध्यें सुधारणांना प्रारंभ झाल्या नंतर सरकारचीं कार्यें वाढूं लागलीं व तीं चांगल्या प्रकारें करण्याची आवश्यकता भासूं लागली. हळूहळू जुनी पद्धत त्याज्य वाटून कोणती तरी नवी पद्धत सुरू करणें आवश्यक वाटूं लागलें. त्याच सुमाराला ईस्ट इंडिया कंपनीने आपल्या भारतांतील नोकरवर्गासाठी एक पद्धत सुरू केली होती व ती यशस्वी झाली होती. तीच इंग्लंडसाठीहि सुरू करण्याचें ठरलें व त्या प्रमाणे नवे नियम करण्यांत आले.

ईस्ट इंडिया कंपनीने भारतांत पाठविण्यासाठी नोकरवर्गाची भरती करण्याची जी पद्धत सुरू केली होती तिची योजना लॉर्ड मेकॉलेने केली होती. १८३३ पासून परीक्षापद्धतीने भारतासाठी नेमावयाच्या नोकरवर्गाची निवड करण्यांत येऊं लागली. पण खुद्द इंग्लंडमध्यें मात्र जुनीच व्यवस्था चालूं राहिली. भारतासाठी सुरू करण्यांत आलेली पद्धत जास्त कार्यक्षम ठरल्याचें पाहून तशाच प्रकारची योजना इंग्लंड साठी करण्यांत यावी असे विचार सुरू झाले. या प्रश्नाची चौकशी करून शिफारस करण्यासाठी अर्थखात्याने एक समिति नेमली.[1] ह्या समितीचें प्रतिवृत्त १८५३ मध्यें प्रसिद्ध झालें. त्या प्रतिवृत्ताचें चांगलें स्वागत झालें. जे. एस्. मिल्लने 'सरकारने योजिलेल्या सुधारणां पैकी सर्वांत मोठी सुधारणा' असें तिचें वर्णन केलें होतें. पण १८५५ पर्यंत कांहीच करण्यांत आलें नाही. १८५५ मध्यें २१ मे या दिवशीं एक राजाज्ञा (**Order-in-Council**) निघाली व तिच्या द्वारां एका सिव्हिल सर्व्हिस् कमिशनची स्थापना करण्यांत आली. हें लोक सेवा मंडळा तीन सभासदांचें होतें. त्यांचा अधिकारकाळ राजाच्या इच्छेवर अवलंबून ठेवण्यांत आला होता व त्यांच्याकडे 'तरुण उमेदवारांची, कनिष्ठ दर्जाच्या पदांसाठी निवड करण्याच्या दृष्टीने, परीक्षा घेण्याचें कार्य' सोपविण्यांत आलें होतें. कमिशनला वय, आरोग्य, योग्यता व सामान्य ज्ञान या बाबतींत आवश्यक असलेली पात्रता ठरविणारे नियम करण्याचा अधिकार देण्यांत आला होता. ही परीक्षा सर्वांना आवश्यक नव्हती. प्रौढ व अनुभवी लोक कमिशनच्या प्रमाणपत्रा शिवाय नोकरींत शिरूं शकत असत. परीक्षेला पुढे स्पर्धा परीक्षेचें (**Competetive Examination**) स्वरूप प्राप्त झालें. पण ही पद्धत १८७० पर्यंत पूर्णपणें अमलांत आली नव्हती. जून ४, १८७० रोजी आणखी एक राजाज्ञा निघाली व त्या आज्ञेने, कांही अपवाद वगळून, सर्व प्रकारच्या नोकऱ्यांसाठी स्पर्धा परीक्षा आवश्यक करण्यांत आली. कांही अपवाद करण्याचा कमिशनला अधिकार देण्यांत आला होता. त्या प्रमाणेंच

१—सर चार्ल्स ट्रिव्हिलेन व सर स्टॅफर्ड नॉर्थकोट हे या समितीचे सभासद होते. प्रधान मंत्री लॉर्ड जॉन रसेल व अर्थमंत्री सर चार्ल्स वुड यांनी ही समिति नेमली होती.

राजपदाच्या नांवाने कांही खास नेमणुका करण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला देण्यांत आला होता. १८७० नंतर १८७५, १८८४–९०, १९१०–१४, १९१८ व १९२९–३१ मध्यें निरनिराळीं मंडळें चौकशी करून सुधारणा सुचविण्यासाठी नेमण्यांत आलीं होतीं. त्या प्रमाणें कांही बदल करण्यांत आले. या सर्व घडामोडींत पार्लमेंटने फार थोडा भाग घेतला असें दिसतें. सर्व कांही शासन विभागाने घडवून आणलें. शासनविभागालाच या कार्याची प्रत्यक्ष माहिती असल्याने त्याच्या द्वारांच हें घडलें तेंहि चांगलेंच झालें. कारण या सर्व घडामोडींचा परिणाम म्हणून एक कार्यक्षम, तज्ञ व धंदेवाईक नोकरवर्ग अस्तित्वांत आला. अशा प्रकारचा नोकरवर्ग प्रथमच पाश्चात्य जगांत निर्माण झाला. प्रशियांत कांही प्रमाणांत असा नोकरवर्ग होता, पण त्याचें स्वरूप थोडें वेगळ्या प्रकारचें होतें.

प्रचलित व्यवस्था :—गेल्या शंभर वर्षांत सरकारचीं कार्ये सारखीं वाढत गेलीं, त्या बरोबरच खात्यांची संख्याहि वाढली. खात्यांचा कारभार चालविण्या साठी नोकरवर्गाची आवश्यकता असते, म्हणून नोकरवर्गाच्या संख्येंतहि अपरिहार्यपणें वाढ झाली. १८३२ मध्यें एकूण कर्मचाऱ्यांची (कामगार वगळून) संख्या २१,३०५ होती. १८७१ पर्यंत ती ५४००० झाली. १८९१ पर्यंत ७९,२४१ व १९१४ मध्यें २,८०,९०० झाली. दुसऱ्या महायुद्धाच्या प्रारंभीं म्हणजे १९३९ मध्यें ही संख्या ३,७१,०५० होती. युद्धकाळांत कर्मचाऱ्यांच्या संख्येंत आणखी भर पडली व १९४३ मध्यें ६,७८,४७० इतकी झाली. युद्ध समाप्तीनंतर कांही कमी न होता उलट ती वाढलीच. १ एप्रिल १९५२ मध्यें ही संख्या ६,८३,९९८ होती.[1] १९५२ नंतर या संख्येंत आणखी वाढच झाली असेल. कमी होण्याची शक्यताच कमी. कारण सरकारचीं कार्ये सारखीं वाढतच आहेत. तीं पार पाडण्याकरितां अधिकाऱ्यांची व अन्य कर्मचाऱ्यांची आवश्यकता असते. एक कार्य सरकारने आपल्याकडे घेतलें की एक खातें किंवा एक विभाग सुरू करावा लागतो आणि तो चालविण्यासाठी नवीन कर्मचाऱ्यांची भरती करणें आवश्यक असतें.

स्थायी नोकरवर्गाची स्थापना झाल्या नंतरहि कर्मचाऱ्यांचें वर्गीकरण करण्यांत आलें नव्हतें. १८७१ नंतर थोडयाफार प्रमाणांत वर्गीकरण करण्यांत आलें. प्रथम वर्ग कारकून, द्वितीय वर्ग कारकून, सहाय्यक कारकून, पुरुष कारकून, स्त्री कारकून अशा प्रकारचें तें वर्गीकरण होतें. पहिल्या महायुद्धा नंतर खऱ्या वर्गीकरणाला प्रारंभ झाला. त्या वर्गीकरणानुसार आता स्थायी कर्मचाऱ्यांचे चार वर्ग

१—कर्मचाऱ्यांच्या संख्येचे आंकडे ऑग् अंड झिंक यांच्या 'मॉडर्न फॉरेन् गव्हर्न्मेंटस्' या पुस्तकांतून घेतले आहेत, पृ. १४२-४३.

करण्यांत आले आहेत--(१) प्रशासक वर्ग (Administrative Class), (२) शासक वर्ग (Executive Class), (३) लिपिक वर्ग (Clerical Class) आणि (४) लिपिक-सहाय्यक वर्ग (Clerical-assistant Class).

प्रशासक वर्ग :--हा वर्ग सर्वोच्च अधिकाऱ्यांचा असतो. पूर्वी यालाच प्रथम वर्ग म्हणत असत. भारतांत 'प्रथम वर्ग' असेंच म्हणतात. हा वर्ग म्हणजे शासनाची बुद्धि आहे असें म्हंटलें जातें. अतिशय बुद्धिमान व कार्यक्षम अशा लोकांचीच भरती या वर्गांत करण्यांत येते. पुरुषां प्रमाणेच स्त्रियांनाहि या वर्गांत प्रवेश आहे. सुमारे ३००० अधिकारी या वर्गांत आहेत. २१ ते २४ वर्षें वयाच्या तरुणांना लेखी व तोंडी परीक्षेच्या कसोटीवर पारखून या वर्गांत प्रवेश देण्यांत येतो. ही परीक्षा फार कठीण असते. चांगले पदवीधर उमेदवारच या परीक्षेंत उत्तीर्ण होण्याची आशा बाळगूं शकतात. कांही जागा बढतीनेहि भरल्या जातात. पण त्यांचें प्रमाण फार अल्प असतें. ह्या वर्गाकडे मार्गदर्शनाचें व नियंत्रणाचें कार्य असतें. महत्वाच्या प्रश्नांवर निर्णय घेणें व खात्याच्या मंत्र्यांशी संबंध ठेवणें इत्यादि कार्ये ह्या वर्गांतील अधिकारी करतात. ह्या वर्गांत प्रवेश मिळविणें ही अनेकांची महत्वाकांक्षा असते.

शासक वर्ग :--जुन्या 'द्वितीय वर्गा'ची जागा ह्या वर्गाने घेतली आहे. ह्या वर्गात सुमारे ६५००० अधिकारी काम करतात. १८-१९ वर्षें वयाच्या तरुणांना लेखी व तोंडी परीक्षेच्या सहाय्याने या वर्गांत प्रवेश देण्यासाठी निवडण्यांत येतें. ही परीक्षा उच्च माध्यमिक शाळेच्या परीक्षेच्या तोडीची असते. कांही जागा खालच्या वर्गांतील कर्मचाऱ्यांना बढती देऊन भरण्यांत येतात. पण मुख्य भर परीक्षेवर असतो. या वर्गांतील अधिकाऱ्यांचें कार्य मुख्यतः अंमलबजावणी करण्याचें असतें.

लिपिक वर्ग :--जुन्या द्वितीय वर्गाच्या कनिष्ठ श्रेणीला समांतर असा हा वर्ग आहे. या वर्गात सुमारे १,४५,००० कर्मचारी आहेत. १६-१७ वर्षे वयाच्या तरुणांची भरती मुख्यतः परीक्षेच्या निकालानुसार करण्यांत येते. परीक्षेचा दर्जा माध्यमिक शाळेच्या परीक्षेच्या दर्जा सारखा असतो. यांचें कार्य दैनंदिन रूढ कामकाज करण्याचें आहे. प्रत्येक खात्यांत लिपिकांची गरज असते.

लिपिक-सहाय्यक वर्ग :--ह्या वर्गांत फक्त स्त्रियांची भरती करण्यांत येते. १६-१७ वर्षें वयाच्या तरुणींना उच्च प्राथमिक शाळेच्या परीक्षेच्या दर्जाची परीक्षा घेऊन निवडण्यांत येतें. यांची संख्या सुमारे १,०५,००० आहे. यांचीं कार्यें केवळ लिहिण्याचीं, टंकलेखनाचीं वगैरे असतात.

वरील सर्व वर्गातील कर्मचाऱ्यांवर सिव्हिल् सर्व्हिस् कमिशन् व ट्रेझरी डिपार्टमेंट यांचें नियंत्रण असतें.

सिव्हिल् सर्व्हिस् कमिशन् :—हें कमिशन प्रथम १८५५ च्या आज्ञापत्राने निर्माण करण्यांत आलें. त्यांत तीन सभासद होते व त्यांचें कार्य परीक्षा घेऊन सरकारी नोकरीसाठी पात्र असल्याचें प्रमाणपत्र देणें, नियम करणें इ० प्रकारचें होतें. आज देखील कमिशनचें तेंच स्वरूप कायम आहे व तें तींच कार्यें करतें. राजाज्ञेवरून कमिशनच्या सभासदांची नियुक्ति होते व ते निवृत्त होण्याच्या वया पर्यंत आपल्या पदावर राहतात. प्रशासनाचा चांगला अनुभव असलेल्या अधिकाऱ्यांमधून त्यांची निवड करण्यांत येते. राजाज्ञेनुसार कमिशनचीं कार्यें पुढील प्रमाणे आहेत—(१) कोणत्याहि खात्यांतील कोणत्याहि जागेसाठी नेमावयाच्या कर्मचाऱ्यांची पात्रता ठरविणें, (२) नेमणुका कशा कराव्या व पात्रतेचीं प्रमाणपत्रें कोणत्या अटीनुसार द्यावीं या संबंधी नियम करणें, आणि (३) 'लंडन गॅझेट' मध्यें सर्व नेमणुका व बढत्या यांना प्रसिद्धी देणें.

कमिशनचें कार्य परीक्षा घेऊन प्रमाणपत्रें देण्याचें आहे. प्रत्यक्ष नेमणुका निरनिराळ्या खात्यांचे प्रमुख करीत असतात. आणि त्यांना देखील अर्थखात्याची संमति घ्यावी लागते.

अर्थखात्याचें नियंत्रण :—अर्थखात्याला आधीच सर्व खात्यांवर नियंत्रण ठेवतां येतें. त्याचें स्थानच तशा प्रकारचें आहे. पण १९२० च्या एका राजाज्ञेने अधिकारी व कर्मचारी यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे खास अधिकार अर्थखात्याला दिले आहेत. कर्मचाऱ्यांचें वर्गीकरण करणें, त्यांच्या नोकरीच्या अटी ठरविणें, वेतन व इतर मिळकत ठरविणें, त्यांच्या वर्तणुकीचे नियम करणें इत्यादि अधिकार अर्थखात्याला देण्यांत आले आहेत. त्यामुळे स्थायी नोकरवर्गावर खरें नियंत्रण अर्थखात्याचें असतें असें दिसून येईल. कमिशनने घेतलेल्या प्रत्येक निर्णयाला अर्थखात्याची मान्यता मिळणें आवश्यक आहे. त्या शिवाय तो अमलांत येऊं शकत नाही. परीक्षेची जागा, वेळ वगैरे सारख्या बाबी सुद्धा अर्थखात्याच्या मान्यतेने ठरवाव्या लागतात. अशा रीतीने अर्थखातें नियंत्रणाचें केंद्र बनलें आहे. १९१९ पासून हें कार्य अर्थखात्याच्या 'व्यवस्था विभागाकडे' (**establishments department**) सोपविण्यांत आलें आहे. अर्थखात्याचा स्थायी सचिव 'हेड् ऑफ् दि सिव्हिल् सर्व्हिस्' म्हणून ओळखला जातो. सचिवांमध्यें सर्वांत जास्त वेतन, म्हणजे वार्षिक ५००० पौंड, त्याला मिळतें.

भरती, बढती, निवृत्ति वगैरे:—सर्व कर्मचाऱ्यांची भरती एकाच पद्धतीने करण्यांत येते असें नाही. अर्थखातें कांही महत्वाच्या अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका

दा. क्र. 70633

आपल्या स्वतंत्र पद्धतीनुसार करतें. सरकारी प्रमंडळांच्या कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका प्रमंडळें स्वतंत्रपणें करतात. स्थायी कर्मचाऱ्यांच्या चार वर्गांतील सर्व कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका परीक्षेच्या माध्यमाने करण्यांत येत असल्या तरी परीक्षेच्या प्रकारांतच फरक आढळूत येतो. कांही वेळां केवळ लेखी तर कांही वेळां केवळ तोंडी (म्हणजे इंटरव्ह्यू द्वारां) परीक्षा घेण्यांत येते. तर कांही बाबतींत लेखी व तोंडी दोन्ही प्रकारच्या परीक्षा घेतल्या जातात.

परीक्षा सर्वसामान्य बौद्धिक निषयांची असते. भाषा, इतिहास, गणित, तत्त्वज्ञान, अर्थशास्त्र, राज्यशास्त्र इत्यादि विषय परीक्षेसाठी ठेवण्यांत येतात. कोणत्याहि जागेसाठी उमेदवार निवडायचा असो याच विषयांची परीक्षा घेण्यांत येते. आरमारांतल्या जागेसाठी निवड करावयाची असेल तरी हीच परीक्षा व अर्थखात्यांत नेमणूक करायची झाली तरी हीच परीक्षा. जागेच्या स्वरूपानुसार तांत्रिक विषयांची परीक्षा घेण्यांत येत नाही. इंग्लिश पद्धतीनुसार उमेदवारांच्या बौद्धिक पातळीची, सामान्य ज्ञानाची व व्यक्तित्वाची चाचणी घेण्यांत येते. ही सर्व पात्रता अंगी असलेला मनुष्य कोणत्याहि खात्याचें काम सहज समजावून घेऊं शकतो व त्या खात्यांत तो यशस्वी होतो अशी त्यांची विचारसरणी आहे. भारतांतहि हीच पद्धत आहे. अमेरिकेंत मात्र वेगळी पद्धत आहे. तिथे उमेदवाराच्या विशिष्ट प्रकारच्या पात्रतेची चांचणी घेण्यांत येते. ज्या जागेसाठी मनुष्य निवडायचा असेल त्या जागेला आवश्यक असलेलें ज्ञान व अनुभव त्याला आहे किंवा नाही हें पाहिलें जातें. दोन्ही पद्धतींचे कांही गुणदोष आहेत, पण त्यांची चर्चा करण्याचें हें स्थळ नव्हें. तसेंच, इंग्लंडांत कमी वयाच्या उमेदवारांना पसंत करण्यांत येतें तर अमेरिकेंत अनुभवी व जास्त वयाच्या उमेदवारांना निवडलें जातें.

परीक्षे नंतर उमेदवारांच्या गुणानुक्रमें त्यांची सूचि करण्यांत येते. त्या सूचींतून प्रत्येक खातें आपल्याला आवश्यक तेवढे लोक निवडून घेतें. अशा प्रकारें वरचे क्रमांक मिळालेले उमेदवार क्रमाक्रमाने नियक्त केले जातात. जे शिल्लक राहतील त्यांचीं नांवें रद्द होतात व त्यांना पुन्हा परीक्षेला बसावें लागतें.

नियुक्ति नंतर उमेदवाराच्या प्रशिक्षणाला सुरुवात होते. काम करतां करतांच त्याला शिक्षण घ्यावें लागतें. सामान्यत: कमी महत्वाचें काम प्रारंभीं देण्यांत येतें. त्या नंतर हळूहळू सर्व प्रकारच्या कामावर त्याची बदली करून अनुभव मिळविण्याची संधी देण्यांत येते. अशा रीतीने तो प्रशिक्षित होतो. कांही तांत्रिक स्वरूपाच्या कामाच्या बाबतींत मात्र खास प्रशिक्षणाची सोय करण्यांत येते.

कर्मचाऱ्यांची नोकरींत बढती करणेंहि एक आवश्यक व महत्वाचें कार्य आहे. हें फारच कठीण काम असतें. सामान्यत: नोकरीत ज्येष्ठत्व लक्षांत घेऊन बढत्या करण्यांत येतात. पण तें पुरेसें नाही. कांही बाबतींत स्पर्धा परीक्षा घेण्यांत येतात व त्यांच्या निकालाच्या आधाराने बढत्या करण्यांत येतात. कोणत्याहि एका तत्त्वाचा अवलंब करतां येत नाही. इंग्लंडांत अलीकडे प्रत्येक खात्यासाठी एक बढती समिति Promotion Board नेमण्याची पद्धत सुरू झाली आहे. हें बोर्ड एखादी जागा रिकामी झाली म्हणजे ती भरण्यासाठी योग्य अधिकाऱ्याची निवड करतें. अशी निवड करतांना त्या अधिकाऱ्याचें ज्येष्ठत्व, त्याचा अनुभव व त्याचें कार्य इत्यादि गोष्टी विचारांत घेतल्या जातात. आणि त्यांच्या आधारावर बढती देण्यांत येते. एका श्रेणींतून दुसऱ्या श्रेणींत किंवा एका वर्गांतून दुसऱ्या वर्गांत बढती दिली जाऊं शकते.

या कर्मचाऱ्यांचीं पदें स्थायी स्वरूपाचीं असतात. पण याचा अर्थ त्यांना केव्हांहि पदत्याग करतां येत नाही असा नव्हे. त्यांना राजीनामा देतां येतो त्या प्रमाणेच त्यांना कांही विशिष्ट परिस्थितींत पदच्युतहि करतां येतें. वयाच्या विशिष्ट मर्यादे नंतर त्यांना सेवामुक्त होणें भाग असतें. सामान्यत: ६५ व्या वर्षी ते निवृत्त होतात. ६० वर्षें वयाच्या आधी त्यांना निवृत्त होतां येत नाही. ६५ वर्षांनंतर कांही काळ त्यांची सेवा वाढविली जाऊं शकते.

या कर्मचाऱ्यांना वेतन व निवृत्ति नंतर पेन्शन देण्यांत येतें. वेतनमान कनिष्ठ श्रेणींमध्यें इतर देशांच्या मानाने चांगल्या प्रकारचें आहे. पण वरिष्ठ श्रेणींत तें थोडें कमी प्रतीचें आहे. कांही थोडच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनाच वार्षिक १५०० पौंड वेतन मिळतें. हें कांही फार मोठें आहे असें म्हणतां येत नाही. निवृत्ति नंतर त्या वेळच्या वेतनाच्या अर्धें पेन्शन मिळतें. हें ठरविण्याचे नियम आहेत. त्यानुसार सर्व कांही केलें जातें.

व्हिटले कौन्सिल्स

कर्मचाऱ्यांचे व कामगारांचे संघ स्थापन करण्याची प्रवृत्ति व पद्धति जगांत सर्वत्र दिसून येते. खाजगी संस्थांतील नोकरवर्ग व कामगारवर्ग यांना संघ स्थापन करून आपले आर्थिक व व्यावसायिक हितसंबंध जोपासण्याचें स्वातंत्र्य फार पूर्वी मिळालें. इंग्लंडांत १८२४–२५ मध्येंच त्यांच्या संघांना कायदेशीर स्थान प्राप्त झालें. पण सरकारी नोकरांना हा हक्क विसाव्या शतकाच्या प्रारंभा पर्यंत मिळाला नाही. पहिल्या महायुद्धा पूर्वी कांही वर्षे सरकारी कर्मचाऱ्यांनाहि आपापले संघ स्थापन करण्याचें स्वातंत्र्य मिळालें. त्या बरोबर प्रथम श्रेणीच्या अधिकाऱ्यां पासून

तों चतुर्थ श्रेणीच्या लिपिकां पर्यंत सर्वांनी संघ स्थापन केले. सिव्हिल् सर्व्हिस् अलायन्स, यूनिअन ऑफ् पोस्ट ऑफिस् वर्कर्स, सोसायटी ऑफ् सिव्हिल् सर्व्हंटस्, सिव्हिल सर्व्हिस् यूनिअन्, सिव्हिल् सर्व्हिस् क्लरिकल् असोसिएशन वगैरे सारखे संघ स्थापन झाले. त्या संघांना सिव्हिल् सर्व्हिस्च्या वाहेरील संघांशीं, ट्रेड यूनिअन्सशीं, व मजूर पक्षाशीं संबंध ठेवण्याचें व त्यांच्याशीं संलग्न होण्याचें स्वातंत्र्य होतें. पण १९२६ मध्यें संप करण्याचा प्रयत्न या कर्मचाऱ्यांनी केला त्या वरोबर हा प्रश्न एकदम पुढे आला. अमेरिकेंत १९१२ मध्यें काँग्रेसने कायदा करून सिव्हिल् सर्व्हिस्च्या लोकांना संप करण्याचा आदेश देणाऱ्या मजूर संघांशीं संबंध ठेवतां येणार नाही असें बंधन घातलें होतें. तसेंच करण्याचा विचार इंग्लंडांत चालू होता, तो १९२६ च्या संपाच्या प्रयत्नाने बळावला. स्टॅन्ले बाल्ड-विनच्या सरकारने १९२७ मध्यें 'ट्रेड डिस्प्यूटस् ॲंड यूनिअन्स ॲक्ट' हा कायदा करून बाहेरील संघांशीं संबंध ठेवण्याचा सिव्हिल् सर्व्हंटस्चा हक्क नष्ट केला. सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या संघांनी या कायद्याला कसून विरोध केला, पण तो शेवटीं मंजूर होऊन अमलांत आला. मजूर पक्षाला अर्थातच हा कायदा पसंत नव्हता. १९३१ मध्येंच रॅम्से मॅक्डोनाल्डच्या सरकारने हा कायदा बदलण्याचा प्रयत्न केला, पण त्याच्या मागे पुरेसें बहुमत नसल्यामुळे तो यशस्वी झाला नाही. ९४६ मध्यें मात्र मजूर पक्षाने आपल्या बहुमताच्या बळावर १९२७ चा कायदा पूर्णपणें रद्द केला. व सरकारी कर्मचाऱ्यांना पूर्वीचें स्वातंत्र्य प्राप्त करून दिलें.

व्हिटले कौन्सिल ही एक समिति आहे. अधिकारी आणि कनिष्ठ कर्मचारी यांची ती संयुक्त समिति आहे. १९१७ मध्यें जे. एच. व्हिटले याच्या अध्यक्षते-खाली सरकारने एक समिति नेमली. ह्या समितीकडे खाजगी उद्योगधंद्यांतील मालक व मजूर यांच्यामध्यें सहकार्य घडवून आणील अशी योजना तयार करण्याचें कार्य देण्यांत आलें होतें. समितीची योजना त्याच वर्षी प्रसिद्ध झाली. समितीने मालक व मजूर यांच्या प्रतिनिधींच्या संयुक्त समित्या नेमण्याची व त्या समित्यांच्या द्वारां आपसांतील प्रश्न मिटविण्याची योजना सुचविली होती. ही योजना ताबड-तोब अमलांत आणण्यांत आली. त्यामुळे कामगारांना आपापल्या उद्योगधंद्यांत भागीदार होण्याची संधी मिळाली. सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या मागणीनुसार १९१९ पासून व्हिटले कौन्सिलची योजना त्यांनाहि लागूं करण्यांत आली. आता प्रत्येक खात्यांत एक व्हिटले कौन्सिल असतें व सर्व खात्यांच्या कौन्सिल्सवर नॅशनल कौन्सिल असतें. प्रत्येक खात्याच्या कौन्सिलमध्यें अर्धे सभासद सरकारचे प्रतिनिधि असतात व अर्धे कर्मचाऱ्यांचे प्रतिनिधि असतात. नॅशनल कौन्सिलमध्यें ५४ सभासद असतात. यांपैकी अर्धे सरकारचे प्रतिनिधित्व करतात. त्यांची नेमणूक मुळांत

अर्थमंत्र्याने केली होती व आता जागा रिकाम्या होतील तशा त्या अर्थखात्या कडून भरल्या जातात. अर्धे सभासद कर्मचाऱ्यांच्या संघटनांनी निवडलेले असतात. जवळ जवळ सर्व सरकारी कर्मचाऱ्यांना खात्याच्या व नॅशनल कौन्सिलमध्यें सध्या प्रतिनिधित्व मिळालें आहे.

ह्या कौन्सिल्सकडे सरकारी कर्मचाऱ्यां विषयींच्या सर्व प्रश्नांचा विचार करण्याचें कार्य असतें. भरती, वढती, कामाचे तास, कार्यकाल, वेतन व शिस्त इत्यादि महत्वाच्या बाबींचा विचार ह्या कौन्सिल्समध्यें होतो. कर्मचाऱ्यांच्या प्रशिक्षणाचा, त्यांच्या ज्ञानाचा जास्तींत जास्त उपयोग करून घेण्याच्या मार्गांचा, त्यांच्या गाऱ्हाण्यांचा व गाऱ्हाणीं दूर करण्यासाठी करावयाच्या कायद्यांचा विचारहि कौन्सिल्समध्यें करण्यांत येतो. बहुतेक सर्व निर्णय कौन्सिलमधील सभासदांच्या समझोत्याने घेण्यांत येतात व त्यांची ताबडतोब अंमलबजावणी होते. पण कांही निर्णय मात्र खात्याच्या प्रमुखाच्या किंवा अर्थखात्याच्या किंवा पार्लमेंटच्या सम्मति शिवाय अमलांत येऊं शकत नाहीत.

व्हिटले कौन्सिलच्या कार्यपद्धतीवर थोडीफार टीकाहि होते. सरकारी पक्षाचें पारडें वजनदार असतें व त्यांच्याच मताचा जय होतो असेंहि म्हणतात. पण एकंदरीने ह्या कौन्सिल्सनी चांगलें काम केलें आहे असें दिसतें. सरकार व कर्मचारी यांच्यांतील सेव्यसेवक भाव कमी होऊन सहकारी-भागीदाराची भावना निर्माण करण्याला ह्या कौन्सिलनी मदत केली आहे यांत शंका नाही.

मंत्री व स्थायी नोकरवर्ग

प्रत्येक खात्याचा प्रमुख एक मंत्री असतो व त्याच्या हाता खाली पार्लमेंटरी सचिव व स्थायी सचिव आणि इतर अधिकारी असतात. स्थायी सचिव हा खात्याचा स्थायी प्रमुख असतो. मंत्री राजकीय प्रमुख असतो. तो अधिकारावर येतो व जातो. पण स्थायी सचिव नेहमी आपल्या पदावर राहतो. मंत्र्याच्या येण्याचा व जाण्याचा त्याच्यावर कांही परिणाम होत नाही. म्हणजे मंत्री हा खात्याचा राजकीय प्रमुख असतो व स्थायी सचिव हा स्थायी प्रमुख असतो. मंत्री पार्लमेंटचा सभासद असतो; व असलाच पाहिजे. स्थायी सचिव व इतर अधिकारी पार्लमेंटचे सभासद नसतात. ते सभासद असूं शकत नाहीत. एखाद्याला पार्लमेंटचा सभासद व्हावयाचें असल्यास आपल्या पदाचा आधी राजीनामा द्यावा लागतो. सिव्हिल् सर्व्हंटला राजकारणांत भाग घेतां येत नाही. तो कोणत्याहि पक्षाचा सभासद असूं शकत नाही. एकेकाळीं तर या अधिकाऱ्यांचा मताधिकार देखील रद्द करण्यांत आला होता. या अधिकाऱ्यांना राजकीय स्वरूपाचें भाषण करतां

येत नाही, लेख लिहितां येत नाही, वर्तमानपत्र चालवितां येत नाही, निवडणूक प्रचारांत भाग घेतां येत नाही, किंवा अन्य कोणतेंहि राजकीय स्वरूपाचें कार्य करतां येत नाही. मंत्री मात्र हें सर्व करूं शकतो. किंबहुना त्याला तें करणें आवश्यकच असतें.

मंत्री व सिव्हिल सर्व्हंट यांच्यांतील आणखी एक महत्वाचा फरक हा की मंत्री अनभिज्ञ असतो व स्थायी अधिकारी तज्ञ असतात. मंत्री ज्या खात्याचा प्रमुख असतो त्या खात्याच्या कामकाजाची व कार्याच्या स्वरूपाची त्याला कांही माहिती नसते, अनुभव नसतो. त्यांतला तो तज्ञ नसतो. राजकारणांतील चढ-उतारामुळे तो त्या पदावर आलेला असतो. पक्षांतील एक वजनदार सभासद किंवा चांगला नेता व वक्ता किंवा अशाच कोणत्या तरी कारणामुळे त्याची निवड प्रधानमंत्र्याने केलेली असते. याच्या उलट स्थायी अधिकारी आपल्या कामांत वाकबगार असतात, तज्ञ असतात. त्याच खात्यांत सतत कार्य करीत राहिल्याने त्यांना चांगला अनुभव मिळतो. मंत्र्यांचें स्थान अस्थिर असल्याने त्याला पुरेसा अनुभवहि मिळत नाही. १९३५ ते ३७ या दोन वर्षांत सर सॅम्युअल होअर याने चार खात्यांचें मंत्रीपद भूषविलें होतें. प्रत्येक मंत्र्याला अशाच प्रकारें अनेक खात्यांचा अनभव घ्यावा लागतो.

हौशी व्यक्तींचें सरकार :—इंग्लंडांतील शासनाचें वर्णन हौशी व्यक्तींचे सरकार (**Government by Amateurs**) असें करण्यांत येतें. मंत्री व सिव्हिल सर्व्हंट यांच्या मधील फरक वर स्पष्ट केला आहे तो लक्षांत घेतां असें म्हणण्यांत वरेंच तथ्य आहे असें दिसेल. कारण मंत्री हा त्याच्या तांत्रिक ज्ञाना साठी निवडला जात नाही. तो त्याच्या नेतृत्वाच्या व इतर गुणांसाठी निवडला जातो. इंग्लंडच्या मंत्रिमंडळाचा इतिहास पाहिला तर हें स्पष्ट दिसतें. मन्रोने फार चांगल्या रीतीने हें स्पष्ट केलें आहे. तो लिहितो, "ब्रिटिश युद्धखात्याचें प्रमुखत्व कधी कधी एखाद्या तत्वज्ञा कडे किंवा बृत्तपत्रकाराकडे गेलें आहे, एखादा व्यापारी किंवा बॅरिस्टर आरमार खात्याचा प्रमुख वनला आहे, आणि उद्योगधंद्याचें खातें एखाद्या प्राध्यापकाकडे गेलें आहे."[5] या वरून हें स्पष्ट दिसतें कीं एखाद्या खात्याचा मंत्री होण्यासाठी त्या खात्याच्या कामाचें ज्ञान किंवा पूर्वानुभव असण्याची गरज नाही. एखादा लिपिक होण्यासाठी कोणती तरी परीक्षा देणें आवश्यक असतें, पण मंत्री होण्यासाठी कोणत्याहि परीक्षेची आवश्यकता नाही. सर सिडने लो याने म्हंटलें आहे, "अर्थखात्यांत दुय्यम दर्जाचा लिपिक होण्यासाठी

5—W. B. Munro : "The British war office has been headed at times by a philosopher or a journalist, the admiralty by a merchant or a barrister, and the board of trade by a University professor."

गणिताची एखादी परीक्षा पास होणें आवश्यक आहे, पण अर्थमंत्री हा जगाचा अनुभव असलेला, आंकड्या विषयीं एके काळीं थोडें फार शिकलेलें विसरलेला व अर्थखात्याचा दशांश चिन्हांत तयार केलेला जमाखर्च समोर येताच 'त्या लहान टिंबां' विषयीं जाणून घेण्याची उत्सुकता दाखविणारा एखादा मध्यम वयीन गृहस्थ असूं शकतो.[1] याचा अर्थ मंत्री हा अगदी सामान्य दर्जाचा माणूस असतो असा नव्हे. प्रोफेसर मन्रो याने मंत्र्याच्या अंगीं कोणते गुण असावेत हें उत्कृष्ट रीतीने सांगितलें आहे. मंत्री म्हणून यशस्वी होण्यासाठी व्यवहारज्ञान व जनमताशीं संपर्क ठेवण्याची पात्रता असणें आवश्यक आहे. त्याला सुस्पष्ट रीतीने विचार करण्याची व विचार व्यक्त करण्याची सवय असली पाहिजे. आणि तात्काळ निर्णय घेण्याची व निदान अर्ध्या वेळां तरी योग्य निर्णय घेण्याची पात्रता असली पाहिजे. त्याला देण्यांत येणाऱ्या सल्ल्यांपैकी योग्य कोणता व अयोग्य कोणता याची निवड करतां आली पाहिजे. एकदा निर्णय घेतल्या नंतर त्याची अंमलबजावणी करण्याचें कार्य तज्ञ अधिकाऱ्यांवर सोपवून देण्याची व स्वतः हस्तक्षेप न करण्याची वृत्ति त्याच्या ठिकाणीं असली पाहिजे.

मंत्री हौशी प्रशासक असल्यामुळे त्याला तज्ञांच्या सल्ल्यावर अवलंबून राहावें लागतें. त्याच्या हाता खालचे अधिकारी त्याच्या पुढे रोज अनेक तऱ्हेचे गुंतागुंतीचे प्रश्न ठेवतात व त्यांच्या बाबतींत निर्णय घेण्याची जबाबदारी मंत्र्यावर येऊन पडते. मंत्र्याला त्या बाबतींत कांहीच माहीत नसतें. त्याला त्याच्या स्थायी सचिवाच्या सल्ल्याप्रमाणे वागण्या शिवाय गत्यंतर नसतें. मंत्र्याच्या या परिस्थितीचें वर्णन रॅम्से म्यूर याने फार स्पष्ट शब्दांत केलें आहे. आपल्या स्थायी सचिवाचा सल्ला न मानणारा "मंत्री एक तरी स्वतःला मोठा समजणारा मूर्ख तरी असला पाहिजे किंवा असामान्य ग्रहणशक्तीचा व धैर्याचा माणूस असला पाहिजे. हे दोन्ही प्रकार यशस्वी मुत्सद्यामध्यें नसतात. म्हणून शंभरपैकी नव्याण्णव प्रश्नांच्या बाबतींत तो अधिकाऱ्यांचा सल्ला मानतो आणि योग्य ठिकाणीं सही करतो."[2] रॅम्से म्यूरच्या मतें सिव्हिल् सर्व्हिसचे अधिकार फार वाढले आहेत व त्यामुळे लोकशाहीला धक्का पोंचला आहे. स्थायी नोकरवर्गाची आवश्यकता आहे, पण त्यांच्या हातीं शासनाचीं सूत्रं जाऊं नयेत. अलीकडे इंग्लंडांत तसें होत आहे असें बऱ्याच जणांचें मत आहे. लॉर्ड हेवर्ट याने 'न्यू डेस्पॉटिझम्' नांवाचें पुस्तकच या विषयावर

1—Sir Sidney Low, 'The Governance of England'

2—Ramsay Muir : "— unless he is either a self important ass or a man of quite exceptional grasp (both of which types are uncommon among successful politicians) he will, in ninety-nine cases out of a hundred, simply accept their views and sign his name on the dotted line.

लिहिलें असून त्यांत स्थायी नोकरवर्गाच्या सत्तेचें वर्णन 'नवी हुकुमशाही' असें केलें आहे.

पण इंग्लंडांतील घटनातज्ञांना तसें वाटत नाही. मंत्री अतज्ञ व हौशी मुत्सद्दी असावा असेच त्यांचें मत आहे. वॉल्टर बेजहॉटने म्हंटलें होतें की मंत्र्याचें कार्य स्वतः काम करण्याचें नसून करवून घेण्याचें काहे. यांत पुष्कळच तथ्य आहे. ब्रिटिश विचार प्रणालीनुसार मंत्री अतज्ञ असणेंच योग्य आहे. कारण त्याच्या हाता खाली तज्ञ अधिकारी असतात. तज्ञांच्या कामावर तज्ञानेच देखरेख केल्यास मतभेद निर्माण होतात. दोन तज्ञांचें सामान्यतः एकमत होत नाही. तज्ञ मनुष्याला ठराविक चाकोरींतून जाण्याची सवय असते. म्हणून नवीन कांही करण्याला किंवा करूं देण्याला तो तयार नसतो. सुधारणांना त्याचा विरोध असतो. ग्लॅडस्टनने एकदा म्हंटलें होतें की कोणतीहि सुधारणा तज्ञ अधिकाऱ्यांच्या विरोधा शिवाय अमलांत आल्याचें त्याला आठवत नाही. मंत्रीहि तज्ञच असेल तर सुधारणेचें नांवच निघणार नाही. प्रत्येक मंत्री सर्व लोकांचें प्रतिनिधित्व करतो. अर्थमंत्री केवळ बँकवाल्यांचें किंवा शेतकी खात्याचा मंत्री केवळ शेतकऱ्यांचें प्रनिनिधित्व करीत नाही. तसें मानणें चूक आहे. त्याला सर्व लोकांचें प्रतिनिधित्व करायचें असतें. त्याच्या ठिकाणीं विषयाचें ग्रहण करण्याची व परिस्थितीचें आकलन करण्याची शक्ति असली म्हणजे झालें. आपल्या तज्ञ सहाय्यकांच्या मदतीने तो आपल्या खात्याचें कार्य सांभाळून घेऊं शकतो. वसाहत खात्याच्या मंत्र्याला ब्रिटिश वसाहती नकाशांत दाखवितां येणार नाहीत. पण त्या खात्याचीं सूत्रं हातीं घेताच तो त्यांची आवश्यकतेनुसार माहिती करून घेऊं शकतो. अशा रीतीने हौशी मुत्सद्यांचें सरकार तज्ञ अधिकाऱ्यांच्या सहाय्याने समाधानकारक रीत्या कार्य करूं शकतें. दोघांनाहि आपले अधिकार व कर्तव्यें आणि त्यांच्या मर्यादा मात्र चांगल्या समजल्या असल्या पाहिजेत. मंत्री हा शासनाचा राजकीय घटक आहे. त्याचीं कार्यें लोकमत काय आहे तें सांगणें, त्यानुसार धोरण ठरविणें, व निर्णय घेणें इ. आहेत. स्थायी तज्ञ अधिकाऱ्यांचीं कार्यें मंत्र्याला सल्ला देणें, सर्व परिस्थिति समजावून सांगणें, पूर्वीचे दाखले सांगणें, कायदेशीर परिस्थिति समजावून देणें वगैरे आहेत. मंत्र्याने एकदा निर्णय घेतल्या नंतर पुढचें कार्य तज्ञ अधिकाऱ्यांवर सोपवावें व इथे आपल्या अधिकाराला मर्यादा घालावी. तज्ञ अधिकाऱ्यांनी निर्णय घेण्याचें कार्य करण्याच्या भानगडींत पडूं नये. मंत्र्याने घेतलेला निर्णय आपल्याला पटण्या सारखा नसला तरी प्रामाणिकपणाने तो अमलांत आणला पाहिजे. अशा प्रकारें मंत्री व तज्ञ अधिकारी कार्य करतील तर अधिकाऱ्यांची सत्ता वाढली व लोकशाहीची पीछेहाट झाली असें म्हणण्याचा प्रसंग येणार नाही.

६ : : : हाउस ऑफ् लॉर्ड्स

ब्रिटिश पार्लमेंट ही सर्व पार्लमेंट्सची जननी आहे असें म्हंटलें जातें. एका अर्थाने तें बरोबरहि आहे. आधुनिक काळांत कायदे करण्याचें हें प्रभावी साधन इंग्लंडांतच प्रथम विकसित झालें व त्याचें अनुकरण इतर देशांनी केलें. इंग्लंडांत पार्लमेंटचा उदय कसा झाला व नंतर त्याचा विकास कसा झाला हें मागे एका प्रकरणांत दिलेंच आहे. त्याचा सारांश असा की पार्लमेंटची निर्मिति कोणत्याहि पूर्व योजनेनुसार झाली नाही. योगायोगाने तें निर्माण झालें. अँग्लो–सॅक्सन काळांतील विटानचा वारसा नॉर्मन काळांतील मॅग्नम् कॉन्सिलियम् कडे आला. ह्या कौन्सिलमधूनच पार्लमेंट निर्माण झालें. १२९१ मध्यें जॉन राजाने महासमितीची जी सभा बोलावली होती ती सभा म्हणजे ह्या घटनेचा प्रारंभ. त्या नंतर बोलाव-ण्यांत आलेल्या अनेक सभांमध्यें पार्लमेंटच्या उदयाची क्रमशः तयारी होत गेली, आणि १२९५ मध्यें पहिल्या एडवर्डने बोलावलेल्या सभेला 'मॉडेल पार्लमेंट' हें नांव मिळालें. मात्र त्या वेळीं पार्लमेंटचें एकच सभागृह होतें. त्या नंतरच्या पन्नास वर्षांत पार्लमेंट व्दिसदनात्मक बनलें. चौदाव्या शतकाच्या मध्याच्या सुमाराला सामान्य जनतेचे प्रतिनिधि, कमी प्रतीचे नाइटस् व जागीरदार यांनी स्वतंत्र सभागृहांत बसावयास प्रारंभ केला आणि त्यांना हाउस ऑफ् कॉमन्स हें नांव मिळालें. उरलेल्या सभासदांच्या सभेला हाउस ऑफ् लॉर्डस् हें नांव पडलें. अशा रीतीने हाउस ऑफ् लॉर्डस् हें मूळ सभागृह आहे. किंबहुना जगांतीलच तें प्रथम विधिमंडळ आहे. मात्र त्याचे अधिकार अतिशय कमी झाल्यामुळे त्याला द्वितीय सभागृह म्हणतात. म्हणून आजच्या परिभाषेंत हाउस ऑफ् लॉर्डस् हें ब्रिटिश पार्लमेंटचें द्वितीय सभागृह आहे. त्याच प्रमाणें वंशपारंपरिक असलेलेंहि हेंच एक सभागृह नांव घेण्या सारखें शिल्लक उरलें आहे.[1]

हाउस ऑफ् लॉर्डस् हें वंशपारंपरिक सभागृह आहे हें आताच आपण पाहिलें. त्या सभागृहांत फार प्राचीन काळापासून सरदार, जागीरदार, जमिनदार, बिशप्स वगैरे वरिष्ठ वर्गांतील मंडळी बसत असे व स्वतः राजा सिंहासनारूढ होऊन अध्यक्षस्थान मंडित करीत असे. आजहि राजाचें सिंहासन याच सभागृहांत

1—C. F. Strong : "the only purely hereditary upper house of any importance left."

आहे व पार्लमेंटचें उद्घाटन करण्यासाठी राणी येते तेव्हां याच सभागृहांतील सिंहासनावरून भाषण करते. आजहि, कांही अपवाद वगळल्यास, त्याच वरिष्ठ वर्गांतील लोक ह्या सभागृहांत बसतात. ह्या वरिष्ठ वर्गाला समुच्चयाने 'कुलीन वर्ग' (**nobility**) असें म्हणतात. कुलीन वर्गांतील लोकांना 'पिअर' (**Peer**) व कुलीन वर्गाला 'पिअरेज' (**Peerage**) असेंहि म्हणतात. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची रचना चांगल्या प्रकारें समजण्यासाठी पिअर व पिअरेज म्हणजे काय याची माहिती असणें आवश्यक आहे.

पिअर व पिअरेज :- 'पिअर' या शब्दाचा अर्थ 'समान दर्जाचे' असा आहे. पण ब्रिटिश पिअर्स एकाच श्रेणीचे नाहीत. यांच्या पांच श्रेणी आहेत. ड्यूक (**Duke**) ही सर्वश्रेष्ठ श्रेणी. १३३७ मध्यें प्रथम ती निर्माण करण्यांत आली. ही श्रेणी सामान्यतः राजघराण्यांतील पुरुषांना व फारच महत्वाची कामगिरी बजावणाऱ्या इतरांना देण्यांत येते. त्यांची संख्या साहजिकच फार लहान असते. १९५२ मध्यें २१ ड्यूक्स होते. ड्यूक नंतरची दुसऱ्या क्रमांकाची श्रेणी मार्क्विस् (**Marquise**) ही आहे. ही श्रेणी प्रथम १३८५ मध्यें निर्माण करण्यांत आली. वरिष्ठ दर्जाची कामगिरी बजावणाऱ्यानाच ही श्रेणी देण्यांत येते. यांची संख्या १९५२ मध्यें २७ होती. त्यानंतर अर्ल (**Earl**) ही श्रेणी आहे. ही सर्वात जुनी म्हणजे सॅक्सन काळा पासून अस्तित्वांत आहे. सामान्यतः निवृत्त होणाऱ्या प्रधानमंत्र्याला व हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाला ही पदवी देण्यांत येते. यांची संख्या १९५२ मध्यें १३५ होती. व्हायकाउंट (**Viscount**) ही चौथी श्रेणी. प्रथम १४४२ मध्यें निर्माण करण्यांत आली. ह्या श्रेणींत संख्या अर्लच्या तुलनेने कमी आहे. १९५२ मध्यें ती ९६ होती. सर्वांत शेवटची श्रेणी म्हणजे बॅरन् (**Baron**). बहुधा हीच पदवी सामान्यतः देण्यांत येते. म्हणून यांची संख्या सर्वांत जास्त आहे. १९५२ मध्यें ५२८ बॅरन्स होते. ह्या सर्व दर्जाच्या पिअर्सचा जो वर्ग होतो त्याला 'पिअरेज' म्हणतात. 'पिअरेज' एक सामाजिक संस्था आहे, एक वर्ग आहे. पिअरेज ही वंशपारंपरिक संस्था आहे. एकदा एका व्यक्तीला कोणत्याहि श्रेणीचा पिअर केल्या नंतर ती श्रेणी वंशपरंपरेने त्या व्यक्तीच्या वारसांना मिळत असते. या बाबतींतहि, राजपदाला लागू असलेला, ज्येष्ठाधिकाराचा नियम लागू आहे. एखाद्या पिअरच्या मृत्यु नंतर त्याची पदवी व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मधील (तो सभासद असल्यास) त्याची जागा त्याच्या विद्यमान मुलांपैकी सर्वांत मोठ्या मुलाला मिळते. बाकीचे सर्व सामान्य जन बनतात. अशा प्रकारें कुलीन वर्गांतील लोक सामान्य जन बनतात व सामान्य जनांतील लोकांना पिअर बनवून कुलीन वर्गांत प्रवेश देतां येतो. म्हणून इंग्लंडांत कुलीन वर्गाला जन्मजातत्व प्राप्त झालें नाही व म्हणून त्यांची जात बनली नाही. तो एक वर्गच आहे.

राजपदाला लागू असलेला ज्येष्ठाधिकाराचा नियम पिअरेजलाहि लागू आहे. पण राजाला मुलगा नसल्यास मुलगी सिंहासनावर बसूं शकते त्या प्रमाणे पिअरला मुलगा नसल्यास मुलगी हाऊस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें बसूं शकत नाही. मुलीला पित्याची पदवी मिळते पण लॉर्डांच्या सभेंत जागा मिळत नाही. कारण हाऊस ऑफ् लॉर्ड्समध्यें स्त्रियांना सभासदत्व नाही. बरेच प्रयत्न करण्यांत आले पण हाऊस ऑफ् लॉर्ड्सने स्त्रियांना सभासदत्व देण्यास नकार दिला. १९५८ मध्यें मात्र या प्रयत्नाला यश येऊन स्त्रियांना लॉर्डसभेचें सभासदत्व देण्यांत आलें. २७ जुलै १९५८ रोजीं राणीने चार स्त्रियांना वॅरोनेस ही पदवी देऊन पिअरेस बनविलें व लॉर्डांच्या सभागृहांत त्यांना जागा दिली. हाऊस ऑफ़ लॉर्ड्स मध्यें बसणाऱ्या याच पहिल्या महिला.[1] यांच्या पदव्या व म्हणून हाऊस ऑफ् लॉर्ड्स-मधील जागा, वंशपारंपरिक नाहीत. त्या केवळ आजीव आहेत. त्यांच्या मृत्यु नंतर त्या जागा रद्द होतील. अशा पिअरेसेस्च्या पतींना कांहीहि पदवी मिळणार नाही. त्यांना नेहमी प्रमाणें 'मिस्टर अमुक' असेंच संबोधण्यांत येईल. मात्र पुरुष पिअर्सच्या पत्नीला 'लेडी' ही सन्मानदर्शक पदवी आपोआप मिळते. त्यांच्या मुलांच्या नांवामागेहि 'ऑनरेबल्' हें उपपद लावण्यांत येतें.

'पिअर' करण्याची पद्धत :—'पिअर' ही पदवी, कांही अपवाद वगळून, वंशपारंपरिक असल्यामुळे पित्याच्या मृत्युनंतर विद्यमान ज्येष्ठ पुत्राकडे वारसा हक्काने जाते व त्या कुटुंबांत पिढ्यान् पिढ्या चालत राहते. म्हणून नेहमी ड्यूक ऑफ् यॉर्क, लॉर्ड सॅलिसबरी, लॉर्ड कर्झन इत्यादि नांवें ऐकायला किंवा वाचायला मिळतात. तेव्हां असें वाटतें की ही मंडळी व्हिक्टोरिया राणीच्या वेळींहि होती व आता दुसऱ्या एलिझाबेथच्या काळांतहि आहेच. म्हणजे यांचें आयुष्य आहे तरी किती ? इतकें आयुष्य त्यांना नाही. व्हिक्टोरिया राणीच्या वेळीं असलेला लॉर्ड सॅलिसबरी आजच्या लॉर्ड सॅलिसबरीचा आजा होता. त्याच नांवाने ते ओळखले जातात, व्यक्ति निराळ्या असतात. आणि हें सर्व वंशपारंपरिक पदव्या असल्यामुळे घडतें.

वारसा हक्काने मिळणाऱ्या पिअरेज् शिवाय नवीन पदव्याहि दरवर्षी देण्यांत येतात. दरवर्षी नवे पिअर्स निर्माण करण्यांत येतात. सामान्यतः विद्यमान सार्व-भौमाच्या जन्मदिनीं किंवा नववर्षारंभदिनीं या पदव्या देण्यांत येतात. मंत्रि-मंडळाच्या सल्ल्यानुसार सार्वभौम त्या पदव्या देतो. प्रधानमंत्र्याच्या सल्ल्याला विशेष महत्व असतें हें सांगण्याचें कारणच नाही.

१—या महिलांचीं नांवें अशीं—Dac Katharine Elliot; Stella, Dowager Marchioness of Reading; Mary Irene, baroness Reverndale; and Mrs Barbara Wootton.

पिअरेज प्रदान करतांना कांही रूढि व संकेत पाळण्यांत येतात. निवृत्त होणाऱ्या प्रधान मंत्र्याला किंवा कॉमन्सच्या अध्यक्षाला पिअरेज बहाल करण्याची रूढि आहे. अर्थात् एखादा प्रधानमंत्री तें नाकारूं शकतो. ग्लॅडस्टन व विन्स्टन चर्चिल यांनी पदवी नाकारली, तर डिस्रायली व ॲटली यांनी ती स्वीकारली. महत्वाची कामगिरी बजावणाऱ्या इतर मंत्र्यांनाहि पदवी देण्यांत येते. त्याचप्रमाणे कोणत्याहि क्षेत्रांत महत्वाची कामगिरी पार पाडणाऱ्या ब्रिटिश प्रजाजनाला पदवी देऊन त्यांचा सन्मान करण्यांत येतो. पिअर्सची यादी पाहिली असतां याची कल्पना येते. युद्धक्षेत्रांतील कामगिरी बद्दल डयूक ऑफ् मार्लबरो, डयूक ऑफ् वेलिंग्टन (पूर्वीचा सर ऑर्थर वेलस्ली), लॉर्ड नेल्सन्, लॉर्ड किचनेर, लॉर्ड वेव्हेल वगैरेंचीं उदाहरणें देतां येतील, कवि लॉर्ड टेनिसन, राजकीय लिखाण व विचार या साठी लॉर्ड मेकॉले, लॉर्ड ब्राइस व लॉर्ड पासफील्ड, विज्ञाना साठी लॉर्ड केलव्हिन व लॉर्ड लिस्टर, कलेच्या क्षेत्रांत लॉर्ड लीटन व व्यापारांत यशस्वी म्हणून लॉर्ड गोचेन यांचीं नांवें सांगतां येतील. इंग्लंड बाहेरील ब्रिटिश प्रजाजनांनाहि पदवी देण्यांत येतें. बिहार मधील लॉर्ड सिन्हा यांचें उदाहरण आहेच. (अर्थात् आता भारतीयांना ही पदवी दिली जाऊं शकत नाही.) थोडक्यांत, कुणालाहि पिअरेज् देण्याचें स्वातंत्र्य सार्वभौमाला आहे.

पदवीदानाच्या समारंभाच्या आधी बरेच दिवस या गोष्टींचा विचार सुरू होतो. मंत्रिमंडळांत व्यक्तींचीं व त्यांना द्यावयाच्या पदव्यांची चर्चा होते. इतर नागरिकहि नांवें व पदव्या सुचवू शकतात. चर्चे नंतर व्यक्ति व त्यांना द्यावयाची पदवी ठरविण्यांत येते व संबधित व्यक्तींना तें कळविण्यांत येऊन त्यांची सम्मति व असल्यास कांही सूचना मागविण्यांत येतात. एखाद्या व्यक्तीला पिअरेज नको असल्यास तो आभारपूर्वक नकार कळवतो. मग त्याला पदवी देण्यांत येत नाही. ज्यांना स्वीकारावयाची असेल ते कांही सूचना करूं शकतात. मुख्यतः त्यांच्या नांवा संबंधी त्यांची पसंती आवश्यक असते म्हणून ते आपलें नांव सुचवतात. कांही जण आपलें चालू नांवच कायम ठेवतात; जसे ब्राइस, ॲटली वगैरे. हे पूर्वी मि. ब्राइस व मि. ॲटली होते ते नंतर लॉर्ड ब्राइस व लॉर्ड ॲटली झाले. कांही जणांना नांवा बरोबर एखाद्या प्रसिद्ध स्थळाचें किंवा संस्थेचें नांव जोडावें वाटतें. माजी प्रधान मंत्री ॲस्क्विथ याने पिअरेज स्वीकारतांना स्वतःचें नांव लॉर्ड ऑक्सफर्ड व ॲस्क्विथ असें केलें. डिस्रायलीने लॉर्ड बीकन्सफील्ड असें नांव घेतलें तर सर रफस आयझॅक्स याने लॉर्ड रीडिंग या नांवाची निवड केली. व्यक्ति तितक्या प्रकृति या न्यायाने आपापल्या आवडीनुसार प्रत्येकजण आपल्या नांवाची निवड करतो. तें नांव आधीच कुणी घेतलें नसल्यास मंत्रिमंडळ त्याला मान्यता देतें. तसेंच अर्लच्या श्रेणीच्या खालील पिअर्सला कोणत्याहि शहराचें किंवा जिल्ह्याचें नांव

घेतां येत नाही. या दोन मर्यादा सांभाळून कोणतेंहि नांव घेण्याचें स्वातंत्र्य नियोजित पिअर्सना असतें. तसेंच कनिष्ठ श्रेणीच्या पिअरेजहून वरिष्ठ श्रेणीच्या पिअरेजकडे जातांना प्रत्येक श्रेणीला नांव बदलतां येतें. 'बॅरन अमुक' असलेला 'अर्ल तमुक' होऊं शकतो. बॅरन कॅव्हेंडिश हा अर्ल ऑफ् बर्लिंग्टन झाला. पुढे तोच मार्क्विस ऑफ् हार्टींग्टन झाला व शेवटीं ड्यूक ऑफ् डेव्हॉनशायर बनला. भारताचा माजी व्हाइसरॉय लॉर्ड आयर्विन पुढे लॉर्ड हॅलिफॅक्स झाला. अशा रीतीने वरिष्ठ श्रेणीच्या पिअर्सना दोन–तीन उपपदव्या असतात. यांपैकी एखादी पदवी त्यांचे पुत्र लावतात. मात्र ती केवळ सन्मानदर्शक पदवी असते. ड्यूक ऑफ डेव्हानशायरचा मोठा मुलगा लॉर्ड हार्टिंग्टन म्हणून ओळखला जातो. पण तो हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा सभासद नसतो. उलट कॉमन्सचा सभासद असूं शकतो. अशा केवळ सन्मानदर्शक पदव्या असलेले कांही 'लॉर्ड्स' कॉमन्ससभेचे सभासद असतात. हा प्रकार माहीत नसलेल्यांना 'लॉर्ड' पदवी असलेला गृहस्थ कॉमन्स-मध्यें कसा याचें आश्चर्य वाटतें व कोडें पडतें. संबंधित व्यक्तींनी आपल्या नांवाची निवड करून पदवी घेण्याला आपली तयारी दर्शविली म्हणजे त्यांची पदवी पक्की केली जाते व नियोजित दिवशीं जाहीर करण्यांत येते.

नव्याने देऊं केलेली पदवी नाकारतां येते, पण वारसा हक्काने आलेली पदवी स्वीकारावीच लागते. ती नाकारतां येत नाही. पुष्कळ वेळां एखाद्या लॉर्डाचा ज्येष्ठ पुत्र हाउस ऑफ् कॉमन्समध्यें असतो. त्याला राजकारणांत वर चढण्याची महत्वाकांक्षा असते, पात्रताहि असते. पण त्याच्या पित्याचा मृत्यु होऊन त्याला पिअरेजचा वारसा मिळतो व कॉमन्स सोडून लॉर्ड्समध्यें जावें लागतें. त्या सभागृहाचे अधिकार नाममात्रच शिल्लक उरले असल्यामुळे व त्या सभा-गृहाच्या सभासदाला प्रधानमंत्री बनण्याची संधि मिळण्याची शक्यता नसल्यामुळे महत्वाकांक्षी व्यक्तींना तिथे जावें वाटत नाही. पण वारसा हक्काने आलेल्या पिअरेजला टाळतां येत नाही. १९१९मध्यें व्हायकाउंट ॲस्टरयाने आपल्या पित्याच्या मृत्युमुळे वारसा हक्काने प्राप्त झालेलें पिअरेज टाळण्याचा प्रयत्न केला. पण पार्लमेंटने तसा कायदा करण्याचें नाकारल्या मुळे त्याला कॉमन्स मधून लॉर्ड्स मध्यें जावें लागलें. वारसा हक्काने मिळणारी पदवी टाळण्याचा एकच मार्ग आहे आणि तो म्हणजे देशत्याग करणें. पण केव्हांहि परत स्वदेशाच्या भूमीवर पाय ठेवला की ती पदवी चिकटते.

सार्वभौमाला एका वेळीं कितीहि पिअर्स निर्माण करतां येतात. पण सामा-न्यतः दरवर्षी चार ते सहा पिअर्स निर्माण करण्याची प्रथा आहे. संख्येवर मर्यादा घालण्याचे प्रयत्न करण्यांत आले, पण त्याचा कांही उपयोग झाला नाही. सामा-

न्यत: एखाद्या व्यक्तीचा सन्मान करावयाचा झाल्यास पदवी देण्यांत येते. पण कधी कधी राजकीय कारणासाठीहि पदव्या दिल्या जातात. १७१२ मध्यें राणी ॲनने उट्रेक्टच्या तहाला मान्यता मिळविण्या करितां १२ नवे पिअर्स निर्माण केले होते. नवे पिअर्स निर्माण करण्याचीहि आवश्यकता नाही. केवळ तशी धमकी दिल्यानेहि कार्यभाग साधतो. १८३२ च्या सुधारणा विधेयकाला व १९११ च्या पार्लमेंट विधेयकाला संमति मिळविण्या करितां नवे पिअर्स निर्माण करण्याची धमकी देण्यांत आली होती. दरवर्षी पिअर्सच्या संख्येंत भरच पडत आहे त्यामुळे हाउस आफ् लॉर्ड्सच्या सभासदांची संख्या सारखी वाढत आहे. १६८८ च्या क्रांतीच्या वेळीं ही संख्या फक्त १५० होती. आज ती ८७० च्याहि वर गेली आहे. गेल्या साठ वर्षांत ६०० पिअर्स निर्माण करण्यांत आले आहेत. मजूर पक्षाचें सरकार अधिकारावर येईल तेव्हां पिअर्स निर्माण करणें बंद होईल असें पुष्कळांना वाटत होतें. पण तें खोटें ठरलें. मजूर पक्षानेहि, थोडया कमी संख्येने कां होईना, पण पिअर्स निर्माण केलेच.

आता पर्यंत फक्त लॉलॉर्डच आजीव पिअर्स असत व बाकीचे सर्व वंशपारंपरिक पिअर्स असत. १९५८ पासून सर्व सामान्यपणें आजीव पिअर्स निर्माण करण्याचा कायदा अमलांत आला व राणीने त्या वर्षी १० पुरुष व ४ स्त्री आजीव पिअर्स निर्माण केले. त्यांच्या जागा व पदव्या त्यांच्या बरोबरच नष्ट होतील. म्हणजे हाउस ऑफ् लॉर्डसच्या सभासदांत आणखी एका प्रकारच्या सभासदांची भर पडली.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची रचना

हाउस ऑफ् लॉर्ड्स हें कालानुक्रमाने ब्रिटिश पार्लमेंटचें प्रथम सभागृह असलें तरी आता त्याला द्वितीय सभागृह म्हणण्यांत येतें. हें वंशपारंपरिक सभागृह आहे. कांही अपवाद वगळल्यास ह्या सभागृहांतील जागा वारसा हक्काने सभासदांच्या मुलांना व इतर नातेवाइकांना मिळतात. सभासदांच्या संख्येवर कोणतीहि मर्यादा नाही. दर वर्षी नवीन पिअर्स निर्माण करण्यांत येतात व ते सभासद बनतात. १६८८ च्या क्रांतीच्या वेळीं फक्त १५० सभासद होते. आज त्यांची संख्या ८७० च्या वर आहे. ती आणखी वाढतच राहणार. सर्व सभासद मंत्रिमंडळाच्या सल्ल्यानुसार राजाने पिअर निर्माण करून बनविलेले असतात. लोकांनी निवडलेला एकहि सभासद या सभागृहांत नाही. त्या दृष्टीने हें सभागृह लोकमतानुवर्ति नाही. १९५८ पर्यंत स्त्रियांना ह्या सभागृहांत बसतां येत नव्हतें. त्या वर्षापासून स्त्रियांना सभागृहांत बसण्याची व सभासदाचे पूर्ण अधिकार वापरण्याची परवानगी मिळाली आहे. सध्या चार स्त्रिया ह्या समागृहाच्या सदस्य आहेत.

सर्व पुरुष सभासदांना 'लॉर्ड' व स्त्री सभासदांना 'लेडी' हें उपपद लावण्यांत येतें. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे सर्व सभासद पिअर्स असले तरी सर्व पिअर्सना सभागृहांत स्थान मिळत नाही. स्कॉटलंड व आयर्लंडच्या पिअर्सना आपल्या पैकी कांहींना निवडून पाठवावे लागतें. तसेंच सर्व सभासद एका प्रकारचेहि नाहीत. सभागृहांत असलेल्या सभासदांचे खालील प्रमाणें सहा प्रकार आहेत.

(१) **वंशपारंपरिक पिअर्स**:–ह्या वर्गातील सभासदांचीच संख्या सर्वांत मोठी आहे. एकूण सभासदांच्या नव्वद टक्के यांचीच संख्या आहे. ह्या वर्गांतील सभासदांत राजघराण्यांतील कांही राजपुत्र व ड्यूक, मार्क्विस, अर्ल, व्हायकाउंट आणि बॅरन या पांच श्रेणींचें पिअर्स यांचा समावेश होतो. यांच्यामध्ये १७०७ पूर्वी निर्माण केलेले इंग्लंडचे पिअर्स, त्या नंतर १८०० पर्यंत निर्माण केलेले ग्रेट ब्रिटनचे पिअर्स, व १८०० नंतर निर्माण केलेले युनायटेड किंगडमचे पिअर्स अंतर्भूत आहेत. यांच्या जागा वंशपरंपरेने त्यांच्या वारसाकडे जातात. पुत्र, कन्या, बंधू व जवळचे रक्त संबंधी यां पैकी कोणीच नसल्यास जागा नष्ट होते.

(२) **स्कॉटलंडचे प्रातिनिधिक पिअर्स**:–इंग्लंड व स्कॉटलंड यांचें १७०७ मध्यें एकीकरण झालें त्या वेळीं स्कॉटलंडचा स्वतंत्र कुलीन वर्ग होता व त्या वर्गांत १६० पिअर्स होते. 'ॲक्ट ऑफ् यूनिअन' ह्या कायद्याने या सर्व पिअर्सना हाउस ऑफ् लॉर्ड्समध्यें जागा दिली नाही. त्यांनी आपल्या पैकी १६ पिअर्सना निवडावें व त्या प्रातिनिधिक पिअर्सनी एका पार्लमेंटच्या कालावधि पर्यंत लॉर्ड्स मध्यें बसावें असें ठरविलें. त्या प्रमाणे प्रत्येक पार्लमेंटच्या प्रारंभीं स्कॉटलंडचे पिअर्स एडिंबराच्या होलीरूड राजवाडयांत जमून १६ प्रतिनिधींची निवड करतात. ॲक्ट ऑफ् यूनिअनने नवीन स्कॉटिश पिअर्स निर्माण करण्यावरहि बंदी लावली त्यामुळे १७०७ नंतर एकहि स्कॉटिश पिअर निर्माण करण्यांत आला नाही. त्यांची संख्या आता अगदी थोडी उरली आहे. लवकरच स्कॉटिश पिअर्सचा वर्ग नष्ट होईल व हे १६ प्रतिनिधिहि सभागृहांत राहणार नाहीत.

(३) **आयर्लंडचे प्रातिनिधिक पिअर्स**:–१८०१ मध्यें आयर्लंड व ग्रेट ब्रिटन यांचें एकीकरण होऊन युनायटेड किंगडम स्थापन झालें. त्या वेळीं आयर्लंडच्या कुलीन वर्गात २३४ पिअर्स होते. त्या सर्वांना हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें जागा देण्यांत आल्या नाहीत. स्कॉटिश पिअर्स प्रमाणे आयरिश पिअर्सनाहि आपल्या पैकी २८ पिअर्सची निवड करण्याला सांगण्यांत आलें. त्या प्रमाणे आयरिश पिअर्स आपल्यांतून २८ पिअर्सची निवड करतात व ते आजीव सभासद बनतात. एखाद्याच्या मृत्यूने जागा रिकामी झाल्यास ती भरून काढण्यांत येते. १९२२ मध्यें स्वतंत्र आयरिश राज्य निर्माण झाल्यापासून आयर्लंडच्या प्रातिनिधिक पिअर्सची

संख्या कमी होत चालली आहे. १९५२ मध्यें फक्त ५ आयरिश पिअर्स हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्ये होते. लवकरच त्यांची संख्या शून्यावर येईल. हाउस ऑफ् लॉर्ड्ससाठी ज्यांची निवड झाली नाही असे आयरिश पिअर्स हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या निवडणुकीला उभे राहूं शकतात व कॉमन्सचे सभासद होऊं शकतात. स्कॉटिश पिअर्सना हा अधिकार नाही.

(४) **धार्मिक क्षेत्रांतील लॉर्ड्सः**—कांही धर्मगुरूंनाहि हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें जागा देण्यांत आल्या आहेत. प्राचीन काळा पासून सरदार-जागिरदार यांच्या बरोबरच धार्मिक क्षेत्रांतील अधिकाऱ्यांनाहि राजा व्यक्तिशः सभेसाठी पाचारण करीत असे. एके काळीं तर यांची संख्या इतर सभासदाहून अधिक होती. आठव्या हेन्रीच्या कारकीर्दीत मोनॅस्टरींचें विसर्जन करण्यांत आल्यामुळे सर्व ॲबट्सच्या जागा रद्द झाल्या. तेव्हां पासून धर्मगुरूंची सभागृहांतील संख्या अगदी कमी झाली. सध्या ती कायद्याने २६ ठरविण्यांत आली आहे. या २६ पैकी दोन जागा कँटरबरी व यॉर्क च्या अर्चबिशपांना मिळतात, तीन जागा लंडन, डरहॅम व विंचेस्टर च्या बिशपांना मिळतात. बाकीच्या २१ जागा २८ बिशपांमध्यें त्यांच्या ज्येष्ठक्रमानुसार वाटून दिल्या जातात. ह्या जागा वंशपारंपरिक नाहीत. बिशपांच्या ज्येष्ठत्वानुसार त्या मिळतात. हे धर्मगुरू हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें बसत असले तरी ते पिअर्स नव्हेत.

(५) **विधिविषयक लॉर्ड्सः**—हाउस ऑफ् लॉर्ड्स हें युनायटेड किंगडम साठी सर्वश्रेष्ठ न्यायालय म्हणूनहि कार्य करतें. म्हणून न्यायालयीन कामकाजाचा अनुभव असलेले कांही कायदेपंडित सभागृहांत असणें आवश्यक आहे. त्या साठी ९ कायदेपंडितांची आजीव सभासद म्हणून नेमणूक करण्यांत येते. १८८७पूर्वी ही पद्धत मान्य झाली नव्हती. पण अशा लॉर्डांची गरज आहे हें सर्वांना माहीत होतें. म्हणून १८८७ मध्यें 'अपेलेट ज्यूरिस्डिक्शन ॲक्ट' हा कायदा करून ही पद्धत सुरू करण्यांत आली. हे लॉर्ड कमींत कमी १५ वर्षांचा अनुभव असलेले बॅरिस्टर असावे लागतात. त्यांना न्यायाधीशपदाचाहि अनुभव असावा लागतो. त्यांना वार्षिक ६००० पौंड वेतन देण्यांत येतें. यांच्या जागाहि वंशपारंपारिक नाहीत व हे लॉर्डहि पिअर्स नसतात.

(६) **आजीव पिअर्सः**—हा सभागृहांतील अगदी नवा घटक आहे. कांहीजण याला स्वतंत्र घटक मानणारहि नाहीत. पण हे सभासद पूर्वीच्या कोणत्याहि घटकांत बसत नाहीत. १९५८ मध्यें आजीव पिअर्स निर्माण करण्याचा कायदा करण्यांत आला व त्यानुसार राणीने १० पुरुष व ४ स्त्री आजीव पिअर्स निर्माण केले. यांच्या जागा वंशपारंपारिक नाहीत.

अल्पवयी (म्हणजे २१ वर्षांखालील), परकीय व दिवाळखोर यांना हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्ये बसतां व मतदान करतां येत नाही. ज्यांना वारसा हक्काने जागा मिळाली असेल ते २१ वर्षाहून वयाने अधिक असतील तर सभागृहांतील जागा घेऊं शकतात. कमी असल्यास २१ वर्षें पूर्ण होई पर्यंत वाट पाहावी लागते. त्याच प्रमाणे एखाद्या सभासदाला न्यायालयाने शिक्षा दिली असल्यास ती भोगून पूर्ण होई पर्यंत सभागृहांत बसतां येत नाही.

अध्यक्ष :—लॉर्ड चॅन्सेलर हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा अध्यक्ष असतो. लॉर्ड चॅन्सेलर हा एक मंत्री असतो. तो मंत्रिमंडळाचा महत्वाचा सभासद असतो. तो हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा सभासद असलाच पाहिजे असें नाही. कॉमन्सचा सभासदहि लॉर्ड चॅन्सेलर होउन हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा पदसिद्ध अध्यक्ष होऊं शकतो. सभासद नसलेल्या लॉर्ड चॅन्सेलरला सभागृहांत बसतां यावें म्हणून लॉर्ड चॅन्सेलरची खुर्ची तत्त्वतः सभागृहाच्या बाहेर आहे असें मानलें जातें. या खुर्चीला वूलसॅक (Woolsack) म्हणतात.[1] सामान्यतः लॉर्ड चॅन्सेलर हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा सभासद असतो. नसल्यास त्याला सभासद करण्यांत येतें. तो सभासद नसल्यास मतदान करूं शकत नाही. सभासद असल्यास सामान्य सभासद म्हणून मत देतो. पण त्याला निर्णायक मत नाही. लॉर्ड चॅन्सेलरला सभागृहाचा अध्यक्ष म्हणून कांही अधिकार नाहीत. तो सभागृहाचें नियंत्रण करूं शकत नाही, कोणत्याहि प्रश्नावर निर्णय देऊं शकत नाही किंवा सभासदांना शिस्त लावूं शकत नाही. या सर्व गोष्टी सभागृह बहुमताने करीत असतें. कारण लॉर्ड स्वयंनियामक आहेत असें तत्त्व आहे. एकाच वेळीं तीनचार सभासद बोलायला उभे राहिल्यास कुणाला परवानगी द्यावी हें सभागृह ठरवितें, लॉर्ड चॅन्सेलर नव्हे. सभासद भाषण करतांना अध्यक्षाला संबोधून भाषण करीत नाहीत. ते सभागृहाला (My Lords असें) संबोधून भाषण करतात. लॉर्ड चॅन्सेलर स्वतःहि भाषण करूं शकतो व चर्चेंत भाग घेऊं शकतो. त्याला राजकारणाचा त्याग करावा लागत नाही. किंबहुना हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें तो सरकारचा मुख्य प्रवक्ता म्हणून वागतो. त्याला भाषण करावयाचें असल्यास तो वूलसॅक सोडतो व त्याची जागा उपाध्यक्ष घेतो. अशा रीतीने लॉर्ड चॅन्सेलरची स्थिति, लॉर्ड्सचा अध्यक्ष म्हणून, हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाहून अगदीच भिन्न आहे.

१—पहिल्या एलिझाबेथ राणीच्या वेळीं इंग्लंडांत तयार होणाऱ्या ऊनी कपड्याच्या निर्यातीवर बंदी घालण्यांत आली. आपल्या देशांतच त्या कपड्याला बाजार मिळवून द्यावा म्हणून त्याचा वापर चोहींकडे करण्यांत आला. त्याचाच भाग म्हणून लॉर्ड चॅन्सेलरच्या खुर्चीवरहि त्याच ऊलनची गादी घालण्यांत आली. म्हणून त्याला 'वूलसॅक' म्हणतात.

वेतन :—हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या सभासदांना, कांही अपवाद वगळल्यास, वेतन देण्यांत येत नाही. कारण ते सर्व संपन्न घराण्यांतील लोक असतात व त्यांना वेतनाची आवश्यकता नसते. अलीकडे विधिविषयक ९ लॉर्डांना वार्षिक ६००० पौंड वेतन देण्यांत येतें. सर्व सभागृहाची पुनर्रचना करून सर्व सभासदांना वेतन द्यावें अशी विचारसरणी सध्या प्रसृत होत आहे.

गणसंख्या :—हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें ८७० च्या वर सभासद आहेत पण कामकाज सुरू करण्यासाठी फक्त तीन सभासद उपस्थित असले तरी चालतें. मात्र एखाद्या विधेयकाला संमति द्यावयाची झाल्यास कमींत कमी ३० सभासद उपस्थित असले पाहिजेत. सामान्यतः १०० सभासद अधिवेशनाला हजर राहतात. त्यां पैकी सुमारे ५०—६० सभासदच प्रत्यक्ष कामकाजांत भाग घेतात. लॉर्ड्स आपल्या कामांत गोडी घेत नाहीत अशी टीका त्यांच्यावर करण्यांत येते. ती खरीहि आहे. कारण ८७० हून अधिक सभासद ज्या सभागृहांत आहेत त्या सभागृहाचें कामकाज सुरू करण्या साठी फक्त ३ सभासदांची उपस्थिति पुरेशी व्हावी हें कशाचें लक्षण आहे ? लॉर्ड सॅम्युअल याने या टीकेला उत्तर देतांना असे उद्गार काढले की 'सर्वच्या सर्व सभासद प्रत्येक बैठकीला हजर राहूं लागतील तर सभागृहच बंद पडेल. सभासदांच्या अनुपस्थितिमुळे कार्य करूं शकणारें हें एकच सभागृह जगांत आहे असें मला वाटतें.[1] सर्व सभासद एका वेळीं उपस्थित राहतील तर त्यांच्या पैकी अध्यांना उभे राहावें लागेल. कारण सभागृहांत तितक्या जागाच नाहीत.

अधिकार व कार्यें

एके काळीं हाउस ऑफ् लॉर्ड्सलाच सर्व अधिकार होते. एकोणिसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धापासून लॉर्ड्सचे अधिकार कमी व्हायला लागले. १८६१ पासून लॉर्ड्सचे कायदेविषयक व अर्थविषयक बरेच अधिकार कमी झाले. हाउस आफ् लॉर्ड्सने अर्थविधेयकाचा प्रारंभ करूं नये व कॉमन्सने सम्मत केलेल्या अर्थविधेयकाला सम्मति नाकारूं नये असा संकेत निर्माण झाला. त्यामुळे लॉर्ड्सचे अधिकार कमी झाले. तरी तशा प्रकारचा कायदा नसल्यामुळे तत्वतः लॉर्ड्स व कॉमन्स यांचे अधिकार सारखे होते. १९११ पर्यंत हीच परिस्थिति होती. पण त्या वर्षी 'पार्ल-

---

1—Lord Samuel: "If all the 800 members were to attend on all occasions, the institution would instantly collapse. In fact I think this is undoubtedly the only institution in the world which is kept efficient by the persistant absentecism of the great majority of its members." Quoted by Ogg and Zink. P. 219.

मेंट ॲक्ट' नांवाचा कायदा झाला व हाउस आफ् लॉर्ड्सचे अधिकार कायदेशीर रीत्या कमी झाले. 'पार्लमेंट ॲक्ट १९११' ह्या कायद्याच्या मागे थोडा इतिहास आहे.

हाउस ऑफ् कॉमन्सने सम्मत केलेलें अर्थविधेयक लॉर्ड्सने फेटाळूं नये असा संकेत निर्माण झाला होता. पण १९०९ मध्यें तत्कालीन अर्थमंत्री लॉइड जॉर्ज याने तयार केलेलें अंदाजपत्रक कॉमन्सने सम्मत केल्या नंतर लॉर्ड्सने फेटाळून लावलें. कारण त्यांत भूमिकरांत वाढ करण्यांत आली होती व कांही नवे करहि लावण्यांत आले होते त्यांचें ओझें वरिष्ठ वर्गावर पडणार होतें. लॉर्ड्सने अंदाजपत्रक फेटाळणें म्हणजे फार गंभीर घटना होती. लिबरल् पक्षाच्या मंत्रिमंडळाने हा संविधानाचा भंग आहे असें म्हंटलें व लोकमत अजमावण्यासाठी हाउस ऑफ् कॉमन्सचें विसर्जन केलें. १९१० च्या प्रारंभीं निवडणुका झाल्या व पुन्हा ॲस्क्विथ मंत्रिमंडळालाच बहुमत मिळालें. नव्या हाउस ऑफ् कॉमन्सने पुन्हां तेंच अंदाज पत्रक सम्मत केलें आणि लोकमताला मान देऊन लॉर्डांनी त्याला मान्यता दिली. पण ॲस्क्विथ मंत्रिमंडळाने पुन्हा याची पुनरावृत्ति होऊं न देण्याचा निश्चय केला होता. त्याने हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे अधिकार कमी करण्याचें ठरवलें. त्या प्रमाणे एक विधेयक कॉमन्समध्यें मांडण्यांत आलें. या विधेयकांत हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे अधिकार कमी करण्याची तरतूद होती. कॉमन्सने तें विधेयक सम्मत करून लॉर्ड्सकडे पाठविलें. त्यांनी तें फेटाळलें. पुन्हा लोकमत अजमावण्यासाठी हाउस ऑफ् कॉमन्सचें विसर्जन करण्यांत आलें. पुन्हा तेंच मंत्रिमंडळ बहुमताने अधिकारारूढ झालें. लोकमत स्पष्टपणें विधेयकाच्या बाजूचें होतें. तरी लॉर्डांनी सम्मति देण्यास टाळाटाळ करण्याला सुरुवात केली. मग आवश्यक तेवढे नवे पिअर्स निर्माण करण्याची धमकी देण्यांत आली. तिचा परिणाम होऊन लॉर्डांनी स्वतःचे अधिकार कमी करणाऱ्या विधेयकाला संमति दिली. १८ ऑगस्ट १९११ रोजीं विधेयकाला कायद्याचें स्वरूप प्राप्त झालें.

पार्लमेंट ॲक्ट १९११ :—ह्या कायद्यांत महत्वाच्या चार तरतुदी आहेत. (१) हाउस ऑफ् कॉमन्सने संमत केलेल्या अर्थविधेयकाला हाउस आफ् लार्ड्सने, त्यांना विधेयक पोंचल्या पासून, एक महिन्याच्या आंत संमति द्यावी. संमति नाकारल्यास किंवा कॉमन्सला मान्य न होणाऱ्या दुरुस्त्या सुचविल्यास तें अर्थविधेयक एक महिन्याच्या कालावधि नंतर राजाच्या अनुमतिसाठी पाठविण्यांत येईल व राजानुमति प्राप्त झाल्या नंतर त्याचा कायदा बनेल. (२) कोणतें विधेयक अर्थविधेयक आहे हें ठरविण्याचा अधिकार कॉमन्सच्या अध्यक्षाला राहील व त्याचा निर्णय अंतिम समजण्यांत येईल. (३) अर्थविधेयका खेरीज

इतर सार्वजनिक विधेयकें कॉमन्सने सम्मत केल्या नंतर लॉर्ड्सकडे पाठविलीं जातील. लॉर्ड्सने असें एखादें विधेयक फेटाळल्यास कॉमन्सने तें विधेयक त्याच स्वरूपांत तीन अधिवेशनांत सम्मत केल्यास व प्रथम सम्मतीच्या वेळच्या द्वितीय वाचनांत आणि तृतीय सम्मतीच्या वेळच्या तृतीय वाचनांत कमींत कमी दोन वर्षांचा काळ गेला असेल, तर, तिसऱ्या वेळींहि लॉर्डांनी तें फेंटाळून लावल्यास, राजाच्या अनुमतिसाठी पाठवितां येईल व राजानुमति मिळाल्यानंतर त्याचा कायदा बनेल. (४) हाउस ऑफ् कॉमन्सचा कार्यकाल सात वर्षांऐवजी पांच वर्षे राहील.

वरील तरतुदींमुळे हाउस ऑफ् लॉर्ड्सला आर्थिक क्षेत्रांत कांही अधिकार राहिले नाहीत. जास्तींत जास्त एक महिना अर्थविधेयक रोखून धरण्याचा अधिकार लॉर्डांना आहे. सर्वसामान्य कायद्याच्या बाबतींत रोखून धरण्याचा अधिकार दोन वर्षां पर्यंत जाऊं शकतो. त्या नंतर लॉर्डांच्या संमति शिवाय हाउस ऑफ् कॉमन्स एखाद्या विधेयकाला कायद्याचें स्वरूप देऊं शकतें.

१९४९ चा कायदा:—१९११ च्या कायद्याने हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे अधिकार आर्थिक क्षेत्रांत तर नष्टच केले व कायदेविषयक क्षेत्रांतहि बरेच कमी केले. पण १९४५ सालीं मजूर पक्षाचें सरकार अधिकारावर येताच त्याला लॉर्डांच्या दोन वर्षें पर्यंत विधेयक रोखून धरण्याच्या अधिकाराचीहि अडचण भासूं लागली. कारण त्या सरकारला राष्ट्रीयीकरणाचा कार्यक्रम अमलांत आणायचा होता. तत्संबंधी प्रत्येक विधेयकाला हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा विरोध होणार व कमींत कमी दोन वर्षें तरी प्रत्येक वेळीं वाट पाहावी लागणार हें स्पष्ट दिसत होतें. म्हणून दोन वर्षें विधेयक अडवून धरण्याचा अधिकार कमी करून तो एक वर्षावर आणून ठेवण्याचें मजूर मंत्रिमंडळाने ठरविलें. त्या प्रमाणे १९११ च्या कायद्यांत दुरुस्ती करणारें विधेयक १९४७ मध्यें कॉमन्समध्यें मांडण्यांत आलें. तिथे सम्मत होऊन तें लॉर्ड्सकडे गेले. त्यांनी तें फेटाळलें. पण १९११ च्या कायद्याच्या तरतुदी खाली तें लॉर्डांच्या सम्मति शिवाय राजाच्या अनुमती साठी पाठविण्यांत आलें व १९४९ मध्यें त्याचा कायदा बनला. त्या कायद्याने फक्त सार्वजनिक विधेयकांच्या बाबतींतील तरतुदींत बदल केला आहे. आता तीन अधिवेशना ऐवजी दोन अधिवेशनांत विधेयक सम्मत केलें असतां, व दोन वर्षां ऐवजी एक वर्षाचा कालावधि उलटला असतां पुरें होतें. म्हणजे सर्व सामान्य विधेयक हाउस आफ् लॉर्ड्सच्या सम्मतिसाठी फक्त एक वर्ष अडून राहतें.

अशा रीतीने आर्थिक क्षेत्रांत हाउस ऑफ् लॉर्ड्सला कांहीच अधिकार नाहीत व कायदेविषयक क्षेत्रांत फक्त एक वर्ष विधेयक रोखून धरण्याचा अधिकार उरला आहे.

शासनक्षेत्रांतील लॉर्डांचे अधिकारहि नाममात्रच आहेत. १९०२ नंतर कोणीहि लॉर्ड प्रधानमंत्री झाला नाही. १९२३ पासून तर प्रधानमंत्री कॉमन्सचाच सभासद असावा अशी रूढि निर्माण झाली. संपूर्ण मन्त्रिमंडळ लॉर्ड्सला जबाबदार नसतें. तें मंत्रिमंडळावर नियंत्रणहि ठेवूं शकत नाही. १९११ च्या फेब्रुवारी मध्यें उपरोक्त प्रसिद्ध विधेयक कॉमन्समध्यें मांडतांना तत्कालीन प्रधानमंत्री ॲस्क्विथ याने हाउस ऑफ् लॉर्ड्सला शासकीय क्षेत्रांत कांहीच महत्व नाही असें स्पष्टपणें म्हंटलें आहे. तत्त्वतः दोन्ही सभागृहांचे अधिकार सारखे असले तरी व्यवहारांत ते तसे नाहीत. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें शासन विषयक प्रश्नावर चर्चा होते, पण ती केवळ शैक्षणिक महत्वाची असते. प्रत्यक्ष धोरणावर व शासनावर तिचा कांही परिणाम होत नाही.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सला सध्या कांही अधिकार असतील तर ते न्यायक्षेत्रांत आहेत. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स हें प्रारंभिक अधिकाराचें व पुनर्निर्णयाचें न्यायालय म्हणून पुढील कार्यें करतें--(१) महाभियोगाचे खटले चालविणें. पण हा अधिकार आता वापरांत नाही. (२) मृत्यूची शिक्षा देण्यासंबंधीचे खटले चालविणें. हाहि अधिकार आता वापरांत नाही. (३) आयरिश डोमिसाइलच्या व्यक्तीचे घटस्फोटाचे खटले चालविणें. (४) पिअरेज किंवा सन्मान संबंधी खटले चालविणें. (५) विशेषाधिकारांचा भंग करणाऱ्यांवर खटले चालविणें. आणि (६) स्कॉटिश व आयरिश पिअर्सच्या निवडणुकी संबंधी खटले चालविणें. १९४६ पर्यंत पिअर्सवरील आरोपांचे खटलेहि याच सभागृहापुढे चालत असत. पण आता कायद्याने तो अधिकार काढून टाकण्यांत आला आहे.

पुनर्निर्णयाचें न्यायालय या नात्याने हाउस ऑफ् लॉर्ड्स इंग्लंड, स्कॉटलंड व उत्तर आयर्लंड मधील न्यायालयांच्या निर्णयावर अपिलें ऐकतें. अपिल ऐकतांना सामान्यतः विधिविषयक लॉर्डच उपस्थित असतात. इतर लॉर्डपैकी एखाद्याल न्यायाधीश किंवा बॅरिस्टर म्हणून न्यायालयीन कामकाजाचा अनुभव असेल तर आवश्यकतेनुसार तो उपस्थित राहूं शकतो. पुनर्निर्णयाचें न्यायालय म्हणून हाउस ऑफ् लॉर्ड्स कार्य करतें तेव्हां लॉर्ड चॅन्सेलर अध्यक्ष असतो. पण प्रारंभिक अधिकारांचें न्यायालय म्हणून कार्य करतांना लॉर्ड हाय स्टचुअर्ड हा अध्यक्ष असतो. याची नेमणूक प्रत्येक खटल्याच्या वेळीं लेटर्स पेटंटच्या द्वारा करण्यांत येते.

लॉर्डांचे विशेषाधिकार

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या सभासदांना कांही विशेषाधिकार आहेत. प्रत्येक सभासदाला व्यक्तिशः सार्वभौमाची भेट घेण्याचा हक्क आहे. लॉर्डांच्या सभेचा

सभासद नसलेल्या पिअरला देखील हा अधिकार आहे. सभासदांना पार्लमेंटचें अधिवेशन चालूं असतांना व त्याच्या पूर्वी आणि नंतर चाळीस दिवस पर्यंत अटक करतां येत नाही. सभासदांना सभागृहांत संपूर्ण भाषण-स्वातंत्र्य असतें. तिथे केलेल्या भाषणासाठी किंवा त्याचें वृत्त इतरत्र प्रकाशित झालें असल्यास त्यासाठी त्यांच्यावर खटला भरला जाऊं शकत नाही. सभासदांना आपल्या कामकाजाचे नियम स्वतः करण्याचें स्वातंत्र्य आहे. त्यांच्यावर ते कोणी लादूं शकत नाही. पिअर्सच्या पात्रते संबंधीं कांही प्रश्न उत्पन्न झाल्यास त्याचा निर्णय हाउस ऑफ् लॉर्ड्स देतें. एखाद्याला सभागृहांत स्थान ग्रहण करूं द्यावें की नाही हें सभागृहच ठरवितें. सभासद स्वयंशासित असतात. त्यांच्यावर कुणी नियंत्रण ठेवूं शकत नाही. लॉर्ड चॅन्सेलर हा नाममात्र अध्यक्ष असतो. सभासदांना ज्यूरर म्हणून काम करण्याच्या जबाबदारींतूत मुक्त करण्यांत आलें आहे. सभागृहाच्या विशेषाधिकारांचा कुणी भंग केल्यास त्याला शिक्षा देण्याचा अधिकार सभागृहाला आहे. १२१५ पासून, म्हणजे मॅग्ना कार्टाला जॉन राजाची मान्यता मिळाल्या पासून, पिअर्सना एक महत्वाचा विशेषाधिकार मिळाला होता. कांही गंभीर स्वरूपाचे आरोप त्यांच्यावर करण्यांत आल्यास त्यांची चौकशी पिअर्सच्या सभेपुढेच झाली पाहिजे, सामान्य न्यायालयांत नव्हे, अशी मागणी पिअर्सना करतां येत असे. अशी मागणी केल्यास ती मान्य करावी लागत असे. १९०१ मध्यें लॉर्ड रसेल बर एकाच वेळीं दोन पत्न्या केल्याचा आरोप ठेवण्यांत आला होता व त्याची चौकशी हाउस ऑफ् लॉर्ड्सपुढे करण्यांत आली. १९३७ मध्यें एक कायदा करून हा विशेषाधिकार पार्लमेंटने नष्ट केला. आधीच ह्या विशेषाधिकारा संबंधीं लोकांत तीव्र नापसंती होतीच. त्यांत १९३५ मध्यें लॉर्ड क्लिफर्ड वर मनुष्यवधाचा आरोप ठेवून चालविण्यांत आलेल्या खटल्याची भर पडली. मोटार चालवितांना लॉर्ड क्लिफर्डच्या हातून एक माणूस मारला गेला. त्याच्यावर मनुष्यवधाचा आरोप ठेवण्यांत आला. त्याने पिअर्सपुढे खटला चालवावा अशी मागणी केली. त्यानुसार १२ डिसेंबर १९३५ रोजीं हा खटला हाउस ऑफ् लॉर्ड्सपुढे चालला. चौकशीच्या शेवटीं प्रत्येक पिअरने लॉर्ड क्लिफर्डला निर्दोष ठरविलें. याची प्रतिक्रिया होऊन १९३७ मध्यें कायदा करून हा विशेषाधिकार नष्ट करण्यांत आला.

लॉर्डांना कांही विशेषाधिकार आहेत त्या प्रमाणेच त्यांच्यावर कांही बंधनेंहि आहेत. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या सभासदांना पार्लमेंटच्या निवडणुकींत मतदान करतां येत नाही व त्यांना निवडणुकीला उभे राहतां येत नाही. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे सभासद नसलेल्या आयरिश पिअर्सना मात्र कॉमन्सच्या निवडणुकीला उभे राहतां येतें.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची सुधारणा

इंग्लंडांत द्विगृही पार्लमेंट चौदाव्या शतकाच्या मध्यावर केवळ योगायोगाने निर्माण झालें. त्या संबंधीं कोणतीहि योजना कुणीहि केली नव्हती. इंग्लंडच्या द्विगृही पार्लमेंटचें अनुकरण जगांतील बहुतेक सर्व राज्यांनी केलें. पार्लमेंटचीं दोन सभागृहें असणें चांगलें अशीच भावना एकोणिसाव्या शतकाच्या प्रथम चतुर्थाच्या शेवटा पर्यंत होती. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स व हाउस ऑफ् कॉमन्स यांचे संबंध पूर्ण सलोख्याचे होते. त्यांच्यामध्यें मतभेदाचे किंवा वादाचे प्रसंग निर्माण झाले नाहीत. पण १८३२ च्या सुधारणा विधेयका वरील चर्चेच्या वेळीं या दोन सभागृहांत एकदम मतभेद निर्माण झाले. लॉर्डांनी सुधारणेला विरोध केला. सुधारणा विधेयक नवीन पिअर्स निर्माण करण्याची धमकी देऊन लॉर्डांकडून मान्य करून घ्यावें लागलें. पुढे दोन सभागृहांतील मतभेद वाढतच गेले. हाउस ऑफ् कॉमन्सचें झपाट्याने लोकशाहीकरण झालें व आधी मध्यम वर्ग आणि शेवटीं सामान्य जनता हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें आलीं. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मात्र जुनेंच राहिलें. त्यामुळे दोन्ही सभागृहांत वारंवार खटके उडूं लागले. विशेषत: लिबरल् पक्ष अधिकारारूढ झाला की लॉर्ड्स अडवणुकीचें धोरण स्वीकारीत असत. ग्लॅडस्टनच्या अनेक सुधारणांना लॉर्डांनी विरोध केला व कांहींना तर फेटाळूनच लावलें. लॉर्डांच्या सुधारणा विरोधी धोरणामुळे त्यांच्या विषयीं लोकमत प्रतिकूल झालें. खुद्द लॉर्डांपैकीच कांहीना असें धोरण पसंत नव्हतें. १८६० मध्यें 'पेपर ड्यूटिज् बिल्' लॉर्डांनी फेटाळलें व आता कांही तरी केलें पाहिजे असें लॉर्डांनीच ठरविलें.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या सुधारणेचा पहिला प्रयत्न १८६९ मध्यें झाला. लॉर्ड जॉन रसेल यानें एक विधेयक सभागृहांत मांडलें. या विधेयकाने आजीव पिअर्स निर्माण करून सभासदत्वाची कक्षा वाढविण्याची योजना केली होती. ह्या विधेयकाला, त्याच प्रमाणे अर्ल ग्रे याने मांडलेल्या दोन विधेयकांना, फारसा पाठिंबा मिळाला नाही.

दुसरा प्रयत्न १८८८ मध्यें लॉर्ड सॅलिसबरीने केला. लॉर्ड सॅलिसबरी त्या वेळीं प्रधान मंत्री होता. त्याने दोन सुधारणा विधेयकें मांडली. एका विधेयकांत क्रमाक्रमाने ५० आजीव पिअर्स निर्माण करण्याची योजना होती व दुसऱ्या मध्ये अयोग्य पिअर्सना अधिवेशनांना पाचारण न करण्याची तरतूद होती. पण दोन्ही विधेयकें द्वितीय वाचनानंतर परत घेण्यांत आलीं.

१९०८ ते १९११ हा काळ लिबरल् पक्षाचें सरकार व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स यांच्यांतील कलहाचा काळ होता. या काळांतहि सुधारणेचे कांही प्रयत्न करण्यांत

आले. १९०८ मध्यें लॉर्डांनी लॉर्ड रोजबेरी यांच्या अध्यक्षते खाली एक समिति नमली. या समितीने १९०९ मध्यें एक योजना तयार केली. या योजनेमध्यें स्कॉटिश व आयरिश पिअर्ससह सर्व वंशपारंपरिक पिअर्सनी आपल्यांतून २०० पिअर्स निवडावेत, बिशपांनी ८ बिशप निवडावेत, व राजाने प्रतिवर्षी ४ या प्रमाणे चाळीसच्या मर्यादे पर्यंत आजीव सभासद नेमावेत असें म्हंटलें होतें. मंत्रिमंडळांत, सैन्यांत व आरमारांत महत्वाचीं पदें भूषविलेल्या वंशपारंपरिक पिअर्सना व दोन आर्चबिशपांना निवडणुकी शिवाय जागा द्याव्या अशीहि योजना होती. या योजनेवर चर्चा होण्या पूर्वीच हाउस ऑफ् लॉर्ड्सने अंदाजपत्रक फेटाळून लावण्याची घटना घडली व लिबरल् पक्षाचें सरकार वेगळ्याच दिशेने विचार करूं लागलें. म्हणून ही योजना तशीच पडून राहिली. याच सुमाराला लॅन्सडाऊन योजना म्हणून एक योजना पुढे आली होती. या योजनेंतहि पिअर्सच्या निवडणुकीचें तत्त्व स्वीकारण्यांत आलें होतें, व सभासदांची संख्या ३३० राहावयाची होती. या योजनेलाहि मंत्रीमंडळा कडून नकार मिळाला. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या कृतीने (अर्थविधेयक फेटाळून लावण्याच्या) क्षुब्ध झालेल्या लिबरल् पक्षाच्या मंत्रिमंडळाने १९११ मध्यें 'पार्लमेंट ॲक्ट' मंजूर करून घेतला व लॉर्डांचे अधिकार कमी करून टाकले. या कायद्याच्या उद्देशपत्रांत असें म्हंटलें होतें की हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची सुधारणा करण्याचें विधेयक यथाकाळ पार्लमेंटमध्यें मांडण्यांत येईल. पण लवकरच पहिलें महायुद्ध सुरू झाल्यामुळे सरकारला तिकडे लक्ष देतां आलें नाही व तो प्रश्न तसाच राहिला.

युद्धसमाप्ति नंतर हाउस ऑफ् लॉर्डसच्या सुधारणेचा प्रश्न सरकारने हातीं घेतला व १९१८ मध्यें लॉर्ड ब्राइस याच्या अध्यक्षते खाली एक समिति नेमली. या समितींत एकूण तीस सभासद होते. दोन्ही सभागृहांचे समान प्रतिनिधि घेण्यांत आले होते व तिन्ही पक्षांना प्रतिनिधत्व देण्यांत आलें होतें. ह्या समितीने अनेक सूचनांचा व पर्यायांचा विचार करून पुढील योजना तयार केली.

ब्राइस योजना :—ब्राइस समितीने आधी कांही तत्वें निश्चित केलीं. हाउस ऑफ् लॉर्डसचें स्थान काय असावें या विषयीं समितीने ठरविलें की (१) हाउस ऑफ् लॉर्डसला कॉमन्सच्या बरोबरीचे अधिकार नसावेत; (२) मंत्रिमंडळाची घटना किंवा विघटना करण्याचा अधिकार त्याला नसावा; व (३) आर्थिक प्रश्नावर लॉर्डांना विशेष अधिकार नसावेत. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या भावी स्वरूपा संबंधी पुढील तत्वें ठरविण्यांत आलीं–(१) जुन्याचा वारसा कांही प्रमाणांत कायम ठेवून थोडें तरी प्रातिनिधिक स्वरूप सभागृहाला देण्यांत यावें; (२) सर्व थरांतील नागरिकांना सभागृहाचें दार खुलें असावें; (३) कोणत्याहि एका

पक्षाला कायमचेंबहुमत प्राप्त होणार नाही अशी रचना करावी; आणि (४) हाउस ऑफ् कॉमन्समध्यें जाऊं शकणार नाहीत अशा योग्य व्यक्तींना ह्या सभागृहांत प्रवेश मिळेल अशी तरतूद करावी. अशीं तत्वें ठरविल्या नंतर ब्राइस समितीनें पुढील प्रमाणें सभागृहाची रचना सुचविली.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्समध्यें एकूण ३२७ सभासद असावेत. यांपैकी ८१ सभासदांची निवड पार्लमेंटच्या एका स्थायी संयुक्त समितीने पिअर्समधून करावी. उरलेल्या २४६ सभासदांची निवड कॉमन्सच्या सभासदांनी करावी. यासाठी १३ प्रादेशिक विभाग करण्यांत यावेत व त्या विभागांत मोडणाऱ्या पार्लमेंटरी मतसंघांतील कॉमन्सच्या प्रतिनिधींनी त्या विभागाच्या वाटचाला आलेल्या संख्येइतक्या सभासदांची निवड करावी. सर्व सभासदांचा कार्यकाल १२ वर्षांचा असावा व दर चार वर्षांनी एक तृतीयांश सभासद निवृत्त व्हावेत आणि तेवढ्या जागा त्या वर्षी भराव्यात. १९११ च्या कायद्यालाहि दुरुस्ती सुचविण्यांत आली होती.

या योजनेलाहि म्हणावा तसा पाठिंबा मिळाला नाही. १९२२ मध्यें लॉइड जॉर्जच्या मंत्रिमंडळाने ब्राइस योजनेवर आधारलेले पांच ठराव हाउस ऑफ् लॉर्डसकडे विचारासाठी पाठविले. पण लॉर्डांनी त्या बाबत उत्सुकता दाखविली नाही. लॉइड जॉर्ज मंत्रिमंडळ अधिकारावरून जाताच तें ठराव व त्या बरोबरच ब्राइस योजनाहि विस्मृतींत गेली.

१९२९ मध्यें लॉर्ड केव्ह याने एक योजना मांडली, पण तिला सर्वांनी विरोध केला. त्याच वर्षी लॉर्ड क्लॅरेन्डन यानेहि एक योजना मांडली. या योजनेने १५० पिअर्सची नेमणूक राजाने एका पार्लमेंटच्या कालावधिसाठी करावी, शिवाय कांही आजीव पिअर्स नेमावेत असें सुचविलें होतें. पण तीहि शेवटास जाऊं शकली नाही.

सॅलिसबरी योजना :—डिसेंबर १९३३ मध्ये लॉर्ड सॅलिसबरीने एक सुधारणा विधेयक मांडलें. यांत सभासदांची संख्या ३२० ठरविण्यांत आली होती. त्यांपैकी १५० वंशपारंपरिक पिअर्स असावेत. १५० पिअरेजच्या बाहेरील लोकांतून निवडलेले असावेत व बाकीचे राजघराण्यांतील पिअर्स, विधिविषयक पिअर्स व धर्मगुरु असावेत असें सुचविलें होतें. १९११ च्या कायद्यांतील तरतुदीनुसार अर्थविधेयका संबंधीचा निर्णय कॉमन्सच्या अध्यक्षाने न घेतां दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त सभेने घ्यावा, व सामान्य विधेयकाच्या बाबतींत लॉर्ड्सनी एकूण सभासदांच्या बहुमताने तीन वेळां विधेयक फेटाळल्यास नव्या हाउस ऑफ् कॉमन्सने निर्णय घ्यावा असें सुचविलें होतें. ही योजनाहि बारगळली.

१९३३ नंतर हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या सुधारणेकडे लक्ष द्यायला सरकारला वेळ मिळाला नाही. दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत तर कांहीच करणें शक्य नव्हतें. १९४५ मध्यें मजूर पक्षाला प्रथमच कॉमन्समध्यें निरपेक्ष बहुमत मिळालें. आणि य प्रश्नाला पुन्हा चालना मिळाली. एकेकाळीं तर मजूर पक्षाच्या कांही सभासदांनी हें सभागृहच नष्ट करावें असें म्हंटलें होतें. पण ॲटलीच्या नेतृत्वाखाली मजूर मंत्रिमंडळाने तसें कांही केलें नाही. पण १९११ च्या पार्लमेंट ॲक्ट मध्यें दुरुस्ती करून सामान्य विधेयकाला दोन वर्षें पर्यंत रोखून धरण्याचा अधिकार कमी करून एक वर्षावर आणला. हें विधेयक १९४७ मध्यें हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें मांडण्यांत आलें त्याच सुमाराला लॉर्ड सॅलिसबरीच्या अध्यक्षते खाली कॉंझर्व्हेटिव्ह पक्षाने नेमलेल्या एका समितीने सुधारणें विषयीं कांही योजना तयार करण्याचें कार्य सुरू केलें होतें. मजूर मंत्रिमंडळाने कॉंझर्व्हेटिव्ह पक्षाने सुचविलेल्या त्रिपक्षीय परिषदेंत भाग घेण्याला संमति दिली. त्या प्रमाणें त्रिपक्षीय परिषद् होऊन पुढील मुद्यांवर एकमत झालें—(१) द्वितीय सभागृह प्रथम सभागृहाचें प्रतिस्पर्धि असूं नये; तें पूरक असावें. म्हणून सध्याच्या सभागृहांत योग्य ती सुधारणा करावी. नव्या धर्तीचें द्वितीय सभागृह तयार करूं नये. (२) दुरुस्ती नंतर हाउस ऑफ् लॉर्ड्समध्यें कोणत्याहि एका पक्षाला कायमचें बहुमत मिळूं नये अशी त्याची रचना करावी. (३) सध्या असलेला सभागृहांत बसण्याचा व मतदान करण्याचा वंशपारंपरिक हक्क नष्ट करण्यांत यावा. (४) सभासदांना 'लॉर्डस ऑफ् पार्लमेंट' म्हणण्यांत यावें व त्यांची निवड पिअर्स मधून किंवा सामान्य जनांतून त्यांनी केलेल्या लोकसेवेसाठी किंवा वैयक्तिक गुणविशेषासाठी करण्यांत यावी. (५) स्त्रियांनाहि पुरुषां प्रमाणें पार्लमेंटचे लॉर्ड्स नेमता यावें. (६) सभागृहांत कांही सार्वभौमाचे वंशज, धर्मगुरु, व विधिविषयक लॉर्ड्स समाविष्ट करण्याची तरतूद असावी. (७) सभासदांना कांही वेतन देण्यांत यावें. (८) जे पिअर्स पार्लमेंटचे लॉर्ड्स नसतील त्यांना कॉमन्सच्या निवडणुकीला उभे राहण्याची व त्या निवडणुकींत मतदान करण्याची परवानगी असावी, (९) जे सभासद आपलीं कार्यें करीत नसतील किंवा इतर रीतीने अयोग्य झाले असतील त्यांना अपात्र ठरविण्याची कांही तरी तरतूद करावी.

सभागृहाच्या रचने संबंधी वरील प्रमाणे एकमत झालें, पण सभागृहाच्या अधिकारांच्या बाबतींत मात्र एकमत होऊं शकलें नाही. त्यामुळे परिषदेचें कार्य बंद पडलें. दरम्यान १९११ च्या कायद्याला दुरुस्ती करणारा कायदा मजूर मंत्रिमंडळाने मान्य करून घेतला व त्याने या प्रश्नाकडे पाठ फिरविली. १९५१ च्या सार्वत्रिक निवडणुकांच्या वेळीं कांझर्व्हेटिव्ह पक्षाने 'आपलें सरकार स्थापन

झाल्यास हाऊस ऑफ् लॉर्ड्सची सुधारणा करूं' असें आश्वासन दिलें. पण गेलीं ९ वर्षें त्या पक्षाचें सरकार अधिकारारूढ असूनहि तें आश्वासन अद्याप पूर्ण करण्यांत आलें नाही.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची उपयुक्तता व भवितव्य

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची सुधारणा करण्याचे प्रयत्न गेलें एक शतक सुरू आहेत. पण एकाहि प्रयत्नाला यश आलें नाही. खरोखरीच हा प्रश्न इतका कठीण आहे काय ? इंग्लिश लोकां सारख्या राज्यकलेंत निष्णात असलेल्या लोकांना समाधानकारक द्वितीय सभागृह तयार करतां येत नाही काय ? या प्रश्नांचीं उत्तरें देणेहि सोपें नाही. इंग्रज हे राज्यकलेंत निष्णात आहेत म्हणूनच त्यांना हा प्रश्न कठीण वाटतो. केवळ प्रयोग करीत राहण्याची त्यांची प्रवृत्ति नाही. प्रो. मन्रोने म्हंटल्या प्रमाणे इंग्रज मनुष्य त्याला परिचित असलेले दोष सहन करतो, अपरिचित गोष्टींच्या मागे लागत नाही. फ्रान्सने अनेक प्रयोग केले. त्यामुळे शासनाचें स्थैर्य नाहीसें झालें. तसें करण्याची इंग्रजांची इच्छा नाही.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या बाबतींत दोन गोष्टी करतां येण्या सारख्या आहेत. एक, तें सभागृहच नष्ट करणें. दुसरी, त्यांत सुधारणा करणें. पहिली गोष्ट करण्याच्या बाजूने बहुमत नाही. कारण एक तर इंग्रजांना परंपरागत संस्था, रूढि वगैरे सोडवत नाहीत म्हणून ते या गोष्टीस तयार होत नाहीत. क्रॉम्वेलने हाऊस ऑफ् लॉर्ड्सला नष्टच केलें होतें. पण राजपदा बरोबरच त्याचीहि पुनःस्थापना करण्यांत आली. हाउस ऑफ् लार्ड्सला नष्ट करण्याच्या बाबतींत केवळ भावनेचाच प्रश्न नाही. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची कांही उपयुक्तताहि आहे. ब्राइस समितीने द्वितीय सभागृहाचीं चार प्रकारचीं कार्यें असतात असें आपल्या प्रतिवृत्तांत म्हंटलें आहे. विधेयकांचें परीक्षण करणें व त्यांत बदल सुचविणें, ज्या विधेयकांच्या बाबतींत मतभेद नाहीत अशा विधेयकांचा प्रारंभ करणें, विधेयकांना त्यांच्या संबंधी लोकमत पूर्णपणें व्यक्त होई पर्यंत, रोखून धरणें, आणि परराष्ट्रीय धोरण वगैरे सारख्या महत्वाच्या प्रश्नांवर संपूर्ण आणि स्वतंत्र चर्चा करणें; अशीं चार महत्वाचीं कार्यें हाऊस ऑफ् लॉर्ड्सला करतां येतात. म्हणून द्वितीय सभागृहाची आवश्यकता आहे.

सध्याच्या स्वरूपांत असलेलें हाउस ऑफ् लॉर्ड्स रचनेच्या दृष्टीने सदोष आहे, पण अधिकारांच्या दृष्टीने हवें तसेंच आहे. केवळ कालहरणाचा अधिकार ह्या सभागृहाला आहे. येवढा तरी अधिकार द्वितीय सभागृहाला असणें आवश्यकच आहे. या अधिकाराचा उपयोग चांगल्या तऱ्हेने होतो असेंहि दिसतें.

१९५८ मध्यें हाउस ऑफ् कॉमन्सने कांही गुन्ह्यांच्या बाबतींत फाशीची शिक्षा रद्द करणारें खाजगी सभासदाचें विधेयक सम्मत केलें. अगदी अल्प बहुमताने तें मंजूर झालें होतें. याचा अर्थ त्या प्रश्नावर लोकमत कांटेकोरपणे विभागलें आहे असा होतो. अशा वेळीं पुन्हा एकदा त्या प्रश्नाचा विचार करणें आवश्यक असतें. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सने तें विधेयक नामंजूर करून तशी संधि राष्ट्राला दिली. अशा वेळीं द्वितीय सभागृहाचें हेंच कर्तव्य असतें व लॉर्डानी तें केलें.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे बहुसंख्य सभासद कोणत्याहि दृष्टीने कॉमन्सच्या सभासदांहून कमी प्रतीचे नसतात. त्यांपैकी बरेच सभासद पूर्वी कॉमन्समध्यें बसलेले असतात. कॉमन्सच्या एका सभासदाने असें म्हंटल्याचें सांगतात की एका संध्याकाळीं तो लॉर्डांच्या सभागृहांत गेला असता तिथे बसलेल्या तीस लॉर्डांपैकीं प्रत्येकजण त्याच्या बरोबर कॉमन्समध्यें पूर्वी बसलेला होता. याचा अर्थ असा की हाउस ऑफ् लॉर्डसचे सभासद योग्यतेच्या दृष्टीने कॉमन्सच्या सभासदांच्या बरोबरीचे असतात. किंबहुना अनुभवाच्या बाबतींत वरच्या प्रतीचे असतात. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मधील चर्चा व वादविवाद सुद्धा चांगल्या दर्जाचे असतात. अयोग्य पिअर्स बहुधा हजरच राहात नाहीत. हजर राहिल्यास चर्चेत भाग घेत नाहीत. त्यामुळे केवळ योग्य व अनुभवी सभासदच भाषणें करतात व चर्चेत भाग घेतात. म्हणून या मुद्यांवरहि हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचें महत्व कमी मानतां येत नाही. अशा प्रकारें हें सभागृह एक कूट प्रश्न होऊन बसलें आहे.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्स नष्ट करण्याचा प्रश्न अशा रीतीने निकालांत निघाल्या नंतर त्यांच्यांत सुधारणा करण्याचाच प्रश्न शिल्लक राहतो. तोच प्रयत्न गेलीं शंभर वर्षें होत आहे. सुधारणा करण्याच्या बाबतींत मुख्य अडचण अधिकारांच्या स्वरूपाची आहे. १९११ व १९४९ च्या कायद्यांनी जेवढे अधिकार लॉर्डाकडे ठेवले आहेत त्यांच्या वर जाण्याची मजूर पक्षाची तयारी नाही. कांझव्हेंटिव्ह पक्ष सभागृहाची पुनर्रचना करून १९११ व १९४९ च्या कायद्यांत दुरुस्ती करूं इच्छितो. त्यामुळे दोन्ही पक्षांत एकमत होत नाही. सध्याचें सभागृह रचनेच्या दृष्टीने सदोष असले तरी अधिकारांच्या बाबतींत मजूर पक्षाला हवें तसें आहे. त्याची पुनर्रचना केल्यास जादा अधिकार द्यावे लागतील की काय याची त्याला भीति वाटते. म्हणूनच कदाचित् १९५३ मध्यें कॉंझव्हेंटिव्ह पक्षाने सुचविलेल्या सर्व पक्षीय परिषदेंत भाग घेण्याला मजूर पक्षाने नकार दिला. प्रो. मन्रोने म्हंटल्या प्रमाणे लॉर्डाची बलहीनताच त्यांचें बल आहे.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची सुधारणा कोणत्या तत्त्वानुसार करावी याची चर्चा ग्रीव्हसने केली आहे. त्याने तीन तत्त्वें सांगितलीं आहेत. (१) पार्लमेंटच्या

लॉर्डांची निवड हाउस ऑफ् कॉमन्सने आपल्या पहिल्या अधिवेशनाच्या पहिल्या महिन्यांत करावी व लॉर्डांनी कॉमन्सच्या विसर्जना पर्यंत त्या जागीं राहावें. (२) हाउस ऑफ् कॉमन्समध्यें असलेल्या प्रत्येक पक्षाने त्या सभागृहांतील आपल्या संख्येच्या अर्धे सभासद लॅर्ड्सासाठी निवडावेत आणि (३) हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाने या निवडणुकीची पद्धत ठरवावी.

ऑग आणि झिक यांनीहि हाउस ऑफ् लॉर्ड्सची सुधारणा कशी करता येईल याची चर्चा केली आहे. त्यांच्या मतें (१) रोजबेरी कमिटीने सुचविलेलें 'केवळ पिअर असल्यामुळे सभागृहांत बसतां येऊं नये' हें तत्त्व स्वीकारावें; (२) वंशपारंपरिक पिअर्सनी आपल्यांतून कांही प्रतिनिधि निवडावेत; आणि (३) राजकारणांतील अनुभव, कायद्याचें ज्ञान इत्यादि कारणांसाठी कांही आजीव किंवा निश्चित कालमर्यादा असलेले पिअर्स निवडावेत. त्यांच्या मतें रचनेच्या प्रश्ना पेक्षा अधिकारांचा प्रश्न महत्वाचा व गुंतागुंतीचा आहे. नवीन पुनर्रचित हाउस ऑफ् लॉर्ड्स जास्त अधिकारांची मागणी करील. पण ते न देतां त्याला द्वितीय दर्जाचें सभागृहच ठेवावें.

वरील सर्व गोष्टींचा विचार केला असतां हा प्रश्न मुख्यतः अधिकारांचा प्रश्न आहे असें दिसतें. पण एकदा द्वितीय सभागृहाला केवळ कालहरणाचे अधिकार असावेत हें तत्त्व मान्य केल्यानंतर हाउस ऑफ् लॉर्ड्समध्यें सुधारणा करणें कठीण जाऊं नये. सुधारणा केल्या नंतर आज इंग्रज लोक म्हणातात त्याप्रमाणे 'the House of Commons represents every body, and the House of Lords represents no-body' असें म्हणावें लागणार नाही.

हाउस ऑफ् कॉमन्स हें ब्रिटिश पार्लमेंटचें प्रथम सभागृह आहे. कालानुक्रमें तें दुसऱ्या नंबरचें सभागृह आहे. कारण मुळांत एकच सभागृह होतें व तें लॉर्डांचें होतें. त्या सभागृहांतच, १२१३ मध्यें, जॉन राजाने कांही नाइटस्ना उपस्थित राहण्यासाठी पाचारण केलें. सायमन डी मॉंटफर्टने १२६५ मध्यें सामान्य जनाच्या प्रतिनिधींना थोडया मोठया प्रमाणांत सभेला हजर राहण्यासाठी बोलावलें. पहिल्या एडवर्डने १२९५ मध्यें 'मॉडेल पार्लमेंट' बोलावलें तेव्हां पासून सामान्य जनांचे प्रतिनिधि मोठया संख्येने व नियमितपणे पार्लमेंटच्या सभेसाठी हजर राहूं लागले. शेवटीं चौदाव्या शतकाच्या मध्यावर सामान्य जनांच्या प्रतिनिधींनी स्वतंत्र सभागृहांत बसण्याचा निर्णय घेतला व हाउस ऑफ् कॉमन्स अस्तित्वांत आलें. अशा रीतीने मूळ सभागृहांतून फुटून निघून बनलेलें हें सभागृह आहे. म्हणून कालक्रमाने हें द्वितीय आहे पण अधिकारांच्या व महत्वाच्या दृष्टीने याचा दर्जा जास्त असल्यामुळे याला प्रथम सभागृह म्हणतात.

हाउस ऑफ् कॉमन्स हें प्रातिनिधिक सभागृह आहे. सामान्य जनांचे प्रतिनिधि ह्या सभागृहांत बसतात. याचा अर्थ असा नव्हे की प्रारंभा पासून हें सभागृह प्रातिनिधिक स्वरूपाचें होतें. अगदी अलीकडे म्हणजे १९२८ मध्यें त्याला खरें प्रातिनिधिक स्वरूप प्राप्त झालें. त्यांतहि कांही वैगुण्यें होतींच; तीं १९४८ मध्यें दूर करण्यांत आलीं. चौदाव्या शतकाच्या मध्यावर हाउस ऑफ् कॉमन्स अस्तित्वांत आलें तेव्हां त्याच्यांत व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें फरक हा होता की पहिल्यांत बसणारे प्रतिनिधि सामान्य जनांतून निवडलेले असत व त्यांची कालमर्यादा ठरलेली असे, आणि दुसऱ्यांतील सभासद धनवान व वंशपरंपरेने बसणारे असत. 'सामान्य जनांतून निवडलेलें' या शब्द प्रयोगांतील 'निवडलेले' या शब्दानेहि घोटाळा होण्या सारखा आहे. आजच्या अर्थाने त्या काळीं निवडणूक होत नव्हती व सार्वत्रिक मताधिकाराची पद्धतहि नव्हती. मताधिकार अतिशय मर्यादित होता व फक्त कांही जमीन मालकांनाच मताधिकार होता. पंधराव्या शतकाच्या प्रारंभीं ही परिस्थिति होती, ती एकोणिसाव्या शतकाच्या प्रारंभा पर्यंत कायम राहिली. मताधिकाराच्या पद्धतीचा कसा विकास होत गेला याचा थोडक्यांत इतिहास पाहाणें आवश्यक आहे.

मताधिकाराच्या पद्धतीचा इतिहास

सहाव्या हेन्रीच्या कारकीर्दीत १४३० मध्यें एक कायदा करण्यांत येऊन त्या कायद्याने वार्षिक कमींत कमी ४० शिलिंग भाडेपट्टी येईल इतकी जमीन ज्याच्या जवळ असेल त्या पुरुष रहिवाश्यांना मताधिकार देण्यांत आला. अशा मताधिकार प्राप्त लोकांची संख्या जेमतेम तीन लाख होती. मतदारांची हीच संख्या १८३२ मध्यें पहिला सुधारणा कायदा होई पर्यंत थोडया अधिक फरकाने कायम होती. याला कोणत्याहि अर्थाने लोकशाही म्हणतां येत नाही. जॉन लॉकने १६९० मध्येंच 'मताधिकाराच्या ह्या अन्याय्य वाटणी' बद्दल नापसंती व्यक्त केली होती. पण १७६५ मध्यें ब्लॅकस्टनने व १७९० मध्यें एडमंड बर्कने प्रचलित पद्धतीची स्तुति करून ती अतिशय योग्य आहे असें म्हंटलें होतें. धाकटया पिट्ने मात्र हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें (१७८३) बोलतांना प्रांजळपणें मान्य केलें की हाउस ऑफ् कॉमन्स हें ब्रिटिश लोकांचें प्रतिनिधित्व करीत नाही. पिट्च्या ह्या स्पष्टोद्गाराचें स्वागत करणारे लोक त्या वेळीं तयार झाले होते. सुधारणेची चळवळ मूळ धरीत होती. फ्रेंच राज्यक्रांति आणि नेपोलियनशीं युद्ध या घटना आड आल्या नसत्या तर त्या शतकाच्या शेवटींच कांही तरी सुधारणा झाली असती. पण १८३० पर्यंत कांही होऊं शकलें नाही. १८३० मध्यें टोरी (कॉंझर्व्हेटिव्ह) पक्षाचें सरकार जाऊन व्हिग् (लिबरल्) पक्षाचें मंत्रिमंडळ अर्ल ग्रे च्या नेतृत्वाखाली अधिकारारूढ झालें. व्हिग् पक्षांतील अनेक लोक वरिष्ठ वर्गा पैकी असले तरी थोडी फार सुधारणा करण्याला त्या पक्षाची तयारी होती. म्हणून १८३२ मध्यें सुप्रसिद्ध सुधारणा कायदा करण्यांत आला.

१८३२ चा सुधारणा कायदा :—हा कायदा अतिशय महत्वाचा आहे. या कायद्याने एकदम लोकशाही स्थापन केली नाही, पण शासनाला लोकशाहीच्या मार्गावर आणून सोडलें. या कायद्याने मताधिकार प्राप्त होण्यासाठी आवश्यक असलेल्या पात्रतेंत समानता आणली. कोणत्याहि मालमत्तेच्या भाडेपट्टीवर पात्रता अवलंबून ठेवण्यांत आली. भाडेपट्टीची रक्कम कमी करीत गेल्यास जास्त जास्त लोकांना मताधिकार मिळेल व ती अट रद्द केल्यास सर्वांनाच मताधिकार मिळेल अशी परिस्थिति निर्माण झाली. या कायद्याने सुमारे पांच लाख नवीन लोकांना मताधिकार सिळाला. मतदारांची संख्या पूर्वीच्या दुप्पट झाली. या कायद्याने आणखी एक सुधारणा केली. हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें जागांची वाटणी कोणत्याहि निश्चित तत्वांवर करण्यांत आलेली नव्हती. कांही भागांना प्रतिनिधित्वच नव्हतें तर कांहींना प्रमाणा बाहेर प्रतिनिधित्व मिळालें होतें. ह्या कायद्याने १५० जागांचीं फेरवाटणी केली व प्रत्येक भागाला एक तरी प्रतिनिधि मिळेल अशी

व्यवस्था केली. मताधिकाराला पात्र असलेल्यांची नोंदणी करण्याची पद्धतहि या कायद्यानेच सुरू केली.

१८६७ चा सुधारणा कायदा :— १८३२ च्या कायद्याने बरीच सुधारणा केली असली तरी पुष्कळांचें त्यामुळे समाधान झालें नाही. 'चार्टिस्ट्स' म्हणविणाऱ्या एका सुधारणावादी गटाने आणखी सुधारणेसाठी जोराची चळवळ सुरू केली. त्यांच्या सहा मागण्या होत्या—सार्वत्रिक मताधिकार पद्धति, समान निर्वाचन क्षेत्र, गुप्त मतदान पद्धति, वार्षिक निवडणुका, सभासदत्वासाठी असलेली संपत्ति अट नष्ट करणें व कॉमन्सच्या सभासदांना वेतन देणें. या मागण्या चार्टिस्टांनी केल्या होत्या याचा अर्थ या गोष्टी तेव्हां नव्हत्या हें उघड आहे. त्यांच्या चळवळीचा परिणाम म्हणून १८५८ मध्यें सभासदत्वासाठी आवश्यक असलेली संपत्तीची अट नष्ट करण्यांत आली, आणि १८६७ च्या सुधारणा कायद्याने मोठ्या प्रमाणावर शहरी कामगारांना मताधिकार दिला. त्यामुळे सुमारे १० लक्ष नवीन लोकांना मताधिकार मिळाला. जागांचीहि फेरवाटणी केली.

१८६७ ते १८८५ या काळांत मताधिकारा संबंधी बरेच कायदे करण्यांत आले. १८७२ मध्यें गुप्त मतदानाची पद्धत सुरू करण्यांत आली. मतदान एक आठवडाभर चालूं राहात असे, ती पद्धत बंद करून एकाच दिवसांत एका निर्वाचन क्षेत्रांतील मतदान आटोपण्याची पद्धत सुरू करण्यांत आली. १८८३ मध्यें निवडणुकांत वापरण्यांत येणाऱ्या वाममार्गाना आळा घालणारा कायदा करण्यांत आला. १८८४ मध्ये पुन्हा मताधिकाराचा विस्तार झाला व १८८५ मध्यें पुन्हा जागांची फेर वाटणी झाली.

१८८४ चा लोकप्रतिनिधित्वाचा कायदा :— १८६७ च्या सुधारणा कायद्याने शहरी कामगारांना मताधिकार दिला होता. पण ग्रामीण भागांतील कृषि कामगार व खाण कामगार यांना मताधिकार मिळाला नव्हता. तो १८८४ च्या लोकप्रतिनिधित्वाच्या कायद्याने देण्यांत आला. ग्लॅडस्टनने मांडलेलें हें विधेयक असल्यामुळे लॉर्डांनी एकदा तें फेटाळून लावलें होतें. पण जागांची फेर वाटणी करण्याचें आश्वासन ग्लॅडस्टन मंत्रिमंडळा कडून घेऊन त्यांनी तें मंजूर केलें. त्या प्रमाणे १८८५ मध्यें जागांची फेर वाटणी करण्यांत आली. १८८४ च्या कायद्याने मतदारांची संख्या दुप्पट केली.

१८८४–८५ च्या कायद्यापासून तों १९१८ च्या कायद्या पर्यंत निवडणुकीच्या पद्धतींत कोणताहि बदल झाला नाही. १९१८ पर्यंत प्रत्येक जण नागरिक म्हणून मत देत नसे, तर जमीन, घर किंवा उद्योग व्यवसायाचें ठिकाण यांचा

मालक किंवा वापर करणारा म्हणून मत देत असे. त्याचा मताधिकार नागरिकत्वार अवलंबून नव्हता; त्याच्या सांपत्तिक परिस्थितिवर आधारलेला होता. विसाव्या शतकाच्या प्रारंभा पासून या पद्धतींत सुधारणा करण्याची भाषा सुरू झाली. पहिल्या महायुद्धाने या प्रश्नाला विशेष चालना दिली. सैन्य भरतीमुळे, नवीन उद्योगधंद्यांमुळे व इतर कारणांनी युद्धकाळांत लोकवस्तीचें प्रमाण अगदी बदलून गेलें. जुन्या कायद्यानुसार निवडणुका केल्यास अतिशय हास्यास्पद झालें असतें म्हणून १९१६ मध्यें पार्लमेंटने हा प्रश्न हातीं घेतला व एक 'स्पीकर्स कॉन्फरन्स' नेमली. कॉमन्सचा स्पीकर ह्या परिपदेचा अध्यक्ष होता म्हणून हें नांव परिषदेला मिळालें. ह्या परिषदेने १९१७ मध्यें आपल्या शिफारशी पार्लमेंटला सादर केल्या व त्यांवर आधारलेला लोकप्रतिनिधित्वाचा कायदा १९१८ मध्यें सम्मत करण्यांत आला.

१९१८ चा लोकप्रतिनिधित्वाचा कायदा :—हा कायदा अनेक दृष्टींनी महत्वाचा आहे. तत्पूर्वी अस्तित्वांत असलेले वरेच दोष या कायद्याने काढून टाकले, मुख्य म्हणजे मताधिकार सांपत्तिक योग्यतेवर अवलंबून न ठेवतां नागरिकत्वावर अधिष्ठित करण्यांत आला. या कायद्याने प्रत्येक पुरुष ब्रिटिश नागरिक, ज्याचें वय २१ वर्षें किंवा अधिक असेल, जो कोणत्याहि कायद्याने अपात्र ठरविलेला नसेल, आणि कमींत कमी तीन महिने एखाद्या निर्वाचन क्षेत्रांत राहिलेला असेल, त्याला निर्वाचन क्षेत्रांत मताधिकार प्राप्त होईल. दुसऱ्या एखाद्या मतदार क्षेत्रांत त्याचें घर किंवा व्यवसायाचें ठिकाण किंवा इतर कांही संपत्ति असेल तर त्याहि निर्वाचन क्षेत्रांत, रहिवास न करतां, तो मत देऊं शकतो. म्हणजे एक पुरुष ब्रिटिश नागरिक दोन मतें देऊं शकतो. १९१८ पूर्वी तर एक नागरिक अनेक ठिकाणीं मतें देऊं शकत असे. कुठे त्याचें घर, कुठे त्याची कचेरी, कुठे कारखाना तर कुठे दुसरें घर अशा प्रकारें ज्या ज्या निर्वाचन क्षेत्रांत त्याची मालमत्ता असेल त्या त्या निर्वाचन क्षेत्रांत तो मतदान करूं शकत असे. १९१८ च्या कायद्याने फक्त दोनच मतें देण्याचा अधिकार ठेवला.

या कायद्याने स्त्रियांना समान मताधिकार दिला नाही. समान मताधिकाराची चळवळ स्त्रियांनी फार पूर्वी पासून सुरू केली होती. सफ्रेजेट् चळवळ म्हणून ती प्रसिद्ध आहे. जॉन स्टुअर्ट मिल्ने १८६७ च्या कायद्यांत स्त्रियांना मताधिकार देण्याचें कलम समाविष्ट करून घेण्याचा प्रयत्न केला, पण त्यांत यश आलें नाही. १९१८ च्या कायद्याने स्त्रियांना मताधिकार दिला, पण तो वेगळ्या तत्त्वावर अधिष्ठित करण्यांत आला. ब्रिटिश प्रजाजन असलेल्या, कमींत कमी ३० वर्षें वयाच्या प्रत्येक स्त्रीला, ती किंवा तिचा पति, स्थानिक सरकारच्या निवडणुकां मध्यें, वार्षिक पांच पौंड भाडें येऊं शकणाऱ्या मालमत्तेचा वापर

करणारे या नात्याने, मतदार असल्यास, पार्लमेंटच्या निवडणुकींत मताधिकार देण्यांत आला. म्हणजे स्त्रियांच्या बाबतींत मालमत्तेची अट कायम ठेवण्यांत आली. मालमत्तेच्या आधारावर एखादी स्त्री स्थानिक संस्थांच्या निवडणुकींत भाग घेऊं शकत असेल व तिचें वय कमीत कमी ३० वर्षांचें असेल तर ती पार्लमेंटच्या निवडणुकींत मतदान करूं. शकत असे. असें असूनहि या कायद्याने ८५ लक्ष स्त्रियांना मताधिकार मिळाला. एकूण मतदारांची संख्या २ कोटि १३ लक्ष झाली.

हा कायदा मुख्यत: मताधिकारा संबंधीचा असला तरी याने कॉमन्स मधील जागांची संख्या ६७० वरून ७०७ वर नेली व निर्वाचन क्षेत्रांची पुनर्रचना केली. बरो व काउंटी निर्वाचन क्षेत्रांतील फरक नाहीसा केला.

१९२८ चा समान प्रतिनिधित्वाचा कायदा :—स्त्रियांना पुरुषांहून वेगळ्या तत्त्वानुसार मताधिकार देण्यांत आला होता. ती एक तात्पुरती योजना होती. युद्धामुळे पुरुष लोकसंख्येची अतोनात हानी झाली होती व सर्व स्त्रियांना मताधिकार दिल्यास त्यांचीच बहुसंख्या होईल म्हणून स्त्रियांना वेगळ्या पद्धतीने कांहीशा मर्यादित स्वरूपांत मताधिकार देण्यांत आला होता. हा भेद कायमचा टिकेल हें शक्यच नव्हतें. १९२८ मध्यें एक कायदा करून पुरुष व स्त्री मतदारांतील पात्रते विषयींचा फरक नाहीसा करण्यांत आला. सर्व दृष्टींनी पुरुषांच्या बरोबरीने स्त्रियांना मताधिकार देण्यांत आला. तीस वर्षांची वयोमर्यादा कमी करून २१ वर्षांवर आणण्यांत आली व मालमत्तेची अट नाहीशी करण्यांत आली. खऱ्या अर्थाने सार्वत्रिक मताधिकार पद्धति अस्तित्वांत आली. या कायद्याने ५० लक्ष नवीन स्त्रियांना मताधिकार मिळाला व पुरुषांपेक्षां स्त्री मतदारांची संख्या २० लक्षाने जास्त झाली. एकूण मतदारांची संख्या २ कोटि ८० लक्ष म्हणजे एकूण लोकसंख्येच्या साठ टक्के झाली. १८३१ मध्यें हें प्रमाण फक्त ४ टक्के होतें. १९५१ मध्यें मतदारांची संख्या ३,४९,१४,११२ होती.

१९४८ चा लोकप्रतिनिधित्वाचा कायदा :—ह्या कायद्याने शेवटचा राहिलेला दोष काढून टाकला. १९१८ च्या कायद्याने एका व्यक्तीला दोनहून अधिक मतें देतां येणार नाहीत असें केलें होतें. पण एका व्यक्तीने दोन मतें देणें सुद्धा लोकशाहीच्या तत्त्वा विरुद्ध आहे. ही पद्धत नष्ट करावी या संबंधीची चळवळ सुरू होतीच. पण लिबरल् पक्षाचा ऱ्हास झाल्यामुळे ती सुधारणा लवकर अमलांत येऊं शकली नाही. सुमारे ५ लक्ष लोक दोन मतें देऊं शकत असत. त्यां पैकी बहुसंख्य कांझर्व्हेटिव्ह पक्षाचे सभासद होते. त्यामुळे तो पक्ष या बाबतींत उदासीन होता. मजूर पक्षाला निरपेक्ष बहुमत १९४५ मध्यें मिळालें व त्याने ताबडतोब

बहुमतदानाची पद्धत नष्ट करणारा कायदा केला. १९४८ च्या ह्या कायद्याने 'एक व्यक्ति एकाहून अधिक निर्वाचन क्षेत्रांत मतदान करूं शकणार नाही' अशा आशयाच्या एका कलमाने हा दोष नाहीसा केला. आता 'एक व्यक्ति एक मत' हें तत्त्व इंग्लंडांत अमलांत आहे. ह्याच कायद्याने निर्वाचन क्षेत्रांतील रहिवासा संबंधाच्या अटींतहि थोडा बदल केला आहे.

प्रचलित व्यवस्था :--वरील सर्व कायद्यांचा परिणाम म्हणून मताधिकाराची जी व्यवस्था इंग्लंडांत आज प्रचलित आहे ती अशी--पुरुष व स्त्री यांना समान मताधिकार आहे. एकवीस किंवा अधिक वर्षे वयाच्या, स्त्रीला किंवा पुरुषाला कायदेशीर अपात्रता नसल्यास, आपोआप मताधिकार प्राप्त होतो. ज्या निर्वाचन क्षेत्रांत मत द्यावयाचें असेल त्या क्षेत्रांत १५ मार्च ते २ ऑक्टोबर या काळांत होणाऱ्या निवडणुकी साठी तत्पूर्वीच्या २० नोव्हेंबर रोजीं, व १ ऑक्टोबर ते १६ मार्च या काळांत होणाऱ्या निवडणुकी साठी तत्पूर्वीच्या १५ जून रोजीं, मतदाराने रहिवास केला असला पाहिजे. उत्तर आयर्लंडसाठी वेगळ्या तारखा आहेत. निर्वाचन क्षेत्रांत कमींत कमी तीन महिने वास्तव्य केलें असलें पाहिजे आणि मतदार ब्रिटिश प्रजाजन असला पाहिजे. हा अधिकार राष्ट्रकुलांतील देशांचे जे नागरिक इंग्लंडांत वास्तव्य करीत असतील त्यांनाहि प्राप्त होतो.

मताधिकारापासून पुढील प्रकारच्या लोकांना वंचित करण्यांत आलें आहे--अपराधी, वेडे, दिवाळखोर, अल्पवयी, परकीय आणि पिअर्स. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे सभासद नसलेल्या आयरिश पिअर्सना मात्र मताधिकार आहे. निवडणुकींत वाममार्गाचा अवलंब केल्यामुळे ज्यांना न्यायालयांनी शिक्षा दिली असेल त्यांचाहि मताधिकार नष्ट होतो.

निर्वाचन क्षेत्रें

निर्वाचन क्षेत्र म्हणजे मतदारांची कांही विशिष्ट संख्या असलेला प्रादेशिक विभाग. शासकीय विभागाशीं तो जुळेलच असें नाही. एका शासकीय विभागांत एकाहून अधिक निर्वाचन क्षेत्रें असूं शकतात. त्याच प्रमाणे शासकीय विभाग लहान असतील तर एका निर्वाचन क्षेत्रांत त्यांची संख्या एकाहून जास्त असूं शकते. अशा तऱ्हेची निर्वाचन क्षेत्रें तयार करून त्यांच्या मधून प्रतिनिधि निवडून घेण्याची पद्धत अलीकडे सर्वच देशांत प्रचलित झाली आहे. अशा पद्धतीला प्रादेशिक प्रतिनिधित्वाची पद्धत म्हणतात. याच्या उलट व्यावसायिक प्रतिनिधित्वाची पद्धत असते. कांही देशांत ती रूढ आहे. या पद्धतिमध्यें प्रादेशिक विभागाला कांही महत्व नसतें. देशांतील विरनिराळ्या उद्योगधंद्यांना व व्यवसायांना प्रतिनिधित्व

देण्यांत येतें, उदाहरणार्थ जमीनदार, व्यापारी, कारखानदार, शिक्षक, इत्यादि. इंग्लंडांत, प्रारंभीं प्रतिनिधित्वाचा आधार व्यवसाय व उद्योगधंदे हेच होते. अर्थात् काउंटी व बरो या प्रादेशिक घटकांच्या आधाराने व्यवसायांना प्रतिनिधित्व देण्यांत येत असे. म्हणजे पूर्णपणे निर्भेळ व्यावसायिक प्रतिनिधित्वाचें तत्त्व इंग्लंडांत प्रचलित नव्हतें तरी 'प्रादेशिक-व्यावसायिक' असें तत्त्व रूढ होतें. एकोणिसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं देखील हीच परिस्थिति होती पण मताधिकाराचा विस्तार जस जसा होत गेला तस तशी परिस्थिति बदलत गेली. लक्षावधि नवे मतदार निर्माण झाले आणि त्यांच्या प्रचंड संख्येंत उद्योगधंदे व व्यवसाय यांचें प्रतिनिधित्व करणारे अल्पजन बुडून गेले. निर्वाचन क्षेत्रांना पूर्णपणें प्रादेशिक स्वरूप प्राप्त झालें. एका विशिष्ट प्रदेशांत राहणाऱ्या अनेकविध लोकांचें प्रतिनिधित्व करणारे प्रतिनिधि निवडण्यांत येऊं लागले. त्यांना कोणत्याहि एका व्यवसायाचे, उद्योगधंद्याचे किंवा वर्गाचे प्रतिनिधि म्हणणें अशक्य झालें. कारण सर्व प्रकारच्या लोकांनी त्याला निवडून दिलेलें असें म्हणून आपोआपच प्रादेशिक प्रतिनिधित्वाची पद्धत रूढ झाली. तीच आजहि कायम आहे.

निर्वाचन क्षेत्रांना प्रादेशिक स्वरूप प्राप्त झालें. प्रत्येक काउंटी किंवा बरो म्हणजे एक निर्वाचन क्षेत्र अशी इंग्लंडांत पद्धत होती. सामान्यतः सर्व निर्वाचन क्षेत्रें द्विसदस्यीय असत. प्रत्येक काउंटी किंवा बरोमधून, त्यांची लोकसंख्या कितीहि असो, दोन प्रतिनिधि निवडले जात असत. स्कॉटिश विद्यापीठांच्या निर्वाचनक्षेत्रांतून मात्र तीन प्रतिनिधि निवडण्यांत येत असत. १८३२ च्या सुधारणा कायद्याने कमी लोकसंख्या असलेल्या ३१ बरोंचा एकेक प्रतिनिधि कमी केला व त्या निर्वाचन क्षेत्रांना एक सदस्यीय केलें. तत्पूर्वी कांही थोडीं एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रें होतीं. त्यांच्या संख्येंत भर पडली. १८६७ च्या सुधारणा कायद्याने कांही उलट दिशेने चाल केली व १३ निर्वाचित क्षेत्रांना तीन तीन प्रतिनिधि दिले. मात्र १७८५ च्या जागांची पुनर्रचना करणाऱ्या कायद्याने एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्राचें तत्त्व पुढे नेलें आणि २३ बरोज खेरीज करून बाकीच्या सर्व काउंटीज् व बरोज् यांची विभागणी करून एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रें बनविलीं. तेव्हापासून एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रांची पद्धत दृढमूल झाली. पुढे फक्त कांही बरोज् व लंडन शहर एवढींच द्विसदस्यीय मतदार क्षेत्रें राहिलीं. १९४४ पर्यंत हीच परिस्थिति होती. १९४४ मध्यें एकूण ५९५ निर्वाचन क्षेत्रें होतीं. त्यां पैकी ५७६ एकसदस्यीय, १८ द्विसदस्यीय व एक (स्कॉटिश विद्यापीठें) त्रिसदस्यीय होतीं.

दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत लोकसंख्येंत फार मोठ्या प्रमाणावर अदलाबदल झाली. जुनीच निर्वाचन क्षेत्रें कायम ठेवून निवडणुकी केल्यास हास्यास्पद झालें असतें. सुमारें २० निर्वाचन क्षेत्रांची लोकसंख्या एक लक्षाच्या वर गेली

होती. १९४४ च्या कायद्याने त्यांचें विभाजन करून ४५ निर्वाचन क्षेत्रें बनविण्यांत आलीं त्यामुळे हाउस ऑफ् कॉमन्सची सभासदसंख्या ६१५ वरून ६४० वर गेली. १९४५ च्या निवडणुका या आधारावरच झाल्या. १९४५, १९४७ व १९४८ मध्यें निरनिराळे कायदे करून निर्वाचन क्षेत्रांची न्याय्य व समतोल पुनर्रचना करण्यांत आली. १९४८ च्या लोकप्रतिनिधित्वाच्या कायद्याने हाउस ऑफ् कॉमन्सची सभासद संख्या ६२५ निश्चित केली व तेवढींच एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रें बनविलीं. विद्यापीठांना असलेलें खास प्रतिनिधित्वहि नष्ट केलें. आता फक्त ६२५ एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रें आहेत. कोणतीहि गुंतागुंत नाही. काउंटी व बरो ही नांवें कायम आहेत. पण त्यांच्यांत भेद किंवा पक्षपात केला जात नाही. काउंटी निर्बाचन क्षेत्रें ग्रामीण भाग व बरोज् शहरी भाग दर्शवितात. प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांत सुमारे साठ हजार मतदार ठेवण्यांत आले आहेत. म्हणजे साठ हजारांना एक प्रतिनिधि असें प्रमाण झालें

निर्वाचन क्षेत्रांची व हाउस ऑफ् कॉमन्स मधील जागांची वेळोवेळीं फेर वाटणी करण्याची कांहीच स्थायी योजना पूर्वी नव्हती. पार्लमेंटच्या मताला येईल त्यावेळीं फेरवाटणी करण्यांत येत असे. तीनशे वर्षांत फक्त दोन वेळां—१८८५ व १९१८ मध्यें—फेरवाटणी करण्यांत आली होती. ही गोष्ट समाधानकारक नव्हती हें उघडच आहे. १९४८ च्या कायद्याने हा दोष दूर करण्यासाठी उपाय योजना केली आहे. स्थायी सीमा समित्या नेमण्यांत आल्या आहेत. त्या वेळोवेळीं होणारे बदल लक्षांत घेऊन निर्वाचन क्षेत्रांच्या सीमेंत करावयाचे बदल सुचवितील. त्यांच्या शिफारशीवरून आज्ञापत्र काढून तसा बदल सरकार करूं शकेल. हें आज्ञापत्र पार्लमेंटपुढे ठेवावें लागतें. पण पार्लमेंटला या लहानशा गोष्टीसाठी कायदा करण्याची आता गरज नाही. जेव्हां सर्वच निर्वाचन क्षेत्रांचा फेरविचार करायचा असेल तेव्हांच पार्लमेंटला कायदा करावा लागेल. अशा चार सीमा समित्या नेमण्यांत आल्या आहेत. इंग्लंड, वेल्स व मॉनमाउथशायर, स्कॉटलंड, आणि उत्तर आयर्लंड या चार भागासाठी प्रत्येकी एक अशा त्या काम करतील.

हाउस ऑफ् कॉमन्स मधील जागा

हाउस ऑफ् कॉमन्स मधील जागांची संख्या सारखी वाढत गेली आहे. वेल्स, स्कॉटलंड व आयर्लंड यांचे प्रतिनिधि कॉमन्समध्यें येत गेले त्या प्रमाणे सभासदांची संख्याहि वाढत गेली. बरींच वर्षे ही संख्या ६७० होती. १९१८ च्या लोकप्रतिनिधित्वाच्या कायद्याने ती आणखी वाढवून ७०७ करण्यांत आली. १९२२ मध्यें स्वतंत्र आयरिश राज्य स्थापन झाल्यामुळे आयरिश प्रतिनिधींची

संख्या १०५ वरून १३ वर आली त्या मुळे कॉमन्सची सभासद संख्याहि ६१५ वर आली. १९४४ पर्यत ती तशीच होती. १९४४ च्या कायद्याने ती तात्पुरती ६४० करण्यांत आली व शेवटीं १९४८ च्या कायद्याने ६२५ वर ती निश्चित केली गेली. ह्या कायद्याने ग्रेट ब्रिटन साठी ६१३ हून फार कमी व फार जास्त प्रतिनिधि नसावेत व उत्तर आयर्लंडसाठी १२ असावेत असें ठरविलें आहे. ग्रेट ब्रिटन साठी निश्चित केलेल्या ६१३ जागां मध्यें स्कॉटलंड साठी कमींत कमी ७१ व वेल्स साठी कमींत कमी ३५ जागा दिल्या पाहिजेत. या व्यवस्थेनुसार १९५० मध्यें जागांची वाटणी पुढील प्रमाणें होती--इंग्लंड ५०६, स्कॉटलंड ७१, वेल्स ३६ व उत्तर आयर्लंड १२, एकूण ६२५.

हाउस ऑफ् कॉमन्सची निवडणूक

हाउस ऑफ् कॉमन्स हें प्रातिनिधिक सभागृह आहे. सर्वसामान्य लोकांचे प्रतिनिधि ह्या सभागृहांत बसतात. प्रतिनिधि पाठविण्यासाठी वारंवार निवडणूक करावी लागते. हाउस ऑफ् कॉमन्स हें स्थायी सभागृह नसल्यामुळे त्याचें केव्हांहि विसर्जन होऊं शकतें. सामान्यतः पांच वर्षे हा सभागृहाचा कार्यकाल आहे. पण निवडणुका अनियमितपणें होतात. कारण पांच वर्षांचा कार्यकाल असला तरी तो पूर्ण होतोच असें नाही. बहुधा पांच वर्षांपूर्वीच सभागृहाचें विसर्जन होतें. कधी कधी तर वर्षातून एक निवडणूक झाली आहे. १९२२-२३-२४ या तिन्ही वर्षीं निवडणूक झाली. १९१० मध्यें तर दोन निवडणुका झाल्या. दोन्ही महायुद्धांच्या काळांत मात्र कॉमन्सचा कार्यकाल पांच वर्षां पलीकडे वाढविण्यांत आला होता. १९१० मध्यें निवडलेलें सभागृह १९१८ पर्यत, व १९३५ मध्यें निवडलेलें १९४५ पर्यंत अस्तित्वांत होतें. १९५० मध्यें निवडलेल्या सभागृहाचें १९५१ मध्यें विसर्जन करण्यांत आलें. पुढेहि दोन-अडीच वर्षांच्या अंतराने दोन निवडणुका झाल्या. अशा प्रकारें कॉमन्सच्या निवडणुका केव्हां होतील हें सांगता येत नाही. कधी कधी प्रधान मंत्री आपल्या सहकाऱ्यांच्या सल्ल्याने अकस्मात् निवडणुका घडवून आणतो. एखाद्या वेळीं राष्ट्राचें मत अजमावण्या करितां (१९१० मधील निवडणुका प्रमाणे), एखादे वेळीं कॉमन्सच्या मतांविरूद्ध लोकांचा कौल मागण्या करितां व एखादे वेळीं मंत्रिमंडळाला पुरेसा पाठिंबा नसल्यामुळे (१९५१ मधील निवडणुकी प्रमाणे) प्रधान मंत्री कॉमन्सचें विसर्जन करण्याचा सल्ला राजाला देतो असा सल्ला दिला की पार्लमेंटचें विसर्जन करण्यांत येतें व हाउस ऑफ लॉर्ड्सच्या सभासदांना नव्या पार्लमेंटसाठी व्यक्तिशः पाचारण केलें जातें आणि कॉमन्ससाठी निवडणुका करण्याच्या आज्ञा काउंटीज् व बरोज् यांच्या अधि-

काऱ्यांना पाठविण्यांत येतात. अशा आज्ञा पाठविण्यांत आल्या वेळे पासून निवडणुकीचा काळ सुरूं होतो तों मतमोजणी होऊन निकाल जाहीर होई पर्यंत चालूं राहतो.

निवडणुकीचो पद्धत:–सर्व जागांसाठी एक सदस्यीय प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रांतून, सार्वत्रिक मताधिकाराच्या तत्त्वानुसार, गुप्त मतदान पद्धतीने निवडणूक करण्यांत येते. निवडणुकीच्या कार्यक्रमांतील पहिला टप्पा म्हणजे उमेदवारांची नियुक्ति. प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांतून काँझर्वेटिव्ह, मजूर व लिबरल् पक्ष उमेदवार उभे करूं शकतात. इतर पक्षाचे व स्वतंत्र उमेदवारहि उभे राहूं शकतात. एका जागेसाठी कितीहि उमेदवार उभे राहूं शकतात. उमेदवार होण्यासाठी त्या निर्वाचन क्षेत्राचा रहिवासी असणें आवश्यक नाही. ग्लॅटस्टन निरनिराळ्या वेळीं पांच निर्वाचन क्षेत्रांतून निवडून आला होता. उमेदवार होण्यासाठी कायद्याने ठरवलेलें वय प्राप्त झालें असणें, ब्रिटिश प्रजाजन असणें व राजनिष्ठेची शपथ घेणें आवश्यक आहे. १९१८ च्या कायद्याने स्त्रियांनाहि सभासद होण्याचा अधिकार दिला आहे. ज्या निर्वाचन क्षेत्रांतून उमेदवार व्हायचें असेल त्या क्षेत्रांतील दहा रजिस्टर्ड मतदारांनी नांव सुचवावें लागतें. अशी सूचना-पत्रकें निवडणूक अधिकाऱ्यांच्या कार्यालयांत ठराविक वेळांत नेऊन द्यावीं लागतात. अर्जा सोबत १५० पौंडाची ठेव दाखल करावी लागते. अर्जांची छाननी होऊन उमेदवारांची नियुक्ति पक्की झाली म्हणजे निवडणूक प्रचाराला प्रारंभ होतो.

निवडणुकीचा प्रचार हा दुसरा टप्पा आहे. वास्तविक उमेदवारांची नियुक्ति पक्की होण्या पूर्वीच प्रचाराला प्रारंभ झालेला असतो. प्रत्येक पक्ष आपल्या कार्यक्रमाची माहिती देतो व दुसऱ्या पक्षाच्या कार्यक्रमांतील दोष दाखविण्याचा प्रयत्न करतो. निवडणुकींत पैशाचा वापर वाईट मार्गाने करण्यांत येऊं नये म्हणून प्रत्येक उमेदवाराने करावयाच्या खर्चाची मर्यादा निश्चित केलेली काहे. जास्तींत जास्त ४५० पौंड व प्रत्येक मतदारामागे काउंटी निर्वाचन क्षेत्रांत २ पेन्स व बरो निर्वाचन क्षेत्रांत १½ पेन्स खर्च करतां येतो. या खर्चाचे हिशेब दाखल करावे लागतात. ते बरोबर नसल्यास निवडणूक रद्द होते.

निवडणुकीचा तिसरा व महत्वाचा टप्पा म्हणजे मतदान. १९१८ पासून सर्व निर्वाचन क्षेत्रांत एकाच दिवशीं मतदान होतें. मतदान केंद्रें सकाळीं ९ ते रात्रीं ९ पर्यंत उघडीं असतात. मतपत्रिकेवर उमेदवारांचीं नांवें आद्याक्षराच्या क्रमाने त्यांच्या व्यवसाय व पत्त्यासह छापलेलीं असतात. ज्याला मत द्यायचें असेल त्याच्या नांवापुढे फुली करून सील बंद पेटींत मतपत्रिका टाकावी लागते. गुप्त मतदान पद्धतीनुसार कुणी कुणाला मत दिलें तें कळायला मार्ग नसतो. ज्या निर्वाचन

क्षेत्रांतून एकच उमेदवार उभा असेल तिथे मतदान होत नाही. तो अविरोध निवडून आल्याचें जाहीर करण्यांत येतें.

मतदान आटोपल्या नंतर मत मोजणीला प्रारंभ होतो. हा चौथा व शेवटचा टप्पा होय. प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांतील मतदान केंद्रावरील पेटया एका केंद्रस्थानीं आणण्यांत येतात व तिथे रिटर्निंग ऑफिसर उमेदवारांच्या किंवा त्यांच्या प्रतिनिधींच्या उपस्थितींत मतमोजणी करतो. ज्या उमेदवाराला जास्तींत जास्त मतें मिळालीं असतील तो निवडून आल्याचें जाहीर करण्यांत येतें. अशा रीतीने सर्व जागांचे निकाल जाहीर झाल्यावर पार्लमेंटच्या अधिवेशनाच्या दिवशीं (जो आधीच जाहीर झालेला असतो) नवीन सभासद सभागृहांत आपापल्या जागा घेतात आणि नवीन पार्लमेंट सुरूं होतें.

या पद्धतींतील दोष:—वर वर्णिलेली पद्धत पूर्णपणें निर्दोष नाही. १९४८ च्या लोकप्रतिनिधित्वाच्या कायद्याने ती जास्तींत जास्त निर्दोष करण्यांत आली आहे. पण कांही दोष अद्यापहि राहिले आहेत. पहिला दोष हा की सापेक्ष बहुमताच्या तत्त्वानुसार निवडणुकीचे निकाल जाहीर करण्यांत येतात. ज्या उमेदवाराला इतर उमेदवारांहून जास्त मतें पडलीं असतील तो विजयी होतो. एकूण मतांच्या अर्ध्याहून अधिक मतें पडलीं पाहिजेत असें बंधन नाही. दोनच उमेदवार उभे असतील तर हा दोष निर्माण होणार नाही. पण दोनहून जास्त उमेदवार उभे राहिल्यास एकाला निरपेक्ष बहुमत मिळेलच असें नाही. समजा अ, ब व क एका निर्वाचन क्षेत्रांतून उभे आहेत. अ ला ४० मतें पडलीं. ब ला ३५ व क ला २५ मतें पडलीं. या तिघांत अ ला सर्वांत जास्त मतें पडल्यामुळे तो निवडून येतो. पण एकूण १०० मतां पैकी ६० मतें त्याच्या विरुद्ध गेलेलीं असतात, फक्त ४० जणांनीच त्याला पाठिंबा दिलेला असतो. म्हणजे तो अल्प संख्यांचा प्रतिनिधि असूनहि निवडून येतो. अशीं पुष्कळ उदाहरणें घडतात. हा दोष दूर करण्यासाठी द्वितीय मतदानाची पद्धत स्वीकारतां येण्यासारखी आहे. फक्त पहिल्या व दुसऱ्या क्रमांकांच्या दोन उमेदवारांना स्पर्धेत ठेवून पुन्हा मतदान घ्यावें. त्यांत एकाला तरी निरपेक्ष बहुमत मिळेलच (समान मतें पडण्याची शक्यता आहे, पण फार कमी). त्याला विजयी म्हणून घोषित करावें.

दुसरा दोष असा की एखाद्या पक्षाला जितकीं मतें पडलीं असतील त्याच्या प्रमाणाबाहेर किंवा प्रमाणाहून कमी जागा कॉमन्समध्यें मिळतात. एखाद्या पक्षाचा उमेदवार फार थोडया मतांनी अनेक निर्वाचन क्षेत्रांत अयशस्वी होत गेला तर त्या पक्षाला प्रमाणत: जागा कमी मिळतात व दुसऱ्या पक्षाला जास्त मिळतात. एखाद्या पक्षाचे उमेदवार फार थोडया बहुमताने विजयी होतात व प्रचंड बहु-

मताने पराभूत होतात. असें झालें तरी जागांची वाटणी प्रमाणशीर होत नाही. १९१८ च्या निवडणुकींत संयुक्त सरकारच्या पक्षाला ५२ प्रतिशत मतदान झालें पण जागा मात्र ७५ प्रतिशत मिळाल्या. विरोधी पक्षांना ४८ प्रतिशत मतदान होऊन फक्त २५ प्रतिशत जागा मिळाल्या. हा दोष प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाची पद्धत स्वीकारून दूर करतां येण्यासारखा आहे.

तिसरा दोष अविरोध निवड करण्याच्या पद्धतींतून निर्माण झाला आहे. एखाद्या निर्वाचन क्षेत्रांतून एकच उमेदवार उभा राहिल्यास किंवा अनेकांची नियुक्तिपत्रें फेटाळलीं जाऊन शेवटीं एकच उमेदवार राहिल्यास त्याची अविरोध निवड झाली असें घोषित करण्यांत येतें. असें करण्याने त्या निर्वाचन क्षेत्रांतील मतदारांना आपला मताधिकार वापरण्याची संधीच मिळत नाही. त्यांना मताधिकारापासून वंचित करण्यांत येतें. हा फार मोठा दोष आहे. मताधिकार असून तो वापरतां येत नाही. त्यांना नको असलेला मनुष्य त्यांच्यावर लादला जाऊं शकतो. त्यांनी न निवडताच तो त्यांचा प्रतिनिधि बनतो. एखादा उमेदवार आपल्या प्रतिस्पर्ध्यांना या ना त्या रीतीने माघार घ्यायला लावून अविरोधपणें निवडून येऊं शकतो. हा दोष दूर करण्यासाठी सोव्हिएट रशियांत असलेली पद्धत अवलंबिण्यासारखी आहे. एखाद्या निर्वाचन क्षेत्रांतून एकच उमेदवार उभा राहिला तरी मतदान झालें पाहिजे, व दिलेल्या एकूण मतांच्या अर्ध्याहून अधिक मतें मिळाल्या शिवाय तो निवडून आला असें घोषित करूं नये. अर्ध्याहून अधिक मतें न मिळाल्यास त्या जागेसाठी पुन्हा उमेदवारांचीं नांवें मागवावीं व सर्व विधि पार पाडावेत.

हाउस ऑफ् कॉमन्सचा कार्यकाल

१६८८ च्या रक्तविहीन क्रांति पूर्वी पार्लमेंटचा कार्यकाल ठरलेला नव्हता. स्टुअर्ट राजांनी तर मनाला येईल तेव्हांच पार्लमेंटच्या सभा भरवल्या. १६९४ मध्यें मात्र 'ट्रायनिअल ॲक्ट' नांवाचा कायदा करून पार्लमेंटचा कार्यकाल तीन वर्षांचा करण्यांत आला. त्या नंतर १७१५ मध्यें व्हिग् मंत्रिमंडळाने सेप्टेनिअल ॲक्ट' हा कायदा करून पार्लमेंटचा कार्यकाल सात वर्षें केला. १९११ मध्यें हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचे अधिकार कमी करण्यांत आले त्या वेळीं कॉमन्सचा कार्यकाल पांच वर्षांचा करण्यांत आला. कारण कॉमन्सलाच सर्व अधिकार दिल्यामुळे लोकमताशीं जास्त संबंध यावा म्हणून तो कमी करण्यांत आला. सध्या पांच वर्षें हाच पार्लमेंटचा कार्यकाल आहे. मध्येंच पार्लमेंटचें विसर्जन न झाल्यास पांच वर्षें पूर्ण होताच विसर्जन होईल. पण असें क्वचित् घडतें. पांच वर्षांचा कार्यकाल

ठरविण्यांत आल्या नंतर, महायुद्ध कालीन दोन पार्लमेंटस् वगळल्यास, पांच वर्षें पर्यंत एकहि पार्लमेंट अधिकारावर राहिलें नाही. हा कार्यकाल कमी जास्त होऊं शकतो. पार्लमेंट नवीन कायदा करून पांच वर्षां ऐवजी दुसरी कोणतीहि काल-मर्यादा ठरवूं शकतें. पण पांच वर्षें हा कार्यकाल सर्व दृष्टीने योग्य असल्यामुळे तोच कायम राहील असें वाटतें.

हाउस ऑफ् कॉमन्सचा 'स्पीकर'

हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाला स्पीकर म्हणतात. हें नांव ऐतिहासिक कारणांवरून पडलें आहे. स्पीकरचें पद हाउस ऑफ् कॉमन्स इतकेंच जुनें आहे. पण हें नांव प्रथम १३७७ मध्यें सर टॉमस हंगरफोर्ड याला देण्यांत आल्याचें दिसतें. त्याच्या पूर्वी कॉमन्सचे अध्यक्ष असतच. त्यांनाहि 'स्पीकर' म्हणण्यांत येत असावें. पण अधिकृत रीत्या १३७७ पासून तें नांव वापरण्यांत येऊं लागलें. याचें कार्य त्या काळीं कॉमन्सच्या वतीने राजाशीं बोलण्याचें असे. कॉमन्सच्या मागण्या राजाला सादर करायच्या, त्यांचे हक्क मागून घ्यायचे इत्यादि कार्ये त्याला करावीं लागत असत. कॉमन्सच्या वतीने बोलणारा म्हणून त्याला 'स्पीकर' हें नांव पडलें. मात्र तो कॉमन्सच्या सभागृहांत बोलत नाही. त्या दृष्टीने तो न बोलणारा स्पीकर आहे. राजा व पार्लमेंट यांच्या दरम्यान कलह होत असत तेव्हां स्पीकरला फार मुत्सद्दीपणाने वागावें लागत असे. राजा व कॉमन्स या दोघांनाहि सांभाळून कुणाचीहि अप्रतिष्ठा होणार नाही अशी कांही तरी तोड त्याला काढावी लागत असे. कांही वेळेस राजाचा क्रोध ओढवून घ्यावा लागत असे. पहिल्या चार्ल्सच्या वेळीं सर विलियम् लेंथाल हा स्पीकर होता. कॉमन्सच्या पांच सभासदांना अटक करण्या करितां चार्ल्स सैनिकांसह कॉमन्सच्या सभागृहांत घुसला. त्या सभासदांना आधीच याची जाणीव दिलेली होती त्यामुळे ते पसार झाले होते. राजाने स्पीकरला ते सभासद कुठे आहेत असें विचारलें असतां त्याने नम्रपणें गुडघे टेकून सांगितलें, 'महाराज! मला पाहायला डोळे नाहीत व बोलायला तोंड नाही. हें सभागृह सांगेल त्या प्रमाणेंच मी करूं शकतो.' राजा काय समजायचें तें समजून क्रोधाने निघून गेला.

स्पीकरची निवड :—प्रारंभीं स्पीकरची निवड राजा करीत असे. तो राजाचा एक अधिकारी असे. पण नंतर हाउस ऑफ् कॉमन्स त्याची निवड करूं लागलें. मात्र ह्या निवडीला राजाची सम्मति आवश्यक आहे. अर्थात् ही सम्मति केवळ औपचारिक असते. १६७९ पासून अशी सम्मति नाकारण्यांत आली नाही. १७८२ मध्यें स्पीकर आँस्लो याने राजा कडून मिळालेलें अधिकारपद सोडलें.

तेव्हां पासून स्पीकर कॉमन्सचा निर्वाचित सभासद बनला. स्पीकरची निवड प्रत्येक पार्लमेंटच्या प्रारंभीं करण्यांत येतें. स्पीकर हा सर्व सभासदांनी निवडलेला प्रतिनिधि आहे हें दाखविण्यासाठी त्याच्या नांवाची सूचना दोन खाजगी सभासद करतात. वस्तुतः प्रधान मंत्री आपल्या सहकाऱ्यांच्या सल्ल्याने स्पीकरपदासाठी एखाद्या सभासदाची निवड करीत असतो. मग त्याचीच औपचारिक निवड सभागृहांत होते. एकदा निवड झाल्या नंतर पुनः पुन्हा त्याच व्यक्तीची स्पीकर-पदावर निवड करण्यांत येते. त्याच्या निवडीला विरोध करण्याची प्रथा नाही. १८३५ मध्यें मात्र स्पीकर स्पटनच्या फेरनिवडणुकीला यशस्वी विरोध करण्यांत आला होता, कारण त्याने राजकारणांत बराच सक्रिय भाग घेतला होता. १८९५ मध्यें विरोध करण्याची धमकी देण्यांत आली होती; पण ती अमलांत आली नाही. एकदा स्पीकर झालेल्या व्यक्तीला तिची इच्छा असे पर्यंत त्या पदावर निवडण्याची प्रथा आता रूढ झाली आहे. **'Once a Speaker, always a speaker'** हें तत्त्व पाळण्यांत येतें.

स्पीकरच्या निवडणुकीच्या संबंधांत एक जुनी (व आता हास्यास्पद वाटणारी) प्रथा पाळण्यांत येते. स्पीकर म्हणून निवड झालेल्या व्यक्तीला त्याच्या मित्रांनी उचलून नेऊन त्याच्या खुर्चीवर वसविण्याची प्रथा आहे. ह्या काळीं स्पीकर व्हायला कुणी तयार नसे, कारण राजाशी संबंध ठेवावा लागत असे व ती फार कठीण कामगिरी होती. म्हणून कुणाला तरी जबरदस्तीनेच त्या खुर्चीवर बसवावें लागत असे. आज तशी परिस्थिति नसतांना सुद्धा ती प्रथा पाळण्यांत येते.

स्पीकरचें स्थान:— हाउस ऑफ कॉमन्स मध्यें स्पीकरला फार महत्वाचें व मानाचें स्थान आहे. स्पीकर पदावर निवड होताच तो अपक्ष बनतो. त्यापूर्वी तो एखाद्या पक्षाचा सभासद असतो. पण नंतर त्या पक्षाशीं असलेले सर्व संबंध तोडतो. कोणत्याहि पक्षाच्या सभेला तो जात नाही. राजकीय स्वरुपाचे लेख लिहीत नाही, भाषणें करीत नाही, राजकीय स्वरूपाच्या क्लबांत देखील जात नाही. राजकारणापासून पूर्णपणें अलिप्त राहतो. स्वतःच्या निवडणुकीच्या प्रचारांत देखील भाग घेत नाही. त्याला अपक्ष भूमिका घेतां यावी म्हणून त्याच्या निर्वाचन क्षेत्रांतून त्याची अविरोध निवड करण्याची प्रथा पाडण्यांत आली आहे. १९५१ मध्यें मजूर पक्षाने स्पीकरच्या निर्वाचन क्षेत्रांत आपला उमेदवार उभा करून विरोध केला पण यश मिळालें नाही. निर्वाचन क्षेत्रांतून निवडून आल्यानंतर पुन्हा त्यालाच स्पीकर निवडण्यांत येतें. मूळचा कॉंझव्हेंटिव्ह पक्षाचा सभासद स्पीकर झालेला असला व दुसऱ्या निवडणुकींत मजूर पक्ष बहुसंख्येने निव-

डून आला तरी त्याच व्यक्तीला स्पीकर निवडलें जातें. या प्रथेमुळें स्पीकर राजकारणापासून अलिप्त राहून अपक्ष भूमिका स्वीकारूं शकतो. स्पीकरचें स्थान पक्षातीत असून सर्व सभासदांचा तो प्रतिनिधि असतो.

स्पीकर होण्यासाठी योग्यता:––स्पीकर हा फार मोठ्या योग्यतेचा संसद सदस्य असावा लागतो. बरींच वर्षें पार्लमेंटच्या कामकाजाचा ज्याने अनुभव घेतला असेल व कार्यपद्धतीची ज्याला अतिशय चांगली माहिती असेल त्याचीच निवड या पदासाठी करण्यांत येते. पहिल्या एलिझाबेथ राणीच्या काळांतील एक स्पीकर एल्व्हरटन याने स्पीकरच्या ठिकाणीं कोणते गुण असावेत हें सांगितलें होतें. त्याच्या मतें स्पीकर हा "एक भारदस्त राजबिंडा पुरुष असावा; त्याचा आवाज मोठा, त्याची गाडी राजेशाही थाटाची, त्याचा स्वभाव गर्विष्ठ, आणि त्याची पैशाची थैली समृद्ध असावी." पण आज कांही वेगळ्याच प्रकारच्या गुणांची आवश्यकता आहे. त्याचा स्वभाव न्यायी असावा; तो समयज्ञ, न गोंधळणारा व चतुर असावा. कोणताहि प्रसंग निर्माण झाल्यास शांतपणा न सोडतां, यत्किंचितहि न गोंधळतां, त्याला तोंड देण्याची पात्रता त्याच्या ठिकाणीं असावी. स्पीकरची जबाबदारी फार मोठी असते म्हणून त्याची पात्रताहि मोठी असली पाहिजे.

अधिकार व कार्ये:––स्पीकरला अनेक कार्ये करावीं लागतात. सभागृहांत शांतता राखणें, नियमानुसार कामकाज चालविणें कुणाला बोलू द्यावे हें ठरविणें, ठराव, सूचना व उपसूचना दाखल करुन घेणें व मताला टाकणें आणि सर्व प्रश्नावर निर्णय देणें. आवश्यकता भासल्यास सार्जंटच्या मदतीनेहि तो शांतता प्रस्थापित करूं शकतो. पण ब्रिटिश हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें असा प्रसंग सहसा उद्भवत नाही. कोणत्याहि सभासदाला तो ताकीद देऊं शकलो व सभागृह सोडून जाण्यास सांगूं शकतो. याला कॉमन्सच्या परिभाषेंत 'Naming a Member' म्हणतात. १९११ च्या पार्लमेंट ॲक्ट या कायद्याच्या तरतूदीनुसार एखादें विधेयक अर्थविधेयक आहे किंवा नाही याचा निर्णयहि स्पीकरलाच द्यावा लागतो. हा फार मोठा अधिकार आहे. कारण त्याच्या निर्णयावर ह्या विधेयकाचें भवितव्य अवलंबून असतें. स्पीकरने दिलेला निर्णय अंतिम स्वरूपाचा असतो. मात्र त्याने कोणत्या प्रश्नावर कसा निर्णय द्यावा हें निरनिराळ्या प्रश्नांनी ठरलेलें आहे. त्यामुळे स्पीकरचा निर्णय काय होणार हें सर्वांना आधीच माहीत असतें. त्यामुळे स्पीकर आपल्या इच्छेप्रमाणे वाटेल तसा निर्णय देऊं शकत नाही. तसेंच त्याला निर्णायक मत देण्याचा अधिकार आहे पण हें मत त्याने कसें द्यावें या संबंधीच्याहि रूढी व प्रथा आहेत.

उदाहरणार्थ, त्याने नकारार्थी मत दिल्यास एखादा ठराव नामंजूर होत असेल व होकारार्थी मत दिल्यास त्यावरील चर्चा चालू राहू शकत असेल तर तो होकारार्थी मत देईल. किंवा होकारार्थी मत दिल्याने चर्चा बंद पडत असेल तर तो नकारार्थी मत देईल. सारांश त्याच्या मताने कोणताहि प्रश्न कायमचा निकालांत काढला जात नाही. त्याच्या मताचा उपयोग एखाद्या प्रश्नाची चर्चा पुढे चालू ठेवण्यासाठीच करण्यांत येतो. अशा प्रकारें स्पीकर आपल्या अधिकारांचा दुरुपयोग करूं शकणार नाही अशा प्रथा पाडण्यांत आल्या आहेत.

सभागृहाची प्रतिष्ठा व मानसन्मान कायम राखण्याची जबाबदारी स्पीकरवर असते. सभागृहाचा कुणी अपमान केल्यास किंवा त्याच्या विशेषाधिकारांचा भंग केल्यास स्पीकर त्याविरुद्ध कारवाई करूं शकतो. सर्व सभासदांच्या हक्कांचं संरक्षण करण्याची जबाबदारी त्याच्यावर असते. हरबर्ट मॉरिसन यानें स्पीकर विषयीं म्हंटलें आहे, " तो (स्पीकर) संपूर्ण सभागृहाचा निःपक्षपाती सेवक होण्याची आदरणीय मनीषा व्यक्त करतो आणि विशेषे करून अल्पसंख्यांच्या हक्कांचें रक्षण करण्याचें आश्वासन देतो." राजा कडून देखील सभागृहाचा अपमान होणार नाही याची खबरदारी त्याला घ्यावी लागते.

वेतन व मानसन्मान:—हाउस ऑफ कामन्सच्या स्पीकरच्या जबाबदाऱ्या किती मोठ्या आहेत हें आपण पाहिलेंच आहे. त्याला राजकारणाचा त्याग करावा लागतो हेंहि पाहिलें आहे. या सर्वांचा त्याला चांगला मोबदला मिळाला पाहिजे, आणि तो त्याला मिळतो. वार्षिक ५००० पौंड त्याला वेतन देण्यांत येतें. त्याचप्रमाणे राहण्यासाठी सरकारी निवासस्थान देण्यांत येतें. १८५७ पासून पार्लमेंटच्या इमारतींत त्याच्या निवासासाठी जागा देण्यांत आली आहे. निवृत्त झाल्यानंतर त्याला भरपूर पेन्शन देण्यांत येतें व पिअर बनविण्यांत येतें. १९२८ मध्ये जॉन व्हिटले ह्या स्पीकरने मात्र वैयक्तिक कारणांसाठी पिअरेज नाकारलें. हा अपवाद वगळल्यास सामान्यतः स्पीकर निवृत्त झाल्यानंतर पिअर बनतो. राज्याच्या मानकऱ्यामध्यें त्याला लॉर्ड प्रेसिडेंटच्या नंतरचा क्रम देण्यांत येतो. म्हणजे तो राज्याचा सातवा नागरिक बनतो.

कॉमन्सच्या सभासदांचें वेतन

१९११ पर्यंत कॉमन्सच्या सभासदांना वेतन देण्यांत येत नसे. त्यामुळे सभासदांवर फार मोठा आर्थिक ताण पडत असे. प्रत्येक सभासदाला दोन घरें ठेवणें भाग पडत असे. दोन्ही कडचा खर्च चालविणें पुष्कळांना शक्य होत नसे. त्यामुळे कित्येक चांगले लोक आर्थिक अडचणीमुळे सभासद होत नसत. लॉर्डांची

गोष्ट वेगळी आहे. बहुतेक लॉर्डांना चांगलें खाजगी उत्पन्न असतें. कॉमन्सच्या सभासदांची आर्थिक अडचण प्रथम १९११ मध्यें दूर करण्यांत आली. त्यांना वार्षिक ४०० पौंड वेतन देण्यांत येऊं लागलें. १९३७ मध्यें वार्षिक वेतन ६०० पौंड करण्यांत आलें व १९४६ मध्यें तें १००० पौंड झालें. सध्या तेंच चालूं आहे. वाढत्या महागाईमुळे हें वेतन अपुरें पडतें, तें वाढविण्यांत यावें असें बऱ्याच सभासदांचें मत आहे. मतदारांच्या पत्रांना उत्तरें देण्यासाठीच वेतनाचा एकतृतीयांश भाग खर्च होतो व उरलेल्या वेतनांत दोन घरें चालविणें शक्य होत नाही असें म्हणतात. म्हणून पोस्टाची सवलत द्यावी अशी कांहींनी सूचना केली आहे. प्रतिनिधि या नात्याने करावयाचा पत्र व्यवहार विनामूल्य करूं द्यावा म्हणजे तेवढा खर्च वाचेल व वेतन वाढविण्याची गरज उरणार नाही. अद्याप या सूचनेवर फारसा विचार झाला नाही.

गणसंख्या

हाउस ऑफ् कॉमन्सचें कामकाज सुरू करण्यासाठी कमींत कमी ४० समासद उपस्थित असले पाहिजेत. चाळीस सभासदांच्या सभेंत कामकाज झाल्यास तें संपूर्ण सभागृहाने केलें असें मानण्यांत येतें. हाउस ऑफ् कॉमन्सची सभासद संख्या लक्षात घेतां गणसंख्या फारच अल्प आहे असें वाटतें. अमेरिकेंतील अध्यर्हून अधिक सभासद उपस्थित असण्या बद्दलची अट या पेक्षा जास्त लोकशाही पद्धतीची आहे.

सभासदांना राजीनामा देतां येत नाही

सामान्यत: कुणालाहि कोणत्याहि पदाचा राजीनामा देतां येतो. पद मिळविणें कठीण असतें, पण तें सोडणें सोपें असतें. ब्रिटिश पार्लमेंटचें सारेंच विचित्र. हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या सभासदांना आपल्या जागेचा राजीनामा देतां येत नाही. एकदा निवडून आल्या नंतर त्या जागेवर सभागृहाचें विसर्जन होई पर्यत राहावें लागतें. १६२३ मध्यें केलेल्या एका नियमाने असें बंधन सभासदांवर घातलें आहे. त्या काळीं कॉमन्सचें सभासदत्व म्हणजे एक ओझें वाटत असे. तें टाकून देण्याला लोक उत्सुक असत. त्यांनी तसें करूं नये म्हणून तो नियम करण्यांत आला. आज कॉमन्सचा सभासद होण्यास प्रत्येकजण उत्सुक असतो. जागा सोडायला सहसा कुणी तयार नसतो. तरी तो नियम अद्याप अस्तित्वांत आहे. तो नियम बदलण्याचा एक दोन वेळां प्रयत्न करण्यांत आला. पण यश मिळालें नाही. मग काय कॉमन्सच्या समासदांना आपली जागा सोडतांच येत नाही ? येते. त्यांना आपली जागा सोडण्याचा एक अप्रत्यक्ष मार्ग उपलब्ध आहे.

१७०५ मध्यें 'प्लेसमन ॲक्ट' नांवाचा कायदा करण्यांत आला. या कायद्याने राजाकडून वेतन घेणाऱ्या व्यक्तींना कॉमन्सचा सभासद होण्यास अपात्र ठरविण्यांत आलें. ज्याने राजाची नोकरी पत्करली त्याची जागा आपोआप रद्द होईल अशी तरतूद कायद्यांत करण्यांत आली. हा कायदा केला वेगळ्या कारणासाठी पण आज त्याचा उपयोग सभासदांना आपली जागा सोडण्यासाठी होतो. राजाने आपले पगारी हस्तक कॉमन्स मध्यें पाठवून सभागृह ताब्यांत घेऊं नये म्हणून तो कायदा करण्यांत आला होता. आजहि राजाच्या कांही जमिनी आहेत. विशेषत: चिल्टर्न हन्ड्रेड्स म्हणून ज्या जमिनी ओळखल्या जातात त्यांच्या व्यवस्थापकाच्या जागेचा उपयोग या कामासाठी करून घेतला जातो. ज्या सभासदाला राजीनामा द्यायचा असेल तो लॉर्ड चॅन्सेलरकडे या व्यवस्थापकाच्या जागेसाठी अर्ज करतो व तो बहुधा मंजूर करण्यांत येतो. त्याची व्यवस्थापक म्हणून नेमणूक होतांच तो राजाचा पगारी नोकर बनतो आणि त्याची सभागृहांतील जागा आपोआप रद्द होते. पुढे तो व्यवस्थापकाची जागा सोडतो व आणखी ज्याला राजीनामा द्यायचा असेल तो त्या जागेसाठी अर्ज करतो. कधी कधी दोघांची त्या जागेवर नेमणूक करण्यांत आली आहे. आणखीहि कांही राजाच्या जमिनी आहेत. त्यांच्या व्यवस्थापकांच्या जागेचाहि उपयोग या कामासाठी करून घेतला जातो. ब्रिटिशांच्या रूढिप्रियते मुळे ही पद्धत अजूनहि चालूं आहे.

कॉमन्सचे अधिकार व कार्ये

प्रारंभीं हाउस ऑफ् कॉमन्सला कांहीच अधिकार नव्हते. राजा लॉर्डांच्या सल्ल्यानेच कायदे करीत असे. हाउस ऑफ् कॉमन्सचे सभासद केवळ अर्ज करीत असत. हळू हळू अर्जांना विधेयकाचें स्वरूप प्राप्त झालें व कॉमन्स कडून निश्चित विधेयकें राजाकडे पाठविलीं जाऊं लागलीं. चौदाव्या शतकाच्या मध्यावर कायदे करण्यासाठी कॉमन्सची सम्मति घेणें आवश्यक झालें. तेव्हां पासून एकोणिसाव्या शतकाच्या मध्या पर्यंत दोन्ही सभागृहांचे अधिकार सारखे होते. १८३२ च्या पहिल्या सुधारणा कायद्या पासून हाउस ऑफ् कॉमन्सचें लोकशाहीकरण सुरू झालें आणि स्वाभाविकत:च त्याचे अधिकार वाढत गेले. १८६१ मध्यें लॉर्डांनी आर्थिक क्षेत्रांत कॉमन्सचें वर्चस्व मान्य केलें व कॉमन्सने सम्मत केलेल्या अर्थविधेयकाला लॉर्डांनी सम्मति नाकारायची नाही अशी प्रथा रूढ झाली. ही प्रथा १९०९ मध्यें लॉर्डांनी मोडली व त्याचा परिणाम म्हणून १९११ चा कायदा करण्यांत आला आणि लॉर्डांचे अधिकार कमी झाले. १९४९ च्या कायद्याने ते आणखी कमी करण्यांत आले. आता सर्व क्षेत्रांत हाउस ऑफ् कॉमन्सलाच खरे अधिकार आहेत. पार्लमेंट म्हणजे हाउस ऑफ् कॉमन्स अशी वस्तुस्थिति आहे.

कायदे करण्याच्या क्षेत्रांत कॉमन्सला पूर्ण अधिकार आहेत. कोणत्याहि विधेयकाचा प्रारंभ कॉमन्समध्यें होऊं शकतो. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें महत्वाच्या विधेयकांचा प्रारंभ होतच नाही. कोणत्याहि विधेयकाचा प्रारंभ लॉर्ड्स मध्यें होऊन त्याला लॉर्डांनी सम्मति दिली तरी कॉमन्सच्या सम्मति शिवाय कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होऊं शकत नाही. कॉमन्सची इच्छा असल्यास लॉर्डांच्या सम्मति शिवाय कोणत्याहि विधेयकाला कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होऊं शकतें. याचाच अर्थ असा की कायदे करण्याचे संपूर्ण अधिकार हाउस ऑफ् कॉमन्सला आहेत. कॉमन्सच्या मर्जी विरुद्ध फक्त एक वर्ष पर्यंत एखादें विधेयक लॉर्ड्स रोखून धरूं शकतात.

आर्थिक क्षेत्रांत तर कॉमन्सलाच सर्व अधिकार आहेत. सर्व अर्थविधेयकांचा प्रारंभ कॉमन्समध्येंच होतो. लॉर्डांच्या सभेंत अर्थविधेयकांचा प्रारंभ होऊं शकत नाही. एखादें विधेयक अर्थविधेयक आहे किंवा नाही याचा अंतिम निर्णय कॉमन्सचा स्पीकर देतो. म्हणजे तो अधिकारहि कॉमन्सचाच आहे. कॉमन्सने मंजूर केलेल्या अर्थविधेयकाला फक्त एक महिना पर्यंत लॉर्ड्स रोखून धरूं शकतात. म्हणजे एक महिना थांबून अर्थविधेयक राजाच्या अनुमतिसाठी पाठविण्यांत येतें. लॉर्डांच्या मताचा विचार करण्याचें कॉमन्सला कारण नाही.

शासकीय क्षेत्रांतहि कॉमन्सला बरेच अधिकार आहेत. प्रधान मंत्री हाउस ऑफ् कॉमन्सचाच सभासद असतो. त्यामुळे मंत्रिमंडळ त्याच सभागृहाला जबाबदार असतें. मंत्रिमंडळाला आपलें धोरण कॉमन्सकडून मंजूर करून घ्यावें लागतें. महत्वाचे तह व आंतरराष्ट्रीय करार कॉमन्सपुढे ठेवून त्याची मान्यता घ्यावी लागते. कॉमन्सने मनांत आणल्यास मंत्रिमंडळाला तें पदच्युत करूं शकतें.

या शिवाय इतर अनेक प्रकारचे अधिकार हें सभागृह वापरूं शकतें. हें सभागृह प्रभुत्वपूर्ण असल्यामुळे त्याच्या अधिकारावर मर्यादा नाहीत. ह्या सभागृहाने कोणते अधिकार वापरावेत व कोणते वापरूं नयेत हें तें स्वतःच ठरवतें. कोणत्याहि प्रश्नाची चर्चा हें सभागृह करूं शकतें. मंत्रिमंडळाला मार्गदर्शन करूं शकतें, आदेश देऊं शकतें. कोणत्याहि प्रकारची माहिती मंत्रिमंडळाकडून घेऊं शकतें. सारांश, जें मनांत येईल तें (रूढि व प्रथा पाळून) हें सभागृह करूं शकतें.

कॉमन्सचे विशेषाधिकार

हाउस ऑफ् लॉर्ड्सला ज्या प्रमाणे कांही विशेषाधिकार आहेत त्या प्रमाणे हाउस ऑफ् कॉमन्सलाहि विशेषाधिकार आहेत. हे विशेषाधिकार रूढिवर आधारलेले आहेत. प्रत्येक पार्लमेंटच्या प्रारंभीं स्पीकर ते सार्वभौमाकडून मागून

घेतो. अर्थात् हा केवळ उपचार आहे. कॉमन्सच्या सभासदांना व्यक्तिशः सार्वभौमाची भेट घेतां येत नाही. मात्र स्पीकरच्या द्वारा ते आपलें म्हणणें सार्वभौमापर्यंत पोंचवूं शकतात कॉमन्सच्या सभासदांना सभागृहांत संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य असतें, तिथे केलेल्या भाषणासाठी किंवा वृत्तपत्रांत व इतर कोठेहि प्रसिद्ध झालेल्या त्याच्या रिपोर्टसाठी सभासदांवर खटले भरले जाऊं शकत नाहीत. सभासदांना अधिवेशनाच्या काळांत व अधिवेशनाच्या आधी आणि नंतर चाळीस दिवस पर्यंत अटक करतां येत नाही.

सभासदांना सामुदायिक रीत्या म्हणजे हाउस ऑफ् कॉमन्स म्हणून कांही विशेषाधिकार आहेत. आपल्या कामकाजाचे नियम सभागृह स्वतः तयार करतें. त्याच्यावर तें कुणी लादूं शकत नाही. सभागृहाची कुणी बेअदबी किंवा अपमान केल्यास किंवा विशेषाधिकाराचा भंग केल्यास सभागृह त्याला शिक्षा देऊं शकतें. अशे प्रसंग मधून मधून उद्भवतात व एखाद्याला शिक्षा देण्यांत येते.

ब्रिटिश पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहाची रचना व त्यांचे अधिकार या संबंधीचें विवेचन मागील दोन प्रकरणांत करण्यांत आलें आहे. आता हीं सभागृहें कशा प्रकारें कामकाज करतात, त्याची पद्धत कशी आहे, नियम कोणते आहेत वगैरे संबंधीचें विवेचन या प्रकरणांत करावयाचें आहे.

पार्लमेंटचीं सभागृहें

हाऊस ऑफ कॉमन्स व हाउस ऑफ लॉर्ड्स हीं दोन्ही सभागृहें वेस्टमिन्स्टर राजवाड्यांत भरतात. अगदी प्रारंभापासून पार्लमेंटच्या सभा याच राजवाड्यांत भरत आल्या आहेत. थेम्स नदीच्या किनाऱ्यावर वेस्टमिन्स्टर हें एक स्वतंत्रच शहर होतें. आता लंडनमधेच त्याचा समावेश झाला आहे. येथील राजवाड्याच्या मोठ्या दालनाचा उपयोग पार्लमेंटच्या सभासाठी करण्यांत येऊं लागला. अद्यापहि तो चालूं आहे. १८३४ मध्यें जुन्या इमारतीचा बहुतांश भाग आगीच्या भक्ष्यस्थानीं पडला. त्या नंतर त्याच जागीं त्याच पद्धतीची नवी इमारत १८३७ ते ५२ या काळांत बांधण्यांत आली. या इमारतीचें शिल्पहि जुन्या गॉथिक पद्धतीचेंच ठेवण्यांत आलें. ह्या इमारतीने आठ एकर जागा व्यापली असून तिच्यांत ११०० दालनें आहेत. १० मे १९४१ च्या रात्रीं जर्मनीच्या बाँब हल्याने हाउस ऑफ कॉमन्सचें दालन संपूर्णपणें उध्वस्त झालें. तें पुन्हा त्याच पद्धतीने बांधून काढण्यांत आलें व १९५० मध्यें नव्या दालनांत कॉमन्सच्या बैठकी सुरू झाल्या. तो पर्यंत लॉर्डांच्या सभागृहांत कॉमन्सच्या बैठकी होत असत व लॉर्डाच्या सभा दुसऱ्याच लहान दालनांत भरत असत.

दोन्ही सभागृहांची दालनें लांबट चौकोनी आहेत. इतर देशांतल्या प्रमाणे अर्धवर्तुळाकार नाहीत. सभासदांना बसण्यासाठी लांबच लांब बाक असतात. त्यांना पुढे डेस्क नसतात. अध्यक्ष किंवा स्पीकरच्या उजव्या बाजूला अधिकारारूढ पक्षाचे सभासद बसतात व डाव्या बाजूला विरोधी पक्ष वसतो. दोन्ही पक्षांचे सभासद एकमेकासन्मुख बसतात. इतर देशांतल्याप्रमाणे अध्यक्षाभिमुख वसत नाहीत. उजव्या बाजूकडील पहिल्या बाकाला 'ट्रेजरी बेंच' म्हणतात.

ह्या बाकावर प्रधानमंत्री व इतर मंत्री बसतात. त्याचप्रमाणे डाव्या बाजूच्या पहिल्या बाकावर विरोधी पक्षाचा नेता व त्याचे प्रमुख सहकारी बसतात. सभासदांच्या जागा निश्चित नसतात. कुणीहि कुठेहि (पुढाऱ्यांच्या जागा सोडून) बसूं शकतो. सरकारी पक्ष व विरोधी पक्ष यांच्या बाकांच्या दरम्यान जी मोकळी जागा आहे तिला 'येल' (Aisle) म्हणतात. दालनाच्या साधारणतः मध्यभागीं येलला छेदून जाणारा एक मार्ग आहे त्याला 'गँग्वे' म्हणतात. येलच्या एका टोकाला स्पीकरचें आसन आहे व दुसऱ्या टोकाला मार्ग बंद करण्यासाठी पितळी सळई आहे. तिला 'बार ऑफ दि हाउस' म्हणतात. याच ठिकाणीं सभागृहाच्या विशेषाधिकारांचा भंग करणाऱ्यांना शिक्षा ऐकण्यासाठी उभे करण्यांत येतें. इतर कामासाठीहि कांहींना पाचारण करण्यांत येतें. दालनांच्या दोन्हीकडे 'डिव्हिजन लॉबीज' आहेत व वर प्रेक्षकांसाठी व पत्रकारांसाठी गॅलऱ्या आहेत. लॉर्डांच्या दालनांत अध्यक्षाच्या जागेच्या मागे राजाचें सिंहासन आहे.

कॉमन्स व लॉर्ड्स यांचीं सभागृहें बरींच लहान आहेत. सर्वच्या सर्व सभासद उपस्थित राहतील तर त्यांना बसायला जागा मिळणार नाही. कॉमन्सच्या दालनांत चारशेहून अधिक सभासद बसूं शकणार नाहीत दुसऱ्या महायुद्धांतील विध्वंसा नंतर नव्याने बांधलेलें कॉमन्सचें दालन देखील पूर्वीसारखे लहानच ठेवण्यांत आलें आहे. लहान दालनाचा कांही उपयोग असेल तरी ब्रिटिशांची पुराण प्रियताच त्याला विशेष कारणीभूत आहे.

पार्लमेंटचीं अधिवेशनें

पार्लमेंटचें वर्षांतून एकदा तरी अधिवेशन झालें पाहिजे अशी रूढि आहे. एकहि अधिवेशन न झाल्यास कांही कायदे रद्द होतील व अंदाजपत्रक मंजूर होणार नाही. सरकारी कामकाज स्थगित होईल. म्हणून एक तरी अधिवेशन झालेंच पाहिजे. सामान्यतः वर्षभर पार्लमेंटच्या बैठकी चालूच असतात असें म्हणायला हरकत नाही. एक अधिवेशन जानेवारीच्या अखेरपासून किंवा फेब्रुवारीच्या प्रारंभापासून सुरू होतें. दुसरें अधिवेशन ऑक्टोबरच्या शेवटीं किंवा नोव्हेंबरच्या प्रारंभीं सुरू होऊन डिसेंबरच्या तिसऱ्या आठवड्यांत समाप्त होतें. म्हणजे वर्षातून सामान्यतः दोन अधिवेशनें होतात. आवश्यकता भासल्यास कितीहि जादा अधिवेशनें केव्हांहि बोलावतां येतात.

सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर शक्य तितक्या लवकर नव्या पार्लमेंटचें अधिवेशन बोलावण्यांत येतें. सामान्यतः निवडणुकीनंतर दोन किंवा तीन आठवड्यांत

पहिलें अधिवेशन भरतें. राजाच्या नांवाने मंत्रिमंडळ अधिवेशनाचा दिवस ठरवून सभासदांना पाचारण करतें. लॉर्डाना व्यक्तिशः अधिवेशनाचें निमंत्रण पाठविण्यांत येतें. कॉमन्सच्या सभासदांना सामुदायिकरीत्या पाचारण करण्यांत येतें. अधिवेशनाची समाप्तिहि राजाज्ञेनेच होते. दोन्ही सभागृहांचीं अधिवेशनें एकाच वेळीं सुरू होतात व एकाच वेळीं समाप्त होतात. दैनिक बैठकी मात्र प्रत्येक सभागृहाच्या सोयीप्रमाणे स्वतंत्र रीत्या स्थगित करण्याचा अधिकार सभागृहांच्या अध्यक्षांना आहे.

नव्या पार्लमेंटचें अधिवेशन कसें सुरूं होतें ?

सार्वजनिक निवडणुकी नंतर भरणाऱ्या पहिल्या अधिवेशनाच्या दिवशीं सभासद आपआपल्या सभागृहांत जमा होतात. त्या नंतर कॉमन्सच्या सभासदांना लॉर्डांच्या सभागृहांत पाचारण करण्यांत येतें. हा संदेश आणणारा लॉर्डांचा अधिकृत संदेशवाहक असतो. त्याला 'जेन्टल्मन् अषर ऑफ दि ब्लॅक रॉड' म्हणतात. हा संदेश आल्यानंतर कॉमन्सचे सभासद सभागृहाच्या क्लर्कच्या नेतृत्वाखाली लॉर्डाच्या सभागृहांत जाऊन तेथील 'बार' जवळ उभे राहतात. लॉर्ड चॅन्सेलर त्यांना स्पीकरची निवड करण्याविषयींची राजाज्ञा वाचून दाखवितो. कांहीहि न बोलता कॉमन्सचे सभासद परत आपल्या सभागृहांत येतात व पूर्वी वर्णन केलेल्या, पद्धतीनुसार स्पीकरची निवड करतात.

दुसरे दिवशीं स्पीकरच्या नेतृत्वाखाली कॉमन्सचे सभासद पुन्हा लॉर्डाच्या सभागृहांत जातात. तिथे स्पीकर आपली निवड झाल्याचें जाहीर करतो. लॉर्ड चॅन्सेलर राजाच्या वतीने त्याच्या निवडीला मान्यता देतो. कॉमन्सच्या विशेषाधिकारांच्या संरक्षणाचें आश्वासन घेऊन स्पीकर व सभासद परत येतात. मग स्पीकरचा शपथविधी होतो व त्यानंतर सर्व सभासद पांच पांचच्या गटाने शपथ घेतात. लॉर्डांच्या सभागृहांतहि सभामदांचा शपथविधि होतो. तिथे व्यक्तिशः प्रत्येकाला शपथ घेवविली जाते. दोन्ही सभागृहांच्या सभासदांना हजेरीपटावर सह्या कराव्या लागतात.

शपथविधीचा कार्यक्रम आटोपल्यानंतर लॉर्डांच्या सभागृहांतून पुन्हा कॉमन्सच्या सभासदांना बोलावणें येतें. या वेळीं 'सार्जंट ॲट् आर्म्स' हा संदेश घेऊन येतो. स्पीकरच्या नेतृत्वाखाली कॉमन्सचे सभासद[1] लॉर्डांच्या सभागृहांत जाऊन

---

१. अगदी थोडे सभासद लॉर्डाच्या सभागृहांत जातात. विशेषतः मंत्री व नवे सभासद, ज्यांना औत्सुक्य असतें, ते जातात.

'बार' च्या मागे उभे राहतात. या वेळीं राणी भाषण करते. या भाषणाला ' स्पीच् फ्रॉम दि थ्रोन्' म्हणतात. राणी उपस्थित न राहिल्यास लॉर्ड चॅन्सेलर तें भाषण वाचून दाखवितो. वस्तुतः हें भाषण प्रधान मंत्र्याने आपल्या ज्येष्ठ सहकाऱ्यांच्या सल्ल्याने तयार केलेलें असतें. या भाषणांत सरकारचें धोरण व कार्यक्रम थोडक्यांत सांगितलेले असतात. हें भाषण ऐकल्यानंतर कॉमन्सचे सभासद परत आपल्या सभागृहांत येतात. या वेळीं एक जुनी प्रथा पाळली जाते. राजाच्यां आज्ञेशिवायहि आपण कामकाज करूं शकतो व कायदे करूं शकतो हें दाखविण्यासाठी एक लुटपुटीचें विधेयक सभागृहासमोर मांडण्यांत येतें.[१] प्रथम वाचनानंतर तें पुन्हा नव्या पार्लमेंटपुढेच प्रथम वाचनासाठी येतें. त्याचें द्वितीय वाचन कधीहि होत नाही.

ह्या विधेयकाच्या प्रथम वाचनानंतर राजाच्या भाषणासाठी त्याचे आभार मानणारा ठराव सरकारी पक्षाचा एखादा सभासद मांडतो. या ठरावाला 'अड्रेस इन् रिप्लाय' म्हणतात. विरोधी पक्ष ठरावाला दुरुस्त्या सुचवतो. सर्वसामान्य चर्चा होते, वादविवाद होतो. मग दुरुस्त्या व ठराव मताला टाकले जातात. दुरुस्त्या नामंजूर होतात व मूळ ठराव मंजूर होतो. हा ठराव मंजूर होणें आवश्यकच असतें. कारण राजाचें भाषण प्रधानमंत्र्याने तयार केलेलें असतें. त्यांत दुरुस्ती करण्यांत आली तर सरकारच्या धोरणावर सभागृहाचा विश्वास नाही असा त्याचा अर्थ होतो व अधिकारावर येताच अधिकार सोडण्याचा प्रसंग मंत्रिमंडळावर येतो. राजाचे आभार मानणारा ठराव संमत होऊन हातावेगळा झाला की नेहमीच्या कामकाजासाठी सभागृह तयार होतें.

दैनिक बैठकी:—हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या दैनिक बैठकी सोमवार ते शुक्रवार म्हणजे आठवड्यांतून पांच दिवस होतात. शनिवारीं कामकाज होत नाही. अगदी आवश्यक झाल्यास शनिवारींहि बैठक होते. सोमवार ते गुरुवार बैठक दुपारी २-३० वाजतां सुरूं होते व रात्रीं केव्हांतरी संपते. सामान्यतः अकराच्या सुमाराला बैठक संपते. पण त्या संबंधीं कांही नियम नाही. रात्रभर बैठक झाल्याचीं उदाहरणें पुष्कळच आहेत. शुक्रवारीं बैठक ११ वाजतां सकाळीं सुरूं होतें व दुपारीं ४-३० वाजतां संपते. त्यापुढेहि बैठक लांबवितां येते. पहिले चार दिवस सरकारी कामकाज करण्यांत येतें व शुक्रवार खाजगी सभासदांच्या विधेयकांसाठी राखून ठेवण्यांत आला आहे. सरकारी कामकाजाचें दडपण वाढल्यास शुक्रवार देखील सरकारी कामकाजासाठी घेण्यांत येतो. मग खाजगी

---

१. हें विधेयक नेहमी पुढील प्रमाणे असतें— " A Bill for the Better Preventing of Clandestine outlawries."

सभासदांचें कामकाज होत नाही. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या बैठकी सोमवार ते गुरुवार चार दिवस होतात. त्याहि दुपारीं २-३० वाजतां सुरू होतात, पण दीड दोन तासांतच आटोपतात. अधिवेशनाच्या शेवटीं कांही दिवस मात्र जास्त वेळ बैठकी चालतात कारण कॉमन्सकडून विधेयकें लॉर्ड्सकडे पाठवण्याला सुरुवात होते.

दैनिक बैठक कशी सुरू होते ? :—हाउस ऑफ् कॉमन्सची दैनिक बैठक स्पीकरच्या आगमनाने सुरू होते. स्पीकर, चॅप्लिन्, सार्जन्ट ॲट् आर्म्स व मेस-वाहक यांच्यासह मिरवणुकीने प्रवेश करतो. सर्वजण त्याला उत्थापन देतात. चॅप्लिन् प्रार्थना म्हणतो. या वेळीं प्रेक्षकांना परवानगी नसते. बहुधा मंत्रीहि उपस्थित नसतात. प्रार्थने नंतर मेस [1] टेबलावर ठेवण्यांत येतें व स्पीकर गणपूर्तीची खात्री करून घेण्यासाठी सभासदांची संख्या मोजतो. चाळीसहून कमी सभासद उपस्थित असल्यास काचेचें घटकापात्र घेऊन तें उलटें करून ठेवतो व त्याच वेळीं गणपूर्तीच्या घंटा वाजूं लागतात. कांचपात्रांतील वाळू एका भागांतून दुसऱ्या भागांत पड-ण्यास एक-दीड मिनिट लागतो. त्या नंतर पुन्हा सभासदांची मोजणी होते. या वेळींहि गणसंख्या पूर्ण न झाल्यास स्पीकर बैठक स्थगित करतो. परंतु सहसा असा प्रसग येत नाही. गणपूर्तीच्या घंटा वाजूं लागताच आजूबाजूला रेंगाळणारे, घुटमळणारे सभासद धावत सभागृहांत येतात. गणसंख्येची खात्री करून घेतल्या नंतर स्पीकर स्थानापन्न होतो व द्वाररक्षक **'Mr. Speaker at the chair'** अशी घोषणा करतो व कामकाजाला प्रारंभ होतो.

दैनिक बैठकीच्या कामकाजाचा पहिला तास प्रश्नोत्तराचा असतो. ही फार महत्वाची वेळ असते. हा तास दुसऱ्या कोणत्याहि कामासाठी वापरला जात नाही. प्रत्येक सभासद मंत्र्यांना प्रश्न विचारूं शकतो व मंत्र्याला त्याला उत्तर देणें भाग असतें. प्रश्न लेखी पूर्वसूचना देऊन विचारावे लागतात. त्यांची उत्तरेंहि लिहिलेलीं असतात. तीं मंत्री वाचून दाखवितात. एका सभासदाला एका दिवशीं जास्तींत जास्त चार प्रश्न विचारतां येतात. मूळ लेखी प्रश्नाच्या लेखी उत्तरावर तोंडी उपप्रश्न विचारतां येतात. त्यांचीं उत्तरंहि तोंडी देण्यांत येतात. प्रश्नोत्तराचा तास संप-ताच उरलेलीं प्रश्नोत्तरें छापून प्रसिद्ध करण्यांत येतात. तीं सभागृहांत विचारण्यांत आलीं असें मानलें जातें. दुसऱ्या दिवशीं नवीं प्रश्नोत्तरें असतात. प्रश्नोत्तराच्या तासा नंतर कार्यक्रमपत्रिके वरील पुढील कामकाज सुरू होतें. हाउस ऑफ् लॉर्ड्समध्येंहि याच रीतीने दैनिक बैठक सुरू होते. मात्र तिथे मेस नाही व प्रार्थना सभागृहांत असलेले बिशप्स् वगैरे आळीपाळीने म्हणतात.

१—मेस विषयीं आवश्यक ती माहिती पुढील प्रकरणांत देण्यांत आली आहे.

सभागृहांतील अधिकारी व संघटना

पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहांत निरनिराळे अधिकारी असतात व पक्षांची संघटना असते. सर्वांत महत्वाचे अधिकारी म्हणजे कॉमन्समध्यें स्पीकर व लॉर्ड्समध्यें लॉर्ड चॅन्सेलर. त्यांच्या विषयीं माहिती पूर्वीच्या प्रकरणांत देण्यांत आली आहे. त्यांच्या शिवाय इतर अधिकाऱ्यां विषयीं माहिती येथे देण्यांत येत आहे. हाउस ऑफ् कॉमन्स व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स या दोन्ही सभागृहांत सारख्याच प्रकारची संघटना आहे. म्हणून मुख्यतः हाउस ऑफ् कॉमन्स मधील अधिकाऱ्यांचें व संघटनेचें वर्णन येथे करण्यांत आलें आहे.

कॉमन्समध्यें मुख्यतः तीन पक्षाचे सभासद असतात. कॉझर्वेटिव्ह, लेबर व लिबरल्. यांपैकी लिबरल् पक्ष नाममात्रच अस्तित्वांत आहे. कांझर्वेटिव्ह व लेबर हेच खऱ्या महत्वाचे पक्ष आहेत. यांत ज्या पक्षाला अर्ध्याहून अधिक जागा मिळतात तो मंत्रिमंडळ बनवून सरकारी पक्ष बनतो व दुसरा विरोधी पक्ष होतो. दोन्ही पक्ष आपापले पुढारी निवडतात. बहुसंख्य पक्षाचा पुढारी प्रधानमंत्री बनतो व विरोधी पक्षाचा पुढारी प्रमुख विरोधक होतो. प्रत्येक पक्ष आपल्या पक्षांतील चिटणीस, प्रतोद (Whip) वगैरे अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करतो. चिटणीस पक्षासाठी चिटणिसाचीं सर्व कामें करतो. प्रतोद मात्र फार महत्वाचा अधिकारी असतो. त्याचें स्थान व कार्यें माहीत असणें आवश्यक आहे.

प्रतोद :—प्रतोद हा शब्द पार्लमेंटच्या परिभाषेंत कसा आला हें नक्की सांगतां येत नाही. कळपाच्या बाहेर पडणाऱ्या मेंढराला कळपांत परत आणण्यासाठी चाबकाचा उपयोग करण्यांत येतो. त्याच प्रमाणे सभासदांना पक्षाच्या शिस्तींत ठेवण्याचें कार्य हे अधिकारी करीत असल्यामुळे त्यांना प्रतोद (Whip) हे नांव मिळालें असावें. अठराव्या शतकाच्या शेवटीं हा शब्द वापरण्यांत येऊं लागला, व तो आता रूढ झाला आहे.

प्रत्येक पक्षाचा एक मुख्य प्रतोद, एक मुख्य उपप्रतोद व कांही कनिष्ठ प्रतोद असतात. सरकारी पक्षाचे सर्व प्रतोद कोणत्या ना कोणत्या श्रेणीचे मंत्री असतात, त्यामुळे त्यांना चांगलें वेतन मिळतें. विरोधी पक्षाच्या प्रतोदांना मात्र सर्वसामान्य सभासदांना मिळणारें वेतनच मिळतें. सरकारी पक्षाच्या प्रमुख प्रतोदाला १२ डाउनिंग स्ट्रीट येथें स्वतंत्र कार्यालय देण्यांत येतें. सरकारी पक्षाचे इतर प्रतोदहि त्या कार्यालयाचा उपयोग करतात. प्रधान मंत्र्याच्या सरकारी निवासस्थाना जवळच प्रतोदाचें कार्यालय आहे या वरून त्या अधिकाऱ्याचें किती महत्व आहे याची कल्पना येईल.

मुख्य प्रतोदाला तर फारच महत्व असतें. प्रधानमंत्री वेळोवेळीं त्याचा सल्ला घेतो. मंत्रिमंडळाची पुनर्घटना करतांना किंवा एखाद्या मंत्र्याच्या रिकाम्या झालेल्या जागीं नवा मंत्री नेमतांना मुख्य प्रतोदाचा सल्ला घेण्यांत येतो. प्रतोद हे पुढारी व त्यांचे अनुयायी यांच्यांतील दुवा असतात. पुढाऱ्यांना काय पाहिजे हें अनुयायांना कळविणें व अनुयायांची इच्छा नेत्यांच्या कानावर घालणें हें प्रतोदांचें कार्य असतें. एखाद्या विधेयकावर आपल्या अनुयायांचें काय मत आहे हें प्रतोदांकडून पुढाऱ्यांना कळतें. सभागृहांत कोणत्या दिशेने वारे वाहतात हें प्रतोदांच्या द्वारांच पुढाऱ्यांना कळतें. प्रतोद म्हणजे पक्ष नेत्यांचे डोळे व कान असतात. पक्षांत शिस्त ठेवणें हें तर प्रतोदांचें काम आहेच. पण मतदानाच्या वेळीं जास्तीत जास्त सभासदांना हजर ठेवण्याची जबाबदारीहि त्यांची आहे. सरकारी पक्षाच्या प्रतोदांवर तर ही जबाबदारी विशेषत्वाने येऊन पडते. कारण त्या पक्षाला नेहमी आपलें मताधिक्य कायम ठेवायचें असतें. ही जबाबदारी पार पाडणें शक्य व्हावें म्हणून प्रत्येक सभासदाने आपल्या पक्षप्रतोदाला सांगूनच सभागृहाच्या बाहेर जावें असा नियम आहे. आपल्या पक्षाचे किती सभासद कुठे आहेत, केव्हां सभागृहांत येणार आहेत, अकस्मात् मतदान झाल्यास कितीजण येऊं शकतील याची माहिती प्रतोदांना असणें आवश्यक आहे.

प्रतोदांचीं कार्यें व जबाबदाऱ्या कष्टप्रद आहेत. त्यांना पक्षांत शिस्त राखावयाची असल्यामुळे कधी कधी कठोर बनावें लागतें. त्यामुळे सभासदांची नाराजी ओढवून घ्यावी लागते. सर्वांना सांभाळून घेऊन पक्षाची संघटना मजबूत ठेवण्याचें अवघड कार्य त्यांना करावें लागतें.

लेखी प्रतोदः—पार्लमेंटच्या परिभाषेंत प्रतोद शब्दाचा आणखी एक अर्थ आहे. मुख्य प्रतोदाकडून दर शुक्रवारीं पक्षाच्या सर्व सभासदांना पुढील आठवड्याचा सभागृहांतील संपूर्ण कार्यक्रम पाठविण्यांत येतो. या कार्यक्रमपत्रिकेलाहि प्रतोद म्हणतात. या लेखी प्रतोदामध्यें प्रत्येक दिवशीं होणारें कामकाज, त्याचें महत्व, सभासदांच्या उपस्थितीची आवश्यकता व मतदानाची संभाव्य वेळ दिलेली असते. एक, दोन किंवा तीन रेघा कार्यक्रमाखाली मारून त्याचें महत्व व सभासदांच्या उपस्थितीची आवश्यकता दाखविण्यांत येते. तीन रेघांचा कार्यक्रस असेल तर तो फारच महवाचा व सभासदांनी उपस्थित राहिलेंच पाहिजे असा मानला पाहिजे व त्या प्रमाणे वागलें पाहिजे. प्रत्येक सभासदाला त्याच्या पक्षाच्या प्रतोदाकडून लेखी प्रतोद मिळतोच. तो मिळणें ही पक्षाचा सभासद असण्याची एक खूण आहे. एखाद्याला तो पाठविण्यांत आला नाही तर त्याच्यावर बहिष्कार घालण्यांत आला आहे किंवा त्याला पक्षांतून काढून टाकण्यांत आलें आहे असें मानलें जातें.

आठवड्याच्या नियमित लेखी प्रतोदा खेरीज आवश्यकतेनुसार जादा प्रतोद केव्हांहि पाठविण्यांत येतात.

नेहमीचा मार्ग (Usual Channel):–सरकारी पक्षाचा मुख्य प्रतोद व विरोधी पक्षाचा मुख्य प्रतोद मिळून 'नेहमीचा मार्ग' तयार होतो. सभागृहांतील कोणतेंहि कामकाज या दोन प्रतोदांच्या द्वारां ठरविण्यांत येतें. एखाद्या विषयावर चर्चा व्हावी असें विरोधी पक्षाला वाटत असेल तर विरोधी पक्षाचा मुख्य प्रतोद सरकारी पक्षाच्या मुख्य प्रतोदाशीं चर्चा करून ठरवूं शकतो. दोन्ही पक्षाचे पुढारी केवळ आश्वासनें देऊं शकतात. पण तीं पार पाडलीं जाऊं शकतात का नाही, केव्हां पार पाडलीं जाऊं शकतात इत्यादि विस्ताराच्या बाबी 'नेहमीच्या मार्गानेच' ठरवाव्या लागतात.

पेरिंग (Pairing):–पार्लमेंटच्या सभासदांना सभागृहांत उपस्थित असणें आवश्यक असतें. विशेषत: सरकारी पक्षाला फारच थोडें बहुमत असेल तर त्या पक्षाच्या कोणत्याहि सभासदाला पार्लमेंटच्या इमारतीच्या बाहेर जातां येत नाही. विरोधी पक्ष केव्हां मतदानाची मागणी करील व सरकारचा पराभव होईल हें सांगता येत नाही. १९५०–५१च्या पार्लमेंटमध्यें मजूर पक्षाच्या सभासदांना असा फार त्रास भोगावा लागला. आजारी सभासदांना सुद्धा स्ट्रेचरवर घालून मतदानासाठी आणावें लागत असे. मग सभासदांना कुठे जावयाचे असल्यास कसें जाता येईल ? त्या साठी एक मार्ग आहे. त्यालाच 'पेरिंग' म्हणतात. एका पक्षांतील सभासदाने आपल्या मुख्य प्रतोदाच्या द्वारां दुसऱ्या पक्षांतील एखादा जोडीदार निवडून दोघांनी गैरहजर राहणें याला 'पेरिंग' म्हणतात. यामुळे मतांची संख्या कमी होईल पण पक्षाच्या बलाबलांत फरक होणार नाही. प्रतोदांच्या सम्मति शिवाय कुणालाहि पेरिंग करता येत नाही.

मतदान व विभागणी:–पार्लमेंटच्या सभागृहांत कोणत्याहि प्रश्नाचा निर्णय मतदानाने घेण्यांत येतो. स्पीकर सभागृहापुढे प्रश्न ठेवतो व समर्थक 'होय' (**Aye**)' म्हणून ओरडतात व विरोधक 'नाही (**Nay**)' असा पुकारा करतात. सामान्यत: अंदाज घेऊन स्पीकर निकाल देतो. पण कुणी शंका काढून विभागणीची मागणी केली तर स्पीकर सभासदांना विभागायचा आदेश देतो. त्या प्रमाणे स्पीकरच्या उजव्या हाता कडील लॉबींत सरकारी पक्षाचें व डाव्या हाता कडील लॉबींत विरोधी पक्षाचे सभासद जातात. सभागृहाच्या दारावर स्पीकरने नेमलेले गणक उभे राहतात. त्यांना टेलर्स (**Tellers**) म्हणतात. एक एक सभासद सभागृहांत येतो तेव्हां त्याची मोजणी होते व सर्व सभासदांची मोजणी होताच गणक आपापले आकडे स्पीकरला देतात. मग निकाल जाहीर करण्यांत येतो. याला 'डिव्हिजन'

म्हणतात. एका डिव्हिजनला सुमारे पंधरा मिनिटें वेळ लागतो. यांत कधी कधी प्रत्येक मुद्यावर विभागणी होते. यांत वेळेचा अपव्यय होतो. मण कधी कधी विभागणी करणें आवश्यक असतें.

हाउस ऑफ् कॉमन्सचा नेता

१९४२ पर्यंत प्रधानमंत्रीच (तो लॉर्ड नसल्यास) कॉमन्सचा नेताहि राहत असे. विन्स्टन चर्चिलने कामाच्या ओझ्यामुळे नेतेपणाची जबाबदारी फेब्रुवारी १९४२ मध्यें दुसऱ्या मंत्र्याला दिली व त्या नंतर पुन्हा घेतली नाही. ॲटलीनेहि तसेंच केलें. प्रधानमंत्र्याच्या जबाबदाऱ्या इतक्या वाढल्या आहेत की सभागृहाचें नेतृत्व करणें त्याला अशक्य आहे. मात्र एखाद्या प्रधानमंत्र्याने पुढे तसें करायचें ठरविलें तर त्याला कोणी अडवूं शकणार नाही.

कॉमन्सचा नेता होणे हें फार कष्टाचें व जबाबदारीचें काम आहे. सभागृहाच्या कामकाजाचें नियोजन व संचालन त्याला करावें लागतें. कामकाज सुरळीतपणें पार पाडून घेण्याची जबाबदारी त्याचीच असते. तो सरकारी पक्षाचा सभासद असला तरी सबंध सभागृहाचा नेता असल्यामुळे विरोधी पक्षालाहि तो जबाबदार असतो. सभागृहांतील कार्यरीति संबंधी कांही प्रश्न उपस्थित झाल्यास त्यालाच सोडवणूक करावी लागते. सभागृहा पुढील आठवडी कामकाजा विषयीं तोच निवेदन करतो व त्या वरील प्रश्नांचीं उत्तरें देतो. त्याच्या मार्गदर्शनाखालीच मुख्य प्रतोद कार्य करीत असतो.

कॉमन्सच्या नेत्याला समयसूचकता व हजर-जबाबीपणा हे गुण अत्यंत आवश्यक आहेत. त्याला तात्काळ निर्णय घेतां आला पाहिजे. कोणत्या बाबतींत सूट द्यावी व कोणत्या मुद्यावर दृढ असावें हें त्याला चटकन् समजलें पाहिजे. सर्व सभासदांमध्यें मिसळून त्यांच्या अडचणी समजावून घेतल्या पाहिजेत व त्यांना सभागृहाच्या कामकाजांत गोडी वाटेल असें केलें पाहिजे. सारांश, कॉमन्सचा नेता हा प्रधान मंत्र्याच्या खालोखाल महत्वाची व्यक्ति असते. त्याच्या अनुभवाच्या व ज्ञानाच्या बळावर सभागृहाचें कामकाज सुरळीतपणें चालत असतें.

हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या समित्या

कायदे मंडळें समित्यांच्या द्वारां कार्य करीत असतात. कायदेमंडळांतील सदस्यांची संख्या बरीच मोठी असते व ती कार्यक्षमतेला बाधक ठरते. म्हणून सभासदांच्या समित्या नेमून त्यांच्या द्वारां कार्य करणें सोयीचें असतें. ब्रिटिश

पार्लमेंट याला अपवाद नाही. पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहांत निरनिराळ्या प्रकारच्या समित्या आहेत. कॉमन्स व लॉर्ड्स् यांच्या समित्या वऱ्याच प्रमाणांत सारख्याच आहेत. हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें पुढील प्रमाणे समित्या आहेत.

(१) **संपूर्ण सदन समिति** :—संपूर्ण सदन समिति (Committee of the Whole House) मध्यें सभागृहांतील सर्व सदस्यांचा समावेश होतो. हाउस ऑफ् कॉमन्स व ही समिति यांच्या मध्यें पुढील प्रमाणें फरक आहे—संपूर्ण सदन समितीची बैठक सुरू होते तेव्हां स्पीकर अध्यक्षस्थानीं नसतो, तो आपली जागा सोडून सभागृहांत कुठे तरी बसतो. अध्यक्षस्थानीं समितीचा सभापति बसतो. तो स्पीकरच्या खुर्चीवर बसत नाही. क्लर्कच्या टेबलाशी बसतो. स्पीकरच्या अधिकाराचें निदर्शक 'मेस' टेबलाखाली दृष्टिआड ठेवण्यांत येतें. नेहमीचे कामकाजाचे नियम बाजूला ठेवण्यांत येतात. सभासदांना एकाच मुद्यावर कितीहि वेळां बोलतां येतें. ठरावाला अनुमोदनाची आवश्यकता नसते. एकंदरीने वातावरण कमी औपचारिक असते. सर्व पक्षांचे सभासद मोकळे पणाने चर्चेत भाग घेतात व हातांतील काम लवकर संपवण्याकडे प्रवृत्ति असते. काम संपल्या नंतर समिति सभागृहाला प्रतिवृत्त सादर करण्यासाठी 'उठते' आणि मग स्पीकर आपल्या जागीं स्थानापन्न होतो, मेस टेबलावर नेहमीच्या जागीं ठेवण्यांत येतें, कार्यरीतीचे नियम लागू होतात व औपचारिक वातावरण निर्माण होतें. समितीने सादर केलेलें प्रतिवृत्त सभागृह जसेच्या तसें मान्य करतें.

महत्वाचीं विधेयकें व अर्थविधेयकें अशा समितिपुढे ठेवण्यांत येतात. सुमारे पन्नास वर्षांपूर्वी पर्यंत बहुतेक सर्व विधेयकें संपूर्ण सदन समितिपुढेच ठेवण्यांत येत असत. आता मात्र फक्त अर्थविधेयकें या समितिपुढे ठेवण्यांत येतात. निरनिराळ्या खात्यांच्या मागण्यांवर जेव्हां ही समिति विचार करते तेव्हां तिला 'कमिटी ऑफ् सप्लाय' म्हणतात. महसूलाचा विचार करते तेव्हां 'कमिटी ऑन् वेज् अँड मीन्स्' म्हणतात. अर्थविधेयका खेरीज कांही महत्वाचीं विवाद्य सार्वजनिक विधेयकें या समितिपुढे ठेवण्यांत येतात. विशेषत: सरकारी पक्षाला सभागृहांत अल्प बहुमत असेल तर या समितीचा उययोग करण्यांत येतो. १९५०–५१ व १९५२ मध्यें सरकारी पक्षाला भरपूर बहुमत नसल्यामुळे सर्व विवाद्य विधेयकांचा विचार या समितिपुढे करण्यांत आला होता.

(२) **स्थायी समित्या** :—१८८२ पर्यंत स्थायी समित्या (**Standing Committees**) अस्तित्वांत नव्हत्या. त्या वर्षीं प्रथमच दोन स्थायी समित्या नेमण्यांत आल्या. त्यांची संख्या वाढत जाऊन १९१९ मध्यें ती सहावर आली. १९४५ मध्यें पांच स्थायी समित्या होत्या. या समित्यांची नियुक्ति प्रत्येक

अधिवेशनाच्या प्रारंभीं करण्यांत येते. प्रत्येक समितींत २० सभासद असतात. यांच्या शिवाय विशिष्ट विधेयकाचा विचार करतांना आणखी ३० पर्यंत सभासद नेमण्यांत येतात. स्कॉटलंड संबंधीं प्रश्नाचा विचार करणाऱ्या स्थायी समितींत मात्र स्कॉटलंडच्या सर्व प्रतिनिधींचा समावेश होतो म्हणून त्या समितींत ७० पर्यंत सभासद असतात, व आणखी १० किंवा १५ सभासद विशिष्ट विधेयकाचा विचार करण्यासाठी नेमण्यांत येतात. सर्व सभासदांची नियुक्ति ११ जणांची 'कमिटी ऑफ् सिलेक्शन' करीत असते. स्थायी समित्या अधिवेशनाच्या समाप्ती-पर्यंत अस्तित्वांत राहतात. नव्या अधिवेशनाच्या प्रारंभीं नव्या स्थायी समित्या निवडण्यांत येतात. स्पीकर प्रत्येक समितिकडे विधेयकें पाठवितो. विधेयकें पाठ-वितांना कोणतीहि विशिष्ट दृष्टि ठेवण्यांत येत नाही. मात्र स्कॉटलंड संबंधीं विधेयकें स्कॉटिश कमिटीकडेच पाठविलीं जातात.

(३) **प्रवर समित्या** :—प्रवर समित्यां (**Select Committees**) मध्यें जास्तींत जास्त १५ सभासद असतात. पूर्वीं सभासदांचीं नांवें निवड समितिकडून सुचविलीं जात असत. आता समिति नेमण्या संबंधींच्या प्रस्तावांतच नांवें सुच-विलीं जातात. प्रास्तावकाने आधीच सूचित सभासदांची संमति घेतलेली असते. या समित्यांकडे कांही विशेष विषयां वरील विधेयकें पाठविलीं जातात. त्या विषयांत तज्ञ समजल्या जाणाऱ्या सभासदांची नियुक्ति समितिवर करण्यांत येते. सोपविलेल्या विधेयकावर किंवा प्रश्नावर विचार करून सभागृहाला शिफारशी सादर केल्या की समिति आपोआप विसर्जित होते. एका अधिवेशनांत अशा कितीहि समित्या नेमल्या जाऊं शकतात. किंवा एकहि नेमली जाणार नाही.

(४) **अधिवेशनीय समित्या** :—प्रत्येक अधिवेशनाच्या प्रारंभीं कांही अधि-वेशनीय समित्या (**Sessional Committees**) नेमण्यांत येतात. या सुद्धा एक प्रकारें स्थायी समित्याच असतात. कारण अधिवेशन संपे पर्यंत त्या अस्तित्वांत असतात. विशेषाधिकार समिति, अर्ज समिति, अंदाज समिति, निवड समिति, उपाहार समिति इत्यादि समित्या अशा प्रकारच्या असतात.

(५) **खाजगी विधेयक समित्या** :—खाजगी विधेयकांचा विचार करण्या-साठी खाजगी विधेयक समित्या (**Private Bills Committees**) नेमण्यांत येतात. कॉमन्सच्या प्रत्येक समितींत चार सभासद असतात व लॉर्डांच्या समितींत पांच सभासद असतात. ह्या समित्याहि प्रवर समित्याच असतात. खाजगी विधेयकांचा विचार करून शिफारशी करणें हें त्यांचें कार्य असतें.

वरील समित्यां खेरीज क्वचित् प्रसंगीं दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त प्रवर समित्या नेमण्यांत येतात. ब्रिटिश पार्लमेंट मध्यें अशा समित्यांचा वापर फार कमी प्रमाणांत करण्यांत येतो.

हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें समित्यांचा उपयोग थोड्या कमी प्रमाणांत करण्यांत येतो. स्थायी समित्यांची पद्धत नाही. एकच स्थायी समिति आहे असें म्हणतां येईल. संपूर्ण सदन समितीचाहि प्रयोग फारसा केला जात नाही. प्रवर समित्या व अधिवेशनीय समित्या यांच्यावरच भर देण्यांत येतो.

चर्चा व वादविवाद

पार्लमेंट या शब्दाचा अर्थच बोलण्याची जागा असा आहे. निरनिराळ्या प्रश्नांची चर्चा व महत्वाच्या विषयांवर वादविवाद होणें स्वाभाविक आहे. एकेकाळीं पार्लमेंट मध्यें उत्कृष्ट वक्ते होते व पल्लेदार भाषणें करण्याची पद्धत होती. सभासद अशीं भाषणें ऐकण्यांत रंगून जात असत. जॉन्सनने बेकन विषयीं लिहिलें आहे की 'त्याच्या (बेकनच्या) श्रोत्यांना एकच भीति वाटत असे ती म्हणजे त्याने भाषण संपविण्याची. आज कोणत्याहि सभासदा वद्दल असें म्हणतां येणार नाही. पार्लमेंटच्या कामकाजाचें स्वरूपच बदललें आहे. वेळ इतका अपुरा पडतो की वक्तृत्वपूर्ण भाषणें करण्याला अवसरच नाही. अर्धा तास पर्यंत देखील कुणी भाषण केलें तरी सभासद कंटाळतात. शिवाय अशा भाषणांचा कांही उपयोगहि नाही. कोणत्याहि भाषणामुळे ठरावाच्या किंवा विधेयकाच्या भवितव्यावर कांहीहि परिणाम होत नाही. सभासद पक्षाच्या शिस्तीनुसार मतदान करतात. भाषणांचा प्रभाव त्यांच्यावर पडत नाही. म्हणून अलीकडे पार्लमेंट मधील वक्तृत्वाला ओहोटी लागली आहे. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें वक्तृत्वकला अद्याप थोडी फार टिकून आहे. त्या सभागृहांत वेळहि असतो व कामाचा ताणहि कमी असतो. हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें वादविवादावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी निरनिराळीं साधनें उपयोगांत आणलीं जातात.

(१) **क्लोजर** (Closure) :–एखाद्या प्रश्नावर बराच वेळ चर्चा झाल्या नंतर कोणताहि सभासद 'आता प्रश्न मताला टाकावा' (**that the question be now put**) असा ठराव मांडूं शकतो. त्या नंतर चर्चा पुरेशी झाली आहे असें वाटल्यास स्पीकर तो प्रश्न मताला टाकतो व चर्चा समाप्त होते. नियंत्रणाचा हा साधा प्रकार आहे. आयरिश राष्ट्रवाद्यांच्या अडवणुकीच्या धोरणामुळे १८८१ मध्यें हा नियंत्रणाचा मार्ग शोधून काढण्यांत आला. त्या पूर्वी चर्चा व वादविवादावर कसलेंहि नियंत्रण नव्हतें.

(२) **गिलोटिन्** (Guillotine) :—वर उल्लेखिलेला नियंत्रणाचा मार्ग सर्वच बाबतींत लागूं पडण्या सारखा नव्हता. एखाद्या प्रश्नावरील चर्चा बंद करण्यास तो पुरेसा होता. पण सबंध विधेयका वरील किंवा अनेक प्रश्नांवरील

चर्चा एकदम थांबविण्यास तो पुरेसा नव्हता. म्हणून १८८७ मध्यें एक जास्त प्रभावी असें नियंत्रणाचें साधन शोधून काढण्यांत आलें. एखाद्या विधेयकावर किंवा ठरावावर किती वेळ चर्चा करावयाची हें सभागृहाने आधीच ठरवावयाचें. तितका वेळ झाल्या नंतर स्पीकर चर्चा बंद करतो व प्रश्न मताला टाकतो. अशा रीतीने ठराविक वेळांत चर्चा समाप्त होते. सरकारच्या दृष्टीने हें फार आवश्यक व महत्वाचें साधन आहे. पण विरोधी पक्षाला व सर्वसामान्य सभासदांना तें पसंत पडण्या सारखें नाही. यांत एक दोष असा आहे की कांही कलमांवर चांगली चर्चा होते व बऱ्याच कलमांची मुळीच चिकित्सा होत नाही. विधेयकाचीं शेवटचीं कलमं त्यांच्यावर चर्चा न होताच मंजूर करण्यांत येतात. ह्या पद्धतीच्या नियमाचें नांव आहे 'अलॉकेशन ऑफ् टाइम ऑर्डर' पण त्याच्या शिरच्छेदी कडकपणामुळे त्याला 'गिलोटिन्' हें नांव मिळालें आहे.

(३) **क्लोजर बाय् कंपार्टमेंट** :—गिलोटिनच्या कडकपणामुळे व त्यांतील दोषामुळे त्यांत सुधारणा करण्याची आवश्यकता भासली. या सुधारित गिलोटिन्ला क्लोजर बाय् कंपार्टमेंट म्हणतात. विधेयकाच्या निरनिराळ्या भागावर चर्चा करण्यासाठी वेळ ठरविण्यांत येतो. एका भागावरील चर्चेसाठी ठरविलेला वेळ संपताच त्या भागांतील कलमं एकदम मताला टाकलीं जातात. या पद्धतीमध्यें विधेयकाच्या सर्व भागांवर चर्चा होते व वेळेचें बंधनहि राहातें. हीच पद्धत अलीकडे जास्त प्रमाणांत उपयोगांत आणली जाते. १८९३ मध्यें ही प्रथमतः प्रचारांत आली.

(४) **कांगरू क्लोजर** :—हा क्लोजरचा आणखी एक प्रकार आहे. १९१९ अध्यें याचा नियमावलींत समावेश झाला. स्पीकरला प्रसंग विशेषीं महत्वाच्या तेवढ्याच दुरुस्त्या व सूचना निवडून सभागृहापुढे मांडण्याचा अधिकार दिला जातो. यामुळे सर्व दुरुस्त्यांचा व सूचनांचा विचार करण्याची तसदी सभागृहाला घ्यावी लागत नाही. व वेळेची बचत होते. एका सूचनेवरून दुसऱ्या सूचनेवर (मधल्या अनेक सूचना वगळून) स्पीकर उडया मारीत गेल्या सारखा जातो म्हणून ह्या पद्धतीला कांगरू क्लोजर (Kangaroo Closure) असें नांव पडलें आहे.

कार्यरीतीचे नियम

पार्लमेंट मधील कार्यरीति व तद्विषयक नियम हळूहळू विकसित झाले आहेत. कोणत्याहि एका काळीं ते बनविण्यांत आले नाहीत. १८३२ च्या पूर्वी संपूर्ण कार्यरीति रूढि, प्रथा व संकेत यांच्यावरच आधारलेली होती. हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या स्पीकरांनी वेळोवेळीं दिलेल्या निर्णयांतून नियम तयार झाले आहेत.

१८३२ नंतर सुधारणावादी वारे वाहूं लागले व कार्यरीतीच्या नियमावलींत स्पष्टपणा व निश्चितता असण्याची गरज भासूं लागली. म्हणून पार्लमेंटने काम-काजा विषयीं कांही नियम केले. यांना स्टँडिंग ऑर्डर्स (Standing Orders) म्हणतात. यांची संख्या १९५३ मध्यें ११२ होती. महत्वाच्या कामकाजा संबंधीचे हे नियम आहेत. कायदा कसा करावा, सभागृहाच्या बैठकीचा काळ किती असावा, समित्या कशा नेमाव्या वगैरे सारख्या विषयां संबंधी हे नियम आहेत. पण पुष्कळसा भाग अजून अलिखित रूढि व प्रथा यांच्यावरच आधारलेला आहे व स्पीकर आपल्या निर्णयाने अजूनहि नवा नियम करूं शकतो. पुढे त्याच्या निर्णयाचा अंतर्भाव स्टँडिंग ऑर्डर्समध्यें केला जाऊं शकतो. हे नियम स्थायी स्वरूपाचे आहेत. त्यांत बदल होत नाही तो पर्यंत ते अमलांत राहतात. प्रत्येक पार्लमेंटला नव्याने ते मान्य करण्याची आवश्यकता नाही. त्यांत बदल करणें अगदी सोपें आहे. साध्या बहुमताने त्यांत पार्लमेंट बदल करूं शकतें.

अलिखित रूढि व प्रथा यांना एकत्र करून एक मोठा ग्रंथच अर्स्किन् मे (Erskine May) या नांवाच्या कॉमन्सच्या क्लर्कने १८४४ मध्यें प्रसिद्ध केला. या ग्रंथाच्या आता पर्यंत १५ आवृत्त्या निघाल्या. प्रत्येक आवृत्तींत नवीन प्रथांची व नियमांची भर घालण्यांत येते व ग्रंथाला अद्यावत् बनविलें जातें. पंधराव्या आवृत्तीच्या पृष्ठांची संख्या सुमारे १२०० आहे. हा ग्रंथ म्हणजे पार्लमेंटच्या कार्यरीतीचें बायबलच आहे. या ग्रंथाचा आधार दिला की प्रतिपक्षी निरुत्तर होतो.

पार्लमेंटच्या सभागृहांतील कार्यरीति फारच गुंतागुंतीची आहे. सर्व सभा-सदांना ती समजतेच असें नाही. मोठमोठ्या पुढाऱ्यांना व पुष्कळशा मंत्र्यांना देखील ती पूर्णपणें माहीत नसते. लॉर्ड पामर्स्टनने आपल्याला कार्यरीतीचें संपूर्ण आकलन झालेलें नाही हें जाहीरच केलें होतें. ग्लॅडस्टन देखील कधी कधी नियमांचा भंग करीत असे. कार्यरीतीचें आकलन व्हावें कसें ? एका आयरिश सभासदाला पार्नेलने दिलेलें उत्तर विनोदी पण मार्मिक आहे. 'नियमांची माहिती कशी करून घ्यावी' असा प्रश्न विचारला असतां 'By breaking them' असें उत्तर पार्नेलने दिलें होतें.

कामकाजाचे आलेख

पार्लमेंट मध्यें जें कामकाज होतें त्या संबंधीचे आलेख ठेवण्यांत येतात. त्या वरून कोणत्या दिवशीं काय कामकाज झालें, कोण काय बोललें, चर्चा कशी झाली इत्यादि सर्व प्रश्नांची माहिती होऊं शकते. १५०९ पासून हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचें व १५४७ पासून हाउस ऑफ् कॉमन्सचें 'जर्नल' सुरू झालें. त्यांत त्या

त्या सभागृहाच्या कामकाजाची माहिती आहे. त्या शिवाय 'पार्लमेंटरी डिबेट्स' म्हणून खंड प्रसिद्ध करण्यांत येतात. त्यांतहि सर्व माहिती असते. सतराव्या शतकांत वादविवादाचीं टिपणें घेण्याला क्लर्क्स ना बंदी करण्यांत आली. म्हणून त्या काळांतील फक्त निर्णय व मतदान यांच्या नोंदीच उपलब्ध आहेत. १७७१ पासून मात्र पुन्हा वादविवादांचीं टिपणें घेण्याला परवानगी देण्यांत आली. १८७७ पासून (Hansard) या खाजगी प्रकाशन संस्थेला वादविवाद व कामकाजाचा वृत्तांत प्रकाशित करण्याला सरकारने आर्थिक सहाय्य देण्यास सुरुवात केली. १९०९ मध्यें सरकारने प्रकाशनाचें कार्य आपल्या हातीं घेतलें व सर्व कामकाज 'पार्लमेंटरी डिबेटस्' या नांवाखाली प्रसिद्ध करण्यांत येऊं लागलें. दैनिक कामकाजाचा शब्दशः वृत्तांत आता प्रसिद्ध करण्यांत येतो. १९४४ मध्यें या प्रकाशनाचें नांव पुन्हा 'हन्सार्ड' असें ठेवावें असा आदेश स्पीकरने दिला. म्हणून आता सरकारी रीत्या प्रकाशित होणारें 'हन्सार्ड' हें पार्लमेंटच्या कामकाजाचें अधिकृत रेकॉर्ड आहे.

कायदा करण्याची पद्धति

इंग्लंडांत सर्व कायदे पार्लमेंटच करतें. प्रारंभीं पार्लमेंटला हा अधिकार नव्हता. पण हळूहळू पार्लमेंटने पंधराव्या शतकांत तो अधिकार मिळविला व आता कायदे करणे हें पार्लमेंटचें महत्वाचें कार्य झालें आहे.

कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होण्या पूर्वी जो आराखडा पार्लमेंटमध्यें मांडला जातो त्याला विधेयक म्हणतात. सामान्यतः विधेयक एका सभागृहांत मांडलें जातें. तिथे त्याचीं तीन वाचनं होतात. त्या नंतर तें दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठविलें जातें. तिथेहि त्याचीं तीन वाचनं होतात. दोन्ही सभागृहांनी एकाच स्वरूपांत विधेयकाला सम्मत केल्यास तें राजाच्या अनुमति साठी पाठविण्यांत येतें. राजाची अनुमति मिळाल्या नंतर त्याचा कायदा बनतो.

ब्रिटिश पार्लमेंट मध्यें मांडल्या जाणाऱ्या विधेयकांचे निरनिराळे प्रकार आहेत. सामान्य विधेयक व अर्थविधेयक असे मुख्य दोन प्रकार. सामान्य विधेयकाचे सार्वजनिक विधेयक व खाजगी विधेयक असे दोन प्रकार होतात. सार्वजनिक विधेयकांचे सरकारी विधेयक व खाजगी सभासदांचें विधेयक असे पुन्हा दोन प्रकार करण्यांत येतात. अर्थविधेयका खेरीज बाकीच्या विधेयकांना सम्मत करण्याची पद्धत सामान्यतः सारखीच आहे. अर्थविधेयकासाठी मात्र वेगळी पद्धत आहे. ती कायदे-करण्याच्या पद्धतींत बसत नाही. या निरनिराळ्या प्रकारच्या विधेयकांना कसें सम्मत करण्यांत येतें तें पाहूं.

सरकारी विधेयक:—एखाद्या मंत्र्याने सरकार तर्फे मांडलेल्या विधेयकाला सरकारी विधेयक म्हणतात. हें विधेयक मांडण्याच्या दोन पद्धति आहेत. विधेयक मांडूं इच्छिणारा मंत्री तशी आगाऊ सूचना सभागृहाला देतो व ठरलेल्या दिवशीं स्पीकर त्या मंत्र्याला विधेयक सादर करण्याची सूचना करतो. मंत्री विधेयकाचा आराखडा सभागृहाच्या क्लर्कच्या हवाली करतो. क्लर्क मोठ्याने विधेयकाचें शीर्षक वाचून दाखवितो आणि पहिला टप्पा समाप्त होतो. हेंच विधेयकाचें प्रथम वाचन. कधी कधी संपूर्ण विधेयक तयार नसतें. अशा वेळीं फक्त विधेयकाचें शीर्षक लिहून देण्यांत येतें व नंतर सपूर्ण विधेयक पाठविलें जातें. विधेयक मांडण्याची ही पद्धत अतिशय सोपी असल्यामुळे बहुतेक सर्व सरकारी विधेयकें याच पद्धतीने मांडलीं जातात. कधी कधी दुसऱ्या एका पद्धतीचाहि अवलंब केला जातो. विधेयक मांडणारा मंत्री विधेयकाची आगाऊ सूचना न देतां अकस्मात् विधेयक मांडण्याची परवानगी मागणारा ठराव सभागृहापुढे ठेवतो. अशा वेळीं विधेयक मांडूं इच्छिणारा मंत्री विधेयका संबंधी पांच मिनिटाचें भाषण करतो. विरोधी पक्षांतल्या एका सभासदालाहि पांच मिनिटाचें भापण करण्याची परवानगी देण्यांत येतें. क्वचित् प्रसंगीं मंत्र्याने खास परवानगीने मोठें भाषण केल्यास चांगलाच वादविवाद होतो. सामान्यत: पांच मिनिटाचीं दोनच भापणें होतात. म्हणून ह्या पद्धतीला 'दहा मिनिटांचा नियम' (**Ten minute rule**) म्हणतात. भाषणांच्या शेवटीं ठराव मताला टाकण्यांत येतो व बहुमताने तो मंजूर झाल्यास सभागृहाने विधेयक मांडण्याला परवानगी दिली असें होतें व विधेयकाचें प्रथम वाचन संपतें. या नंतरचा टप्पा म्हणजे द्वितीय वाचन.

द्वितीय वाचन :—प्रथम वाचना नंतर विधेयक मुद्रित करून सर्व सभासदांकडे त्याच्या प्रती पाठविण्यांत येतात द्वितीय वाचनाचा दिवस ठरविण्यांत येतो. ठरलेल्या दिवशीं विधेयक मांडणारा मंत्री 'विधेयकाचें द्वितीय वाचन करावें' असा ठराव मांडतो. त्या नंतर विधेयकाच्या तत्त्वांवर व आवश्यकतेवर वादविवाद होतो. या वेळीं कलमवार चर्चा होत नाही. केवळ मूलभूत तत्त्वांवरच चर्चा होते. विरोधी पक्ष विधेयकाची प्रगति रोखून धरण्याचा प्रयत्न करतो. सामान्यत: 'सहा महिन्यांनी विधेयकाचें द्वितीय वाचन करावें' असा ठराव विरोधी पक्ष मांडतो. सहा महिन्यांनी पार्लमेंटचें अधिवेशन बहुधा चालूं नसतें. म्हणजे विधेयकाचें द्वितीय वाचन बेमुदत पुढे ढकललें जातें. विरोधी पक्षाचा हा ठराव बहुधा मंजूर होत नाही. सरकारी पक्षाचें बहुमत असल्यामुळे वादविवादाच्या शेवटीं मतदानाने विधेयक सम्मत होतें. हा टप्पा अत्यंत महत्वाचा असतो. विधेयक फेटाळलें जाण्याची जास्त भीति याच वेळेस असते. या नंतर विधेयक योग्य त्या समितिकडे पाठविलें जातें.

समितीचा टप्पा :––द्वितीय वाचना नंतर विधेयक कोणत्या तरी स्थायी समितिकडे पाठविलें जातें. क्वचित् एखाद्या प्रवर समितिकडे पाठवण्यांत येतें. पण प्रवर समितिकडून आल्या नंतर पुन्हा स्थायी समितिकडे पाठविलें जातें. कधी कधी संपूर्ण सदन समिति कडेहि पाठविलें जातें. समितींत विधेयकाची संपूर्ण छाननी करण्यांत येते. शब्द योजना बदलली जाते. नवीं कलमें देखील घातलीं जातात. अशा रीतीने दुरुस्त केलेलें विधेयक त्या वरील अहवालासह सभागृहाला सादर करण्यांत येतें. समित्यांना विधेयक कोणत्या ना कोणत्या स्वरूपांत ठराविक वेळेच्या आंत सभागृहाकडे परत पाठवावें लागतें. त्यांना विधेयक नष्ट करण्याचा अधिकार नाही. कारण द्वितीय वाचनाच्या वेळीं सभागृहाने विधेयकाची सामान्य तत्त्वें मान्य केलेलीं असतात. म्हणजे सभागृहाला त्या प्रकारचा कायदा पाहिजे असतो. समित्यांचें कार्य त्यांतील दोष काढणें, त्याला जास्त चांगलें करणें वगैरे प्रकारचें आहे.

प्रतिवृत्ताचा टप्पा :––समितिकडून विधेयक परत आल्या नंतर त्याच्यावर सविस्तर चर्चा होते. या वेळीं विधेयकाचा कलमवार विचार करण्यांत येतो. दुरुस्त्या सुचविल्या जातात. प्रत्येक दुरुस्तीवर व कलमावर मतदान होतें. अर्थात् क्लोजर्सचा उपयोग करण्यांत येतो. समितीने सुचविलेल्या सर्व दुरुस्त्या फेटाळून लावून मूळ स्वरूपांत विधेयक सम्मत करण्याचा अधिकार सभागृहाला आहे. समितीच्या शिफारशी बंधनकारक नसतात. कधी कधी विधेयक पुन्हा समितिकडे पाठविलें जातें. या वेळीं विधेयक मंजूर झाल्या नंतर तृतीय वाचनाचा दिवस ठरविण्यांत येतो.

तृतीय वाचन :––तृतीय वाचनाच्या वेळीं विधेयकावर पुन्हा वादविवाद होतो. सर्वसामान्य तत्त्वांवरच चर्चा होते. कलमवार चर्चा होत नाही. विधेयक आहे त्या स्वरूपांत मंजूर करावें का करूं नये हाच प्रश्न असतो. दुरुस्त्या केल्या जाऊं शकत नाहीत. फक्त क्रियापदांमध्यें बदल करतां येतो. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें मात्र या वेळींहि दुरुस्त्या करतां येतात. या वेळीं विधेयक सहसा फेटाळलें जात नाही. मात्र फेटाळण्याचा अधिकार सभागृहाला आहे. तृतीय वाचनाचा टप्पा हा एक औपचारिक भाग आहे. विधेयक सामान्यत: सम्मतच करण्यांत येतें.

तृतीय वाचना नंतर अध्यक्षाच्या किंवा स्पीकरच्या प्रमाणपत्रासह तें विधेयक दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठविलें जातें. तिथे त्याचीं अशींच तीन वाचनें होतात. त्या सभागृहांतहि मूळ सभागृहाने पाठविलेल्या स्वरूपांतच विधेयक सम्मत झाल्यास तें राणीकडे तिच्या अनुमतिसाठी पाठविण्यांत येतें. राणीची अनुमति हाहि एक उपचारच आहे. ती कधीहि नाकारण्यांत येत नाही. अॅन् राणीच्या काळा पासून

अनुमति नाकारण्यांत आली नाही. ही अनुमति कशी देण्यांत येते याचें वर्णन सर कोर्टने इल्वर्ट याने पुढील प्रमाणे केलें आहे--"विधेयकांना गटागटाने अनुमति देण्यांत येते. लॉर्डाच्या सभागृहांत हा समारंभ पार पाडण्यांत येतो. राजाचें प्रतिनिधित्व 'लॉर्ड्स कमिश्नर्स' करतात. हे लॉर्ड्स राजसिंहासनाच्या पुढे विशिष्ट प्रकारचा वेष परिधान करून ओळीने आराम खुर्च्यांवर बसतात. सभागृहाच्या दार जवळ कॉमन्सचा स्पीकर व त्याच्या बरोबर आलेले कॉमन्सचे सभासद उभे राहतात. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सचा क्लर्क गंभीर आवाजांत अधिकारपत्र वाचून दाखवितो. राजाचा क्लर्क टेबलाच्या एका बाजूकडून यादींतील विधेयकाचें नांव वाचतो व दुसऱ्या बाजूने पार्लमेंटचा क्लर्क नॉर्मन-फ्रेंच भाषेंत राजाची अनुमति जाहिर करतो. **'Little Peddington Electricity Supply Act. Le Roy le reult'**" इत्यादि. 'राजाच्या इच्छेला येते' असा याचा अर्थ होतो. अर्थविधेयकासाठी वेगळेंच वाक्य उच्चारलें जातें. आता विधेयकाला अनुमति नाकारली जात नाही. जेव्हां नाकारली जात असे तेव्हां **'Le Roy s' avisera'** म्हणजे 'राजा यावर विचार करील' अशा अर्थाचें वाक्य उच्चारलें जात असे. या वरून राजाची अनुमति म्हणजे केवळ एक उपचार आहे हें स्पष्ट होतें. त्याच प्रमाणे ही अनुमति राणी किंवा राजा स्वत: देत नाही किंवा त्याची सही अथवा मुद्राहि विधेयकावर करण्यांत येत नाही हेंहि दिसून येतें. एके काळीं राजा स्वत: अनुमति देत असे. आताहि राणीची इच्छा असल्यास ती तसें करू शकते. पण सहसा कुणी तसें करणार नाही. कमिशनच्या द्वारां अनुमति देण्याची प्रथा आता रूढ झाली आहे.

राणीची अनुमति मिळाल्या नंतर विधेयकाचा कायदा बनतो. पूर्वी कायद्यांची घोषणा शेरिफ्स करीत असत. आता ही पद्धत बंद करण्यांत आली आहे. झालेल्या कायद्याची दखल लोकांनी आपण होऊन घेतली पाहिजे. कायद्याचें अज्ञान क्षम्य नाही.

खाजगी सभासदांचें विधेयक:—कोणत्याहि प्रकारचा मंत्री नसलेला सभासद तो खाजगी सभासद, त्याने मांडलेलें विधेयक तें खाजगी सभासदांचें विधेयक. हीं विधेयकेंहि सार्वजनिक स्वरूपाचींच असतात. मांडणारी व्यक्ति खाजगी असते इतकेंच.

या विधेयकांच्या बाबतींतहि सरकारी विधेयकांसाठी असलेली पद्धतच लागू आहे. मात्र खाजगी सभासदांना पूर्व सूचना देऊनच विधेयक मांडतां येतें व फक्त शुक्रवारीच मांडतां येतें. एकदा विधेयक मांडल्या नंतर मग सरकारी विधेयक जातें त्याच टप्यांतून हेंहि विधेयक जातें. त्यांची चर्चा मात्र फक्त शुक्रवारींच होते.

त्यामुळे अनेक सभासदांना विधेयक मांडायला वेळच मिळत नाही. चिठ्ठ्या टाकून कोणत्या शुक्रवारीं कुणी विधेयक मांडावें हें ठरविलें जातें. विधेयक मांडल्या नंतरहि त्याचें द्वितीय वाचन होईलच असें नाही. त्यामुळे वेळेच्या अभावी अनेक विधेयकें अधिवेशनाच्या समाप्ति नंतर लोप पावतात. पुन्हा नव्याने तीं मांडावीं लागतात. असें वर्षानुवर्षें चालतें. दहा-बारा वर्षें सतत चिकाटीने प्रयत्न केल्यास एखादें विधेयक सर्व टप्यांतून जाऊन मंजूर होतें. त्यांत सरकारचा विरोध असेल तर द्वितीय वाचनाच्या वेळींच तें फेटाळलें जातें. खाजगी सभासदांनी मांडलेल्या विधेयकाचा क्वचितच कायदा बनत असतो. १९५७ मध्यें फाशीची शिक्षा रद्द करण्या संबंधीचें एक खाजगी सभासदांचें विधेयक कॉमन्समध्यें मंजूर झालें. त्या गृहस्थांनी सतत तीस वर्षें त्या साठी प्रयत्न केले म्हणतात.

खाजगी विधेयक:-एखाद्या शहरासाठी, उद्योगधंद्यासाठी किंवा व्यक्तिसाठी कांही खास सोय करण्या करितां कायदा करायचा असतो व त्या साठी विधेयक मांडण्यांत येतें त्याला खाजगी विधेयक म्हणतात. एखाद्या म्युनिसिपालिटिचे अधिकार कमी जास्त करणें, एखाद्या व्यक्तीला पेन्शन देणें वगैरे खाजगी विधेयकाचे विषय असतात. अशीं विधेयकें मांडण्याच्या आधी बराच विधि पार पाडावा लागतो. ज्यांना अशा प्रकारचा कायदा हवा असेल ते विधेयक तयार करतात. एका अर्जासह तें विधेयक पार्लमेंटच्या खाजगी विधेयकाच्या कचेरीकडे पाठवावें लागतें. कांही रक्कमहि अनामत म्हणून ठेवावी लागते विधेयकाला वर्तमान-पत्रांत प्रसिद्ध करावें लागतें. मग तें विधेयक खाजगी विधेयकाच्या समितिकडे पाठविलें जातें. चार सभासदांची ही समिति त्या विधेयकाची कसून छाननी करते. सर्व हितसंबंधियांना पाचारण करण्यांत येतें. त्यांच्या साक्षी होतात. आपली बाजू मांडण्यासाठी वकील व बॅरिस्टर नेमतां येतात. एक प्रकारची न्यायालयीन चौकशीच होते. अशा सर्वांगीण चौकशी नंतर समिति विधेयकांत आवश्यक ते बदल करते व नव्याने तयार करून आपल्या अहवालासह तें सभागृहाकडे पाठवते. मग तें विधेयक एखाद्या सभासदाच्या द्वारा सभागृहापुढे मांडण्यांत येतें. एकदा मांडल्यानंतर तें भरभर सर्व टप्यांतून जातें व त्याचा कायदा बनतो.

अर्थविधेयक सम्मत करण्याची पद्धति

विधेयकाचे दोन प्रकार असतात. त्यां पैकीं सामान्य विधेयक सम्मत करण्याची पद्धत कशी आहे याचा विचार आता पर्यंत झाला. अर्थविधेयक कसें सम्मत करण्यांत येतें तें आता पाहावयाचें आहे.

ज्या विधेयकांत खर्च किंवा उत्पन्न या संबंधी कांही तरतूद असते त्या विधेयकाला अर्थविधेयक म्हणतात. एखादें विधेयक अर्थविधेयक आहे किंवा नाही या विषयीं वाद उत्पन्न झाल्यास कॉमन्सचा स्पीकर अंतिम निर्णय देतो. १९११ च्या पार्लमेंट ॲक्टने त्याला तसा अधिकार दिला आहे. अर्थविधेयकाचा प्रारंभ हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्येंच होऊं शकतो. कॉमन्सने सम्मत केल्या नंतर लॉर्डांकडे तें पाठविलें जातें. लॉर्डांनी विधेयक पोंचल्या पासून एक महिन्याच्या आंत आपलें मत कळविलें पाहिजे. लॉर्डांनी कांहीच न कळविल्यास त्यांना विधेयक मान्य आहे असें गृहीत धरलें जातें. लॉर्डांनी केलेल्या दुरुस्त्या कॉमन्सवर बंधनकारक नाहीत. लॉर्डाच्या सम्मति शिवाय किंवा विरोध असला तरी अर्थविधेयक राजाच्या अनुमति साठी पाठविलें जातें व अनुमति प्राप्त होतांच त्याचा कायदा बनतो. म्हणजे अर्थविधेयक सम्मत करण्याचे सर्व अधिकार हाउस ऑफ् कॉमन्सलाच आहेत.

अर्थविधेयका विषयीं आणखी एक गोष्ट लक्षांत ठेवली पाहिजे. ती ही की अर्थविधेयक राजाच्या पूर्वसम्मतीनेच मांडतां येते. कोणताहि खाजगी सभासद अर्थविधेयक मांडूं शकत नाही. अर्थमंत्री किंवा त्याच्या वतीने इतर मंत्री यांनाच अर्थविधेयक मांडण्याचा अधिकार आहे.

वार्षिक अंदाजपत्रक हें सर्वांत महत्वाचें अर्थविधेयक आहे. या शिवाय पुरवणी अंदाजपत्रक, कन्सॉलिडेटेड फंड ॲक्ट वगैरे अर्थविधेयकें असतात. या सर्वांना सम्मत करण्याची पद्धत सारखीच आहे. वार्षिक अंदाजपत्रक कसें सम्मत करण्यांत येतें तें पाहूं.

अंदाजपत्रकाची तयारी:—वार्षिक अंदाजपत्रकाचे दोन भाग असतात : खर्चाचा भाग व जमेचा भाग. आधी खर्चाचा भाग तयार करण्यांत येतो. व त्या नंतर तो खर्च भागविण्याला आवश्यक त्या उत्पन्नाची सोय करण्यांत येते.

सरकारचें आर्थिक वर्ष १ एप्रिल तें ३१ मार्च असतें. १ एप्रिलच्या आधी पुढील वर्षाच्या खर्चाचे अंदाज तयार असावे लागतात. म्हणून १ ऑक्टोबर रोजीं अर्थखात्या कडून सर्व खात्यांच्या प्रमुखांना परिपत्रक पाठविण्यांत येतें. या परिपत्रकाच्या द्वारां खातेप्रमुखांना पुढील वर्षाच्या खर्चाचा अंदाज द्यायला सांगितलें जातें. मग प्रत्येक खात्याचा प्रमुख आपल्या खात्याच्या खर्चाचा अंदाज तयार करतो. हे अंदाज विस्तारपूर्वक व ठराविक आकाराच्या फॉर्मांवर द्यावे लागतात. एखाद्या ठिकाणीं पूर्वीच्या वर्षाहून अधिक रक्कम दाखवायची असल्यास त्याचीं कारणें द्यावीं लागतात. अशा रीतीने सर्व खात्यां कडून खर्चाचे अंदाज आल्या नंतर अर्थखातें त्यांची तपासणी करतें व कुठे कांही गैर वाटल्यास त्या खात्याच्या

अधिकाऱ्यांना बोलावून त्यांच्याशीं चर्चा करतें. प्रत्येक खात्या कडून आलेल्या खर्चाच्या अंदाजाला अर्थखात्याची मान्यता मिळणें आवश्यक असतें. मग एकत्र करून मांडलेले खर्चाचे अंदाज मंत्रिमंडळापुढे ठेवण्यांत येतात. मंत्रिमंडळाची मान्यता मिळाल्या नंतर पार्लमेंट पुढे ठेवण्यांत येतात.

खर्चाच्या विभागांत कांही खर्च असे असतात की त्यांना पार्लमेंटच्या वार्षिक मंजूरीची आवश्यकता नसते. पार्लमेंटने कायदे करून त्यांना नेहमीसाठी सम्मत केलेलें असतें. अर्थात् हे कायदे पार्लमेंट बदलूं शकतें व त्या खर्चाच्या रकमेंत कमी-अधिक करूं शकतें. राजाला देण्यांत येणारी सिव्हिल लिस्ट, न्यायाधीशांचे पगार व पेन्शनी, राष्ट्रीय कर्जावरील व्याज, पार्लमेंटच्या निवडणुकां साठी होणारा खर्च वगैरे अशा प्रकारचे खर्च आहेत. यांना कन्सॉलिडेटेड फंड सर्व्हिसेस् किंवा चार्जेस् म्हणतात. ह्या खर्चांचा समावेशहि अंदाजपत्रकांत करण्यांत येतो. पण ते पार्लमेंट-मध्यें चर्चेसाठी किंवा मतदानासाठी येत नाहीत. हे खर्च आपोआपच मंजूर होतात. एकूण खर्चाचा एक-चतुर्थांश भाग अशा प्रकारच्या खर्चाचा असतो. खर्चाचा भाग तयार झाल्या नंतर तो हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें मांडण्यांत येतो. इकडे जमेचा भाग तयार करण्याचें कार्य चालूं असतें. उत्पन्ना पैकी कांही उत्पन्न स्थायी स्वरूपाचें असतें व कांही दर वर्षी मंजूर करावें लागतें. स्थायी स्वरूपाच्या उत्पन्नांतहि कायद्यांत बदल करून कमीजास्त करतां येतें. खर्चाची तोंडमिळवणी होईल अशा प्रकारें जमेची बाजू तयार करण्यांत येते. कुठे कर वाढविले जातात, कुठे कमी केले जातात. कांही नवे कर लादले जातात तर असलेले कांही कर काढून टाकण्यांत येतात. अशा प्रकारें अंदाजपत्रकाचा उत्पन्नाचा भाग तयार करण्यांत येतो.

अंदाजपत्रक सम्मत करणें :—अंदाजपत्रकाचा खर्चाचा विभाग आधी कॉमन्सला सादर करण्यांत येतो. सामान्यत: फ्रेब्रुवारी महिन्याच्या अखेरीस अर्थमंत्री हा विभाग कॉमन्सपुढे ठेवतो. त्याच सुमाराला तो महत्वाचें भाषण करतो. त्याला 'बजेट स्पीच्' म्हणतात. ह्या भाषणांत अंदाजपत्रका विषयीं सर्व माहिती देण्यांत येते. पार्लमेंटमध्यें केल्या जाणाऱ्या भाषणांत हें फार महत्वाचें मानलें जातें. अंदाजपत्रकांतील खर्चाचा विभाग कॉमन्सच्या संपूर्ण सदन समितीला सादर करण्यांत येतो. या समितीला 'कमिटी ऑफ् सप्लाय्' म्हणतात. ह्या समितींत २० दिवस खर्चाच्या अंदाजावर चर्चा होते. त्या नंतर गिलोटिन् लागूं करण्यांत येतें व प्रत्येक खात्याच्या मागणीवर मतदान होतें. सामान्यत: सर्व मागण्या जशाच्या तशा मंजूर होतात. एखाद्या खात्याने मागितलेल्या रकमेंत कमी करावी अशी सूचना आणतां येते पण वाढ करावी अशी सूचना आणतां येत नाही. विरोधी पक्ष

सरकारच्या कामकाजावर सडकून टीका करतो व मागण्या मंजूर होऊं नयेत असा प्रयत्न करतो. पण त्याचा कांही उपयोग होत नाही. मात्र एखाद्या खात्याच्या कामकाजाचे वाभाडे काढण्याची चांगली संधी विरोधी पक्षाला मिळते.

प्रत्येक मागणी मंजूर करण्यासाठी निराळा ठराव करावा लागतो. असे अनेक ठराव होतात. मात्र ठराव मंजूर झाले की त्या त्या खात्याला रक्कम मिळाली असा अर्थ होत नाही. याचा अर्थ येवढाच होतो की खात्यांनी मागितलेली रक्कम मंजूर झाली. पण ती रक्कम प्रत्यक्ष खर्च करण्याचा अधिकार दुसऱ्या एका कायद्याने द्यावा लागतो. सर्व ठराव मंजूर झाल्या नंतर सप्लाय् कमिटी सभागृहाला रिपोर्ट सादर करते. मग सभागृह त्या ठरावांना एकत्र करून एक विधेयक तयार करतें. त्याला 'अॅप्रॉप्रिएशन बिल' म्हणतात. हें विधेयक ठराविक टप्यांतून जाऊन मंजूर होतें व त्याचा कायदा बनतो. मग प्रत्येक खात्याला रक्कम खर्च करण्याचा अधिकार मिळतो.

त्या नंतर उत्पन्नाची बाजू कॉमन्सच्या 'वेज् अॅड मीन्स्' या संपूर्ण सदन समितिपुढे ठेवण्यांत येते. त्यावर चर्चा होऊन समितीनें सभागृहाला अहवाल सादर केल्या नंतर त्या अहवालावर आधारलेलें एक विधेयक तयार करण्यांत येतें. त्याला 'फायनान्स बिल्' म्हणतात. हें विधेयक ठराविक टप्यांतून जाऊन मंजूर होतें व त्याचा कायदा बनतो. मग सरकारला कर वसूल करण्याचा अधिकार प्राप्त होतो.

हाउस ऑफ् कॉमन्सने सम्मत केलेलें अंदाजपत्रक लॉर्डाकडे पाठविलें जातें. तिथे काय होतें, व लॉर्डाचे या क्षेत्रांत काय अधिकार आहेत याचें विवेचन प्रारंभींच करण्यांत आलें आहे.

कन्सॉलिडेटेड् फंड अॅक्ट :—वार्षिक अंदाजपत्रक मंजूर होई पर्यंत नंवें आर्थिक वर्ष सुरूं झालेलें असतें. त्या वर्षाच्या प्रारंभीच्या कांही महिन्याच्या खर्चाची तरतूद करणें आवश्यक असतें. म्हणून अंदाजपत्रक चर्चेला येण्यापूर्वी 'व्होट्स ऑन अकाउंट' म्हणून प्रत्येक खात्यासाठी कांही रक्कम मंजूर करण्यांत येते. 'कन्सॉलिडेटेड् फन्ड अॅक्ट' नांवाचा कायदा करून ही रक्कम खर्च करण्याचा अधिकार निरनिराळ्या खात्यांना देण्यांत येतो. आवश्यकता भासल्यास अशा प्रकारचा दुसरा किंवा तिसराहि कायदा करण्यांत येतो.

दोन्ही सभागृहातील मतभेद कसे मिटविले जातात ?

हाउस ऑफ् कॉमन्स व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स यांच्यांतील मतभेदाला एकेकाळीं फार महत्व होतें. आता १९११ व १९४९ च्या कायद्यांमुळे त्याला फारसें महत्व

नाही. आर्थिक क्षेत्रांत तर मतभेद जाणवतच नाही. कायद्याच्या क्षेत्रांत एखाद्या बिधेयकावर मतभेद झाल्यास लेखी संदेश पाठवून किंवा दोन्ही सभागृहांच्या प्रतिनिधींची बैठक भरवून तो दूर करण्याचा प्रयत्न केला जातो. वास्तविक दोन्ही सभागृहांतील पुढाऱ्यांच्या अनौपचारिक चर्चेमुळेच मतभेद दूर होतात. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स एखाद्या वेळीं फारच अडवून धरील तर १९११ व १९४९ च्या कायद्यांखाली विधेयक मंजूर करून घेण्याचा मार्ग कॉमन्सला मोकळा आहे. सामान्यतः मतभेद दूर करण्यावरच भर दिला जातो.

प्रदत्त विधेयन

कायदे करण्याचा अधिकार पार्लमेंटला आहे. पण अलीकडे निरनिराळ्या खात्यांना किंवा अधिकाऱ्यांना कायदे करण्याची सत्ता देण्यांत येते. पार्लमेंटने दिलेल्या अधिकारान्वये एखाद्या सरकारी खात्याने किंवा अधिकाऱ्याने नियम बनविल्यास किंवा वटहुकूम काढल्यास त्याला प्रदत्त विधेयन (Delegated legislation) म्हणतात. अलीकडे सर्वच देशांत ही प्रवृत्ति दिसून येते. तिला इंग्लंडहि अपवाद नाही.

पार्लमेंट एखादा कायदा करतें. व त्या कायद्या खाली सविस्तर नियम करण्याचा अधिकार योग्य त्या खात्याला देतें. कायदा केल्या नंतर तो अमलांत आणण्याचा दिवस ठरविण्याचा किंवा कोणत्या भागांत लागू करावयाचा तें ठरविण्याचा अधिकार सरकारला देतें. किंवा कायद्याला जोडलेल्या तक्त्यांमध्यें बदल करण्याचा अधिकार योग्य त्या खात्याला देतें. अशा रीतीने अधिकार प्रदान केल्या नंतर निरनिराळीं खातीं नियम तयार करतात. हे नियम म्हणजेच प्रदत्त विधेयनः दिलेल्या अधिकारानुसार केलेले कायदे.

कारणें :—पार्लमेंटने मोठ्या कष्टाने मिळवेलेला कायदे करण्याचा अधिकार पुन्हा शासनविभागाला देण्याचीं कारणें काय ? सर्वांत महत्वाचें कारण हे की पार्लमेंटवर कामाचा फार ताण पडतो व कायद्याचा बारीक सारीक तपशील तयार करण्याइतका वेळ पार्लमेंटला नसतो. त्यामुळे मुख्य आराखडा तयार करून तपशील भरून काढण्याची कामगिरी योग्य त्या खात्यावर सोपविणें भाग असतें. दुसरें कारण असें की कांही कायद्यांचा कांही भाग तयार करणें पार्लमेंटला शक्य नसतें. कल्याणकारी राज्याच्या कल्पनेमुळे सरकारचीं कार्यें अतोनात वाढलीं आहेत. अनेक विषयांवर पार्लमेंटला कायदे करावे लागतात. कांही विषय तांत्रिक स्वरूपाचे असतात. त्यांच्यावरील कायदे करण्यासाठी त्या विषयांतील तज्ञांची आवश्यकता असते. म्हणून पार्लमेंट तपशीलाची बाब तज्ञांकडे सोपवितें. तिसरें

कारण हें की आणीबाणीच्या प्रसंगीं परिस्थितीला तोंड देण्यासाठी सरकारला आज्ञापत्रें तयार करण्याचा व नियम बनविण्याचा अधिकार देणें भाग असतें. पार्लमेंट फक्त 'अमुक करणें आवश्यक आहे, त्यासाठी आवश्यक ते नियम सरकारने करावेत' अशा आशयाचा ठराव करून सरकारला कायदे करण्याचा अधिकार देते. दोन्ही महायुद्धांच्या वेळीं देशाचें संरक्षण करण्यासाठी सर्व प्रकारचे कायदे करण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला देण्यांत आला होता.

आक्षेप :—प्रदत्त विधेयनावर बऱ्याच टीकाकारांनी आक्षेप घेतले आहेत. त्यांच्या मतें अशा प्रकारच्या सत्तादानामुळे मंत्रिमंडळाची एकमुखी सत्ता प्रस्थापित होते, पार्लमेंटचें नियंत्रण कमी होतें व लोकशाहीची पीछेहाट होते. या आक्षेपांत बरेंच तथ्य आहे. पण खास खबरदारी घेतल्यास हे दोष उत्पन्न होणार नाहीत असें कांही जणांचें मत आहे. सी. टी. कार यांनी पांच प्रकारची खबरदारी घेतली पाहिजे असें सुचविलें आहे. कायदा करण्याचा अधिकार जबाबदार व विश्वासार्ह खात्यांना किंवा अधिकाऱ्यांनाच देण्यांत यावा. विद्यापीठें महानगरपालिका वगैरे संस्था मुख्य कायद्याच्या कक्षेंत राहून आपले नियम बनवितात. त्या प्रमाणेंच सरकारी खात्यांनीहि केल्यास कोणी आक्षेप घेणार नाही. दुसरें असें की प्रदत्त विधेयनाच्या मर्यादा स्पष्ट केल्या पाहिजेत. तिसरें, ज्यांचा संबंध अशा कायद्यांशीं येणार असेल त्यांचा आधी सल्ला घेण्यांत यावा. चौथे अशा कायद्यांना प्रसिद्धि देण्यांत यावी. आणि पांचवी गोष्ट अशी की अशा कायद्यांत बदल करण्यासाठी किंवा ते रद्द करण्यासाठी खास यंत्रणा असावी. वरील प्रकारची खबरदारी घेतल्यास व लोकांनी जागरूक राहिल्यास प्रदत्त विधेयनापासून कांही धोका नाही.

सामान्यतः अशा कायद्यांपैकी बऱ्याच कायद्यांना पार्लमेंटपुढे ठेवावें लागतें. अलीकडे पार्लमेंटची एक समिति अशा कायद्यांची छाननी करीत असते. शिवाय पार्लमेंटला अशा कायद्यांत केव्हांहि बदल करण्याचा अधिकार आहेच. म्हणून भासविला जातो तितका धोका प्रदत्त विधेयनांत नाही. मात्र त्याचें प्रमाण भरमसाट वाढणार नाही याची काळजी घेणेंहि आवश्यक आहे.

ब्रिटिश लोक अतिशय पुराणप्रिय आहेत. त्यांनी अनेक जुन्या चाली व रीति जशाच्या तशा राखून ठेवल्या आहेत. पार्लमेंटच्या संबंधांतच अशा अनेक रूढि व प्रथा आहेत की ज्या आज कालबाह्य झाल्या आहेत. त्यांपैकी बऱ्याच केवळ हास्यास्पद आहेत. तरी ब्रिटिशांनी त्या नष्ट केल्या नाहीत. उलट अभिमानाने आजहि त्या जशाच्या तशा पाळल्या जातात. त्यांपैकी कांहींचा विचार इथे करण्यांत आला आहे.

एक अद्वितीय सभागृह

पार्लमेंटने ज्या अनेक जुन्या वस्तु राखून ठेवल्या आहेत, त्या सर्वांत जुनी वस्तु म्हणजे पार्लमेंटचें सभागृह. पुरातन काळापासून याच वेस्टमिन्स्टर हॉलमध्यें लोकसभेच्या बैठकी भरतात. समागृहाचें शिल्प, आंतील बसण्याची व्यवस्था, कामकाजाची पद्धत, शिष्टाचार, रूढि, नियम इत्यादि सर्व बाबतींत हें सभागृह अद्वितीय आहे. इतर देशांतून कायदे मंडळाच्या सभागृहांत सभासद अध्यक्षाभिमुख बसतात, तर 'हाउस ऑफ् कॉमन्स' चे सभासद परस्पराभिमुख बसतात. कॉमन्सची सभासद संख्या ६२५ आहे, पण हॉलमध्यें फक्त ४०० लोकांना बसण्या इतक्याच जागा आहेत. सर्व सभासद हजर राहूं म्हणतील तर एकतृतीयांश लोकांना उभेंच राहावें लागेल ! प्रत्येक सभासदाची जागा ठरलेली नसल्यामुळे नवीन लोकांची बरीच तारांबळ उडते. कांही उत्साही सभासद चांगल्याशा जागांकरिता अर्जहि करतात. मात्र जागा 'रिझर्व्ह' करतां येते. बाकावर आपली हॅट ठेवून दिली म्हणजे जागा आपली झाली. जागा रिझर्व्ह करण्याच्या या पद्धतिमुळे कांही वेळेला गमतीचे प्रसंग घडतात. कांही वर्षांपूर्वी आयरिश नॅशनॅलिस्ट या लोकसभेंत होते. त्यांच्यापैकी एका गृहस्थाला आपल्या गटाकरिता जागा रिझर्व्ह करण्याची कल्पना सुचली. नवें पार्लमेंट उघडण्याच्या दिवशीं ह्या गृहस्थाने निराळ्या रंगाच्या, आकाराच्या व प्रकाराच्या हॅट्स व टोप्या जमा केल्या आणि भल्या पहाटे जाऊन सभागृहांतल्या चांगल्या बांकावरून योग्य अंतराने ठेवून दिल्या. सभागृह भरलें. सुमारे शंभर जागा अडविल्या गेल्यामुळे वरेच सभासद

उभे होते. ज्यांच्याकरिता जागा अडविल्या होत्या तेहि उभेच होते ! थोड्या वेळाने या गृहस्थाने आपल्या लोकांना त्या जागा त्यांच्याकरिताच राखून ठेवल्या असल्याचें मोठ्या फुशारकीने सांगितलें. त्याने कौतुकाची अपेक्षा केली होती; पण सभागृहांतून हास्याचा व निषेधाचा संमिश्र ध्वनि उठला. कांझर्वेटिव्ह पक्षाने यांतील विनोद ग्रहण न करतां तक्रार केली व 'ज्याची त्याने स्वतःची हॅट ठेवूनच जागा रिझर्व्ह करावी' असा ठराव सभागृहाने पास केला ! आता आपल्या नांवाचें कार्ड ठेवूनहि जागा राखतां येते.

हॅटससंबंधी नेहमीचा शिष्टाचार असा, की कुठल्याहि गृहांत जाताच ती डोक्यावरून काढावी. पण कॉमन्सच्या गॅलरींतून नव्या प्रेक्षकाला हॅट घालून बसलेल्या कांही सभासदांचें आश्चर्यकारक दृप्य दिसेल ! हा एक पुराणकालीन अवशेष आहे. एका काळी बॅरन्स आणि नाइट्स् पार्लमेंटच्या सभांना येत असत. त्यांच्या डोक्यावर पोलादी शिरस्त्राणें व अंगांत चिलखत असे. हा सर्व फौजी पोषाख काढणें फार कष्टाचें व गैरसोयीचें होई. म्हणून त्यांना तसेच बसण्याची परवानगी असे. याचाच अवशेष म्हणजे आजची हॅट घालून बसण्याची प्रथा आहे. आणखी एक कारण असें सांगतात, की कॉमन्सच्या सभासदांकरिता सोयीची 'कोटरूम' नाही. आणि त्यामुळे आपल्या हॅट्स् ते डोक्यावरच ठेवतात. कांहीहि असो. सध्या ही प्रथा बंद पडत चालली आहे.

आणखी एका शिष्टाचाराचें कडक रीतीने पालन करण्यांत येतें. सभासदाने बसल्यावेळीं डोक्यावर हॅट ठेवावी; पण बोलतांना किंवा जागा बदलतांना, फार काय, कुजबुजण्याकरिता पुढे वाकतांनासुद्धा हॅट काढली पाहिजे. कांही सूचना सभागृहाला करतांना मात्र डोक्यावर हॅट घालून व बसूनच केली पाहिजे.

वेस्ट मिन्स्टरची झडती

नवें पार्लमेंट उघडण्याच्या दिवशीं सकाळीं एक विलक्षण तऱ्हेवाईक विधि उरकण्यांत येतो. मोठ्या पहाटे बाराजणांची एक तुकडी लंडन टॉवर पासून वेस्ट-मिन्स्टरकडे जाते. या तुकडींतल्या सैनिकांना 'बीफ ईटर्स' म्हणतात. यांच्या अंगावर ट्यूडर घराण्याचा काळा पोषाख व राजचिन्हें असतात. व प्रत्येकाच्या हातांत सोळाव्या शतकांतील धाटणीचा कंदील असतो. राजगृहाचा संरक्षक लॉर्ड ग्रेट चेम्बर्लेन याच्याबरोबर ही तुकडी कायदेमंडळाच्या प्रत्येक गृहाची व तळ-घराची पाहणी करते. प्रत्येक खोलीची झडती घेत, मोठ्या दक्षतेने ही तुकडी पाऊल टाकीत असते. जणू काय यांचे डोळे बंदुकीच्या दारुच्या शोधांत आहेत !

हा विधी साडे तीन शतकें अव्याहतपणें पाळण्यांत आला आहे. पहिल्या जेम्सच्या वेळेस रोमन कॅथॉलिक लोक त्याच्या विरूद्ध झाले व त्यांनी राज़ासह पार्लमेंट उडवून देण्याचा कट केला होता (इतिहासांत 'गनपॉवडर प्लॉट' म्हणून तो नमूद झालेला आहे). हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या तळमजल्यांतील एका खोलींत या कटवाल्यांनी छत्तीस बुशेल्स बंदुकीची दारु जमा केली. स्पॅनिश फौजेंत काम केलेल्या 'गय् फॉक्स' नांवाच्या इंग्लिश मनुष्याला सुरुंग लावण्याच्या कामावर नेमलें. ५ नोव्हेंबर १६०५ रोजीं ही भयंकर घटना घडावयाची होती; पण पुष्कळसे लोक कटांत घेतले गेल्यामुळे व एका कटवाल्याने लॉर्ड मॉंटिगला 'पार्लमेंटला जाऊं नका, धोका आहे,' म्हणून कळविल्याने हा कट उघडकीला आला. गय् फॉक्सला तळघराच्या चावीसह पकडण्यांत आलें. ती चावी वेस्टमिन्स्टर हॉलमध्यें अद्याप प्रदर्शनांत ठेवलेली आहे. हा पूर्वेतिहास झाला; पण भावी फॉक्सच्सा शोधांत प्रत्येक वेळेला वेस्टमिन्स्टर सभागृहाची झडती अद्याप त्याच पद्धतीने घेण्यांत येते ! वास्तविक सबंध सभागृह नवीन बांधण्यांत आलें आहे. सभागृहांतील प्रत्येक इंच विद्युद्दीपाने प्रकाशित असतो. अंधारी तळघरें आता नाहीत. असें असूनसुद्धा हा पुरातन विधी पार पाडून 'सर्व सुरक्षित'चें प्रतिवृत्त आल्याशिवाय राजा सभागृहाला जात नाही किंवा पार्लमेंट भरत नाही !

राजप्रतीक 'मेस'

लोकसभेच्या दैनिक कार्यक्रमाला प्रार्थनेपासून सुरुवात होते हें वाचून आश्चर्य वाटेल. प्रार्थनेनंतर स्पीकर खुर्चींत बसतो आणि "मि. स्पीकर ॲट द चेअर" अशी ललकारी होते. कामाला सुरुवात झाल्याची ही खूण आहे. स्पीकरच्या पुढचांतील खालच्या टेबलावर मेसची जागा आहे. मेस असल्याशिवाय कायदेशीरपणें कामाला सुरुवात होत नाही. सभा बरखास्त झाल्यावर स्पीकरच्या बरोबर मेसलाहि नेण्यांत येतें. ज्या मेसचे एवढें महत्व आहे तें म्हणजे सोनेरी पत्रा मढवलेला पांच फूट लांबीचा एक सोटा आहे. राजचिन्ह म्हणून त्याच्या डोकीवर मुकुटाची आकृति काढलेली आहे.

ह्या मेसचा इतिहासहि गमतीचा आहे. चौदाव्या शतकापूर्वी एकच सभागृह होतें. हाउस ऑफ् कॉमन्स व हाउस ऑफ् लॉर्ड्स असा त्या वेळीं भेद नव्हता. राजा स्वतः पार्लमेंटच्या सभांना हजर राहून अध्यक्षस्थान भूषवीत असे. चौदाव्या शतकांत पार्लमेंटचे दोन भाग पडले आणि राजा लॉर्डांच्या सभेचाच अध्यक्ष झाला. कॉमन्सने आपल्यालाहि राजाश्रय आहे व आपणहि राजछत्राखाली जमतों हें दाखविण्याकरिता राजचिन्हांचं प्रतीक म्हणून हें मेस तयार केलें व आज पर्यंत हें

प्रतीक लोकसभेंत आहे. मेसच्या आयुष्यांत फक्त एकदाच त्याची हकालपट्टी झाली होती.. १६५३ मध्यें ऑलिव्हर क्रॉम्वेलने राजसत्ता नष्ट केली तेव्हां तो कॉमन्सच्या सभेंत गेला व त्यानें मेसचेंहि उच्चाटन केलें. पण लवकरच राजसत्तेबरोबर मेसची पुन्हा स्थापना झाली व आजतागायत त्साचें स्थान कायम आहे. एवढेंच काय, अमेरिका व इतर राष्ट्रांनीहि त्याची नक्कल केली आहे.

बार

इंग्रजी राज्यघटनेंत सामान्य गोष्टींना फार महत्व आहे. पार्लमेंटच्या वार्षिक प्रतिवृत्तांत नेहमी येणारा एक शब्द म्हणजे 'बार ऑफ् द हाउस'. कॉमन्सचा मुख्य दरवाजा ओलांडून आंत जातांच एक पितळी गज दिसतो. याचा उपयोग फाटका सारखा करतां येतो. पण या 'बार ऑफ् द हाउस'ची प्रसिद्धि आहे ती वेगळ्या कारणाकरिताच. सभागृहाच्या नियमांचें उल्लंघन केल्याबद्दल किंवा शिस्तभंग वा अप्रतिष्ठा केल्या बद्दल सभागृह शिक्षा देतें, तेव्हां शिक्षा ऐकण्याकरिता आरोपीला ह्या बार जवळ पाचारण्यांत येतें. गुढगे टेकून त्याने शिक्षा ऐकली पाहिजे असा कडक दंडक पूर्वी असे. पण १७७२ पासून ही सक्ती उठवण्यांत आली आहे. याला तात्कालिक कारण असें घडलें म्हणतात : १७७१ सालीं एका पत्रकाराला सभागृहाच्या कामकाजाचें वृत्त प्रसिद्ध केल्यावद्दल शिक्षा ऐकण्याला शिरस्त्याप्रमाणें 'बार' जवळ पाचारण्यांत आलें. गुडघे टेकून त्याने शिक्षा ऐकली. तो उठला त्या वेळेस त्याचे कपडे धुळीने भरले होते. म्हणून धूळ झटकीत त्याने म्हंटलें, "व्हॉट अ डॅम्ड् डर्टी हाउस !" आणि तेव्हां पासून ही प्रथा बंद करण्यांत आली.

या बार जवळ फक्त शिक्षा ऐकायलाच बोलावण्यांत येतें असें मात्र नाही. सगळ्या दर्जाचे व चारित्र्याचे लोक निरनिराळ्या वेळीं तिथे उभे राहून गेले आहेत. कुणी प्रश्नांचीं उत्तरें देण्याकरिता, कुणी जबानी देण्याकरिता, कुणी आपली बाजू मांडण्याकरिता व कांहीजण आपल्या कामगिरीबद्दल सभेचे आभार स्वीकारण्याकरिता येथें येऊन गेले आहेत. १८१४ साली ड्यूक ऑफ् वेलिंग्टनने इथे येऊनच हिंदुस्थानांत केलेल्या आपल्या कामगिरीबद्दल कॉमन्सचे आभार स्वीकारले आणि १४ वर्षांनंतर डॅनियल ओ कॉनेल कॅथॉलिक लोकांची बाजू मांडण्याकरिता याच बारजवळ आला होता.

कॉमन्समधील विनोद

सभागृहांतील मागचीं बाकें हुल्लडबाज म्हणून प्रसिद्ध आहेत. विशेषतः मजूरपक्षाचे सभासद गडबड आणि अडथळे निर्माण करतात. या बाकांवरून कधी

कधी उत्कृष्ट विनोदहि निर्माण होत असतो. पाउण शतकापूर्वी आयरिश सभासदांचा बराच भरणा पार्लमेंट मध्यें असे. त्यांच्यासंबंधी एकाने म्हंटलें आहे, "त्यांच्यामुळेच बरेंचसें वक्तृत्व, पुष्कळसा विनोद आणि सगळी बेशिस्त उद्भवते!" पण त्यांच्या हजरजबाबीपणामुळे व विनोदचातुर्यामुळे हा 'असभ्यपणा' भरून निघत असे. एके दिवशीं एक विमनस्क सभासद आपलें भाषण संपवून आपल्या सिल्कच्या उंच हॅट वर बसला व टोपी सपाट झाली ! तात्काळ मागच्या बाकावरून एक आयरिश गृहस्थ उठला व मोठ्या गंभीरपणानें म्हणाला, "अध्यक्ष महाशय, मला त्या गृहस्थांचं अभिनंदन करायचं आहे. कारण, ते आपल्या टोपीवर बसले त्या वेळेस सुदैवानं त्यांचं डोकं आंत नव्हतं !" एक गृहस्थ अडखळत व थांबत थांबत भाषण करीत होते. त्यांनी सभागृहाला ताकीद दिली, "मी तुमच्या करिता सांगत नाही, पुढच्या पिढीसाठी बोलत आहें." त्यावर एक आयरिश सभासद ओरडला, "त्वरा करा, नाहीतर तुमचा श्रोतृगण तुमच्यापुढे येईल !" सध्या मात्र आयरिश सभासदांबरोबरच सभागृहांतला बराचसा विनोद नाहीसा झाला आहे.

सभागृहांतील प्रशंसा

एखाद्या गोष्टीची वाहवा करायची झाल्यास टाळ्या वाजवून करण्याची सभागृहाची पद्धत नाही. एखाद्या सभासदाला प्रशंसा करायची झाल्यास तो "हिअर! हिअर!" म्हणून ओरडतो व दुसरे त्याला साथ देतात. पुष्कळ वेळा या 'हिअर, हिअर'मुळे इतका गोंधळ माजतो, की शेवटीं स्पीकरला उठून सर्वांना शांत करावें लागतें ! पण या 'हिअर, हिअर'चा अर्थ नेहमीच मान्यता किंवा प्रशंसा असा करायचा नसतो. स्वरांत योग्य तो बदल केल्याने याच उद्गारांतून वक्त्याचा उपहास किंवा त्याच्या विधानांतील फोलपणा उपरोधाने दाखवितां येतो. "सध्याच्या सरकारने हिंदुस्थानासाठी पुष्कळच केलें आहे" असें एखादा सभासद म्हणतो. त्यावर "आम्हांला माहीत आहे" या अर्थीं उपरोधाने 'हिअर हिअर'ची गर्जना होते. याशिवाय सभासदांचे गटच्या गट 'ऑर्डर, ऑर्डर', 'खाली बसा', 'डिव्हिजन, डिव्हिजन', 'रिझाइन' इत्यादि प्रकारचे घोष करतात व बिचाऱ्या वक्त्याला भाषण अर्धवट सोडून खाली बसायला भाग पाडतात !

पार्लमेंटची बैठक कशी तहकूब होते ?

पार्लमेंटची बैठक दिवसापेक्षा रात्रींच अधिक भरते. सामान्यतः दुपारीं पावणेतीनच्या सुमाराला पार्लमेंट भरतें व रात्रीं बारा पर्यंत काम चालू असतें. कधी कधी पहाटेपर्यंत सुद्धा अविश्रांत काम चालू असतें. अगदी अलीकडे कांही

महिन्यांपूर्वी एकवीस तास बैठक चालू होती. साधारणपणें मध्यरात्रींच्या सुमाराला मुख्य द्वार रक्षक एक पाउल पुढे येतो व उच्च स्वरांत ललकारतो, "हू गोज् होम ? (कुणी घरीं जाणार आहे ?)" बाहेरचा पोलीस एकदम भानावर येतो व त्याचीच री ओढतो. वाचनालयांतून, धूम्रपानगृहांतून, गॅलऱ्यामधून आणि थेम्स नदीच्या किनाऱ्यानें या 'हू गोज् होम ?'चा प्रतिध्वनि उठतो आणि मग मंत्रि व इतर सभासद या 'हू गोज् होम'च्या पार्श्वसंगीतावर घरीं जायची तयारी करतात. अशा रीतीने 'मदर ऑफ् पार्लमेंट्स्' घरीं जाते !

फार जुन्या काळीं वेस्टमिन्स्टर आणि लंडन यांच्या मध्यें बरेंच अंतर असे. रात्रीच्या वेळी जाण्याइतका रस्ता सुरक्षित नव्हता. पोलिसांचा बंदोबस्तहि असा तसाच असे. वाटमारे आणि लुटारू या अंधाऱ्या रस्त्यावर घिरट्या घालीत असत आणि एकट्या दुकट्या माणसावर किंवा गाडीवर हल्ला करण्याला कचरत नसत ! म्हणून एकट्यानेच घरीं जाण्याची कुणाहि सभासदाला हिंमत होत नसे. त्यामुळे बैठक संपण्यापूर्वी घरीं जाऊं इच्छिणाऱ्या सभासदांच्या सोयीकरिता त्यांच्या संरक्षणार्थ पोलिसांची तुकडी लंडन टॉवरहून वेळोवेळीं वेस्टमिन्स्टरला पाठवण्याची प्रथा पडली. अशी तुकडी येतांच द्वाररक्षक ओरडत असे 'हू गोज् होम ?' आणि जाऊं इच्छिणारे सभासद मग निघत असत. हा क्रम बैठक संपेपर्यंत सारखा चालूं असे. आतां वेस्टमिन्स्टर आणि लंडन ही एकच झालीं आहेत; वाटमाऱ्यांची भीति नाही; वाहनांची विपुलता आहे, संरक्षक तुकडीची आवश्यकता नाही व ती पाठविलीहि जात नाही. पण द्वाररक्षक मात्र वेळ होतांच पूर्वीप्रमाणेंच 'हू गोज् होम ?' असें आताहि ओरडतात !

याच संबंधांत आणखीहि एक जुनी रूढि पाळली जाते. प्रत्येक सभासद दरवाजांतून बाहेर जात असतांना द्वाररक्षक 'साहेब, उद्या नेहमीच्या वेळीं !' असें बजावीत असतो. वास्तविक प्रत्येक सभासदाला नेहमीचा तीनचा वेळ माहीत असतो. तातडीची बैठक भरायची असल्यास वर्तमानपत्रें, टेलिफोन, रेडिओ इत्यादींच्या साहाय्याने आगाऊ कळविण्याची सोय आता झाली आहे. तरी पण अशी ताकीद द्वाररक्षक आताहि देतो ! असंख्य अनावश्यक रूढींपैकीच ही एक पार्लमेंटने अजून चालू ठेवली आहे.

पार्लमेंटचें विसर्जन

कित्येक शतकें राजा स्वतः पार्लमेंटचें विसर्जन करीत असे. हाउस ऑफ् लॉर्ड्सच्या सभागृहांतील सिंहासनावर बसून विसर्जनाचें भाषण बादशाहा स्वतः वाचून दाखवीत असे. अलीकडे हें काम पांच लॉर्डांच्या कमिशनवर सोपविण्यांत

आलें आहे. लॉर्ड चॅन्सेलरसह इतर चार लॉर्ड्स सिंहासनापुढे वाकावर बसतात. कॉमन्सच्या सभासदांना तेथे बोलावण्यांत येतें. त्यांच्यासमोर लॉर्ड चॅन्सेलर विसर्जनाचें राजाचें भाषण वाचून दाखवतो. ह्या भाषणांत विशेष कांही नसतें. पार्लमेंटचे आभार मानले असतात व ज्या कार्याकरिता त्यांना बोलावलेलें असतें तें झालें असें जाहीर केलेलें असलें. भाषणानंतर कॉमन्सचे सभासद आपल्या गृहाकडे जातात व घरीं जाण्याची तयारी करतात. अमेरिकन काँग्रेसप्रमाणें एकमेकांचे आभार मानणें, स्तुतिपर भाषणें करणें, भेटी देणें यांपैकी कांहीच येथें घडत नाही. स्पीकर आपल्या जागेवरून उठून पाठमोरा चालायला लागतो व आपल्या रिकाम्या खुर्चीला वाकून अभिवादन करतो. त्याच्या मागोमाग मंत्री व सभासद जायला निघतात. द्वाररक्षक 'हू गोज् होम' चें संगीत सुरू करतो आणि कांहीजण खरोखरच कायमचे घरीं जातात! कारण नव्या निवडणुकींत अपयश आलें की पुष्कळांचें राजकीय आयुष्यच संपतें! लॉर्डांचें मात्र तसें नाही. सर्वच लॉर्ड (कांही अपवाद वगळून) पुन्हा नव्या पार्लमेंटमध्ये परत येतात. कारण त्यांची निवडणूक नसते व त्यांना व्यक्तिशः पाचारण करण्यांत येतें.

सर्व लोकशाही राज्यांमध्यें राजकीय पक्षांच्या द्वारां राज्यकारभार चालविला जातो. कोणत्या ना कोणत्या स्वरूपांत राजकीय पक्ष अस्तित्वांत असतातच. सामान्यत: राजकीय पक्षांना संविधानांत कांही स्थान नसतें. पण त्यांचें अस्तित्व सर्वमान्य असतें. त्यांच्या शिवाय राज्य कारभार चालवितां येत नाही असें मानलें जातें. इंग्लंडहि याला अपवाद नाही. काँझर्वेटिव्ह, लेबर व लिबरल् असे तीन पक्ष इंग्लंडांत अस्तित्वांत असून लोकमताच्या पाठिंब्याने आलटून पालटूस राज्य-कारभार करतात. पहिल्या महायुद्धा पर्यंतच्या काळांत काँझर्वेटिव्ह व लिबरल् पक्षांनी राज्यकारभार केला. त्या नंतर लिबरल् पक्ष मागे पडला व लेबर पक्ष पुढे आला. आता काँझर्वेटिव्ह व लेबर पक्षांमध्यें सत्तेसाठी स्पर्धा सुरू असते.

पक्षांचा इतिहास

इतर सर्व संस्था प्रमाणे राजकीय पक्षहि इंग्लंडांत हळूहळू विकसित झाले आहेत. पंधराव्या व सोळाव्या शतकांत कांही गट अस्तित्वांत होते. यॉर्किस्ट्स् व लँकॅस्ट्रियन्स म्हणून ते ओळखले जात असत. यांना राजकीय पक्ष म्हणतां येणार नाही. पहिल्या एलिझाबेथच्या काळांत प्यूरिटन्स म्हणून ओळखला जाणारा एक गट होता. हा सुधारणावादी होता. राणीच्या अनिर्बंध सत्तेला तो विरोध करीत असे. पण त्याला संघटित पक्षाचें स्वरूप नव्हतें. पहिल्या चार्ल्सने १६४० मध्यें जें पार्लमेंट भरवलें त्या पार्लमेंटमध्यें दोन पक्ष निर्माण झाले. प्यूरिटन्सनी पार्लमेंटच्या बऱ्याच जागा काबीज केल्या व ते राजाला विरोध करूं लागले. त्याच पार्लमेंटमध्यें राजाला पाठिंबा देणारा व त्याच्या अनिर्बंध सत्तेचें समर्थन करणारा दुसराहि पक्ष निर्माण झाला. चार्ल्सच्या जुलमी धोरणामुळे यादवी युद्ध सुरू झालें तेव्हां प्यूरिटन्सनी पार्लमेंटचा पक्ष घेतला व त्यांना 'राउंड हेड्स' हें नांव मिळालें. कारण त्यांच्या पुढाऱ्यांचे केस अगदी डोक्या बरोबर कापलेले असत. राजाचा पक्ष ज्यांनी घेतला त्यांना 'कॅव्हेलिअर्स' असें नांव पडलें. कॅव्हेलिअर्स (Cavaliers) म्हणजे लढाऊ वृत्तीचे. या दोन पक्षांना देखील खऱ्या अर्थाने राजकीय पक्ष म्हणतां येत नाही.

दुसऱ्या चार्ल्सने १६७९ मध्यें पार्लमेंटचें विसर्जन केलें त्या वेळीं पुन्हा दोन पक्ष निर्माण झालें. पार्लमेंटचें विसर्जन करूं नये म्हणणारा एक पक्ष व राजाने केलें तें बरोबर आहे म्हणणारा दुसरा पक्ष. पहिल्या पक्षाला व्हिग् (Whig) व दुसऱ्या पक्षाला टोरी (Tory) अशीं नांवें पडलीं. हीं नांवें प्रतिपक्षियांनी एकमेकांना टिंगल करण्यासाठी दिलेलीं होतीं. टोरी म्हणजे लुटारू व व्हिग् म्हणजे आंबट दूध. पण हीं नांवें बरेच दिवस टिकलीं. टोरी व व्हिग् हे खऱ्या अर्थाने राजकीय पक्ष होते.

१८३२ चा सुधारणा कायद्या नंतर लवकरच या पक्षांनी हीं नांवें टाकून दुसरीं अन्वर्थक नांवें घेतलीं. टोरींचें नांव कॉंझर्वेटिव्ह झालें व व्हिग्स लिबरल् बनले. तेव्हां पासून सुमारे एक शतकभर कॉंझर्वेटिव्ह व लिबरल् पक्षांचें राजकारण चालूं राहिलें. एकोणिसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धांत डिस्रायलीच्या नेतृत्वा खाली कॉंझर्वेटिव्ह पक्ष व ग्लॅडस्टनच्या पुढारीपणाने लिबरल् पक्ष मोठ्या प्रतिष्ठेला चढले. द्विपक्ष पद्धतीचें तें सुवर्णयुगच होतें. मध्यंतरीं १८८६ मध्यें ग्लॅडस्टनच्या आयरिश होमरूल् बिलावर लिबरल् पक्षांत गंभीर मतभेद होऊन तो पक्ष भंगला. बराच मोठा तरुण वर्ग लिबरल् पक्ष सोडून कॉंझर्वेटिव्ह पक्षांत सामील झाला व त्या पक्षाचें नांव 'यूनिअनिस्ट' पक्ष असें ठेवण्यांत आलें. बरींच वर्षें कॉंझर्वेटिव्ह पक्ष याच नांवाने ओळखला जात असे. १९२२ नंतर, आयर्लंडचा प्रश्न मिटल्यामुळे, या नांवाचें महत्व नाहीसें झालें व पुन्हा 'कॉंझर्वेटिव्ह' हें नांव रूढ झालें.

विसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं आणखी एक महत्वाची घटना घडली. १८९९ च्या ट्रेड यूनियन कांग्रेसने सर्व मजूर संघटनांचें फेडरेशन् स्थापन केलें. लेबर रिप्रेझेंटेशन कमिटी असें त्याचें नांव ठेवलें. १९०६ च्या निवडणुकींत या कमिटीला २९ जागा मिळाल्या. त्यामुळे उत्साहित होऊन मजूर पुढाऱ्यांनी आपल्या संघटनेचें नांव बदलून 'लेबर पक्ष' असें नांव ठेवलें. तेव्हां पासून इंग्लंडांत तिसरा महत्वाचा पक्ष अस्तित्वांत आला. त्या नंतरच्या प्रत्येक निवडणुकींत या पक्षाला कॉमन्स मध्यें जास्त जास्त जागा मिळत गेल्या. क्वचित् प्रसंगीं पीछेहाटहि झाली. १९२३ च्या निवडणुकींत १९१ जागा या पक्षाने मिळवल्या. कोणत्याच पक्षाला निर्णायक बहुमत न मिळाल्यामुळे मजूर पक्षालाच मंत्रिमंडळ बनविण्यासाठी पाचारण करण्यांत आलें. आणि १९२४ मध्यें लिबरल् पक्षाच्या पाठिंब्याने रॅम्से मॅक्डोनाल्डच्या नेतृत्वा खाली मजूर पक्षाने पहिलें मंत्रिमंडळ बनविलें. अर्थात् तें फार काळ टिकणें शक्य नव्हतें. एका वर्षांतच तें कोसळलें. १९२९ मध्यें मजूर पक्षाला २८९ जागा मिळाल्या. तरी निर्णायक बहुमत मिळालें नाही. पण मजूर

पक्षानेच मॅक्डोनॉल्डच्या नेतृत्वा खाली आपलें दुसरें मंत्रिमंडळ बनवलें. तेंहि १९३१ मध्यें विसर्जित झालें. दुसऱ्या महायुद्धा नंतर १९४५ मध्यें मात्र पक्षाला निर्णायक बहुमत मिळालें व खऱ्या अर्थाने मजूर पक्षाचें सरकार क्लेमेंट ॲटलीच्या नेतृत्वाखाली स्थापन झालें. १९५० च्या निवडणुकींत मजूर पक्षाला बहुमत मिळालें पण फारच अल्प. त्यामुळे ॲटलीचें दुसरें मंत्रिमंडळ दोन वर्षांच्या आंतच अधिकार त्याग करून गेलें. त्या नंतर मात्र काँझर्वेटिव्ह पक्ष पुन्हा अधिकारावर आला व मजूर पक्ष विरोधी षक्ष बनला. आजहि तीच परिस्थिति कायम आहे.

या तीन मुख्य पक्षां व्यतिरिक्त इतरहि लहान व स्थानिक स्वरूपाचे पक्ष आहेत. पण त्यांना कांही महत्व नाही. कम्युनिस्ट पक्षहि आहे. पण तो नाममात्रच आहे. अलीकडे त्याची चांगलीच पीछेहाट झाली आहे. दुसऱ्या महायुद्धा नंतर इतर देशांत कम्युनिस्ट पक्षाची झपाटयाने वाढ झाली. आणि त्याच काळांत इंग्लंडांत त्याच पक्षाची पीछेहाट झाली. ही लक्षांत ठेवण्यासारखी गोष्ट आहे. दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत फॅसिस्ट पक्ष स्थापन करण्याचाहि प्रयत्न झाला. पण तोहि निष्फळ ठरला. एकंदरीने इंग्लंडच्या राजकारणांत पक्षबाजी व गटबाजी यांना थारा नाही.

द्विपक्ष पद्धति

इंग्लंडांतील राजकीय पक्षांचें एक वैशिष्टय असें की खऱ्या महत्वाचे दोनच पक्ष तिथे राहात आले आहेत. एकोणिसाव्या शतकांत काँझर्वेटिव्ह व लिबरल् हे दोनच पक्ष होते. लिबरल् पक्षांत फूट पडली पण फुटून निघालेल्या लोकांनी आपला वेगळा पक्ष काढला नाही. ते काँझर्वेटिव्ह पक्षाला मिळाले. इतर देशांत असें होत नाही. मतभेद झाले की फुटून निघणारांनी वेगळा पक्ष काढायचा हें ठरलेलें असतें. अनेक पक्ष अस्तित्वांत आले म्हणजे सांसदीय लोकशाही अयशस्वी होते. फ्रान्सचें उदाहरण ताजेंच आहे. इंग्लंडांत मात्र दोनच पक्ष असल्याने एक सरकारी व दुसरा विरोधी पक्ष बनून सांसदीय लोकशाहीचा गाडा चांगल्या रीतीने हाकूं शकतात. पहिल्या महायुद्धा नंतर कांही वर्षें त्रिपक्ष पद्धतीच्या अडचणींना इंग्लंडला तोंड द्यावें लागलें. पण जस जसा मजूर पक्ष पुढे आला तस तसा लिबरल् पक्ष मागे पडत गेला व तो आज केवळ नाममात्र बनला आहे. त्यामुळें दुसऱ्या महायुद्धा नंतरच्या काळांत सत्तेसाठी स्पर्धा काँझर्वेटिव्ह व लेबर पक्षांतच सुरू आहे. एकोणिसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धांत ज्या प्रमाणें काँझर्वेटिव्ह व लिबरल् पक्षांनी राजकारण केलें त्या प्रमाणें विसाव्या शतकाच्या उत्तरार्धांत काँझर्वेटिव्ह व लेबर पक्ष राजकारण खेळणार असें दिसतें.

संघटना

पक्षांची संघटना दोन प्रकारची आहे. पार्लमेंट मधीलसंघटना व पार्लमेंट बाहेरील संघटना.

पार्लमेंट मधील संघटना :--प्रत्येक पक्षाचे पार्लमेंट मधील सभासद मिळून त्या पक्षाचा सांसदीय पक्ष वनत असतो. हा सांसदीय पक्ष पार्लमेंट वाहेरील मुख्य पक्षाला जबाबदार असला तरी बऱ्याच प्रमाणांत स्वतंत्र असतो. त्याची स्वतंत्र संघटना असते. सांसदीय पक्ष आपला नेता, उपनेता व प्रतोद आणि इतर अधिकारी व समित्या यांची निवड करतो. ज्या पक्षाला बहुमत मिळालें असेल त्या पक्षाचा नेता प्रधान मंत्री बनतो व दुसऱ्या पक्षाचा नेता प्रमुख विरोधक होतो. काँझर्वेटिव्ह पक्षांत नेत्याची निवड स्थायी स्वरूपाची असते. एकदा त्याला नेता म्हणून निवडल्या नंतर त्याच्या मृत्यु पर्यंत किंवा तो निवृत्त होई पर्यंत तोच नेता राहतो. मजूर पक्षांत मात्र दर वर्षी नेत्याची निवड करण्यांत येते. सांसदीय पक्षाने निवडलेला नेता पार्लमेंट बाहेरील पक्षाचाहि नेता होतो. त्याला पक्षाच्या राष्ट्रीय कार्यकारिणींत व इतर समित्या मध्यें पदसिद्ध जागा मिळते. काँझर्वेटिव्ह पक्षाच्या नेत्याला मजूर पक्षाच्या नेत्याहून जास्त स्वातंत्र्य व अधिकार असतात. तोच घोरण ठरवितो व सर्वांना तें मान्य करावें लागतें. अर्थात् त्याचे अनुयायी, राष्ट्रीय महत्वाच्या प्रसंगीं, त्याच्यावर दडपण आणूं शकतात. १९४० मध्यें प्रधान मंत्री चेंबरलेन याला राजीनामा द्यायला भाग पाडण्यांत आलें होतें. मजूर पक्षाच्या नेत्यांना आपल्या पार्लमेंट मधील अनुयायांशीं व राष्ट्रीय कार्यकारिणीच्या सदस्यांशीं वेळोवेळीं चर्चा करून निर्णय घ्यावे लागतात.

सांसदीय पक्षाची मधून मधून बैठक होत असते. काँझर्वेटिव्ह पक्षाच्या बैठकीला नेत्यांनी गेलेंच पाहिजे असें नाही. मजूर पक्षाच्या बैठकीला मात्र त्यांच्या नेत्यांना जावें लागतें. पक्ष विरोधांत असतांना अशा बैठकींतले निर्णय पुढाऱ्यांनाहि मान्य करावे लागतात. पण पक्षाने सरकार बनविलें असल्यास मंत्रिमंडळावर हे निर्णय बंधनकारक नसतात. सरकारी कामकाजाची माहिती या बैठकींत देण्यात येत नाही. मंत्रिमंडळ संपूर्ण कॉमन्सला जबाबदार असल्यामुळे कोणतीहि माहिती सभागृहांतच प्रथम दिली जाते, पक्षसभेंत दिली जात नाही. सांसदीय पक्ष बाहेरच्या पक्षा पासून स्वतंत्र असतो, व मंत्रिमंडळ त्याच प्रमाणांत सांसदीय पक्षा पासून स्वतंत्र असतें. त्यांच्या आपसांतील योग्य संबंधावरच सांसदीय पद्धतीचें यश अवलंबून आहे.

पार्लमेंट बाहेरील संघटना:--पक्षाच्या पार्लमेंट बाहेरील देशव्यापी संघटनेला बऱ्याच उशीरा सुरुवात झाली. १८३२ नंतर संघटनेची गरज भासूं लागली. तो

पर्यंत मतदारांची संख्या फारच थोडी होती. निवडणूक जिंकण्यासाठी पद्धतशीर प्रचाराची आवश्यकता नव्हती. १८३२ नंतर मतदारांची संख्या झपाटयाने वाढूं लागली व संघटनेची गरज भासूं लागली. १८४० च्या सुमाराला निर्वाचन क्षेत्रांमध्यें कॉंझर्वेटिव्ह व लिबरल् पक्षांच्या रजिस्ट्रेशन सोसायटीज् अस्तित्वांत आल्या. त्यांचें मुख्य काम मतदारांची नोंद करून त्यांना मतदान करायला लावणें हें होतें. हळूहळू या सोसायटीज्चीं कामें वाढत गेलीं, व पक्षांची प्राथमिक संघटना तयार झाली.

देशव्यापी संघटनेचा प्रारंभ लिबरल् पक्षाने केला. १८६० नंतरच्या दशकांत बर्मिंगहॅम शहरांत लिबरल् पक्षाचा 'कॉकस' म्हणजे गट स्थापन करण्यांत आला. शहरांतील सर्व सभासदांना एकत्र आणण्याचा हेतु त्या मागे होता. १८६८ च्या निवडणूकींत ह्या कॉकसचा चांगलाच फायदा दिसून आल्यामुळे सर्व ठिकाणीं लिबरल् पक्षानेच नव्हे तर कॉंझर्वेटिव्ह पक्षानेहि असे गट स्थापन करण्याचा निर्णय घेतला. त्यांतून सध्याच्या पक्षसंघटना अस्तित्वांत आल्या.

इंग्लंडांतील राजकीय पक्ष व्यक्तींचे बनलेले नसून संघटनांचे बनलेले आहेत. निरनिराळ्या संस्था व संघ पक्षांशी संलग्न आहेत. मजूर पक्षांतहि निरनिराळ्या ट्रेड यूनिअन्सचा भरणा आहे. कुणालाहि एखाद्या संलग्न संस्थेचा किंवा संघाचा सभासद होऊन पक्षाचा सभासद होता येतें. प्रत्येक पक्षाच्या स्थानिक व प्राथमिक संघटना पॅरिशेस्, वरोज् व काउंटीज् मध्यें आहेत. यांच्या वार्षिक सभा भरतात व त्या राष्ट्रीय परिषदेसाठी प्रतिनिधींची निवड करतात. स्थानिक संघटनांच्या वर प्रादेशिक संघटना असतात. कॉंझर्वेटिव्ह पक्षाने इंग्लंडचे १२ व स्कॉटलंड आणि उत्तर आयर्लंड यांचा प्रत्येकी एक असे १४ विभाग पाडले आहेत. प्रादेशिक संघटनांकडे त्या प्रदेशांतील पक्षाचें कार्य सोपविण्यांत येतें. सर्वांत शेवटीं राष्ट्रीय संघटना आहे. स्थानिक व प्रादेशिक संघटनांनी पाठविलेल्या प्रतिनिधींची मिळून राष्ट्रीय परिषद बनते. कॉंझर्वेटिव्ह पक्षांत याला 'कॉन्फरन्स' व लिबरल् पक्षांत 'असेंब्ली' म्हणतात. या परिषदा वर्षांतून एकदा कोणत्या तरी ठिकाणीं भरतात व कांही अधिकाऱ्यांच्या निवडणुका करतात, धोरण ठरवितात व इतर आवश्यक तीं कार्ये करतात. मुख्य नेता सांसदीय पक्षाने निवडलेला असतो. तोच उपनेता व कोषाध्यक्ष यांची नेमणूक करतो. राष्ट्रीय कार्यकारिणी ही मुख्यतः पदसिद्ध सभासदांचीच बनलेली असते. ती पक्षाचा सर्व व्यवहार चालविते.

लेबर पक्षाला मात्र लिखित संविधान आहे. आणि कार्यकारिणी वगैरेच्या बाबतींत विवडणुकीचें तत्त्व स्वीकारण्यांत आलें आहे. मुख्य नेत्याची निवड मात्र सांसदीय पक्षच करतो.

अर्थव्यवस्था

राजकीय पक्षांचें कामकाज चालविण्यासाठी द्रव्याची आवश्यकता असते. बरींच कार्यें विनाखर्च होतात. तरी कार्यालयें, नोकरवर्गाचे पगार, प्रचार, मुद्रण व निवडणुका यांच्या साठी बराच खर्च करावा लागतो. काँझर्वेटिव्ह व लिबरल् पक्ष आपला खर्च देणग्या व वर्गणी यांच्यांतून भागवितात. काँझर्वेटिव्ह पक्षाला देणग्यांच्या द्वारां बराच पैसा मिळतो. १९४९ पासून प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांतून मतदारामागे कांही रक्कम घेण्याची पद्धत काँझर्वेटिव्ह पक्षाने सुरू केली आहे. मजूर पक्षाला देणग्या फारशा मिळत नसल्याने प्रत्येक संलग्न संस्थेकडून शुल्क घेण्याची पद्धत त्या पक्षांत आहे.

कार्यक्रम व धोरण

काँझर्वेटिव्ह पक्ष पुराणप्रिय आहे. याचा अर्थ त्या पक्षाला कोणताहि बदल नको असा नव्हें. क्रांतिकारक बदल नको असें त्या पक्षाचें म्हणणें आहे. अस्तित्वांत असलेली समाजव्यवस्था व अर्थव्यवस्था तशीच राहूं द्यावी. मोठ्या प्रमाणावर राष्ट्रीयीकरण करूं नये. राजा, हाउस ऑफ् लॉर्ड्स व इतर जुन्या संस्थांना धक्का पोचवूं नये, रूढि व प्रथा कटाक्षाने पाळाव्या, असें काँझर्वेटिव्ह पक्षाचें धोरण आहे. त्यानुसार त्याचा कार्यक्रम असतो. मजूर पक्षाने राष्ट्रीयीकरण केलेल्या कांही उद्योगधंद्यांना पुन्हा काँझर्वेटिव्ह पक्षाने खाजगी मालकी खाली दिलें. काँझर्वेटिव्ह पक्ष कोणताच बदल करूं इच्छित नाही असें मात्र नव्हे. लिबरल् पक्षाने न केलेल्या कांही सुधारणाहि काँझर्वेटिव्ह पक्षाने केल्या आहेत.

लिबरल् पक्ष उदारमतवादी पक्ष आहे. एकोणिसाव्या शतकांत अनेक सुधारणा या पक्षाच्या सरकारने घडवून आणल्या. मात्र हा पक्ष क्रांतिकारक पक्ष नाही. समाजवादी धोरणहि या पक्षाने कधी स्वीकारलें नाही. अधिकारावर असतांना या पक्षाने क्वचित् प्रसंगीं सुधारणेला विरोधहि केला आहे.

लेबर पक्ष हा समाजवादी पक्ष आहे. मात्र याला साम्यबाद मान्य नाही. सांसदीय लोकशाहीच्या कक्षेंत राहून लोकशाही मार्गाने समाजवाद प्रस्थापित करण्याचें या पक्षाचें ध्येय आहे. १९४५ मध्यें या पक्षाला आपलें धोरण अमलांत आणण्याची संधी मिळाली. लोखंड व पोलादाच्या उद्योगधंद्याचें त्याने राष्ट्रीयी-

करण केलें, विनामूल्य वैद्यकीय मदतीची व्यवस्था केली. अशाच प्रकारची कल्याणकारी कार्यें करण्याचा त्यांनी प्रयत्न केला. पण पांच वर्षांतच लोकांनी त्यांच्याकडून सत्ता काढून घेतली. हा पक्ष समाजवादी असला तरी क्रांतिकारक नाही. ब्रिटिश संविधानाच्या कक्षेंत राहूनच कार्य करणारा आहे. राजा, लॉर्ड्स व इतर जुन्या संस्था नष्ट कराव्यात असें हा पक्षहि म्हणत नाही. सर्व रूढि व प्रथा हा पक्ष पाळतो. मात्र कांही नव्या प्रथा सुरू करण्याकडे याचा कल आहे.

ब्रिटिश न्यायपद्धति युरोपांतील इतर देशांच्या न्यायपद्धतींहून अगदी भिन्न आहे. युरोपांतील इतर देशांच्या न्यायपद्धतीवर रोमन् लोकांच्या पद्धतीची छाप आहे. अनेकांनी रोमन् कायदा व न्यायपद्धति जशीच्या तशी उचलली. इंग्लंड-वरहि रोमनांनी चार शतकें राज्य केलें पण त्यांच्या कोणत्याच पद्धतीचा इंग्लंडवर कायमचा ठसा उमटला नाही. रोमन् अमला पासून मुक्त झाल्या नंतर ब्रिटिशांनी आपली स्वतंत्र पद्धत विकसित केली. म्हणून इंग्लंडांतील कायदा व न्यायपद्धति पूर्णपणें ब्रिटिश आहे, स्वतंत्र आहे.

इंग्लंडांतील कायदा

इंग्लंडांत प्रचलित असलेल्या कायद्याचे तीन घटक आहेत--(१) सामान्य विधिनियम (Common Law), (२) पार्लमेंटचे विधिनियम (Statuue Law) आणि (३) न्यायबुद्धीचे विधिनियम (Equity Law).

सामान्य विधिनियम :--हा इंग्लंडचा मुख्य कायदा आहे. प्राचीन काळा-पासून रूढि व प्रथांच्या द्वारां विकसित झाला आहे. १२१५ मध्यें जॉन राजाला ज्या मॅग्नाकार्टाला संमति द्यावी लागली त्यांत 'देशांतील कायद्यांचा मान ठेवला जाईल' असें राजा कडून कबूल करून घेण्यांत आलें होतें. हा कायदा कोणता ? मॅग्ना कार्टा तयार करणारांना देखील तें सांगतां आलें नसतें. कारण त्याची व्याख्या करणें कठीण होतें. मात्र त्यांना तो कायदा माहीत होता. पुढे कायदे-पंडितांनी त्याचे निरनिराळे अर्थ लावले. हॉब्स व ऑस्टिन् यांनी सार्वभौमाची आज्ञा म्हणजे कायदा असें सांगितलें तर लॉक् सारख्यांनी नैसर्गिक कायद्याची कल्पना मांडली. मात्र हीं दोन्ही मतें पूर्णांशाने मान्य झालीं नाहीत. हळूहळू सर्वांना मान्य होणारें मत पुढे आलें. न्यायालयांत न्यायाधीश ज्या नियमांचा वापर करतील, ज्या रूढि व प्रथा यांचा उपयोग करतील ते विधिनियम. या प्रमाणे न्यायाधीशांची मान्यता मिळालेल्या रूढि व प्रथा यांना कायद्याचें स्वरूप प्राप्त झालें व त्यांनाच 'सामान्य विधिनियम' असें संबोधण्यांत येऊं लागलें.

सामान्य विधिनियम अलिखित आहेत. त्यांचा विकास मुख्यतः न्यायालयांनी केला म्हणून त्यांना 'जज्जमेड लॉ' (Judge-made Law) असें म्हणतात. एकेकाळीं सर्व कायदे अशाच प्रकारचे होते. पण पुढे पार्लमेंटने अनेक कायदे केले व सामान्य विधिनियमांचें रूपांतर पार्लमेंटच्या विधिनियमांत झालें.

पार्लमेंटचे विधिनियम :—पार्लमेंटने केलेल्या कायद्यांना पार्लमेंटचे विधिनियम म्हणतात. अर्थात् हे सर्व कायदे लिखित असतात व पुस्तक रूपाने मिळूं शकतात. सामान्य विधिनियम व पार्लमेंटचे विधिनियम यांत भेद झाल्यास पहिला रद्द होतो. मात्र अद्यापहि सामान्य विधिनियम हाच देशाचा मूळ कायदा मानला जातो. पार्लमेंटचे विधिनियम म्हणजे केवळ त्याला पूरक आहेत असें समजलें जातें.

न्यायबुद्धीचे विधिनियम :—इंग्लंडच्या कायद्याचा हा तिसरा घटक वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. हा कायद्याचाच भाग आहे, पण ही एक वेगळी शाखा मानली जाते. न्यायबुद्धीचे विधिनियम म्हणजे काय? प्रत्येक मनुष्याच्या अंतःकरणांत सत्य-असत्य, न्याय—अन्याय वगैरे विषयीं कांही तरी जाणीव असते. अमुक करणें न्याय्य आहे व तमुक करणें अन्याय्य आहे हें प्रत्येकाला जाणवतें. ही जाणीव तीव्र किंवा अगदीच बोथट असूं शकते. एखाद्या व्यक्तीने न्याय—अन्यायाची जाणीव ठेवून कांही निर्णय दिला तर त्याला न्यायबुद्धीनुसार दिलेला निर्णय म्हणतां येईल. एखाद्या राजाने किंवा न्यायाधीशाने, कायदा बाजूला ठेवून, स्वतःच्या न्यायबुद्धीनुसार निर्णय दिल्यास त्या निर्णयांतून नवीन कायदा निर्माण होतो. यालाच न्यायबुद्धीचा विधिनियिम म्हणतात. इंग्लंडांत असे विधिनियम निर्माण झाले त्याला इतिहास आहे.

प्राचीन काळीं राजा सर्वश्रेष्ठ न्यायाधीश होता व खऱ्या अर्थाने 'कायद्याचें व न्यायाचें उगमस्थान' होता. त्या काळीं सामान्य विधिनियमानुसार न्यायालयाने दिलेला निर्णय एखाद्याला अन्यायकारक वाटल्यास राजाकडे दयेचा अर्ज करून वाद मागण्याची पद्धत होती. राजा कायद्याच्या बंधनापासून मुक्त असल्यामुळे तो कायदा लागू न करतां, स्वतःच्या न्यायबुद्धीनुसार निर्णय देत असे. पुष्कळ वेळां राजाचा निर्णय सामान्य न्यायालयाच्या निर्णयापेक्षा जास्त समाधानकारक राहात असे. साहजिकच राजाकडे येणाऱ्या अर्जांची संख्या वाढूं लागली. राजाला सर्व अर्जांचा स्वतः विचार करणें अशक्य झालें. म्हणून राजाने तें काम आपल्या सचिवालयाच्या प्रमुखाकडे म्हणजे लॉर्ड चॅन्सेलरकडे सोपविलें. चॅन्सेलर 'कीपर ऑफ् दि किंग्स् कॉन्शन्स्' म्हणून ओळखला जात असे. तो राजाच्या वतीने अशा अर्जांचा निकाल लावूं लागला. त्यालाहि पुढे एकटयाला हें काम करणें कठीण झालें. म्हणून त्याला सहाय्य करण्यासाठी 'मास्टर्स इन् चॅन्सरी' नेमण्यांत आलें. आणि हें एक

स्वतंत्र न्यायालयच बनलें. चॅन्सेलरचें न्यायालय म्हणून हें चॅन्सरी न्यायालय या नांवाने संबोधलें जाऊं लागलें.

प्रारंभीं प्रत्येक अर्जाचा निर्णय स्वतंत्रपणें दिला जात असे. नंतर पूर्वी दिलेल्या निर्णयानुसार तशाच प्रकारच्या अर्जावर निकाल देण्यांत येऊं लागला. अशा रीतीने सामान्य विधिनियमां प्रमाणेंच हेहि विधिनियम न्यायाधीशांच्या निर्णयांतून तयार झाले. आणि एक नवीन कायदा अस्तित्वांत आला.

एकोणिसाव्या शतकाच्या शेवटा पर्यंत कायद्याच्या क्षेत्रांत एक प्रकारचें अराजकच माजलें होतें. कोणत्या न्यायालयांत कोणत्या कायद्यानुसार खटला दाखल करावा हे कायदेपंडितांनाहि चांगल्या प्रकारें समजत नसे १८७३ ते १८७६ या काळांत पार्लमेंटने कायदे करून हें अराजक नष्ट केलें. सामान्य विधिनियम व न्यायबुद्धीचे विधिनियम यांचें संयोजन करून एकच पद्धत बनविली व त्याच न्यायालयांकडे दोन्ही प्रकारचे कायदे वापरण्याची सत्ता दिली.

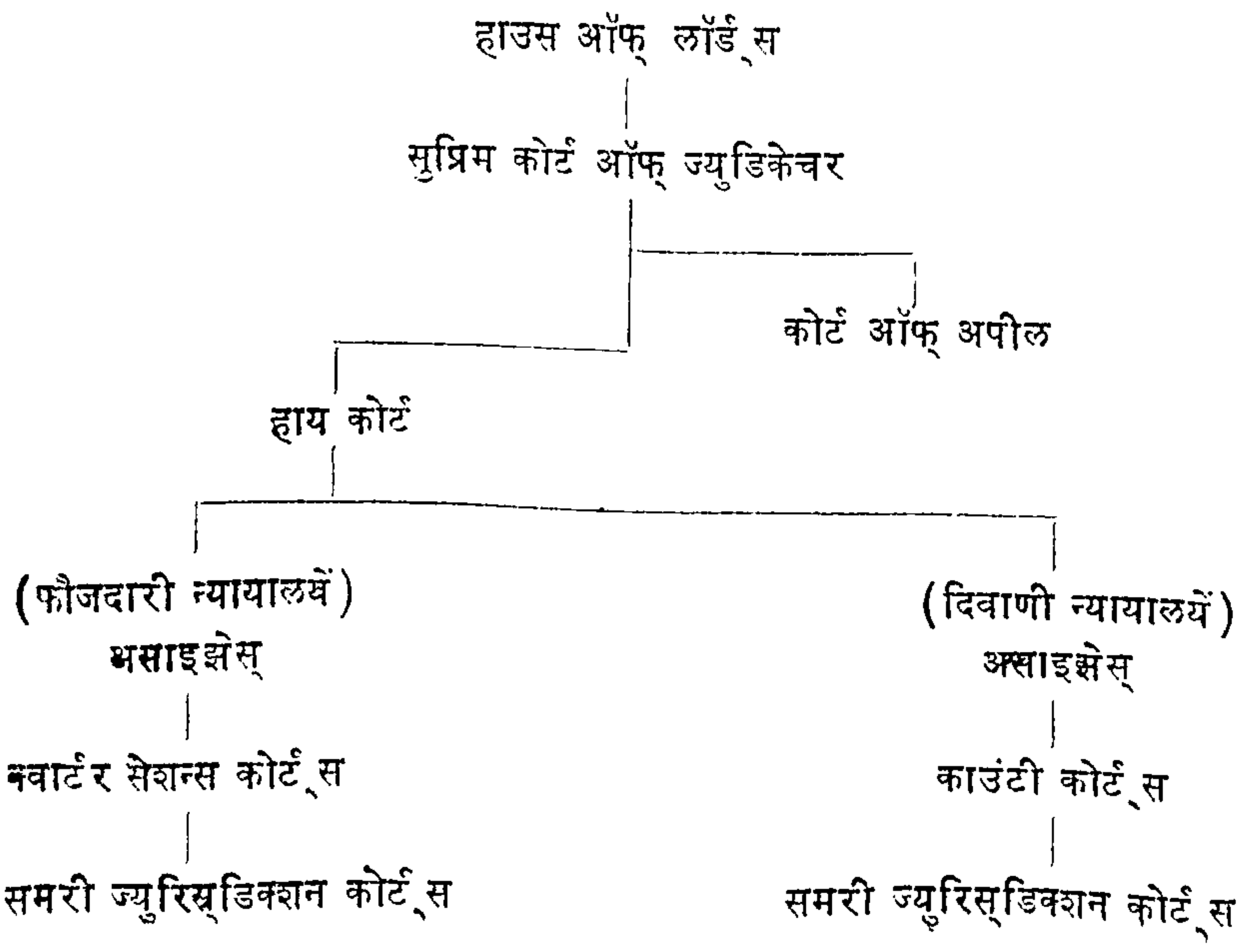
न्यायबुद्धीचे विधिनियम फौजदारी खटल्यांना लागू होत नाहीत. फक्त दिवाणी कायद्याच्या क्षेत्रांतच त्यांचा वापर करण्यांत येतो. त्यांतहि कांही खास बाबतींतच ते वापरले जातात. उदा० विश्वस्त मालमत्तेच्या कारभारासंबंधी हेच कायदे लागू होतात. बहुतेक सर्व दिवाणी खटले सामान्य विधिनियमानुसार निकालांत काढले जातात. पण त्या कायद्यांत कांही उणीव असेल व त्यामुळे अन्याय होत असेल तर न्यायबुद्धीच्या विधिनियमांचा वापर केला जातो. एखाद्याला सामान्य विधिनियमाने आपल्यावर अन्याय झाला आहे असें वाटल्यास तो न्यायबुद्धीच्या नियमानुसार न्याय मिळावा अशी मागणी करूं शकतो.

न्यायालयांची संघटना

इंग्लंडांत इतर शासनसंस्था ज्या प्रमाणे विकसित झाल्या त्या प्रमाणेच न्यायालयेंहि विकसित झालीं. प्रारंभी स्थानिक न्यायालयें होतीं. राजाचें किंवा केंद्र सत्तेचें त्यांच्यावर नियंत्रण नव्हतें. पहिल्या हेन्रीने न्यायालयांचें एकसूत्रीकरण करण्याचा प्रयत्न प्रथम केला क्यूरिया रेजिसच्या सभासदांना निरनिराळ्या भागांत दौऱ्यावर पाठवून न्यायदान करविण्याची पद्धत त्याने सुरू केली कालांतराने क्यूरिया रेजिस् व मॅग्नम् कॉन्सिलियम् यांच्यांतून हाउस ऑफ् लॉर्ड्स, प्रिव्ही कौन्सिल्, किंग्ज् बेंच न्यायालय, एक्स्चेकर वगैरे न्याय देणाऱ्या संस्था निर्माण झाल्या. त्याच बरोबर तेराव्या शतकाच्या शेवटीं चॅन्सरी कोर्ट उदयाला आलें. आठव्या हेन्रीने स्टार चेंबर कोर्ट म्हणून ओळखलें जाणारें एक न्यायालय

स्थापन केलें होतें. १६४१ मध्यें पार्लमेंटने तें विसर्जित केलें. वेळोवेळीं निरनिराळीं न्यायालयें अस्तित्वांत आलीं. त्यां पैकीं कांही नष्ट झालीं व कांही टिकून राहिलीं. एक प्रकारचें अराजकच या क्षेत्रांत निर्माण झालें. पार्लमेंटने १८७३ ते १८७६ काळांत कायदे करून हें अराजक नष्ट केलें. तेव्हां पासून न्यायालयांची श्रेणीबद्ध संघटना अस्तित्वांत आली. ती आज पावेतो टिकून आहे.

इंग्लंडांतील न्यायविभागाच्या शिरोभागी हाउस ऑफ् लॉर्ड्स आहे. त्याच्या खाली सुप्रिम कोर्ट ऑफ् ज्युडिकेचर आहे. याचे दोन भाग आहेत. कोर्ट ऑफ् अपील व हायकोर्ट. कोर्ट ऑफ् अपील वरिष्ठ व हायकोर्ट कनिष्ठ आहे. हायकोर्टाच्या खाली दुय्यम दर्जाचीं न्यायालयें आहेत. त्यांचे फौजदारी व दिवाणी असे दोन प्रकार आहेत. फौजदारी न्यायालयांमध्यें हायकोर्टाच्या खाली असाइझेस् म्हणून ओळखलीं जाणारीं न्यायालयें आहेत. त्यांच्या खालीं क्वार्टरसेशन्स कोर्ट्स व शेवटीं समरी ज्यूरिस्डिक्शन कोर्ट्स आहेत. दिवाणी बाजूकडे असाइझेस्, काउंटी कोर्ट्स व समरी ज्यूरिस्डिक्शन कोर्ट्स अशीं न्यायालयें आहेत. न्यायालयांच्या नांवांत थोडा थोडा फरकहि आहे. समरी ज्यूरिस्डिक्शनच्या ऐवजी पेटी सेशन्स कोर्ट असेंहि म्हंटलें जातें. न्यायालयांच्या संघटनेचा तक्ता खालील प्रमाणे तयार करतां येईल.



हाउस ऑफ् लॉर्ड्स:–हाउस ऑफ् लॉर्ड्स हें युनाइटेड किंग्डमचें सर्वश्रेष्ठ न्यायालय आहे. न्यायालय म्हणून जेव्हां लॉर्ड्स बसतात तेव्हां खास या कामासाठी नियुक्त केलेले लॉ लॉर्ड्स व मोठचा न्यायालयीन पदावर राहिलेले किंवा असलेले पिअर्स येवढेच उपस्थित राहतात. बाकीच्या सभासदांना उपस्थित राहण्याचा हक्क असला तरी ते हजर राहत नाहीत. लॉर्ड चॅन्सेलर अध्यक्ष असतो. फौजदारी व दिवाणी दोन्ही प्रकारच्या खटल्यांचीं अपीलें ऐकण्याचा अधिकार लॉर्डांना आहे. अपीलें केवळ कायद्याच्या मुद्यावर करण्यांत येतात. लॉर्डांचा निर्णय अंतिम व सर्वांवर बंधनकारक असतो.

सुप्रिम कोर्ट ऑफ् ज्युडिकेचर:–वास्तविक हें न्यायालय स्वतंत्र न्यायालय नसून कोर्ट ऑफ् अपील व हायकोर्ट यांना मिळून दिलेलें नांव आहे.

कोर्ट ऑफ् अपील:–सुप्रिम कोर्टाचा हा वरिष्ठ भाग आहे. हायकोर्टाच्या निर्णयावर देखील या भागाकडे अपील करतां येतें. या न्यायालयांत मास्टर ऑफ् रोल्स्, हायकोर्टाच्या तीन विभागांचे तीन अध्यक्ष व सहा न्यायाधीश असतात. लॉर्ड चॅन्सेलर अध्यक्ष असतो.

हायकोर्ट:–हायकोर्टाचे तीन विभाग आहेत : चॅन्सरी डिव्हिजन, किंग्स (किंवा क्वीन्स) बेंच डिव्हिजन, व प्रोबेट, डायव्होर्स व अॅडमिरालटी डिव्हिजन.

चॅन्सरी डिव्हिजन मध्यें लॉर्ड चॅन्सेलर व पांच न्यायाधीश असतात. लॉर्ड चॅन्सेलर अध्यक्ष असतो. हा विभाग न्यायबुद्धीच्या विधिनियमांचा वापर करतो व त्यानुसार न्याय देतो.

किंग्स बेंच डिव्हिजन मध्यें लॉर्ड चीफ् जस्टिस् व एकोणीस न्यायाधीश असतात. लॉर्ड चीफ् जस्टिस् अध्यक्ष असतो. हा विभाग सामान्य विधिनियमानुसार न्यायदान करतो. याच विभागाकडे सर्वांत जास्त खटले जातात. याच विभागाचे न्यायाधीश असाइझेसचे न्यायाधीश म्हणून निरनिराळ्या काउंटीज् मध्यें दौऱ्यावर जाऊन न्यायदान करतात. हा विभाग फौजदारी व दिवाणी दोन्ही तऱ्हेचे खटले चालवितो.

प्रोबेट वगैरे विभागांत सात न्यायाधीश व एक अध्यक्ष असतात. मृत्युपत्रें, घटस्फोट व सागरी गुन्हे यांच्या विषयीचे खटले या भागाकडे जातात.

कनिष्ठ न्यायालयें:–असाइझेस् हीं महत्वाचीं न्यायालयें आहेत. किंग्स बेंच डिव्हिजनचे न्यायाधीश निरनिराळ्या भागांत दौऱ्यावर जाऊन न्यायनिवाडा करतात. त्यांनाच असाइझ न्यायालय म्हणतात. प्रत्येक काउंटीमध्यें वर्षांतून चार वेळां अशीं न्यायालयें भरतात. मुख्यतः फौजदारी खटल्यांचा विचार या न्याया-

लयांत होतो. पण दिवाणी खटले चालविण्याचा अधिकारहि त्यांना आहे. या न्यायालयां बरोवर वकील व बॅरिस्टर मंडळीहि जातात. एक किंवा दोन न्यायाधीश अशा न्यायालयांत काम चालवितात.

क्वार्टर सेशन्स व काउंटी कोर्ट्स हीं प्रत्येक काउंटी मध्यें असतात. ह्या काउंटीज्चा नेहमीच्या शासकीय काउटीज्शीं कांही संबंध नाही. या स्वतंत्र पणें न्यायदानाच्या कार्यासाठीच तयार केलेल्या आहेत. यांची संख्या ५०० आहे. या न्यायालयांत कनिष्ठ न्यायालयांच्या निर्णयावर अपील करण्यांत येतें. प्रत्येक न्यायालयांत एक न्यायाधीश असतो.

समरी ज्युरिस्डिक्शनचीं न्यायालयें सर्वांत खालचीं न्यायालयें आहेत. अगदी प्राथमिक स्वरूपाचे खटले या न्यायालयांत चालतात. जस्टिस ऑफ् दि पीस म्हणून नेमण्यांत येणारे अवैतनिक न्यायाधीश या न्यायालयांत काम चालवितात.

न्यायाधीशांची नियुक्ति

वरिष्ठ न्यायालयांच्या न्यायाधीशांची नियुक्ति लॉर्ड चॅन्सेलरच्या सल्ल्यावरून राणी करते. १७०१ च्या ॲक्ट ऑफ् सेटलमेंट पासून न्यायाधीशांची नियुक्ति कायम स्वरूपाची झाली आहे. पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहांनी विनंती केल्या शिवाय राणी त्यांना पदच्युत करूं शकत नाही. कनिष्ठ न्यायालयांच्या न्यायाधीशांची नियुक्ति लॉर्ड चॅन्सेलर स्वत: करतो व त्यांना गैरवर्तणुकीसाठी पदच्युतहि करूं शकतो. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत न्यायाधीशांना सहसा पदच्युत केलें जात नाही. त्यामुळे त्यांची नियुक्तीहि स्थायी स्वरूपाचीच असते.

इतर न्यायालयें

वर उल्लेखिलेल्या न्यायालयां खेरीज आणखी कांही न्यायालयें इंग्लंडांत आहेत. त्यांत सर्वांत महत्वाचें न्यायालय 'ज्युडिशियल कमिटी ऑफ् दि प्रिव्ही कौन्सिल' हें आहे. ही कमिटी ब्रिटिश साम्राज्यांतील प्रदेशांसाठी सर्वश्रेष्ठ न्यायालय आहे. राष्ट्रकुलांतील राज्यांनी या कमिटीचा अधिकार नष्ट केला आहे. पण अद्याप परतंत्र असलेल्या इतर प्रदेशांमधील खटल्यांचें अपील प्रिव्ही कौन्सिलकडे होतें व तिचा निर्णय अंतिम असतो. ही कमिटी स्वत: कोर्ट नसल्यामुळे ती स्वत:च्या नांवाने निकाल देऊं शकत नाही. राणीला शिफारस करूं शकते, म्हणजे कमिटीने दिलेला निकाल राणीच्या नांवाने जाहीर करण्यांत येतो.

प्राइज कोर्ट्स म्हणून कांही न्यायालयें व्यापारी खटले निकालांत काढण्यासाठी वेळोवेळीं नेमण्यांत येतात. लष्करी न्यायालयेंहि प्रसंगानुसार स्थापन करण्यांत येतात.

स्कॉटलंड व उत्तर आयर्लंड यांच्यासाठीं न्यायालयांची वेगळी रचना आहे. पण ती कनिष्ठ न्यायालयांच्या बाबतींतच. वरिष्ठ न्यायालयें या प्रदेशांसाठीहि तींच आहेत.

ब्रिटिश न्यायपद्धतीचीं कांही वैशिष्टयें

ब्रिटिश न्यायपद्धति पूर्णपणें ब्रिटिश आहे. ती तिथेच उदयाला येऊन विकसित झाली आहे. त्यामुळे ती तेथील लोकांच्या न्यायविषयक कल्पनांना पटणारी आहे. म्हणून लोक त्या पद्धतीचा आदर करतात.

न्यायालयें स्वतंत्र आहेत. पार्लमेंट किंवा मंत्रिमंडळ यांचें त्यांच्यावर नियंत्रण नाही. न्यायाधीशांची नियुक्ति स्थायी स्वरूपाची असते व त्यांना वेतनहि चांगलें देण्यांत येतें. त्यामुळे न्यायदान निःपक्षपाती होतें. नागरिकांचें स्वातंत्र्य न्यायालयांवरच अवलंबून आहे. हें कार्य न्यायालयें उत्कृष्टपणें पार पाडतात.

न्याय त्वरित देण्यांत येतो. कितीहि गुंतागुंतीचा खटला असला तरी एका महिन्याच्या आंत त्याचा निकाल लावण्यांत येतो. त्यामुळे नागरिकांना खरें समाधान मिळतें.

ज्यूरीपद्धत हें महत्वाचें वैशिष्टय आहे. आपल्या सारख्याच सामान्य नागरिकांकडून आपला न्यायनिवाडा करून घेण्याचा हक्क इंग्रज माणसाने मिळविला आहे. फौजदारी तसेंच दिवाणी खटल्यांतहि ज्यूरीचा उपयोग केला जातो. सामान्यत: बाराजणांची (त्यांत १० पुरुष व दोन स्त्रिया) ज्यूरी असते व ती प्रत्यक्ष घटनांच्या मुद्यावर निर्णय देते. ज्यूरीपद्धतीला इंग्लंडांत फार महत्व आहे.

साक्षीदारांना सन्मानाने वागविलें जातें. त्यांचा उपमर्द होईल असे प्रश्न विचारण्यांत येत नाहीत. त्यामुळे अब्रूदार लोक साक्षी द्यायला पुढे येतात व न्यायाला हातभार लावतात.

कायद्याला सर्वश्रेष्ठ स्थान देण्यांत आलें आहे. कायद्याची सत्ता (Rule of Law) प्रस्थापित करण्यांत आली आहे. सर्वांसाठी एकच कायदा व एकच न्यायालय. प्रधान मंत्र्या पासून तों साध्या नागरिका पर्यत सर्वांचा दर्जा कायद्यापुढे समान आहे. मात्र अलीकडे कायद्याच्या सत्तेला मर्यादा पडत आहेत. त्या संबंधीचा विचार पुढे करण्यांत आला आहे.

प्रशासकीय न्यायालयें

इंग्लंडांत कायद्याची सत्ता आहे. अधिकारी व सामान्य नागरिक यांच्यासाठी तोच कायदा व तींच न्यायालयें आहेत, राणी याला अपवाद आहे. परंतु

अलीकडे न्यायाधीश व सरकारी अधिकारी यांच्या कडून सरकारी काम करीत असतांना चूक झाल्यास व ती त्यांनी हेतुपुरःसर केली नसल्यास, त्यांना व्यक्तिशः जबाबदार धरलें जात नाही. अशा प्रकारचे निकाल न्यायालयांनी दिले आहेत. त्यामुळे कायद्याच्या सत्तेला मर्यादा पडली आहे. त्या प्रमाणेंच फॅक्टरी ॲक्टस्, एज्युकेशन ॲक्ट्स वगैरे सारखे कांही कायदे पार्लमेंटने केले आहेत. या कायद्यांनी अधिकाऱ्यांना न्यायविषयक कांही अधिकार दिले आहेत. या कायद्याखाली येणारे खटले सामान्य न्यायालयांत जात नाहीत. ते खात्यांच्या द्वारां निकालांत काढले जातात. याचाच अर्थ असा की हळूहळू प्रशासकीय न्यायालयें इंग्लंडांतहि स्थापन होत आहेत. प्रदत्त विधेयनामुळेहि सामान्य न्यायालयांची सत्ता कमी होत आहे. अशा प्रकारें कायद्याच्या सत्तेची इंग्लंडांत पीछेहाट होत आहे. आणि हें अपरिहार्य आहे.

१२ : : : स्थानिक शासन

स्थानिक शासन हा लोकशाहीचा पाया आहे. आपल्या गांवाच्या किंवा शहराच्या शासनाचा भार जितक्या प्रमाणांत लोक उचलतील व ज्या प्रमाणांत त्यांना स्वातंत्र्य देण्यांत येईल त्या प्रमाणांत लोकशाही यशस्वी होईल. इंग्लंडांत स्थानिक शासन जास्तींत जास्त प्रमाणांत स्वतंत्र आहे. केंद्र सरकारच्या संस्था ज्या प्रमाणें हळूहळू विकसित होत अस्तित्वांत आल्या त्या प्रमाणेंच स्थानिक शासनाच्या संस्था विकसित झाल्या आहेत. निरनिराळ्या काळीं त्यांचें स्वरूप, नांवें, संख्या व अधिकार निरनिराळीं होतीं.

इतिहास

इंग्लंडांतील स्थानिक संस्थांचा इतिहास इंग्लंडच्या इतिहासा इतकाच जुना आहे. सिडने वेबने म्हंटल्या प्रमाणें 'स्थानिक शासन पर्वता इतकें जुनें आहे.' स्थानिक शासनाच्या इतिहासाचा प्रारंभ सॅक्सन काळा पासून होतो. त्या काळीं शायर्स (Shires) हंड्रेड्स (hundreds) टाउनशिप्स (townships) व बरोज् (boroughs) अशा चार घटकांमध्यें स्थानिक संस्थांची विभागणी झाली होती. नॉर्मन काळांत शायर्सचें रूपांतर काउंटीज् (Counties) मध्यें झालें. हंड्रेड्स नष्ट झालीं. टाउनशिप्सचा कारभार जागिरदारांच्या हातीं जाऊन तीं मेनर्स (manors) बनलीं. आणि बरोज् स्वतंत्र होऊन त्यांच्या नगरपालिका बनल्या. याच काळांत एक नवीन घटक उदयाला आला. तो म्हणजे पॅरिश (parish). हा घटक मुख्यतः चर्चने निर्माण केला पण पुढे त्याला शासकीय संस्थेचें स्वरूप व म्हणून महत्व आलें. मध्ययुगाच्या शेवटीं तीनच शासनसंस्था अस्तित्वांत होत्या : काउंटी, बरो व पॅरिश. काउंटीचा कारभार जस्टिस् ऑफ् दि पीस पाहात असे. त्यांची नेमणूक राजा करीत असे. बरोची व्यवस्था कार्पोरेशनकडे सोपविण्यांत आली होती. मेयर, ॲल्डरमेन् आणि कौन्सिलर्स हे बरोचा कारभार करीत असत. त्यांच्या निवडणुका करण्यांत येत असत. पॅरिशच्या कारभारावर प्रीस्ट किंवा पार्सन (parson) ची देखरेख असे.

ही व्यवस्था अठराव्या शतकाच्या शेवटा पर्यंत कायम होती व समाधानकारकपणें काम देत होती. पण औद्योगिक क्रांतिमुळे लोकांचें फार मोठ्या

प्रमाणावर स्थानांतर झालें. ग्रामीण विभाग ओस पडून शहरांत दाटी झाली. नवीं शहरें निर्माण झालीं. लोकांच्या गरजा व म्हणून मागण्या वाढल्या. या स्थानिक संस्थांचे अधिकार अपुरे पडूं लागले. पार्लमेंटकडे दाद मागण्यांत आली. पार्लमेंटने नवी व्यवस्था निर्माण करण्या ऐवजी जुन्यांच्या जोडीला कांही नव्या संस्था निर्माण केल्या त्यामुळे सर्व प्रकारची गुंतागुंत निर्माण झाली, गोंधळ माजला. आठ–दहा निरनिराळ्या प्रकारच्या संस्था व अधिकारी निर्माण झाले. कोणाचा अधिकार कोणता हें कळेनासें झालें. १८८३ मध्यें निरनिराळ्या प्रकारच्या स्थानिक अधिकाऱ्यांची संख्या २७००० होती आणि वेगवेगळ्या प्रकारें १८ स्थानिक कर लोकांना द्यावे लागत होते. कोणालाहि या संस्थांच्या अधिकार-क्षेत्राच्या मर्यादा माहीत नव्हत्या. बराच काळ असें अराजक चालूं राहिल्या नंतर पार्लमेंटने क्रमाक्रमाने हस्तक्षेप करून सुधारणा केली.

सुधारणेचा प्रारंभ १८३५ च्या 'म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन्स ॲक्ट' ने झाला. या कायद्याने बरोज्च्या (म्हणजे शहरी विभागाच्या) शासनांत सुधारणा करण्यांत आली. ग्रामीण भागांतील शासनक्षेत्रांत मात्र १८८८ पर्यंत अराजक कायम राहिलें. त्या वर्षीं 'लोकल गव्हर्नमेंट ॲक्ट' नांवाचा कायदा करण्यांत आला व ग्रामीण भागांतील स्थानिक शासनाची पुनर्घटना झाली. त्या नंतर १८९४ मध्यें 'डिस्ट्रिक्ट अँड पॅरिश कौन्सिल्स ॲक्ट' हा कायदा झाला व त्याने अनेक लहान मोठ्या स्थानिक संस्था नष्ट केल्या आणि त्यांच्या ऐवजी ग्रामीण व शहरी विभाग (**rural and urban districts**) तयार केले. दरम्यान १८५५ मध्यें एक कायदा करून लंडन शहराच्या शासनाची पुनर्घटना करण्यांत आली. आणि १८८२ मध्यें 'म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन्स कन्सॉलिडेशन ॲक्ट' हा कायदा करून बरोज्च्या शासनांत एकसूत्रता निर्माण करण्यांत आली.

१८३५, १८८८ व १८९४ या वर्षीं केलेल्या उपरोक्त कायद्यांनी स्थानिक शासनाची सध्याची घडी बसविली. त्या नंतरहि अनेक कायदे करण्यांत आले व या कायद्यांत दुरुस्त्याहि झाल्या. १९२९ व १९३३ चे 'लोकल गव्हर्न्मेंट ॲक्ट' हे कायदे उल्लेखनीय आहेत. १९३३ च्या कायद्याने पूर्वीच्या अनेक कायद्यांचें एकीकरण करून एकाच ठिकाणीं सर्व नियम ग्रथित केले. १९४५ मध्यें पार्लमेंटने एक कायदा करून काउंटीज् व बरोज् यांच्या सीमांची पुनर्रचना करण्यासाठी एक कमिशन नेमलें. या कमिशनने १९४७ मध्यें आपल्या शिफारशी पार्लमेंटला सादर केल्या. पण सरकारने त्यांचा विचार केला नाही. म्हणून पूर्वीचीच परिस्थिति आजहि कायम आहे. नजीकच्या भविष्य काळांत कांही बदल करण्यांत येतील असें वाटत नाही.

आजच्या स्थानिक शासन संस्था

सध्या अस्तित्वांत असलेली व्यवस्था बरीच गुंतागुंतीची आहे. स्थानिक शासनाची पांच मुख्य क्षेत्रें आहेत : काउंटी, बरो, अरबन् डिस्ट्रिक्ट, रूरल् डिस्ट्रिक्ट, आणि पॅरिश. प्रथमतः संपूर्ण देशाची विभागणी, लंडन शहर खेरीज करून, ६२ काउंटीज् मध्ये करण्यांत आली आहे. लंडन शहर सुद्धा एक काउंटी आहे. अशा एकूण ६३ काउंटीज् होतात. प्रत्येक काउंटीची विभागणी रूरल् व अरबन् डिस्ट्रिक्ट्स मध्यें करण्यांत आली आहे. रूरल् डिस्ट्रिक्ट्सची संख्या ४७५ व अरबन् डिस्ट्रिक्ट्सची ५७१ आहे. या सर्व डिस्ट्रिक्ट्स मधून ३९२ बरोज् जागोजाग पसरले आहेत. आणि प्रत्येक डिस्ट्रिक्ट मध्यें असंख्य पॅरिशस् आहेत. या सर्वांहून वेगळें लंडन शहर आहे. त्याची शासन व्यवस्था निराळ्याच प्रकारची आहे.

काउंटी:—काउंटी हें आपल्या कडील जिल्ह्यासारखें प्रादेशिक क्षेत्र आहे. काउंटीज् दोन प्रकारच्या आहेत : ऐतिहासिक काउंटीज् व प्रशासकीय काउंटीज्: ऐतिहासिक किंवा भौगोलिक काउटीज् या मूळच्या आपोआप निर्माण झालेल्या आहेत. त्यांची संख्या ५२ आहे. एकेकाळीं हींच स्थानिक शासनाचीं क्षेत्रें होतीं. एक जस्टिस् ऑफ् दि पीस, एक शेरीफ्, एक लॉर्ड लेफ्टनंट हे राजाने नेमलेले अधिकारी या काउंटीज्चा कारभार पाहात असत. आजहि या काउंटीज् अस्तित्वांत आहेत. त्यांच्या सीमा मध्यें कोणताहि बदल करण्यांत आला नाही. न्यायदानाच्या कामांत अजूनहि त्यांचा उपयोग होतो. पण स्थानिक शासनाच्या क्षेत्रांत आज त्यांना कांही महत्व नाही. स्थानिक शासन चालविण्यासाठी नव्या प्रशासकीय काउंटीज् निर्माण करण्यांत आल्या आहेत. त्यांची संख्या ६२ आहे. जुन्या व नव्या काउंटीजच्या सीमा वेगवेगळ्या आहेत. कांही ठिकाणीं सारख्याच आहेत. कांही मोठ्या ऐतिहासिक काउंटीज् मधून दोन किंवा तीन प्रशासकीय काउटीज् तयार करण्यांत आल्या आहेत तर कांही लहान ऐतिहासिक काउंटीज्ना एकत्र करून एकच प्रशासकीय काउंटी बनविण्यांत आली आहे.

काउंटीचा कारभार एका काउंटी कौन्सिलच्या द्वारां चालविण्यांत येतो. कौन्सिलचे सभासद एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रांतून निवडण्यांत येतात. त्यांचा कार्यकाल तीन वर्षाचा असतो. कौन्सिलरांची संख्या प्रत्येक काउंटीमध्यें तेथील लोकसंख्येनुसार वेगवेगळी असते. कौन्सिलर्स आपल्या संख्येच्या एकतृतीयांश इतक्या ॲल्डरमेन (aldermen) ची निवड करतात. ही निवड त्यांच्यांतून किंवा बाहेरच्या नागरिकांतून करण्यांत येते. कौन्सिलरांनी आपल्यांतून जितक्या ॲल्डरमेनची निवड केली असेल तितक्यांच्या जागा रिकाम्या होतात व तेवढ्या कौन्सि-

लरांची पुन्हा निवड करण्यांत येते. ॲल्डरमेनची निवड सहा वर्षांसाठी करण्यांत येते. त्यांतील अर्धे तीन वर्षांनी निवृत्त होतात. अशा रीतीने कौन्सिलच्या निवडणुकी बरोबर अर्ध्या ॲल्डरमेनची निवड होत असते. ॲल्डरमेनची निवड अप्रत्यक्ष रीत्या होते व त्यांचा कार्यकाल मोठा असतो. या व्यतिरिक्त त्यांच्यांत व कौन्सिलरांत कोणताहि फरक नाही. दोघांनाहि सारखेच अधिकार असतात. मात्र प्रत्यक्ष व्यवहारांत ॲल्डरमेनचा प्रभाव जास्त पडतो. कौन्सिलर्स व ॲल्डरमेन मिळून एका अध्यक्षाची निवड करतात. सामान्यतः त्यांच्या पैकीच एकाला अध्यक्ष निवडण्यांत येतें. कधी कधी बाहेरच्या माणसाचीहि अध्यक्षपदीं निवड होते. कौन्सिलर्स, ॲल्डरमेन व अध्यक्ष मिळून एकच संस्था बनते व ती काउंटीचा कारभार चालविते. १९०७ पासून स्त्रियांनाहि कौन्सिलर बनतां येतें.

काउंटी कौन्सिल निरनिराळ्या समित्यांच्या द्वारां कार्य करतें. सामान्यतः अर्थ, शिक्षण, आरोग्य, शेती, गृहनिर्माण वगैरे सारख्या १२ समित्या असतात. त्याच मुख्यतः कारभार करतात. दैनंदिन कामकाज स्थायी अधिकाऱ्यांच्या व कर्मचाऱ्यांच्या द्वारां चालतें. डायरेक्टर, इन्स्पेक्टर, सर्व्हेअर, हेल्थ ऑफिसर, ट्रेजरर, क्लर्क, एजंट असे अधिकारी व कर्मचारी असतात. यांना वेतन देण्यांत येतें. कौन्सिलर व ॲल्डरमेन यांना वेतन नसतें.

काउंटी कौन्सिलचे अधिकार व कार्यें बरींच व्यापक आहेत. धोरण ठरविणें, पोटनियम बनविणें, रूरल् डिस्ट्रिक्टच्या कौन्सिलच्या कामावर देखरेख करणें, जमाखर्च तयार करणें, केंद्र सरकारच्या अनुमतीने कर्ज काढणें, निरनिराळ्या प्रकारचे लाइसेन्स देणें, सडका, सार्वजनिक आरोग्य, प्राथमिक व दुय्यम शिक्षण, शेती, घरें, पोलिस बंदोबस्त इत्यादि विषयांची व्यवस्था करणें वगैरे कार्यें कौन्सिलला करावीं लागतात.

रूरल् डिस्ट्रिक्ट :—अनेक लहान लहान पॅरिशस्ना एकत्र करून त्यांचा एक रूरल् डिस्ट्रिक्ट बनविण्यांत येतो. असे ४७५ डिस्ट्रिक्ट आहेत. प्रत्येक रूरल् डिस्ट्रिक्टचा कारभार डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल पाहात असते. या कौन्सिल मध्यें पॅरिशस्नी निवडलेले प्रतिनिधि बसतात. तीनशे लोकसंख्या असलेल्या पॅरिशसला एक प्रतिनिधि पाठवितां येतो. कौन्सिलरांची निवड तीन वर्षांसाठी करण्यांत येते. एकतृतीयांश कौन्सिलर दरवर्षीं निवृत्त होतात. पण काउंटी कौन्सिलच्या अनुमतीने तीन वर्षांनी एकदमच संपूर्ण कौन्सिलची निवड करून घेतां येते. कौन्सिलर्स आपल्यांतून एकाला अध्यक्ष निवडतात.

कौन्सिलची महिन्यांतून एक बैठक होते. आवश्यकतेनुसार जादा बैठकी होऊं शकतात. बहुतेक कामकाज समित्यांच्या द्वारां करण्यांत येतें. स्थायी, पगारी

अधिकारी व कर्मचारी असतात. ते दैनंदिन कामकाज पाहातात. कौन्सिलकडे स्वच्छता व साफसफाई, सार्वजनिक आरोग्य, पाणीपुरवठा लहान सडकांची दुरुस्ती वगैरे कामें असतात.

अरबन डिस्ट्रिक्ट:—एखाद्या प्रदेशांतील लोकवस्ती वाढली, उद्योगधंदे निर्माण झाले, गांवांचें रूपांतर शहरांत झालें आणि जास्त सुखसोयींची व संरक्षणाची आवश्यकता भासूं लागली म्हणजे त्या भागाचा अरबन् डिस्ट्रिक्ट बनविण्यांत येतो. असे ५७१ डिस्ट्रिक्ट आहेत. यांची संख्या वाढत आहे व रूरल् डिस्ट्रिक्टची संख्या व महत्व कमी होत आहेत. अरबन डिस्ट्रिक्टचा कारभारहि एका कौन्सिलकडे असतो. या कौन्सिलची रचना रूरल डिस्ट्रिक्टच्या कौन्सिल सारखीच असते. तिचीं कार्येहि तींच असतात. मात्र स्वच्छता व साफसफाई, गृहनिर्माण, लायसेन्स देणें व कांही इतर बाबतींत अरबन कौन्सिलला जास्त अधिकार असतात.

बरो:—बरो हा शहरी विभाग आहे. ज्या शहरांना म्युनिसिपॅलिटी देण्यांत आली आहे त्यांना म्युनिसिपल बरो म्हणतात. ज्या शहराची संख्या साधारणपणें पन्नास हजार ते एक लक्ष असेल त्या शहरांना काउंटी पासून वेगळें करण्यांत येतें. अशांना काउंटी बरो म्हणतात. एकूण ३९२ बरो पैकी ८३ काउंटी बरोज् आहेत. या दोन प्रकारच्या बरोंचा संबंध स्थानिक शासनाशीं आहे. पार्लमेंटरी बरो म्हणूनहि एक प्रकार आहे. पण त्यांचा संबंध पार्लमेंटच्या निवडणुकांशीं आहे. पार्लमेंटरी बरो म्हणजे एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र. त्या बरोचा स्थानिक शासनाशीं कांही संबंध नाही.

बरो व काउंटी बरो यांच्या दर्जामध्यें फरक आहे. काउंटी बरो बनण्यासाठी सरकार कडून सनद (Charter) मिळवावी लागते. ज्या बरोच्या लोकांना काउंटी बरोचा दर्जा मिळवायचा असेल त्यांना तसा अर्ज करावा लागतो. त्या अर्जाची जाहीर सूचना लंडन गॅझेट मध्यें द्यावी लागते व इतर रीतीने त्याला प्रसिद्धी द्यावी लागते. त्या नंतर एक महिन्याचा अवधि विरुद्ध अर्ज करण्यासाठी देण्यांत येतो. एक कमिश्नर अर्जाची छाननी करतो व इतर सर्व प्रकारची पाहाणी करून अहवाल सादर करतो. हा अहवाल आरोग्य खात्याकडे पाठविण्यांत येतो. त्या नंतर सनदेचा आराखडा व बरोच्या सीमांचा नकाशा तयार करण्यांत येतो. आणि शेवटीं प्रिव्ही कौन्सिलची सम्मति मिळवावी लागते व मग सनद देण्यांत येते. मूळ अर्जाला विरोध करण्यांत आल्यास पार्लमेंटने कायदा करून सनद द्यावी लागते. काउंटी बरोचा दर्जा मिळाल्याने स्थानिक शासनाच्या बाबतींत बरेंच स्वातंत्र्य मिळतें.

वरोचा कारभार बरो कौन्सिलच्या (टाउन कौन्सिलहि म्हणतात) द्वारां चालतो. प्रत्येक बरोची वार्ड समध्यें विभागणी करण्यांत येते. प्रत्येक वार्डांतून एक प्रतिनिधि कौन्सिलवर निवडला जातो. कौन्सिलचा कार्यकाल तीन वर्षांचा असतो. त्यांच्यापैकी एकतृतीयांश दरवर्षी निवृत्त होतात. कौन्सिलर्स आपल्या संख्येच्या एकतृतियांशा इतक्या ॲल्डरमेनची निवड आपल्यांतून किंवा बाहेरील नागरिकांतून करतात. ॲल्डरमेनचा कार्यकाल सहा वर्षांचा असतो पण त्यांच्यापैकी अर्धे दर तीन वर्षांनी निवृत्त होतात. कौन्सिलर्स व ॲल्डरमेन आपल्यांतून एकाची मेयर म्हणून निवड करतात. बाहेरच्या माणसाचीहि मेयर पदावर निवड होऊं शकते. मेयरचा कार्यकाल एक वर्षाचा असतो. तो फेरनिवडणुकीला पात्र असतो. पण सामान्यत: एका वेळेहून अधिक वेळां मेयर पदावर निवड करण्यांत येत नाही. मेयरचें पद सन्माननीय आहे. त्याला कसलेहि अधिकार नाहीत. तो कौन्सिलच्या सभेचा अध्यक्ष असतो व समारंभाच्या प्रसंगीं शहराचें प्रतिनिधित्व करतो.

बरो कौन्सिलला बरेच व्यापक अधिकार असतात. कायदेविषयक, शासन-विषयक व अर्थविषयक असे तीनहि प्रकारचे अधिकार असतात. निरनिराळ्या प्रकारचे कायदे कौन्सिल करूं शकते. बरो रेट्सची आकारणी करणें व ते वसूल करणें आणि जमा झालेला निधि ताब्यांत ठेवणें व त्याचा विनियोग करणें ही कार्यें कौन्सिल करते. बरोच्या सीमेंतील शासनव्यवस्थेसाठीहि कौन्सिलच जवाब-दार आहे.

बरो कौन्सिलहि आपलें कामकाज समित्यांच्या द्वारां करते. काउंटी कौन्सिलच्या ज्या प्रकारच्या समित्या असतात तशाच बरो कौन्सिलच्याहि असतात. त्यां शिवाय आणखी कितीहि समित्या कौन्सिल नेमूं शकते. दैनंदिन कामकाज 'म्युनिसिपल सर्व्हिस' म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या तज्ञ अधिकाऱ्यांच्या द्वारां करण्यांत येतें.

पॅरिश :—स्थानिक शासनाचें सर्वांत लहान क्षेत्र म्हणजे पॅरिश. यांचेहि ग्रामीण व शहरी असे दोन प्रकार आहेत. ग्रामीण पॅरिशस् मध्ये आणखीहि कांही प्रकार आहेत. त्यांत सिव्हिल पॅरिशचा स्थानीय शासनाशीं संबंध येतो. प्रत्येक पॅरिश मध्यें एक पॅरिश कौन्सिल असते. कौन्सिलच्या सभासदांची संख्या ५ ते १५ असते. दरवर्षी मार्च महिन्यांत कौन्सिलची निवडणूक होत असते. कौन्सिलचें कामकाज प्रत्यक्ष लोकशाहीच्या पद्धतीने चालतें प्राथमिक स्वरूपाचीं कार्यें या कौन्सिलकडे असतात. अनेक ग्रामीण पॅरिशस्चा मिळून एक रूरल् डिस्ट्रिक्ट बनविण्यांत येतो.

अरवन पॅरिशस्‌कडे आता शासकीय कामकाज शिल्लक उरलें नाही. आर्थिक बाबीं पुरतेंच त्यांचें अस्तित्व आहे. शहरी पॅरिशस्‌चा अरवन् डिस्ट्रिक्ट तयार करण्यांत येतो.

लंडनचें शासन :—इंग्लंडची राजधानी असलेल्या लंडनची शासनव्यवस्था बरीच गुंतागुंतीची आहे. स्थानिक शासनाच्या दृष्टीने लंडनचे तीन भाग करण्यांत आले आहेत. : सिटी ऑफ् लंडन, काउंटी ऑफ् लंडन, आणि मेट्रॉपॉलिटन पोलिस डिस्ट्रिक्ट. या तीन विभागांची व्यवस्था निरनिराळ्या प्रकारची आहे. मेट्रॉपॉलिटन डिस्ट्रिक्ट केवळ पोलिसी बंदोबस्ता पुरता मर्यादित आहे. वास्तविक त्याचा समावेश स्थानिक शासनसंस्थां मध्यें करतां येत नाही.

सिटी ऑफ् लंडन :—हें जुने ऐतिहासिक लंडन शहर आहे. याचें क्षेत्रफळ फक्त एक चौरस मैल आहे. स्थायी रहिवाशांची संख्या सुमारे १५००० आहे. या भागांत बँका व उद्योगधंद्यांचीं केंद्रें आहेत. त्यामुळे दिवसा लाखों लोकांची वर्दळ या भागांत राहाते. शहराची शासनव्यवस्था अगदी जुन्या पद्धतीची आहे. या भागाचें एक कॉर्पोरेशन बनविण्यांत आलें आहे. एक गिन्नी देऊन फ्रीमन् (freeman) बनणाऱ्या करदात्यांनाच मताधिकार आहे. हे फ्रीमन् तीन कौन्सिलांची निवड करतात : कोर्ट ऑफ् ॲल्डरमेन, कोर्ट ऑफ् कॉमन कौन्सिल, आणि कोर्ट ऑफ् कॉमन हॉल. ॲल्डरमेनच्या कोर्टांत २५ ॲल्डरमेन असतात व ते आजीव सभासद असतात. कॉमन कौन्सिलमध्यें २०६ कौन्सिलर्स व ते २५ ॲल्डरमेन असतात. कोर्ट ऑफ् कॉमन हॉल मध्यें मेयर, ॲल्डरमेन, कौन्सिलर्स, शेरीफ्स वगैरेंचा समावेश होतो. खरी सत्ता कॉमन कौन्सिलच्या हातीं असते. लॉर्ड मेयरचें पद मोठ्या सन्मानाचें असतें, पण त्याला प्रत्यक्ष अधिकार कांही नसतात. कॉमन हॉलचे सभासद दोन ज्येष्ठ ॲल्डरमेनचीं नांवें मेयरपदासाठी सुचवितात व ॲल्डरमेनचें कोर्ट त्यांपैकी एकाची निवड करतें. मेयरला वार्षिक दहा हजार पौंड वेतन देण्यांत येतें. पण तें सर्व मेजवान्या देण्यांत व इतर औपचारिक समारंभांत खर्च होतें.

काउंटी ऑफ् लंडन :—मूळ लंडन शहराच्या भोवतीं अनेक गांवें वसलीं. त्यांचीं पॅरिशस् स्थापन करण्यांत आलीं. या सर्वांचा समावेश लंडन मध्येंच झाला. पण त्यांच्या स्थानिक शासनाची योग्य अशी व्यवस्था करण्यांत आली नव्हती. १८८८ मध्यें पार्लमेंटने कायदा करून या पॅरिशस्‌ची एक काउंटी स्थापन केली. या काउंटीचें क्षेत्रफळ ११७ चौरस मैल आहे. या भागाचा कारभार इतर काउंटीज्‌च्या कारभारा सारखाच चालतो. १२४ सभासदांची एक काउंटी कौन्सिल असते. त्यांची निवड तीन वर्षांसाठी करण्यांत येते. कौन्सिलचे सभासद

२० ॲल्डरमेनची निवड करतात. व त्यांचा कार्यकाल सहा वर्षांचा असतो, पण त्यांच्या पैकी अर्धे ॲल्डरमेन दर तीन वर्षांनी निवृत्त होतात. कौन्सिलर व ॲल्डरमेन मिळून एका अध्यक्षाची निवड करतात. काउंटी ऑफ् लंडनसाठी मेयर नसतो. सर्व कामकाज काउंटी कौन्सिल निरनिराळ्या समित्यांच्या द्वारां करते.

लंडनच्या काउंटीची २८ बरोज् मध्यें विभागणी करण्यांत आली आहे. १८९९ च्या कायद्याने हे मेट्रॉपॉलिटन बरोज् निर्माण केले आहेत. प्रत्येक बरोचा कारभार इतर बरोज् सारखा मेयर, ॲल्डरमेन व कौन्सिलर्स यांच्या द्वारां चालतो.

मेट्रॉपॉलिटन पोलिस डिस्ट्रिक्ट :—यालाच मेट्रॉपॉलिटन लंडन किंवा ग्रेटर लंडन म्हणतात. यांचें क्षेत्रफळ सातशे चौरस मैल आहे. जवळपासच्या अनेक काउंट्यीज्चा यांत समावेश करण्यांत आला आहे. मात्र ही स्थानिक शासनसंस्था नव्हे. मेट्रॉपॉलिटन लंडनचें कॉर्पोरेशन नाही. केवळ पोलिस व्यवस्थेसाठी हा विभाग निर्माण करण्यांत आला आहे. या विभागांत राहणारे लोक स्वत:ला लंडनचे रहिवाशी म्हणवतात. या विभागाच्या शासनासाठी कोणतीहि निर्वाचित संस्था नाही. विभागाचा प्रमुख एक पोलिस कमिश्नर असतो व कांही सहाय्यक कमिश्नर्स असतात. त्यांची नेमणूक राजा करतो व ते या विभागाची व्यवस्था पाहतात.

केंद्र सरकारचें नियंत्रण

इंग्लंड मधील स्थानिक शासनाच्या संस्था बऱ्याच प्रमाणांत स्वतंत्र आहेत. शंभर वर्षांपूर्वी तर केंद्र सरकारचें त्यांच्यावर कांहीच नियंत्रण नव्हतें म्हंटलें तरी चालेल. या शंभर वर्षांत मात्र हळूहळू केंद्राने स्थानिक शासनांत हस्तक्षेप करायला सुरुवात केली. निरनिराळे कायदे करून स्थानिक संस्थांची संख्या, क्षेत्रें, अधिकार वगैरेच्या बाबतींत पार्लमेंटने हस्तक्षेप केला. त्याच प्रमाणे केंन्द्र सरकार आर्थिक मदत देऊं लागलें. त्या बरोबर कांही बाबतींत देखरेख करण्याचा अधिकार केंद्र सरकारला मिळाला. सरकारच्या निरनिराळ्या खात्याला स्थानिक शासन-संस्थांच्या कारभारावर देखरेख करण्याचा अधिकार आहे आणि तो बजावला जातो. मात्र प्रत्यक्ष एखादा अधिकारी या कामासाठी नेमला जात नाही. फ्रान्स मध्यें जसा प्रिफेक्ट असतो तसा कोणताहि अधिकारी इंग्लंडांत नाही. अप्रत्यक्ष नियंत्रण मात्र बऱ्याच प्रमाणांत असतें.

१३ : : साम्राज्य व राष्ट्रमंडळ

ब्रिटिश संविधानाची चर्चा करतांना ब्रिटिश साम्राज्याचा व राष्ट्रमंडळाचा संक्षेपाने तरी विचार करणें आवश्यक आहे. इंग्लंड सारख्या एका लहान देशाने येवढें मोठें साम्राज्य निर्माण केलें हें एक जगाच्या इतिहासांतील आश्चर्यच आहे. ब्रिटिश संविधानाचीं अंगें जशीं क्रमाक्रमाने अस्तित्वांत आलीं तसेंच साम्राज्यहि हळूहळू निर्माण झालें. 'ब्रिटिशांच्या साम्राज्यावर कधीहि सूर्य मावळत नाही' असें यथार्थतैने म्हणण्यासारखें जागतिक साम्राज्य ब्रिटिशांनी निर्माण केलें होतें. जगांतील सहाहि खंडांत ब्रिटिशांची सत्ता थोड्याफार प्रमाणांत होती. युरोपांत इंग्लंड, स्कॉटलंड, वेल्स, आयर्लंड व कांही बेटें; उत्तर अमेरिकेंत कॅनडा, न्यू फाउंडलंड, ज्यामाइका व वेस्ट इंडीज् मधील बेटें; मध्य अमेरिकेंत ब्रिटिश होंडुरास व दक्षिण अमेरिकेंत ब्रिटिश गायना व फाकलंड बेटें; आशियांत भारत, ब्रह्मदेश, सिलोन, मलाया, सिंगापूर व कांही अरबांचे प्रदेश; आफ्रिकेंत दक्षिण आफ्रिका, न्होडेशिया, नायगेरिया, युगांडा, केन्या, झांझिबार व इतर अनेक प्रदेश; आणि ऑस्ट्रेलियांत ऑस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, न्यू गिनी व पॅसिफिक महासागरांतील ब्रिटिश बोर्निओ, सारावाक व इतर बेटें; असा ब्रिटिश साम्राज्याचा बिस्तार होता व आजहि निराळ्या स्वरूपांत आहे.

ब्रिटिश साम्राज्यांत जे प्रदेश आहेत त्या सर्वांचा शासकीय दर्जा सारखा नाही. कांही पूर्णपणें स्वतंत्र आहेत. त्यांना डोमिनिअन्स म्हणतात. उदा. कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया वगैरे. कांही थोड्या प्रमाणांत स्वायत्त आहेत यांत आफ्रिकेंतील कांही प्रदेशांचा समावेश होतो. कांहींना क्राउन कॉलनी म्हणतात. अशांची संख्या पुष्कळच आहे. बर्म्युडा, ब्रिटिश गायना, केन्या वगैरे अशा प्रकारच्या कॉलनीज् आहेत. प्रोटेक्टोरेट किंवा संरक्षित प्रदेश या नांवाने ओळखले जाणारेहि बरेच प्रदेश आहेत. उत्तर न्होडेशिया, युगांडा, न्यासालँड, झांझीबार, इत्यादि प्रदेश या वर्गांत मोडतात. आणि कांही विश्वस्त प्रदेश आहेत. पूर्वी लीग ऑफ् नेशन्सनें व आता संयुक्त राष्ट्रसंघाने ब्रिटिशांच्या पालकत्वा खाली दिलेले हे प्रदेश आहेत. पॅलेस्टाइन, इराक, टांगानिका, टोगोलँड, ब्रिटिश कॅमरून्स इत्यादि प्रदेश अशा प्रकारचे विश्वस्त प्रदेश होते. आता बहुतेक सर्व स्वतंत्र झाले आहेत व उरलेले स्वतंत्र होण्याच्या मार्गावर आहेत.

एकंदरीने ब्रिटिश साम्राज्य फार अवाढव्य होतें. पृथ्वीच्या पाठीवरील एकपंचमांश प्रदेश व तितकेच लोक या साम्राज्यांत होते. दुसऱ्या महायुद्धापर्यंत हें साम्राज्य जसेंच्या तसें टिकून होतें. त्या नंतर मात्र त्याला तडे गेले. अनेक प्रदेशांना स्वातंत्र्य देणें ब्रिटिशांना भाग पडलें. आज आफ्रिकेंतील कांही थोडे प्रदेश सोडल्यास सर्व प्रदेश स्वयंशासित झाले आहेत. ब्रिटिश साम्राज्याचें स्वरूपच बदललें आहे. बदललेल्या स्वरूपांत तें राष्ट्रमंडळ (Commonwealth of Nations) म्हणून ओळखलें जातें. सर्व स्वयंशासित प्रदेश व स्वतंत्र राज्यें यांचें मिळून राष्ट्रमंडळ बनलें आहे. जे प्रदेश अद्यापहि परतंत्र आहेत ते साम्राज्याचे भाग आहेत. साम्राज्याचें क्षेत्रफळ कमी होत आहे व राष्ट्रमंडळाचें वाढत आहे. लवकरच साम्राज्याचा पूर्ण लोप होऊन फक्त राष्ट्रमंडळ शिल्लक राहील.

राष्ट्रमंडळ

अमेरिका खंडांत असलेल्या ब्रिटिशांच्या तेरा वसाहती १७७४ मध्यें स्वतंत्र झाल्या व त्यांचें संयुक्त राज्य (U. S. A.) स्थापन झालें. या घटने पासून धडा घेऊन ब्रिटिशांनी आपल्या वसाहती संबंधीच्या धोरणांत बदल केला. कॅनडांतील वसाहतींमध्येंहि एकोणीसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं असंतोष पसरला व १८३७ मध्यें अप्पर कॅनडा व लोअर कॅनडा या दोन्ही वसाहतींनी बंड केलें. तें ब्रिटिशांनी मोडलें. पण त्यांना अमेरिकेंतील घटनेची पुनरावृत्ति होते की काय अशी भीति वाटूं लागली. बंडाच्या कारणा विषयीं चौकशी करून अहवाल सादर करण्या करितां लॉर्ड डरहॅम याची नियुक्ति करण्यांत आली. लॉर्ड डरहॅमने अतिशय विस्तृत अहवाल सादर केला. व त्यांत काय करावें या संबंधीच्या सूचनाहि दिल्या. हा अहवाल वसाहतींच्या राजकारणांतील अतिशय महत्वाचा टप्पा आहे. या अहवालाने ब्रिटिशांच्या वसाहती बाबतच्या धोरणांत आमूलाग्र बदल केला. लॉर्ड डरहॅमने केलेल्या शिफारशी ब्रिटिश सरकारने अमलांत आणल्या व १८६७ मध्यें 'ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका ॲक्ट' या नांवाचा कायदा करून कॅनडांतील कांही वसाहतींचें संघराज्य स्थापन केलें. पुढे क्रमाक्रमाने सर्व वसाहती संघराज्यांत सामील झाल्या. या कायद्यापासून वसाहतींच्या स्वयंशासनाचा प्रारंभ झाला.

वसाहत व साम्राज्य परिषदा :—बदललेल्या धोरणानुसार ब्रिटिश सरकारने आपल्या वसाहतींच्या सरकारी प्रतिनिधींशी विचारविनिमय करण्याची पद्धत सुरू केली. त्या साठी १८८७ मध्यें पहिली वसाहत परिषद भरविण्यांत आली. १८९७ मध्यें दुसरी व १९०२ मध्यें तिसरी वसाहत परिषद भरली. १९०७ मध्यें भरलेल्या परिषदेने आपलें नांव बदलून 'साम्राज्य परिषद' असें केलें. या परिषदेंतच प्रथम

स्वयंशासित वसाहतींना 'डोमिनियन' (Dominion) असें संबोधण्यांत आलें. संपूर्ण स्वतंत्र राज्य व परतंत्र वसाहत यांच्या मधील अवस्था व्यक्त करण्यासाठी हा शब्द वापरण्यांत आला होता. तोच अजूनहि या व अशा इतर प्रदेशांसाठी वापरण्यांत येतो. साम्राज्य परिषदा १९११, १९१७, १९२१, १९२३, १९२६ व १९३० या वर्षीं भरल्या. या पैकी प्रत्येक परिषदेंत स्वयंशासित प्रदेशाला कांही ना कांही जादा अधिकार देण्यांत आले. विशेषतः पहिल्या महायुद्धा नंतर भरलेल्या परिषदांनी कांही वसाहतींना (कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, आयर्लंड, दक्षिण आफ्रिका व न्यू फाउंडलंड) संपूर्ण अंतर्गत स्वातंत्र्य व बऱ्याच प्रमाणांत आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांतील स्वातंत्र्य दिलें. १९२६ च्या परिषदेने लॉर्ड बॅल्फर याच्या अध्यक्षते खाली एक समिति ब्रिटेन व स्वयंशासित प्रदेश यांच्या संबंधांचा संपूर्ण विचार करण्यासाठी नेमली. या समितीने एक अहवाल तयार केला. तो 'बॅल्फर रिपोर्ट' म्हणून प्रसिद्ध आहे ब्रिटन व स्वयंशासित प्रदेश यांच्या संबंधा विषयीं फार महत्वाचे विचार या अहवालांत व्यक्त करण्यांत आले आहेत. स्वयंशासित प्रदेशांच्या दर्जा विषयीं समिति म्हणते "ते ब्रिटिश साम्राज्यांतील समान दर्जाचे स्वायत्त समाज आहेत; राजपदा विषयीं असलेल्या समान निष्ठेमुळे एकत्र आलेले असले तरी अंतर्गत व आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांतील कोणत्याहि बाबतींत एक प्रदेश दुसऱ्याच्या अंकित नाही, आणि ते सर्व ब्रिटिश राष्ट्र मंडळाचे स्वतंत्रपणे एकत्रित आलेले सभासद आहेत."[1] १९२६ मध्यें वरील उताऱ्यांत वर्णिल्या प्रमाणे परिस्थिति नव्हती. ती तशी असावी अशी शिफारस अहवालांत करण्यांत आली होती. समितीच्या अहवालाचा विचार १९३० च्या साम्राज्य परिषदेंत करण्यांत आला. परिषदेने समितीच्या अहवालांतील बहुतेक शिफारशी मान्य केल्या आणि पार्लमेंटने त्या शिफारशींवर आधारलेला 'स्टॅच्युट ऑफ् वेस्टमिन्स्टर' हा कायदा १९३१ मध्यें केला. ब्रिटिश संविधानांत या कायद्याला फार महत्वाचें स्थान आहे. या कायद्याने स्वयंशासित प्रदेशांच्या स्वायत्ततेला व दर्जाला वैधानिक मान्यता प्राप्त करून दिली. कांही जुने कायदे रद्द करून डोमिनियन्सना पूर्णपणें स्वयंशासित केलें. इंग्लंडचा राजा हा प्रत्येक डोमिनियनचाहि राजा झाला. ब्रिटिश पार्लमेंटची सत्ता नाममात्र बनली. या कायद्याने असा दर्जा कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया न्यूझीलंड, न्यू फाउंडलंड, आयर्लंड व दक्षिण आफ्रिका या सहा वसाहतींना दिला व त्यांचें आणि ग्रेट ब्रिटनचें मिळून ब्रिटिश राष्ट्रमंडळ निर्माण झालें.

1—Balfour Declaration : "They are autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affa'rs though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations."

१९३१ नंतरचा विकास :—१९३१ नंतर ब्रिटिश साम्राज्यांतील इतर प्रदेशांत स्वयंशासनासाठी प्रयत्न होतच होते पण १९४७ पर्यंत त्यांच्या प्रयत्नांना यश आलें नाही. दुसऱ्या महायुद्धाच्या दणक्यामुळे ब्रिटिशांची साम्राज्य टिकवून धरण्याची शक्ति नाहीशी झाली, व त्यांनी एका मागून एका प्रदेशाला स्वयं-शासित प्रदेशाचा दर्जा द्यायला सुरवात केली. सर्व प्रथम हिंदुस्थानची फाळणी करून भारत व पाकिस्तान असे दोन डोमिनियन्स १९४७ मध्यें निर्माण करण्यांत आले. त्या नंतर झपाट्याने सीलोन, घाना, ऱ्होडेशियाचें संघराज्य, आदींना हा दर्जा देण्यांत आला. मलाया, नायगेरिया व सिंगापूर स्वातंत्र्याच्या मार्गावर आहेत. ब्रिटिश शासना पासून मुक्त झालेल्या प्रदेशां पैकी फक्त ब्रह्मदेश राष्ट्रमंडळांत राहिला नाही. जुन्या डोमिनिअन्स पैकी आयर्लंड बाहेर पडलें व न्यू फाउंडलंड कॅनडाच्या संघराज्यांत सामील झालें.

राष्ट्रमंडळाचें स्वरूप :—राष्ट्रमंडळ म्हणजे साम्राज्य नव्हे. हें स्वयंशासित स्वतंत्र राष्ट्रांचें मंडळ आहे. याला संविधान नाही, शासन यंत्रणा नाही, कायदे नाहीत व कोणतेंहि निश्चित स्वरूप नाही. हें संघराज्यहि नाही व राज्यसंघहि नाही. ह्या मंडळांत सर्व प्रकारचीं राष्ट्रें आहेत—युरोपीय, आशियाई, अमेरिकी, आफ्रिकी, व आस्ट्रेलियन. तसेंच गोरे व काळे दोन्ही वर्णाचे लोक आहेत. भारत व पाकिस्तान हीं गणराज्यें आहेत तर बाकीचीं ब्रिटिश राजाला निष्ठा देणारीं राजतंत्रें आहेत. एका इंग्रज गृहस्थाने म्हंटल्या प्रमाणें राष्ट्रमंडळ हें एखाद्या क्लबा सारखें आहे. सभासद पूर्णपणें स्वतंत्र आहेत. प्रत्येकाला कांही फायदा होतो असें वाटतें म्हणून तो सभासद बनतो.

राष्ट्रमंडळाचें स्वरूप अतिशय परिवर्तनशील आहे. कालमानानुसार तें सहज बदलतें. भारताने गणतंत्र वनण्याचें ठरविल्या नंतर त्याला राष्ट्रमंडळांत राहत, येईल का नाही याचा विचार राष्ट्रमंडळीय देशांच्या प्रधान मंत्र्यांच्या परिषदेत एप्रिल १९४९ मध्यें करण्यांत आला. परिषदेने अनुकूल निर्णय दिला. म्हणून भारत ब्रिटिश राजपदाला निष्ठा अर्पण न करतांहि राष्ट्रमंडळाचा सभासद राहूं शकला. पुढे पाकिस्तानने त्याचें अनुकरण केलें.

राष्ट्रमंडळांतील देशांमध्यें इंग्लंडचें स्थान काय ? :—तत्वतः तें इतरांच्या बरोबरीचें आहे. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत तें 'समानांतील प्रथम' असें आहे. इंग्लं-डची राणी राष्ट्रमंडळाची प्रमुख आहे, प्रधान मंत्र्यांच्या परिषदा लंडनलाच भरतात, इंग्लंडच्या अमलाखाली राहिल्यामूळे सर्व देशांना साहजिकच इंग्लंडचें नेतृत्व झुगारण्याचें मानसिक धैर्य होत नाही, इंग्लंडकडेच लष्करी नेतृत्व आहे आणि आंतरराष्ट्रीय व्यापाराच्या दृष्टीने या पैकी बहुतेक देश स्टर्लिंग क्षेत्रांत

आहेत. या सर्व कारणामुळे इंग्लंडला साहजिकच प्रथम स्थान प्राप्त झालें आहे. राष्ट्रमंडळाचे सभासद इंग्लंडशी जितका संबंध ठेवतात तितका एकमेकांशी ठेवीत नाहीत. राष्ट्रमंडळाच्या कांही सभासदांचें आपसांत वितुष्ट आहे, पण इंग्लंडशी भांडण नाही. याचें कारण सर्व सभासद-राष्ट्रांना इंग्लंडशी असलेल्या संबंधाचें महत्व वाटतें. म्हणून इंग्लंडला राष्ट्रमंडळांत केंद्रस्थान प्राप्त झालें आहे.

राष्ट्रमंडळाची संघटना :—राष्ट्रमंडळाची निश्चित अशी संघटना नाही. त्याला संविधानहि नाही. सर्व सभासदांनी इंग्लंडच्या राजपदाला राष्ट्रमंडळाचा प्रमुख म्हणून मान्य केलें आहे हाच काय तो सामान्य दुवा. या पलीकडे कोणतीहि संस्था किंवा अधिकारी राष्ट्रमंडळाच्या संघटनेसाठी ठेवण्यांत आलीं नाहीत. सामान्यतः एक तें दोन वर्षांच्या काळांत राष्ट्रमंडळीय देशांच्या प्रधान मंत्र्यांची परिषद इंग्लंडांत भरत असते. प्रत्येक देशाचा प्रधानमंत्री, तो उपस्थित राहूं शकत नसल्यास परराष्ट्र खात्याचा मंत्री, परिषदेला हजर राहतो. पाकिस्तानांत अध्यक्षीय पद्धतीचें सरकार असल्यामुळे पाकिस्तानचा अध्यक्ष परिषदेला हजर राहतो. दुसऱ्या महायुद्धा नतरच्या काळांत अशा दहा परिषदा झाल्या. दहावी परिषद ३ मे ते १३ मे, १९६०, या काळांत लंडन येथे भरली होती. या परिषदेला राष्ट्रमंडळांतील अकराहि (इंग्लंड, कॅनडा, आंस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, दक्षिण आफ्रिका, भारत, पाकिस्तान, सिलोन, घाना, ऱ्होडेशियाचें संघराज्य, व मलाया) सभासदांचे प्रतिनिधि उपस्थित होते.

राष्ट्रमंडलीय प्रधानमंत्र्यांच्या परिषदेचें स्वरूप अनौपचारिक असतें. परिषदेसाठी कार्यक्रम पत्रिका तयार करण्यांत येत नाही. वेळेवर कोणताहि विषय कोणताहि प्रधानमंत्री उपस्थित करूं शकतो. कोणत्याहि प्रश्नावर मतदान होत नाही. कोणत्याहि प्रकारचा ठराव करण्यांत येंत नाही. परिषदेच्या शेवटीं एक पत्रक प्रसिद्ध करण्यांत येतें. त्यांत काय कामकाज झालें व कोणत्या विषयांची चर्चा झाली आणि कोणते निष्कर्ष काढण्यांत आले हें सांगितलें जातें. परिषदेंत घेण्यांत आलेले निर्णय सभासद-राष्ट्रांवर बंधनकारक नसतात.

राष्ट्रमंडळाची उपयुक्तता :—राष्ट्रमंडळ ही एक अभूतपूर्व संघटना आहे. स्वतंत्र सार्वभौम राज्यांनी स्वखुषीने चालूं ठेवलेली ही व्यवस्था आहे. आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत मित्रांची व सहकाऱ्यांची आवश्यकता असते. भारतीय राजनीतिनुसार मित्राला अतिशय महत्व आहे. मित्र म्हणजे एक राज्यांगच. कौटिल्यानेहि त्याला फार महत्व दिलें आहे. या दृष्टीने पाहतां राष्ट्रमंडळ ही अतिशय उपयुक्त संघटना आहे. औपचारिक करार करून एकत्र येण्या पेक्षा अशी अनौपचारिक मैत्रीची संघटना जास्त चांगली. नुकत्याच स्वतंत्र झालेल्या मागासलेल्या देशांना तरी राष्ट्रमंडळाची मदत अगदी आवश्यक आहे. राजकीय, आर्थिक व लष्करी

दृष्टचा अशीं राज्यें स्वत:च्या पायावर एकाकी उभीं राहूं शकत नाहीत. राष्ट्र-मंडळाचा त्यांना आधार मिळतो. नाही तर दुसऱ्या कोणत्या तरी गटांत त्यांना सामील व्हावें लागतें. इतरहि अनेक प्रकारचे फायदे राष्ट्रमंडळाच्या सभासदत्वा-मुळे मिळूं शकतात. समान नागरिकत्वाचे व व्यापारी फायदेहि बरेच असतात. सभासद राष्ट्रांमध्यें ऐक्याची व मित्रत्वाची भावना निर्माण होऊन जागतिक ऐक्याचा पाया घातला जाण्याचीहि शक्यता आहे.

प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र, कांही व्यापारी लाभा व्यतिरिक्त, विशेष फायदा सभासदांना मिळाला असें दिसत नाही. कांही सभासदांची आपसांत भांडणें आहेत, तीं राष्ट्रमंडळ मिटवूं शकलें नाही. नागरिकत्वाचे फायदे इंग्लंड खेरीज इतर कोणताहि सभासद दुसऱ्या सभासदाला देत नाही. उलट पक्षपातावेंच धोरण ठेवण्यांत येतें. संरक्षणाच्या दृष्टीनेहि सभासद एकमेकांच्या किती उपयोगी पडतील याची शंकाच वाटते. राष्ट्रमंडळाच्या सभासदांमध्यें बंधुत्वाची भावना निर्माण व्हायला हवी होती ती झाली नाही. अशा प्रकारें राष्ट्रमंडळाच्या उपयुक्तते विषयीं संदेह निर्माण होतो.

राष्ट्रमंडळ व राष्ट्रीयत्व :—राष्ट्रमंडळाच्या सदस्यत्वामुळ राष्ट्रीय स्वातं-त्र्यावर कांही मर्यादा पडतात काय ? राष्ट्रीयत्वाला त्यामुळे गौणत्व प्राप्त होतें काय ? अशा प्रश्नांची चर्चा भारतांत मधून मधून होत असते. भावनेच्या दृष्टीने पाहिल्यास थोडेसें गौणत्व वाटतें हें खरें आहे. इंग्लंडच्या राणीला प्रमुख मानणें, सर्व परिषदा लंडनलाच भरणें व इंग्लंडला प्रथम स्थान असणें या गोष्टी राष्ट्रीय स्वाभिमानाला न पटणाऱ्या आहेत. त्यामुळे राष्ट्रमंडळाच्या सभासदत्वामुळे राष्ट्रीय स्वातंत्र्याला मर्यादा पडल्या आहेत असें वाटतें. पण वैधानिक दृष्टीने विचार केल्यास अशा कोणत्याहि मर्यादा राष्ट्रीय स्वातंत्र्यावर नाहींत असें दिसून येईल. राष्ट्रमंडळ हें वरिष्ठ राज्य (Super-State) नाही. त्याचें सभासदत्व ऐच्छिक आहे. कोणताहि सभासद केव्हांहि बाहेर पडूं शकतो. भारता सारख्या गणराज्यांत राजाला कांहीच स्थान नाही. पण कॅनडा वगैरे राजतंत्री सभासदांच्या घटनेंत देखील इंग्लंडच्या राजाचें स्थान सामान्यत: मानलें जातें त्या पेक्षा वेगळें आहे. कॅनडा साठी इंग्लंडची राणी, इंग्लंडची नसून कॅनडाचीच राणी आहे. ती कॅनडांत जाते तेव्हां कॅनडाची राणी म्हणून जाते, इंग्लंडची म्हणून नव्हे. राणीच्या स्थाना विषयीं योग्य ती माहिती नसल्यामुळे गैरसमज होतो. अर्थात् इंग्लंडच्या राणीला आपल्या देशा-चीहि राणी मानावें का नाही हा त्या त्या देशाचा प्रश्न आहे. प्रत्येक देशाला हें ठरविण्याचें स्वातंत्र्य आहे. म्हणजेच कायदेशीर रीत्या राष्ट्रमंडळाचा कोणताहि सभासद कसल्याहि बंधनांत नाही. म्हणून वैधानिक दृष्टचां राष्ट्रमंडळाचें सभा-सदत्व व राष्ट्रीय स्वातंत्र्य या परस्पर विरोधी गोष्टी नाहीत.

अमेरिकेचें संविधान

अमेरिकेचें संविधान

१ : : : ऐतिहासिक पार्श्वभूमि

सामान्यत: अमेरिका म्हणून ओळखलें जाणारें अमेरिकेचें संयुक्त राज्य (United States of America) जगांतील प्रथम श्रेणीचें राज्य आहे. हें ५० राज्यांचें मिळून बनलेलें संघराज्य आहे. त्याचें क्षेत्रफळ ३६,११५,२२२ चौरस मैल असून लोकसंख्या १७,४३,२६००० आहे. क्षेत्रफळाच्या दृष्टीने अमेरिकेचा तिसरा क्रम लागतो (पहिला सोव्हिएट राज्यसंघ व दुसरा चीन), व लोकसंख्येच्या दृष्टीने चौथा (पहिला चीन, दुसरा भारत व तिसरा सोव्हिएट राज्यसंघ). आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत प्रथम श्रेणीची सत्ता म्हणून अमेरिकेची गणना होते व पश्चिमी राष्ट्रांचें नेतृत्व तिच्याकडेच आहे. एकटा रशियाच या क्षेत्रांत अमेरिकेची बरोबरी करूं शकतो. श्रीमंतींत मात्र अमेरिकेची बरोबरी कोणतेंहि राष्ट्र करूं शकणार नाही. असें हें प्रथम श्रेणीचें राज्य १७८९ मध्यें जन्माला आलें. त्या नंतर क्रमाक्रमाने १७० वर्षांत त्याचा सर्वांगीण विकास झाला आणि आजचें स्थान त्याला प्राप्त झालें.

संक्षिप्त इतिहास

अमेरिका खंडाचा शोध कोलंबसाने १४९२ मध्यें लावला. त्या नंतरच्या शंभर वर्षांत त्या विस्तीर्ण भूखंडाकडे कुणी फारसें लक्ष दिलें नाही. सोळाव्या शतकाच्या शेवटीं व सतराव्या शतकाच्या प्रारंभीं युरोपियनांचें, विशेषत: इंग्रजांचें, लक्ष अमेरिकेकडे वळलें आणि १६०७ मध्यें अटलांटिक महासागराच्या किनाऱ्यावर इंग्रजांनी व्हर्जिनिया नांवाची आपली पहिली वसाहत स्थापन केली. शेवटची वसाहत जॉर्जिया १७३२ मध्यें स्थापन करण्यांत आली. १६०७ ते १७३२ या काळांत एकूण तेरा वसाहती इंग्रजांनी स्थापन केल्या.[1] हा काळ इंग्लंडांत

१.— व्हर्जिनिया, कनेक्टिकट, डिलावेर, मेरीलँड, मॅसॅच्युसट्स, न्यू हॅम्पशायर, न्यू जर्सी, न्यू यॉर्क, नॉर्थ कॅरोलिना, साउथ कॅरोलिना, पेनसिल्व्हानिया, व्होड आयलंड आणि जॉर्जिया.

आर्थिक, धार्मिक व राजकीय अस्वस्थतेचा होता. आर्थिक लाभासाठी बरेच लोक इंग्लंडांतून व इतर युरोपीय देशांतून अमेरिकेंत वस्ती करण्यासाठी गेले. प्यूरिटन म्हणून ओळखले जाणारे कर्मठ ख्रिस्ती लोक प्रॉटेस्टंटांच्या छळाला कंटाळून हॉलंडमध्यें जाऊन राहिले होते. त्यांच्या पैकी कांही १६२० मध्यें 'मे फ्लावर' नांवाच्या बोटींतून अमेरिकेंत गेले व तिथे त्यांनी वसाहत केली. कांही व्यापारी कंपन्यांनी तर विलियम् पेन सारख्या कांही व्यक्तींनी स्वतःच्या नांवाने वसाहती स्थापन केल्या. अशा रीतीने मुख्यतः इंग्लंडांतून व इतर युरोपीय देशांतून आलेले लोक अमेरिकेंत वसाहती करून राहूं लागले.

या वसाहती राजकीय दर्जाच्या दृष्टीने तीन प्रकारच्या होत्या. आठ वसाहतींचा दर्जा क्राउन कॉलनीचा होता. यांत जॉर्जिया, मॅसॅच्युसेट्स, न्यू हॅम्पशायर, न्यू जर्सी, न्यूयॉर्क नॉर्थ कॅरोलिना, साउथ कॅरोलिना, व व्हर्जिनिया, यांचा समावेश होतो. या वसाहती प्रत्यक्ष राजाच्या अमला खाली होत्या. राजाने नेमलेला गव्हर्नर या वसाहतींचा कारभार पाहात असे. पेनसिल्व्हानिया, डिलावेर, आणि मेरीलँड ह्या प्रोप्रायटरी कॉलनी होत्या. खाजगी व्यक्तीने ह्या वसविलेल्या होत्या व त्यांनी राज्यकारभाराचे हक्क इंग्लंडच्या राजा कडून मिळविले होते. कनेक्टिकट आणि ऱ्होड आयलंड यांचा दर्जा चार्टर कॉलनीचा होता. राजाने सनद देऊन त्यांना शासनाचे अधिकार दिले होते.

शासनव्यवस्था :—वरील वहासती निरनिराळ्या वेळीं स्थापन केलेल्या होत्या व त्यांच्या दर्जांतहि थोडा फार फरक होता. पण त्यांच्यांत साम्यच जास्त होतें. सर्व वसाहतींतील लोक बहुशः इंग्लंडांतून आलेले होते. त्यांनी आपल्या बरोबर तेथील कायदा, रूढि, परंपरा व चालीरीति आणल्या होत्या. इंग्लंडांत ज्या प्रकारचे हक्क नागरिकांना होते त्याच प्रकारचे हक्क वसाहतींतील लोकांनाहि मान्य होते. सर्व वसाहतींतील लोकांची भाषाहि एकच—इंग्रजी-होती व त्यांची राजकीय विचारसरणीहि सारखीच होती. सलग अशा प्रदेशावर एकमेकाच्या शेजारी ते राहात होते आणि रक्तसंबंधाने बद्ध झाले होते. या सर्व कारणांमुळे निरनिराळ्या वसाहतींतील लोकांमध्यें भेदा पेक्षा साम्यच जास्त होतें. शासनव्यवस्थाहि सारखीच होती.

वसाहतींचें सार्वभौमत्व इंग्लंडच्या राजाकडे होते. राजा कडून सनद घेऊनच लोकांनी वसाहती स्थापन केल्या होत्या. त्या काळीं ब्रिटिश पार्लमेंटला ब्रिटिश बेटांच्या पलीकडील प्रदेशांसाठी कायदे करण्याचा अधिकार नव्हता. म्हणून वसाहतींच्या बाबतींत राजालाच सर्व अधिकार होते. पार्लमेंट वसाहतींच्या कारभारांत हस्तक्षेप करीत नसे व कायदेहि क्वचितच करीत असे. वसाहतींतल्या

लोकांचा दृष्टिकोनहि असाच होता. 'अमेरिका इंग्लंडच्या प्रदेशाचा भाग नाही, तर राजाच्या प्रदेशाचा भाग आहे'[1] असा बेंजामिन फ्रॅंक्लिनने युक्तिवाद केला होता. जेम्स विल्सनने लिहिलें, 'ब्रिटिश साम्राज्याचे सर्व सभासद अलग अलग राज्यें आहेत; ते एकाच सार्वभौमा खाली पण एकमेका पासून स्वतंत्र आहेत.'[2] वसाहतींच्या सर्व पुढाऱ्यांचा हाच दृष्टिकोन होता. एकाच शासका खाली पण निरनिराळीं कायदेमंडळें असलेल्या वसाहती एकमेकाच्या व इंग्लंडच्या बरोबरीचे सभासद आहेत असे ते मानीत असत. ते राजनिष्ठ होते पण पार्लमेंटची सत्ता मानीत नसत. म्हणून पार्लमेंटने केलेला कोणताहि कायदा वसाहतींना लागू करण्याच्या ते विरुद्ध असत.

१७७६ मध्यें स्वातंत्र्याची घोषणा करेण्यापूर्वी वसाहतींची शासनव्यवस्था पुढील प्रमाणें होती. प्रत्येक वसाहतींचा प्रमुख एक गव्हर्नर राहात असे. आठ क्राउन कॉलनीज् मध्यें त्यांची नेमणूक राजा करीत असे, चार्टर कॉलनीज् मध्यें लोक त्यांची निवड करीत असत आणि प्रोप्रायटरी कॉलनीज् गव्हर्नरांची नेमणूक प्रोप्रायटरी करीत असे. राजाच्या वतीने गव्हर्नर राजाचे अधिकार वसाहतीच्या प्रदेशांत वापरीत असे. गव्हर्नरांची परिस्थिति कांहीशी चमत्कारिक होती. तो राजाचा प्रतिनिधि होता म्हणून राजाचे व साम्राज्याचे हितसंबंध राखणें त्याचें कर्तव्य होतें. त्याचा पगार मात्र वसाहतींच्या कायदेमंडळांच्या हातीं होता. त्यामुळे त्यांनाहि नाराज करणें त्याला कठीण होतें. दोन मालकांचा तो नोकर असल्यामुळे दोघांचीहि नाराजी तो ओढवून घेत असे. त्याला सर्व शासनाधिकार होते.

प्रत्येक वसाहतींत एक कायदेमंडळ होतें. तेरा पैकी दहा वसाहतींत कायदेमंडळांचीं दोन सभागृहें होतीं. कनिष्ठ सभागृहाची लोक निवड करीत असत. वरिष्ठ सभागृहाच्या सभासदांची राजा नेमणूक करीत असे. हें सभागृह कायदे करण्याच्या कार्या बरोबरच शासनकार्यहि करीत असे. कायदेमंडळाला कायदे करण्याचे बरेच अधिकार होते व अर्थव्यवस्थेवरहि त्यांचें नियंत्रण होतें.

वसाहतींतील न्यायव्यवस्था इंग्लंडच्या कायद्यावर आधारलेली होती. प्रत्येक वसाहतींत स्थानिक न्यायालयें होतीं. वरिष्ठ न्यायालयांची तरतूदहि कांही वसाहतींत होती व कांही वसाहतींत गव्हर्नर व त्याची कौन्सिल अपीलें ऐकत असत.

1—Benjamin Franklin : "America is not part of the dominions of England, but part of the King's dominions."

2—James Wilson : "All members of the British Empire are distinct states, independent of each other but under the same sovereign."

सर्वांत शेवटीं इंग्लंडच्या प्रिव्ही कौन्सिलकडे अपील करण्यांत येत असे व तिचा निर्णय अंतिम मानला जाई.

स्थानिक शासनाची कल्पनाहि वसाहतवाल्यांनी इंग्लंड पासूनच घेतली होती. मात्र या बाबतींत निरनिराळ्या वसाहतींत फरक होता. कुठे शहर, कुठे काउंटी तर कुठे दोन्ही स्थानिक शासनाचे घटक होते.

स्वातंत्र्याची वाटचाल:—वसाहती अनेक बाबतींत सारख्याच होत्या. प्रदेश, वंश, धर्म, भाषा, कायदा व शासन, रूढि व प्रथा या सर्व बाबतींत सारखेपणा होता. म्हणजे राष्ट्र निर्माण होण्याला आवश्यक त्या सर्व गोष्टी होत्या. तरी राष्ट्रीयत्वाची भावना निर्माण होण्यासाठी एका युद्धाची गरज होती. त्या पूर्वी ऐक्याचें किंवा संघ स्थापन करण्याचे प्रयत्न झाले नाहीत असें नाही. १६४३ मध्यें न्यू इंग्लंड म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या वसाहतींचा एक संघ स्थापन करण्यांत आला होता. मुख्यतः तेथील आदिवासींच्या आक्रमणा पासून संरक्षण करून घेण्याच्या दृष्टीने तो स्थापन करण्यांत आला होता. तो धोका नाहीसा होताच संघहि नामशेष झाला. १६९६ मध्यें विलियम् पेनने एका संघाचा प्रस्ताव केला होता पण तो मान्य झाला नाही. १७५४ मध्यें इंग्लड कडूनच एक योजना सुचविण्यांत आली. अल्बानी येथे एक परिषद् भरविण्यांत आली व तींत बेंजामिन फ्रँक्लिनने एक योजना ठेवली. थोडयाशा दुरुस्त्या नंतर ती प्रतिनिधींनी मान्य केली. पण वसाहतींच्या कायदेमंडळांनी ती फेटाळून लावली.

कोणत्या तरी प्रकारचा संघ स्थापन करण्याचे सर्व प्रयत्न फसले व प्रत्यक्ष युद्धा सारखे संकट येई पर्यंत वाट पाहावी लागली. कारण वसाहतींना त्यांच्या हितसंबंधाच्या समानतेची जाणीव झाली नव्हती. इंग्लंड 'फोडा आणि झोडा' या तत्त्वानुसार त्यांना एक होऊं देण्याला उत्सुक नव्हतें, आणि वसाहती आपल्या स्थानिक स्वातंत्र्या विषयीं फाजील जागरूक होत्या. संघीकरणाच्या प्रत्येक योजनेंत त्यांना आपल्या स्थानिक स्वातंत्र्याचा नाश होतो असेंच वाटत असे. या सर्व कारणांमुळे संघीकरणाचे प्रारंभीचे सर्व प्रयत्न फसले.

उठावाचीं कारणें:—उठावाचीं कारणें मुख्यतः आर्थिक होतीं, राजकीय नव्हतीं. नवीन प्रकारची राज्यव्यवस्था हवी किंवा शासनाचें लोकशाहीकरण करावें अशी कोणतीहि मागणी वसाहतवाल्यांची नव्हती. आपल्या शासनव्यवस्थे विषयीं त्यांना समाधानच होतें. युद्धाचा भडका उडाला तो आर्थिक कारणामुळे आणि मग त्याला राजकीय स्वरूप आलें.

इंग्लंड व फ्रान्स यांच्या दरम्यान १७१६ ते १७६३ सात वर्षें युद्ध झालें. त्यांत फ्रान्सचा पराभव झाला, पण इंग्लंडचीहि फार हानी झाली. सरकारी

तिजोरी रिकामी झाली. ती भरण्यासाठी अमेरिकेंतील वसाहतींकडून कांही पैसा मिळवावा म्हणून ब्रिटिश पार्लमेंटने अनेक प्रकारचे कर वसाहतवाल्यांवर लादले. शुगर ॲक्ट, करन्सी ॲक्ट, स्टॅप ॲक्ट, टाउनशंड डयूटिज् व टी ॲक्ट असे निरनिराळे कायदे करून साखर, कागद, काच, कथिल, चहा वगैरे वस्तूंवर कर लादले. त्यांच्या व्यापारावर निर्बंध घातले. या करामुळे वसाहतींत प्रक्षोभ निर्माण झाला. वसाहतींना ब्रिटिश पार्लमेंटांत प्रतिनिधित्व नव्हतें. त्यांनी ब्रिटिश पार्लमेंटचा असे कायदे करण्याचा अधिकार अमान्य केला. 'प्रतिनिधित्वा शिवाय कर नाहीत' **(No taxation without representation)** अशी घोषणा वसाहतींच्या पुढाऱ्यांनी केली. त्या आंदोलनाला इतका जोर चढला की १७७० मध्यें ब्रिटिश पार्लमेंटने चहा वरील करां खेरीज बाकीचे सर्व कर रद्द केले. कर लावण्याचा आपला अधिकार आहे हें दाखविण्या साठी एक तरी असा कर असावा असें तिसऱ्या जॉर्जने म्हंटलें. त्या प्रमाणे चहा वरील कर कायम ठेवण्यांत आला. बाकीचे सर्व कर रद्द झाल्यामुळे चळवळ मंदावली. पण कांही लोकांनी चहावरील करा विरुद्ध चळवळ चालूं ठेवून तिला राजकीय स्वरूप दिलें. जॉन ॲडम्स, पेट्रिक हेन्री, टॉमस् जेफरसन् प्रभृति पुढाऱ्यांनी स्वातंत्र्याची भाषा वापरायला सुरुवात केली. हळूहळू लोकांत राष्ट्रीयत्वाची भावना जागृत होऊं लागली. १६ डिसेंबर १७७३ रोजीं ईस्ट इंडिया कंपनीचीं तीन जहाजं चहा घेऊन बॉस्टन बंदरांत उभीं होतीं. कांही लोक त्या जहाजावर चढले व त्यांनी चहाच्या पेटया समुद्रांत टाकल्या. या कृत्याने दुखावलेल्या ब्रिटिश पार्लमेंटने कडक धोरण स्वीकारण्याचें ठरविलें. मॅसॅच्युसेट्स वसाहतीची सनद रद्द करण्यांत आली आणि बंडखोरांना ताब्यांत आणण्यासाठी अनेक कडक कायदे करण्यांत आले. या घटनेमुळे बाकीच्या वसाहतींना चांगलाच धक्का बसला. मॅसॅच्युसेट्सवर आज आलेली पाळी उद्या आपल्या वर येईल याची जाणीव प्रत्येक वसाहतीला झाली. या गंभीर परिस्थितीचा विचार करण्याठी ५ सप्टेंबर १७७४ रोजीं फिलाडेल्फिया शहरीं वसाहतींची एक परिषद् भरविण्यांत आली. ही पहिली कॉंटिनेंटल् कॉंग्रेस. ह्या परिषदेने ब्रिटिशांच्या दडपशाही कायद्याचें पालन न करण्याचा निर्णय घेतला व इंग्लंडच्या लोकांना उद्देशून आपल्या गाऱ्हाण्याचा जाहीरनामा काढला. तसेंच राजाकडेहि अर्ज पाठविला. एप्रिल १७७५ मध्यें मॅसॅच्युसेट्स वसाहतींत राजाचे सैनिक व स्वातंत्र्यवादी लोक यांच्यांत पहिली चकमक उडाली आणि क्रांतीचा प्रारंभ झाला.

दुसरी कॉंटिनेंटल् कॉंग्रेस फिलाडेल्फिया शहरांत १० मे १७७५ रोजीं भरली. ह्या कॉंग्रेसने एक जाहीरनामा काढून "आमची बाजू न्याय्य आहे. आमच्यांत पूर्ण ऐक्य आहे. आमची साधनं पुरेशीं आहेत, आणि गरज पडल्यास परकीय मदत मिळण्याची शक्यता आहे....आमच्या शत्रूंनी आम्हांला शस्त्र

उचलण्याला भाग पाडलें आहे; त्याचा उपयोग आमच्या स्वातंत्र्याच्या रक्षणासाठी करूं; गुलाम म्हणून जगण्या पेक्षा स्वतंत्र म्हणून मरूं." ह्याच परिषदेने जॉर्ज वॉशिंग्टन याला अमेरिकन सैन्याचा सरसेनापति नेमलें.

युद्ध सुरू झालें तरी संपूर्ण स्वातंत्र्याची कल्पना अनेक अमेरिकनांना अमान्य होती. त्यांना इंग्लंडशी तडजोडच हवी होती. पण जसजसें युद्ध लांबत चाललें व ब्रिटिशांचें धोरण कडक होऊं लागलें तसतसें स्वातंत्र्यवादी लोकांच्या गटाला बळकटी येत चालली. ऑगस्ट १७७५ मध्यें राजाने वसाहतींना बंडखोर जाहीर केलें व डिसेंबर १७७५ मध्यें पार्लमेंटने वसाहतीशीं होणाऱ्या व्यापारावर बंदी घातली. जानेवारी १७७६ मध्यें टॉमस पेनने एका पत्रकाद्वारें स्वातंत्र्य जाहीर करण्याचें लोकांना आवाहन केलें. पेनसिल्व्हानियाने तर जवळ जवळ स्वातंत्र्य जाहीरच केलें होतें. ७ जून १७७६ रोजी व्हर्जिनियाच्या रिचर्ड हेन्री लीने वसाहतीच्या असेम्ब्लींत पुढील प्रमाणे ठराव मांडला "ह्या संयुक्त वसाहती स्वतंत्र व प्रभुत्वपूर्ण राज्यें आहेत व तसा त्यांचा हक्क आहे." कडाक्याच्या वाद-विवादा नंतर हा ठराव संमत झाला. कॉंटिनेंटल कॉंग्रेसने थॉमस जेफरसन्‌च्या नेतृत्वा खाली, क्रांतीच्या कारणासंबंधी औपचारिक घोषणा तयार करण्यासाठी, एक समिति नेमली होती. त्या समितीने तयार केलेली घोषणा कॉंग्रेसने ४ जुलै १७७६ रोजीं सम्मत केली. हीच ती सुप्रसिद्ध स्वातंत्र्याची घोषणा. ह्या घोषणेंत म्हंटलें होते, "सर्व मानव जन्मतः समान आहेत, त्यांच्या निर्मात्याने त्यांना जगण्याचा, स्वातंत्र्याचा, सुख मिळविण्याचा अशा हक्कांचा ज्यांत समावेश होतो असे हिरावून न घेता येणारे कांही हक्क दिले आहेत, ही स्वयंसिद्ध सत्यें आहेत असें आम्ही मानतों."[1] ह्या घोषणेने इंग्लंडशीं असलेला वसाहतींचा संबंध तुटला व त्या स्वतंत्र होऊन त्यांची तेरा राज्यें अस्तित्वांत आलीं.

वसाहतींचा संघः—स्वातंत्र्याची घोषणा केल्या नंतर तें टिकविण्या साठी नेटाने युद्ध लढविणें आवश्यक होतें. संयुक्त प्रयत्ना शिवाय तें शक्य नव्हतें. म्हणून नुकत्याच स्वतंत्र झालेल्या राज्यांचा एक संघ स्थापन करण्यांत आला. १५ नोव्हेंबर १७७७ रोजीं राज्यांच्या कॉंग्रेसने संघाच्या संविधानाला मान्यता दिली.[2] या राज्यसंघाने युद्ध चालविलें. युद्ध सहा वर्षें चाललें. १९ ऑक्टोबर

1—Declaration of Independence : We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness."

२—संघाच्या संविधानाचें नांव 'Articles of Confederation and Perpetual Union' असें होतें.

१७८१ रोजीं लॉर्ड कॉर्नवालिस याने आपल्या आठ हजार सैनिकानिशी यॉर्क-टाउन येथे अमेरिकन सैन्यापुढे शरणागती पत्करली आणि युद्ध समाप्त झालें. अमेरिकनांचा जय झाला. १७८३ मध्यें व्हर्सायचा तह करून ब्रिटिशांनी अमेरिकेचें स्वातंत्र्य मान्य केलें.

राज्यसंघाचें स्वरूप

राज्यसंघाचें संविधान १७७७ मध्यें काँग्रेसने सम्मत केलें तरी राज्यांनी १७८१ पर्यंत त्याला मान्यता दिली नाही. प्रत्यक्ष युद्ध चालूं असतांना, जेव्हां ऐक्याची अतिशय आवश्यकता होती, तेव्हां सुद्धा राज्यांनी संघाला मान्यता देण्याची टाळाटाळ केली. या वरून नवोदित राज्यें आपल्या स्वतंत्र अस्तित्वाविषयीं किती दक्ष होतीं याची कल्पना येते. अशा परिस्थितींत एखादें संघराज्य स्थापन करणें अशक्य होतें. १७७७ मध्यें जो संघ स्थापन करण्यांत आला तो केवळ कांही बाबतींत सहकार्य करण्यासाठी स्थापन केलेला संघ होता. कोणत्याहि प्रकारचें मध्यवर्ती सरकार स्थापन करण्यांत आलें नव्हतें. संघाच्या संविधानाच्या पहिल्या कलमांत राज्यांना 'संयुक्त राज्यें' (United States of America) असें संबोधण्यांत आलें होतें तरी तीं संयुक्त राज्यें नव्हतीं. नवें संघराज्य निर्माण झालें नव्हतें. प्रत्येक राज्य पूर्णपणें स्वतंत्र होतें. राज्यांनी आपले कोणतेहि अधिकार सोडले नव्हते. निरनिराळ्या राज्यांतील पुढाऱ्यांना बलवान मध्यवर्ती सत्तेची भीति वाटत होती. म्हणून एक नाममात्र मध्यवर्ती काँग्रेस स्थापन करण्यांत आली होती.

मध्यवर्ती काँग्रेस ही एकच मध्यवर्ती संस्था होती. शासनमंडळ व न्यायालयें नव्हतीं. त्यामुळे मध्यवर्ती सरकारचें त्याला स्वरूप नव्हतें. ह्या काँग्रेसमध्यें प्रत्येक राज्याचे दोन ते सात प्रतिनिधि राहावेत पण प्रत्येक राज्याला एकच मत असावें असें ठरवण्यांत आलें होतें. प्रत्येक राज्याचें कायदेमंडळ आपल्या प्रतिनिधींची निवड करीत असे व त्यांचें वेतन ठरवीत असे. काँग्रेस मधील प्रतिनिधि खऱ्या अर्थाने प्रतिनिधि नव्हते. ते राज्यांचे प्रदूत (delegate) होते. राज्य सरकारांनी दिलेल्या सूचनां प्रमाणेंच त्यांना वागावें लागत असे.

काँग्रेसचे अधिकार :-राज्यांच्या काँग्रेसला फार मर्यादित अधिकार देण्यांत आले होते--(१) युद्ध चालविण्याची व्यवस्था करणें. (२) परराष्ट्रांशीं संबंध ठेवणें, (३) शांततेचा तह करणें, (४) टपालाची व्यवस्था करणें, (५) सैन्य व आरमार उभें करणें, आणि कागदी चलन सुरू करणें. हे अधिकार फारच अपुरे होते. हे अधिकार परिणामकारक रीत्या वापरण्यासाठी आवश्यक असलेले अधि-

कारहि काँग्रेसला नव्हते. मुख्य म्हणजे खर्चाला आवश्यक असलेला पैसा उभा करण्याचा अधिकार काँग्रेसला नव्हता. राज्यांकडे पैशाची मागणी करण्यापलीकडे काँग्रेस कांही करूं शकत नसे. पैशाच्या अभावी कांहीहि करणें शक्य नसल्यामुळे व कर लावण्याचा अधिकार नसल्यामुळे काँग्रेस अतिशय बलहीन झाली होती. आवश्यक असलेले पुढील अधिकार काँग्रेसला नव्हते--(१) शासन मंडळ नव्हतें त्यामुळे काँग्रेसला आपल्या कायद्यांची अमल बजावणी करतां येत नसे. त्याकरिता राज्यांवर अवलंबून राहावें लागे. (२) राज्यांवर दडपण आणण्याची सत्ता काँग्रेसला नव्हती. राज्यांनी काँग्रेसच्या आदेशाकडे दुर्लक्ष केल्यास त्यांना ते पाळायला लावण्याची सत्ता काँग्रेसला नव्हती. (३) कर लावण्याची अतिशय महत्वाची सत्ता काँग्रेसला नव्हती. (४) कर्ज काढण्याचा अधिकार नव्हता. (५) व्यापाराचें नियंत्रण करतां येत नव्हतें. आणि (६) युद्ध काळा खेरीज इतर वेळीं सामान्य संरक्षणासाठी सैन्य ठेवतां येत नव्हतें.

अशा महत्वाच्या अधिकारांच्या अभावीं काँग्रेस अगदीच हतबल झाली होती. युद्ध संपल्या नंतर, ऐक्याचें महत्वाचें कारण नाहीसें झाल्यामुळे, राज्यांचा संघ फारच शिथिल झाला. ऐक्याची भावनाहि कमी झाली. तशांत व्यापार बसला व आर्थिक घडी विस्कटली. बेकारीचें प्रमाण वाढलें. चलनवाढ होऊन कागदी चलना वरील लोकांचा विश्वास उडाला. राज्यें आपापसांत भांडूं लागलीं व व्यापारी निर्बंध घालूं लागलीं. सर्व क्षेत्रांत अराजक माजलें. राज्यसंघ नष्ट होण्याचीं चिन्हें दिसूं लागलीं. अनेकांना संघ मोडणेंच योग्य असें वाटत होतें. मेरीलँड व व्हर्जिनिया यांचें व्यापाराच्या हक्का वरून भांडण झालें. व्यापारी हक्कां विषयीं पूर्ण विचार करण्या करितां एखादें कमिशन नेमावें असें सुचविण्यांत आलें. व्हर्जिनियाने अशा तऱ्हेचा विचार करण्या करितां एक परिषद् भरवावी असा प्रस्ताव केला. ही परिषद् ॲनॉपॉलिस येथे १७८६ मध्यें भरली. पण फक्त पांच राज्यांचे प्रतिनिधि उपस्थित राहिले. परिषदेने पुढील वर्षीं फिलाडेल्फिया येथे एक परिषद् राज्यसंघाच्या संविधानांत दुरुस्त्या करण्याच्या प्रश्नाचा विचार करण्या करितां बोलावण्याची काँग्रेसला विनंती करणारा ठराव संमत केला. काँग्रेसने एकमताने तो ठराव मान्य केला व १७८७ च्या मे मधील दुसऱ्या सोमवारीं फिलाडेल्फिया शहरीं परिषद् बोलावली. हीच ती ऐतिहासिक परिषद् जिने अमेरिकेच्या संघराज्याचें संविधान तयार केलें.

घटना परिषद् १७८७

मे महिन्याच्या दुसऱ्या सोमवारीं परिषदेला प्रारंभ व्हावयाचा होता. पण त्या दिवशीं अगदी थोडे प्रतिनिधि उपस्थित होते, बरेच पोंचावयाचें होते, म्हणून

काम सुरू होऊं शकलें नाही. पुढील पंधरवाड्यांत बरेच प्रतिनिधि जमा झाले व २५ मे रोजीं परिषदेला प्रारंभ झाला. फिलाडेल्फिया मधील 'स्टेट हाउस' नांवाच्या इमारतींत[1] परिषद भरली होती. परिषदेला न्होड आयलंड खेरीज करून बाकीच्या सर्व राज्यांनी प्रतिनिधि पाठविले होते. प्रतिनिधींची निवडणूक करण्यांत आली नव्हती. राज्यसरकारांनी त्यांची नेमणूक केली होती. एकंदर ७४ प्रतिनिधि नेमण्यांत आले होते, पण फक्त ५५ केव्हां ना केव्हां परिषदेंत बसून गेले. त्यांपैकी कांही प्रतिनिधि कांही दिवसच उपस्थित होते. सर्वसामान्य दैनिक उपस्थिति ३० ते ३५ राहात असे.

परिषदेच्या सभासदांत तत्कालीन कांही प्रसिद्ध व्यक्ति होत्या. जॉर्ज वॉशिंग्टन, बेंजामिन फ्रँक्लिन. जेम्स मॅडिसन व अलेक्झांडर हॅमिल्टन यांचा क्रम सर्वप्रथम लागतो. गव्हर्नर मॉरिस, जेम्स विल्सन, जॉन डिकिन्सन, रॉबर्ट मॉरिस, एल्ब्रिज जेरी, रॉजर शेरमन, रफस किंग, ल्यूथर मार्टिन, लान्सिंग, येट्स प्रभृति अनेक व्यवसायांतील, निरनिराळ्या विचार सरणीचे लोक होते. सर्वच कांही बुद्धिमान् नव्हते. जेफरसनने परिषदेचें वर्णन 'ॲसेंब्ली ऑफ् डेमिगॉड्स (Assembly of demigods) असें केलें होतें. यांतील अतिशयोक्ति वजा केल्यास हें विधान बऱ्याच अंशाने सत्य होतें असें दिसतें. या परिषदेला उपस्थित नसलेल्या प्रसिद्ध व्यक्तींत थॉमस जेफरसन याचें नांव प्रथम घ्यावें लागेल. हा युरोपांत राजकीय कामगिरीवर गेला होता. याला मॅडिसन दैनंदिन घडामोडी पत्रद्वारें कळवीत असें. जेफरसनची सर्व कामकाजाला सर्वसामान्य संमति होती. त्या नंतर पेट्रिक हेन्री जॉन हॅंकॉक्, टॉम पेन्, व जॉन मार्शल यांची अनुपस्थिति नजरेंत भरते.

परिषदेला उपस्थित असलेल्या सभासदांत सर्व प्रकारच्या व्यवसायांतले व सर्व वयाचे लोक होते. बेंजामिन फ्रँक्लिन ८२ वर्षांचा वृद्ध होता तर न्यूजर्सीचा डेटन फक्त २७ वर्षांचा होता. आर्थिक दृष्ट्या बहुतेक सर्व सभासद चांगल्या स्थितींतील होते. एक-दोघेच कामगार वर्गा पैकी होते. अर्ध्याहून अधिक सभासद वकीलीचा व्यवसाय करणारे होते. व्यापारी होते. शेतकरी होते. सर्व क्षेत्रांतील लोक होते.

परिषदेचें कामकाज

पहिल्या दिवशीं परिषदेने व्हर्जिनियाच्या जॉर्ज वॉशिंग्टनला एकमताने अध्यक्ष म्हणून निवडलें. विलियम जॅक्सनला सेक्रेटरी नियुक्त करण्यांत

१-याच इमारतींत स्वातंत्र्याचा जाहीरनामा तयार करण्यांत आला होता.

आलें. त्याच्याकडे कामकाजाचे आलेख ठेवण्याचें कार्य सोपविलें.[1] कामकाज गुप्त ठेवण्यांत यावें असा निर्णय घेण्यांत आला. आणि प्रत्येक राज्याला एक मत असावें असें ठरविण्यांत आलें.

परिषद बोलावण्यांत आली होती ती मुख्यतः राज्यसंघाच्या संविधानांत कांही दुरुस्त्या करण्या करिता. पण कामकाजाला सुरुवात झाल्या नंतर नवीनच संविधान तयार करावें व एक संघराज्य स्थापन करावें असें पसिपदेने ठरविलें. या नंतरहि अनेक अडचणी आल्या. सभासदांमध्यें राजतंत्राचे पुरस्कर्ते होते, गणतंत्राचे समर्थक होते व कांही आहे तेंच चालूं ठेवावें अशा मताचे होते. पण लोकतंत्राच्या पुरस्कर्त्याचीच बहुसंख्या होती इतर अनेक वादग्रस्त मुद्दे होते. त्यांत मुख्य दोन तट 'फेडरॅलिस्ट' व 'अॅंटी-फेडरॅलिस्ट' असे पडले. हॅमिल्टन, मॅडिसन प्रभृति फेडरॅलिस्ट गटाचे पुढारी होते. त्यांच्या मतें बलवान केंद्र सरकार स्थापन करावें असें होतें. अॅंटी-फेडरॅलिस्ट गट राज्यांना जास्तींत जास्त स्वातंत्र्य असावें अशा मताचा होता. या दोन गटांत चांगलीच रस्सीखेच होऊन अनेक मुद्यांवर तडजोड झाली. अमेरिकेचें संविधान अशा अनेक तडजोडींनी भरलें आहे.[2] मोठी राज्यें व लहान राज्यें, उत्तरेचीं राज्यें व दक्षिणेचीं राज्यें, गुलामगिरी असलेलीं राज्यें व ती नसलेलीं राज्यें असे तट प्रत्येक प्रश्नावर पडत असत, व शेवटीं कांही तरी तडजोड घडून येई.

प्रारंभीं व्हर्जिनियाने एक आराखडा परिषदेपुढे मांडला. मग न्यू जर्सीने दुसरी योजना सादर केली. त्यांच्या आधाराने चर्चा होऊन संविधानाचा आराखडा तयार होत गेला. शेवटीं सप्टेंबर १७८७ मध्यें चर्चा पूर्ण होऊन संविधानाच्या आराखड्याला योग्य असें स्वरूप देऊन लिहून काढण्यासाठी एक समिति नेमण्यांत आली. गव्हर्नर मॉरिस समितीचा अध्यक्ष होता. त्यानेच आपल्या सफाईदार व सुस्पष्ट भाषेंत घटना लिहून काढली. १७ सप्टेंबर १७८७ रोजीं संविधानाला परिषदेने संमति दिली आणि ३९ सभासदांनी त्याच्यावर स्वाक्षऱ्या केल्या. कांही गैरहजर होते व तिघांनी स्वाक्षरी करण्यास नकार दिला परिषदेने आपलें काम यशस्वी रीत्या पूर्ण केलें. सर्व सभासदांचा संयम व तडजोडीची वृत्ति यामुळे परिषद तें कठीण कार्य शेवटास नेऊं शकली. परिषदेचा अध्यक्ष जॉर्ज वॉशिंग्टन याच्या वैयक्तिक वजनाला व समयज्ञतेला बरेंच श्रेय देणें आवश्यक आहे.

१- मात्र कामकाजाची खरी माहिती जेम्स मॅडिसनच्या खाजगी डायरी वरून मिळते. त्याने सर्व सविस्तर लिहून ठेवलें आहे. एकाहि सभेला तो गैरहजर नव्हता.

२-याचें सविस्तर विवेचन पुढील प्रकरणांत करण्यांत आलें आहे.

संविधानाला राज्यांची मान्यता

घटना परिषदेंत घटना तयार करण्याचें कार्य जेवढें कठीण होतें त्याहून कठीण कार्य घटनेला राज्यांकडून मान्यता मिळविण्याचें होतें. सर्व राज्यें मान्यता देतील याची खात्री नव्हती. न्होड आयलंडने तर परिषदेला प्रतिनिधीच पाठविले नव्हते. म्हणून एकटया दुकटया राज्याच्या नकारामुळे संविधान फेटाळलें जाऊं नये यासाठी नऊ राज्यांत खास परिषदे द्वारां संविधानाला मान्यता मिळाल्यास तें अमलांत यावें असें परिपदेने ठरविलें. त्या प्रमाणें राज्यसंघाच्या काँग्रेसने संविधानाच्या प्रती प्रत्येक राज्याकडे पाठविल्या व परिषद भरवून त्याचा विचार करण्याची सूचना केली.

घटना परिषदेचें कामकाज अतिशय गुप्त रीतीने झालें होतें. त्यामुळे लोकांना काय चाललें आहे हें कळत नव्हतें. अनेक तऱ्हेच्या अफवा वर्तमानपत्रें उठवीत होतीं. संविधान जेव्हां प्रकाशित करण्यांत आलें तेव्हां अनेक प्रकारच्या प्रतिक्रिया दिसून आल्या. फेडरॅलिस्ट व अँटी–फेडरॅलिस्ट असे गट सर्व राज्यांत निर्माण झाले. फेडरॅलिस्टांनी संविधानाच्या बाजूनें व अँटी–फेडरॅलिस्टांनी विरुद्ध बाजूने प्रचाराची शिकस्त केली. हॅमिल्टन, मॅडिसन व जॉन जे यांनी फेडरॅलिस्ट या नांवाने शेकडो पत्रकें काढून व पत्रें लिहून संविधानाचें समर्थन केलें. तर पेट्रिक हेन्री, जॉर्ज मेसन, जेम्स मन्रो आणि रिचर्ड हेन्री यांनी संविधानाला तितक्याच निकराने विरोध केला. कांही राज्यांनी संविधानाला ताबडतोब मान्यता दिली. कांहींनी कांही आश्वासनें घेऊन मान्यता दिली. मुख्यतः मूलभूत हक्कांचा समावेश दुरुस्त्यांच्या द्वारां संविधानांत केला जाईल असें आश्वासन द्यावें लागलें. कांही राज्यांतील पुढाऱ्यांना युक्तीने वळवून त्यांची मान्यता मिळवावी लागली. मान्यता देण्यांत डिलावेर या लहानशा राज्याने पहिला मान पटकावला. ७ डिसेंबर रोजीं त्या राज्याने मान्यता दिली. पेनसिल्व्हानियाने १२ डिसेंबर, न्यू जर्सीने १८ डिसेंबर रोजीं मान्यता दिली. जॉर्जियाने २ जानेवारी १७८८ रोजी, व कनेक्टिकटने एक आठवडया नंतर, मान्यता मिली. मॅसॅच्युसेट्स राज्यांत बराच विरोध झाला. पण राज्याचे पुढारी जॉन हँकॉक व सॅम्युअल ॲडम्स यांना वळवून घेऊन मान्यता मिळविण्यांत आली. त्या राज्याने ७ फेब्रुवारी १७८८ रोजीं मान्यता दिली. एप्रिल व जून मध्यें मेरीलँड, साउथ कॅरोलिना व न्यू हँपशायर या राज्यांनी मान्यता दिली. संविधान अमलांत येण्यासाठी आवश्यक संख्या पूर्ण झाली. पण व्हर्जिनिया व न्यूयॉर्क हीं दोन महत्वाचीं राज्यें अजून बाहेर होतीं. त्यांच्या शिवाय नवें राज्य यशस्वी होऊं शकलें नसतें. व्हर्जिनियाची लोकसंख्या सर्वांत जास्त होती व जॉर्ज वॉशिंग्टन सारखे नेते त्याच राज्यांत होते. न्यू यॉर्क

भौगोलिक दृष्टया मध्यवर्ती राज्य होतें. त्याच्या शिवाय संघराज्याचा प्रदेश सलग व एकसंध झाला नसता. या दोन राज्यांत निकराचा प्रयत्न करून संविधानाला मान्यता मिळविण्यांत आली. व्हर्जिनियाने २५ जून व न्यू यॉर्कने २६ जुलै १७८८ रोजीं मान्यता दिली. नॉर्थ कॅरोलिना व ऱ्होड आयलंड अजून बाहेर होते तरी नवें संविधान लागूं करण्यांत आलें. न्यू यॉर्क शहराला तात्पुरती राजधानी बनवून हाउस ऑफ् रेप्रेटेझेंटिव्हज्, सिनेट व अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्या निवडणुका करण्यांत आल्या. २ एप्रिल १७८९ रोजीं हाउस व ५ एप्रिल रोजीं सिनेट हीं काँग्रेसचीं सभागृहें अस्तित्वांत आलीं. जॉर्ज वॉशिंग्टनने पहिला अध्यक्ष म्हणून ३० एप्रिल १७८९ रोजीं शपथ घेतली. अमेरिकेचें संघराज्य अस्तित्वांत आलें. नॉर्थ कॅरोलिना नोव्हेंबर १७८९ मध्यें व ऱ्होड आयलंड मे १७९० मध्यें संघराज्यांत दाखल झालें.

२ : : : स्वरूप व विकास

अमेरिकेचें संविधान गेलीं १७० वर्षें कार्य करीत आहे. ब्रिटिश संविधान खेरीज करून इतकें जुनें संविधान आज अस्तित्वांत नाही. कोणत्याहि परिषदेने तयार केलेल्या संविधानांत अमेरिकेचें संविधान सर्वांत जुनें आहे. त्याचें स्वरूप चांगल्या रीतीने समजावून घेण्यासाठी त्याच्या प्रमुख वैशिष्ट्यांचा विचार करणें आवश्यक आहे.

संविधानाचीं प्रमुख वैशिष्ट्यें

(१) अमेरिकेचें संविधान हें लिखित संविधान आहे. १७८७ मध्यें तयार केलेलें मूळ संविधान सुमारें ४००० शब्दांचें असून अर्ध्या तासांत वाचून संपवता येतें. संविधानाची भाषा अतिशय साधी व ओघवती आहे. अनावश्यक किंवा अर्थ स्पष्ट नसलेले शब्द त्यांत नाहीत. एकंदर रचनाहि सुटसुटीत असून सर्व-सामान्य वाचकांना समजेल अशी आहे. कायद्याचा किचकटपणा तींत नाही. घटना परिषदेंत कायदे-पंडितांची बहुसंख्या असूनहि भाषेला बोजडपणा आला नाही. याचें श्रेय अंतिम आराखडा आपल्या ओघवती भाषेंत लिहून काढणाऱ्या गव्हर्नर मॉरिसला आहे. पण मूळ संविधान म्हणजेच कांही सर्व नाही. केवळ तेवढें संविधान वाचल्याने अमेरिकेच्या शासनपद्धतीचा परिचय होणार नाही. संविधानांत खूपच भर पडली आहे. सर्व प्रथम २२ दुरुस्त्या करण्यांत आल्या आहेत त्या लक्षांत घेतल्या पाहिजेत. काँग्रेसने केलेले सहस्रावधि विधिनियम, न्यायालयांचे अनेक निर्णय, शासकीय आज्ञा, व कांही रूढि व प्रथा यांचा समावेश संविधानांत होतो. रूढि व प्रथा ह्या लिखित संविधानाचा अलिखित भाग आहेत. संपूर्ण मंत्रिमंडळ व त्याची कार्यपद्धति रूढिवर आधारलेली आहे. अध्यक्षाची जागा कांही कारणाने रिकामी झाल्यास उपाध्यक्षाने उरलेल्या काळासाठी अध्यक्ष व्हावें हीहि रूढीच आहे.

(२) संविधान राज्यांतील सर्वश्रेष्ठ कायदा आहे. संविधानाच्या सहाव्या कलमाने तसें स्पष्ट घोषित केलें आहे. संविधानाचीं कलमें सर्वांवर बंधनकारक आहेत. अध्यक्ष, काँग्रेस, न्यायालयें व राज्यसरकारें यांना संविधानाच्या बंधनां

राहून अधिकार वापरावे लागतात, संविधानाशीं विसंगत असा कायदा काँग्रेसला करतां येत नाही. असे कायदे रद्द होतात. अध्यक्षालाहि संविधानाशीं विसंगत अशी आज्ञा काढतां येत नाही, तह किंवा करार करता येत नाही.

अमेरिकेचें संविधान ही एक प्रकारची तडजोड आहे. जागोजाग याचें प्रत्यंतर येतें. घटना परिषदेंत परस्पर विरोधी मताचे सभासद होते. एकमत करण्यासाठी त्यांना अनेक मुद्यांवर तडजोड करावी लागली. त्या शिवाय संविधान तयारच होऊं शकलें नसतें. मुख्य तडजोडी तीन आहेत. काँग्रेस मध्यें राज्यांना द्यावयाच्या प्रतिनिधित्वावर मतभेद होते. मोठीं राज्यें लोकसंख्येच्या प्रमाणांत प्रतिनिधित्व असावें असें म्हणत होतीं तर लहान राज्यें समान प्रतिनिधित्वाची मागणी करीत होती. शेवटीं काँग्रेसच्या एका सभागृहांत (सिनेट मध्यें) समान प्रतिनिधित्व द्यावें दुसऱ्यांत (हाउस मध्यें) लोकसंख्येच्या प्रमाणांत द्यावें अशी तडजोड झाली. दुसरी तडजोड गुलामांच्या दर्जाच्या प्रश्नावर झाली. प्रतिनिधित्व देतांना त्यांची संख्या त्यांच्या एकूण संख्येच्या तीन पंचमांश मानावी असें ठरलें. तिसरी तडजोड व्यापारावरील नियंत्रणा विषयींच्या प्रश्नावर झाली. काँग्रेसला आंतरराष्ट्रीय व्यापारावर सर्वसामान्य नियंत्रण घालण्याचा अधिकार देण्यांत आला, व काँग्रेसने निर्यात कर लावूं नयेत व गुलामांच्या आयातीवर नियंत्रणें बसवूं नयेत असें ठरलें. या तीन मुख्य तडजोडी शिवाय अनेक तडजोडी करण्यांत आल्या. उदाहरणार्थ, काँग्रेसचा कार्यकाल कांहींना एक वर्षाचा असावा असें वाटत होतें तर कांहींच्या मतें तो तीन वर्षांचा असावा असें होतें. शेवटीं तो दोन वर्षांचा ठेवण्यांत आला.

(४) हें संविधान सत्तादानाच्या तत्त्वावर आधारलेलें आहे. म्हणजे पूर्वी स्वतंत्र असलेल्या राज्यांनी आपली सत्ता देऊन संघराज्य बनविलेलें आहे. संविधानाने संघ सरकार व राज्यें यांच्या अधिकारांची विभागणी केली आहे. कांही निश्चित अधिकार संघ सरकारला देण्यांत आले असून बाकीचे राज्यांसाठी ठेवले आहेत. जे अधिकार संघसरकारला देण्यांत आलेले नाहीत, व जे वापरण्याला बंदी करण्यांत आलेली नाही ते सर्व अधिकार राज्यांचे आहेत. संविधानाने एकूण १८ अधिकार संघसरकारला दिले आहेत. त्यांतील दहा प्रमुख अधिकार असे—(१) संघसरकारच्या कार्यासाठी कर बसविणें, (२) संघराज्यासाठी कर्ज उभें करणें, (३) आंतरराष्ट्रीय व आंतरराज्यीय व्यापाराची व्यवस्था करणें, (४) नाणीं व कागदी चलन सुरू करणें (५) आंतरराष्ट्रीय व्यवहार चालविणें, (६) सैन्य व आरमार ठेवणें, (७) टपालाची व्यवस्था करणें, (८) पेटंट व कॉपीराइट यांच्या संबंधी कायदे करणें, (१०) वजनें व मापें यांचें प्रमाण व स्वरूप ठरविणें, आणि (१०) नव्या राज्यांना संघराज्यांत प्रवेश देणें.

(५) संविधानाने लोकांच्या प्रभुत्वाला मान्यता दिली आहे. घटना परिषदेच्या सभासदांची निवड लोकांनी केली नव्हती तरी त्या सभासदांनी लोकमतानुवर्ती राज्याचो घटना तयार केली. उद्देशपत्रांतच स्पष्टपणें 'आम्ही, अमेरिकेच्या संघराज्यांतील लोक. . . .हें संविधान स्थापित करतों,' असें घोषित केलें आहे. आणि लोकांच्या मान्यतेनेच तें अस्तित्वांत येऊन त्यांच्या पाठिंब्यानेच आज पर्यंत टिकलें आहे.

(६) संविधानांत सत्ताविभाजनाच्या तत्त्वाचा स्वीकार करण्यांत आला आहे. हें तत्त्व फ्रान्सच्या नागरिकाने सांगितलें व इंग्लंडच्या नागरिकाने त्याला पाठिंबा दिला. पण या दोन्ही देशांनी तें अमलांत आणलें नाही. अमेरिकेचें संविधान तयार करणाऱ्या मंडळींवर त्या तत्त्वाचा फार पगडा बसला होता. त्यांनी तें आपल्या संविधानांत आणलें. अध्यक्ष, काँग्रेस व सुप्रिम कोर्ट यांना आपापल्या क्षेत्रांत स्वातंत्र्य दिलें. पण हें तत्त्व पूर्णपणें अमलांत आणलें गेलें नाही. कारण या तत्त्वा बरोबर नियंत्रणपद्धतीचाहि [1] स्वीकार करण्यांत आला आहे. सरकारचे तीनहि विभाग परस्पराचें नियंत्रण करतात. काँग्रेसने केलेले विधिनियम अध्यक्ष असंमत करूं शकतो. अध्यक्षाने असंमत केलेल्या विधेयकांना काँग्रेस विशेष बहुमताने कायद्याचें स्वरूप देऊं शकते. अध्यक्षाने केलेल्या महत्त्वाच्या नेमणुकांना सिनेटची मान्यता असावी लागते. उच्चतम न्यायालय काँग्रेसचे विधिनियम व अध्यक्षाचे वटहुकूम रद्द करूं शकतें. न्यायाधीशांची नेमणूक अध्यक्ष सिनेटच्या संमतीने करतो व त्यांच्यावर महाभियोगाचा खटला चालवून काँग्रेस त्यांना पदच्युत करूं शकते. अशा रीतीने एक विभाग दुसऱ्या विभागाचें नियंत्रण करतो. म्हणून सत्ताविभाजन पूर्ण स्वरूपांत अस्तित्वांत नाही.

(७) संविधानाने न्यायविभागाला श्रेष्ठ स्थान दिलें आहे. संविधानाचें संरक्षण करण्याचें कार्य न्यायविभागाकडे आहे. संविधानांत या संबंधी स्पष्ट उल्लेख नाही. संविधानाचा अर्थ कुणी लावावा व कुणाचा अर्थ प्रमाण मानावा या विषयीं सभासदांत मतभेद असल्याने या मुद्यावर मौन स्वीकारण्यांत आलें आहे. इंग्लंडांत पार्लमेंट सर्वश्रेष्ठ आहे. पार्लमेंटने केलेला कायदा लागू करणें हें न्यायालयांचें कर्तव्य आहे. अमेरिकेंत तसें नाही. सुप्रिम कोर्टाने कांही कायदे घटनेशीं विसंगत आहेत म्हणून लागू करण्यास नकार दिला. त्याला काँग्रेसने विरोध केला नाही. आणि हळूहळू संविधानाचें पालकत्व न्यायविभागाकडे गेले. १८०३ च्या मारबरी विरुद्ध मॅडिसन या खटल्यांत सुप्रिम कोर्टाने जो निर्णय दिला तो न्यायविभागाच्या श्रेष्ठत्वाचा आधारहि आहे व उदाहरणहि आहे.

१—या पद्धतीला system of checks and balances म्हणतात.

प्रो. बिअर्ड यांच्या मतें घटनाकारांनाहि हा अधिकार न्यायालयांचाच आहे असें वाटत होतें.

(८) घटनात्मक मर्यादांचें तत्त्व स्वीकारण्यांत आलें आहे. संघसरकार व राज्यसरकारें यांच्यावर कांही बंधनें घटनेने घातलीं आहेत. उदाहरणार्थ सन्मान-दर्शक पदव्या देणें किंवा योग्य मोबदल्या शिवाय खाजगी मालमत्ता घेणें वगैरे गोष्टी करण्याला बंदी करण्यांत आली आहे. कांही गोष्टी संघसरकार करूं शकतें पण त्या करण्याची राज्यसरकारांना परवानगी नाही. कांही गोष्टी करण्याची राज्यसरकारांना परवानगी आहे तर संघसरकार त्या करूं शकत नाही. संविधा-नाला जोडलेल्या पहिल्या दहा दुरुस्त्याने लादलेलीं बंधनें संघसरकारलाच लागू आहेत. राज्यांना लागू नाहीत.

(९) संविधानांत कांही महत्वाच्या उणीवा आहेत. ज्या गोष्टी कोणत्याहि संविधानांत असणें आवश्यक आहे अशा बऱ्याच गोष्टी अमेरिकेच्या संविधानांत नाहीत. जागोजाग संविधानाने मौन स्वीकारल्याचें दिसून येतें. मतें कशीं द्यावीं, अध्यक्षाने शपथ कोणत्या शब्दांत घ्यावी अशा अनावश्यक गोष्टींचा उल्लेख ज्या संविधानांत आहे त्याच संविधानांत कॉर्पोरेशन्स, बँका, शिक्षण, मुल्की शासन, आर्थिक व्यवहार, अद्योगधंद्यांची व्यवस्था वगैरे सारख्या महत्वाच्या प्रश्नांचा उल्लेखहि नाही. मंत्री व त्यांच्या खात्या विषयीं कांहीच तरतूद करण्यांत आली नाही. काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांत एखाद्या विधेयकावर मतैक्य न झाल्यास काय करावें हें सांगितलें नाही. अशा अनेक उणीवा आहेत. घटनाकारांना ज्या प्रश्नांवर योग्य तो निर्णय घेतां आला नाही तो त्यांनी पुढील पिढ्यांवर सोप-विला. उगीच वादविवाद करीत बसण्या पेक्षा प्रसंग येईल तेव्हां आपोआप मार्ग निघेल म्हणून त्यांनी कांही बाबतींत मौन स्वीकारलें. कांही प्रश्नांची त्यांना कल्पनाच येणें शक्य नव्हतें. त्यांचाहि त्यांनी उल्लेख केला नाही. एकंदरीने या उणीवामुळे नुकसान कांहीच झालें नाही. उलट कालमानानुरूप व्यवस्था कर-ण्याला सोपें गेलें.

(१०) हें संविधान अतिशय अपरिवर्तनीय आहे. यांत बदल करणें फार कठीण आहे. १७० वर्षांत फक्त २२ दुरुस्त्या करण्यांत आल्या आहेत. त्यांतील पहिल्या दहा १७९१ मध्येंच करण्यांत आल्या. वास्तविक त्या मूळ घटनेंत असा-वयाच्या तरतुदी संबंधीं आहेत. त्या दुरूस्त्या ताबडतोब करण्याच्या आश्वासना-वरच कांही राज्यांनी संविधानाला मान्यता दिली होती. तेव्हां खऱ्या दुरुस्त्या बाराच आहेत. या वरून संविधान किती अपरिवर्तनीय आहे याची कल्पना येईल.

प्रो. मन्रोला हें मत मान्य नाही. संविधानाच्या पांचव्या आर्टिकलमध्यें दुरुस्ती करण्याची कार्यरीति सांगितली आहे. तिचें स्वरूप असें आहे—

दुरुस्ती करण्याच्या पद्धतीचे दोन टप्पे आहेत : १–दुरुस्तीची सूचना व २–दुरुस्तीला मान्यता.

दुरुस्तीची सूचना दोन मार्गानी करतां येते: १) काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांत दोन तृतीयांश बहुमताने ठराव सम्मत करून, किंवा २) दोन तृतीयांश राज्यांच्या कायदेमंडळांच्या विनंती वरून एक परिषद भरवून, दुरुस्ती सुचवितां येते. आता पर्यंत करण्यांत आलेल्या सर्व दुरुस्त्या पहिल्या मार्गानेच सुचविण्यांत आल्या आहेत.

दुरुस्ती सुचविल्या नंतर राज्यांकडे ती मान्यतेसाठी पाठविली जाते. मान्यता दोन मार्गांनी देता येते : १) तीन चतुर्थांश राज्यांच्या कायदे मंडळांत दुरुस्ती सम्मत करून, किंवा २) तीन चतुर्थांश राज्यांत बोलावण्यांत आलेल्या खास परिषदांमध्यें सम्मति मिळवून दुरुस्तीला मान्यता देता येते. आता पर्यंत करण्यांत आलेल्या दुरुत्यांपैकी २१ दुरुस्त्या पहिल्या मार्गाने व फक्त एक (एक-विसावी दुरुस्ती) दुसऱ्या मार्गाने मान्य करण्यांत आली आहे.

तीनचतुर्थांश राज्यांत मान्यता मिळताच दुरुस्ती अमलांत येते व संविधानाचा भाग बनते. दुरुस्तीला अध्यक्षाच्या अनुमतीची आवश्यकता नाही. सिनेट मध्यें प्रत्येक राज्याला असलेल्या समान प्रतिनिधित्वांत मात्र त्या राज्याच्या सम्मति शिवाय बदल करतां येत नाही.

सुचविलेली दुरुस्ती राज्यांनी किती दिवसांत मान्य करावी याला कांही मर्यादा नाही. कांही दुरुस्त्या राज्यांकडे मान्यतेसाठी पाठवितांना सात वर्षांची कालमर्यादा ठरविण्यांत आली होती. पण एक दुरुस्ती राज्यांच्या सम्मतीची वाट पाहात १९२४ पासून पडून आहे. कांही कालमर्यादा नसणें हा दोषच मानला पाहिजे.

बावीस दुरुस्त्या

गेल्या १७० वर्षांत २२ दुरुस्त्या अमेरिकेच्या संविधानाला जोडण्यांत आल्या आहेत. संविधान अमलांत आल्या पासून १९४१ पर्यंत ४०२० दुरुस्त्या मांडण्यांत आल्या. त्या नंतरच्या काळांत काँग्रेसच्या प्रत्येक अधिवेशनांत ४० ते ६० दुरुस्त्या मांडण्यांत आल्या असें दिसतें. इतक्या दुरुस्त्यां पैकी फक्त २७ दुरुस्त्यांना काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांनी मान्यता दिली व त्यां पैकी बावीसना राज्यांची मान्यता मिळून त्या अमलांत आल्या. अमलांत आलेल्या दुरुस्त्या खालील प्रमाणे आहेत—

१७९१--या वर्षीं पहिल्या दहा दुरुस्त्या संविधानाला जोडण्यांत आल्या. यां पैकी आठामध्यें नागरिकांचे मूलभूत हक्क जाहीर करण्यांत आले आहेत. नवव्या दुरुस्तींत अलिखित व रूढ हक्क चालूं राहतील असें सांगितलें आहे. दहाव्या दुरुस्तीने राज्यांना किंवा लोकांना संविधानाने कोणते अधिकार दिले आहेत तें ठरविण्याचें तत्त्व निश्चित केलें आहे.

१७९८--या वर्षीं अकरावी दुरुस्ती करण्यांत आली. या दुरुस्तीने सुप्रिम कोर्टाच्या निर्णयामुळे उत्पन्न झालेली अडचण दूर करण्यांत आली. व संघसरकारच्या न्यायालयीन अधिकारावर मर्यादा घालण्यांत आली.

१८०४--अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्या निवडणुकीच्या पद्धतींत या वर्षी मान्यता पावलेल्या बाराव्या दुरुस्तीने बदल करण्यांत आला.

१८६५, १८६८, १८७० --- या वर्षीं अनुक्रमें १३, १४ व १५ या दुरुस्त्या करण्यांत आल्या. या दुरुस्त्यांनी गुलामगिरी नष्ट केली व काळ्या लोकांना मताधिकार दिला.

१९१३--या वर्षी १६ व १७ क्रमांकाच्या दुरुस्त्या करण्यांत आल्या. सोळाव्या दुरुस्तीने काँग्रेसला उत्पन्नावर कर लावण्याचा अधिकार देण्यांत आला व सतराव्या दुरुस्तीने सिनेटची निवडणूक अप्रत्यक्ष पद्धतीची होती ती प्रत्यक्ष पद्धतीची करण्यांत आली.

१९१९--या वर्षी अठरावी दुरुस्ती करण्यांत आली. या दुरुस्तीने संपूर्ण संघ-राज्यांत दारुबंदी करण्यांत आली.

१९२०--या वर्षीं करण्यांत आलेल्या १९ व्या दुरुस्तीने स्त्रियांना पुरुषांच्या बरोबरीने मताधिकार देण्यांत आला.

१९३३--या वर्षीं २० व २१ अशा दोन दुरुस्त्या करण्यांत आल्या. विसाव्या दुरुस्तीने अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांच्या कार्यकालाचा प्रारंभ होण्याच्या तारखेंत बदल करण्यांत आला, व काँग्रेसचें 'लेमडक्' अधिवेशन बंद झालें. एकविसाव्या दुरुस्तीने १८ वी दुरुस्ती रद्द केली, म्हणजे दारुबंदी रद्द झाली.

१९५१--या वर्षीं केलेल्या बाविसाव्या दुरुस्तीने कोणत्याहि व्यक्तीने जास्तींत जास्त दोनच वेळा अध्यक्ष व्हावें असें ठरविलें.

: विधानाचा विकास

अमेरिकेचें संविधान अपरिवर्तनीय आहे व त्यांत वदल करणें फार कठीण आहे. याचा अर्थ त्या संविधानांत कांहीच वदल झाला नाही असा नव्हे. अमेरिकेच्या संविधानाचा विकास सारखा होत आला आहे, व होत आहे. ज्यांनी संविधान तयार केलें ते जर आज परत येतील तर त्यांना आपण तयार केलेलें संविधान ओळखतां येणार नाही. संविधानाचा वराच भाग मुळांतल्या सारखाच आहे. पण कांही रद्द करण्यांत आला आहे, कांही नवीन जोडण्यांत आला आहे व कांही तोच असून त्याच्या अर्थात वदल झाला आहे. कालमानानुसार असा वदल होणें अपरिहार्य आहे. असें न झाल्यास संविधान बंद पडेल, मोडेल. संविधानाचा विकास पुढील मार्गानी झाला--(१) संविधानांत दुरुस्ती करून, (२) काँग्रेसच्या कायद्यांच्या द्वारां, (३) न्यायालयीन निर्णयाने व (४) रूढि व प्रथा यांच्या मुळे.

(१) संविधानांत दुरुस्ती करून:—हा राजमान्य मार्ग आहे. प्रत्यक्ष दुरुस्ती करून कालमानानुसार हवा तो वदल संविधानांत करून घेता येतो. आता पर्यंत बावीस दुरुस्त्या करून वराच वदल घटनेंत करण्यांत आला आहे. त्याचे सविस्तर विवेचन या पूर्वीच केलें आहे. संविधानाचा विकास या मार्गाने फार संथपणे होतो.

(२) काँग्रेसच्या कायद्यांच्या द्वारां:—संविधानांत प्रत्यक्ष दुरुस्ती न करतां काँग्रेसने विधिनियम करून संविधानाचा बराच विस्तार केला आहे. हा सोपा व उपयुक्त मार्ग आहे. संविधानाचे भाग शोभतील असे अनेक कायदे काँग्रेसने आता पर्यंत केले आहेत. ज्या प्रश्नांवर संविधान मूक आहे ते सर्व काँग्रेसने सोडविले आहेत. सुप्रिम कोर्टा खालील संघन्यायालयें, उपाध्यक्षा नंतर अध्यक्षपदाचा वारसा, निरनिराळीं खातीं व त्यांची रचना, अर्थव्यवस्था वगैरे महत्वाच्या विषयावर काँग्रेसने कायदे करून संविधानांत भर टाकली आहे. अंदाजपत्रक मंजूर करण्याची व कायदे करण्याची कार्यरीति देखील काँग्रेसनेच ठरविली आहे. अशा प्रकारें घटनेंतील अनेक उणीवा काँग्रेसने आपल्या कायद्याने भरून काढून तिचा विकास केला आहे.

(३) न्यायालयीन निर्णयाने:—संविधानाचा विकास करण्याच्या कार्यांत न्यायालयांचा फार मोठा वाटा आहे. सुप्रिम कोर्ट संविधानाचें पालक आहे. संविधानाच्या कलमांचा व शब्दांचा अर्थ करण्याचें कार्य तें न्यायालय करतें. संविधानांत नसलेल्या किती तरी गोष्टी सुप्रिम कोर्टाने त्यांत गर्भित अर्थाने आहेत असें दाखवून दिलें आहे. सामान्य वाचकांना माहीत असलेल्या अर्थांहून वेगळे अर्थ निरनिराळ्या शब्दांचे व कलमांचे सुप्रिम कोर्टाने लावले आहेत. केंद्र सरकारचे

आजचे बरेच अधिकार सुप्रिम कोर्टाच्या निर्णयावर आधारलेले आहेत. सुप्रिम कोर्टाने गर्भित अधिकारांचें तत्त्व (doctrine of implied powers) लागू केलें नसतें तर केंद्रसरकार अतिशय बलहीन झालें असतें. व्यापार व उद्योग, कर लावणें व वसूल करणें, युद्धकालांतील अधिकार वगैरे बाबतींत सुप्रिम कोर्टाने महत्वाचे निर्णय देऊन घटनेचा विकास केला आहे.

(४) **रूढि व प्रथा यांच्या मुळे**:–अमेरिकेचें संविधान लिखित असलें तरी अलिखित रूढि व प्रथा निर्माण होऊन त्या संविधानाचा भाग बनल्या आहेत. अनेक रूढि व प्रथा आजहि संविधानाचा भाग म्हणून पाळल्या जातात. त्यांचीं अनेक उदाहरणें देतां येतील. अध्यक्षाच्या निवडणुकींत मतदार ज्या पद्धतीने मतदान करतात ती मूळ संविधानांत नाही. केवळ रूढीवर आधारलेली आहे. मंत्रि-मंडळाची कार्य पद्धति, राजकीय पक्ष व त्यांची संघटना व कार्य, आणि हाउसच्या प्रतिनिधींच्या बाबतींत असलेली रहिवासाची अट, सर्व रूढींवर आधारलेल्या गोष्टी आहेत. परराष्ट्रांतील वकिलांनी अध्यक्षाची कारकीर्द संपताच राजीनामा देणें, सुप्रिम कोर्टाने आपले निर्णय सोमवारींच जाहीर करणें, निवडणुका मंगळवारींच घेणे वगैरे कशावर आधारलें आहे ? याहि रूढीच आहेत. या रूढि व प्रथा मध्येंहि बदल होत जातो. अणि संविधानाचा कालमानानुरूप विकास घडून येतो.

संघराज्याचें स्वरूप व विस्तार

अमेरिकेचें संघराज्य सत्तादानाच्या तत्त्वावर आधारलेलें आहे. संघराज्यां-तील घटक समान दर्जाचे आहेत. क्षेत्रफळ व लोकसंख्या यांचा विचार न करतां प्रत्येक राज्याला सिनेटमध्यें समान प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे. संघसरकारला मर्यादित अधिकार देण्यांत आले असून राज्यांच्या स्वातंत्र्यावर भर दिलेला आहे. घटनाकारांनी संघसरकारला बलहीन बनविलें होते. पण इतिहास त्यांच्या इच्छे विरुद्ध गेला. सुप्रिम कोर्टाच्या अनेक निर्णयामुळे संघसरकार वरचेवर बलवान बनत गेलें व आज कोणत्याहि संघराज्यांतील सरकारापेक्षा तें अधिक बलवान आहे.

संघराज्यांत सामील झालेल्या राज्यांना संघसरकार तीन प्रकारचें संरक्षण देतें. घटकराज्यांच्या प्रदेशाची विभागणी त्यांच्या कायदेमंडळांच्या सम्मति शिवाय करण्यांत येणार नाही; घटकराज्यांचें परकीय आक्रमणा पासून व अंतर्गत बंडाळी-पासून संरक्षण करण्यांत येईल; आणि राज्यांत गणतंत्रात्मक शासनपद्धति टिकून राहील याची काळजी घेण्यांत येईल; अशी हमी संघसरकार देतें.

संविधानाने संघसरकारला नवीन राज्यें सामील करून घेण्याचा व प्रदेश संपादन करण्याचा अधिकार दिला आहे. मात्र एकदा संघराज्यांत सामील झाल्या

नंतर पुन्हा बाहेर पडतां येत नाही. ही गोष्ट १८६१–६५ च्या यादवी युद्धाने सिद्ध झाली आहे.[1] अब्राहम लिंकनने फुटून निघालेल्या राज्यांशीं युद्ध करून त्यांना जिंकून परत संघराज्यांत आणलें. तेव्हांपासून संघराज्य हा न मोडणारा संघ आहे हें तत्त्व प्रस्थापित झालें.

संविधान अमलांत येऊन १७८९सध्यें संघराज्य स्थापन झालें तेव्हां फक्त १३ राज्यें त्यांत सामील झालीं होतीं. या तेरा राज्यांच्या संघाचा विस्तार होऊन आज तो अटलांटिक व पॅसिफिक महासागरांना जोडणारा ५० राज्यांचा विशाल संघ बनला आहे. अमेरिकेच्या संघराज्याने निरनिराळ्या मार्गांनी आपल्या प्रदेशाचा विस्तार केला, राज्यांची संख्या वाढविली. संघराज्याच्या नकाशाकडे पाहिलें असता राज्यांच्या सीमांच्या सरळ रेषांवरून हें स्पष्ट होतें की हीं राज्यें कृत्रिम रीत्या तयार करण्यांत आलीं आहेत. पांच राज्यें मूळच्या राज्या पासूनच तयार करण्यांत आलीं––न्यूयॉर्क पासून व्हर्मांट (१७९१), व्हर्जिनिया पासून केंटकी (१७९२) व वेस्ट व्हर्जिनिया (१८६३), नॉर्थ कॅरोलिनापासून टेनेसी (१७९६) आणि मॅसॅच्युसेट्स पासून मेन (१८२०). १८०३ मध्यें अध्यक्ष जेफर्सन याने नेपोलियन पासून लूजियाना नांवाचा विशाल प्रदेश पंधरा हजार डॉलर्सना विकत घेतला व त्याच्यांतून सहा राज्यें तयार केलीं १८१९ मध्यें स्पेन पासून फ्लॉरिडा तह करून मिळविलें. मेक्सिकोपासून स्वतंत्र झालेल्या टेक्सासला १८४५ मध्यें सामील करून घेतलें. मेक्सिकोशी युद्ध करून बराच प्रदेश मिळविला व त्यांतून न्यू मेक्सिको, ॲरिझोना, व कॅलिफोर्निया हीं राज्यें तयार केलीं. इंग्लंडशीं तह करून १८४६ मध्यें ऑरेगॉन हा कॅनेडाचा प्रदेश घेतला. १८६७ मध्यें रशियाच्या झार कडून अलास्का हा प्रदेश विकत घेतला. एकोणिसाव्या शतकाच्या शेवटीं पोर्टोरिको, हवाई, गुआम, व फिलिपाइन्स, १९०४ मध्यें पनामा कनाल झोन, आणि १९१७ मध्यें व्हर्जिन आयलंड्स हे प्रदेश मिळविले.

यांत शेवटीं उल्लेखिलेल्या प्रदेशांना राज्याचा दर्जा नाही. त्यांना प्रदेश म्हणतात व त्यांची शासनव्यवस्था संघसरकारच्या देखरेखी खाली असते. अलास्का व हवाई बेटें यांना सुद्धा अगदी अलीकडेच राज्याचा दर्जा मिळाला आहे. अलास्का १९५८ मध्यें व हवाई १९५९ मध्यें अनुक्रमें एकूणपन्नासावें व पन्नासावें राज्य बनलें. फिलिपाइन्स १९४६ पासून स्वतंत्र झालें. दुसऱ्या महायुद्धा नंतर पॅसिफिक

१––गुलामगिरीच्या प्रश्ना वरून उत्तरेकडील राज्यें व दक्षिण कडील राज्यें यांच्यांत मतभेद होऊन अब्राहम लिंकन अध्यक्ष असतांना यादवी युद्ध झालें. साउथ कॅरोलिना, अल्बामा, फ्लॉरिडा, मिसिसिपी, लूजियाना, टेक्सास, जॉर्जिया, व्हर्जिनिया, टेनेसी, नॉर्थ कॅरोलिना, व अरकान्सास हीं राज्यें फुटून निघाली होतीं.

महासागरांतील कांही बेटें विश्वस्त प्रदेश म्हणून अमेरिकेच्या अमलाखाली संयुक्त राष्ट्रसंघाने दिलीं आहेत.

वर उल्लेखिलेल्या संघराज्यांतील ५० राज्यें व इतर प्रदेश यांच्या शिवाय आणखी एक प्रदेश आहे तो म्हणजे संघराज्याची राजधानी वॉशिंग्टन डिस्ट्रिक्ट ऑफ् कोलंबिया. संविधान अमलांत आलें त्या वेळीं न्यू यॉर्क शहराला, तात्पुरती राजधानी बनविण्यांत आलें होतें. १७९० मध्यें राजधानी फिलाडेल्फिया शहरांत गेली. मग नवीन राजधानी तयार झाल्यावर १८०० मध्ये वॉशिंग्टन डी. सी. येथे संघसरकारला हलविण्यांत आलें. तेव्हां पासून तीच संघराज्याची राजधानी आहे. ह्या प्रदेशाला राज्याचा दर्जा नाही. तीन कमिश्नरांचें एक बोर्ड प्रदेशाचा कार-भार पाहातें. या पैकी दोघांची नेमणूक प्रदेशाच्या रहिवाशांतून अध्यक्ष सिनेटच्या संमतीने करतो व तिसऱ्याची सैन्याच्या इंजिनअर्स मधून करतो. यांचा कार्यकाल तीन वर्षाचा असतो. प्रदेशाला वेगळें कायदेमंडळ नाही. काँग्रेसच प्रदेशासाठी कायदे करते. प्रदेशांतील रहिवाशांना मताधिकार नाही. अध्यक्षाच्या किंवा काँग्रेसच्या निवडणुकींत ते भाग घेऊं शकत नाहीत. हा एक मोठाच दोष आहे.

३ : : : अध्यक्ष

अमेरिकेचा अध्यक्ष सर्व जगांत सर्वांत महत्वाची व्यक्ति आहे. अमेरिकेंत त्याच्या पदाहून श्रेष्ठ असें पद नाही. तो संघराज्याचा प्रमुख आहे, शासन विभागाचा प्रमुख आहे, संरक्षक दलांचा सरसेनापति आहे, आणि अमेरिकेचा पहिला नागरिक आहे. संविधानाने त्याला महत्वाचें स्थान दिलें आहे. पण काँग्रेसचे कायदे, सुप्रिम कोर्टाचे निर्णय आणि रूढि व प्रथा यांनी त्याच्या पदाचें महत्व कल्पनातीत वाढविलें आहे. घटनाकारांना अभिप्रेत नसेल व त्यांना मान्य होणार नाही इतकें त्याचें महत्व आज अमेरिकेंत वाहे.

१७८९ मध्यें जॉर्ज वॉशिंग्टन पहिला अध्यक्ष झाला तेव्हां पासून आज पर्यंत (१९६०) ३३ अध्यक्ष झाले. सरकारी गणनेंत मात्र अध्यक्ष आयसेनहॉवर यांचा ३४ वा क्रमांक आहे. अध्यक्ष ग्रूव्हर क्लीव्हलंड याला दोन वेळां दोन निराळे क्रमांक देण्यांत आले त्यामुळे असा घोंटाळा झाला आहे.[1] या तेहतीस अध्यक्षांपैकी थोडे वगळतां बाकीचे अगदीच सामान्य दर्जाचे होते. लॉर्ड ब्राइसने प्रारंभीच्या शंभर वर्षांतील अध्यक्षांचा विचार करून 'मोठीं माणसें अध्यक्ष म्हणून कां निवडलीं जात नाहीत ?' असा प्रश्न आपल्या ग्रंथांत उपस्थित केला होता. त्याच्या या प्रश्नांत बरेंच तथ्य आहे. तेहतीस अध्यक्षां पैकी वॉशिंग्टन, जेफरसन, मॅडिसन, जॅक्सन, लिंकन, थिऑडर रूझवेल्ट, विल्सन व फ्रँक्लिन रूझवेल्ट हे प्रथम श्रेणीचे होते. जॉन ॲडम्स, क्लीव्हलंड, व ग्रँट यांचा द्वितीय श्रेणींत समावेश करावा लागेल. बाकीचे सामान्य दर्जचि होते. त्यां पैकी कांही (हॅरिसन, फिल्मोर, पायर्स, बुचानन, कूलिज वगैरे) केवळ नशिबानेच अध्यक्षपदाला पोचले. याच्या उलट हॅमिल्टन, जॉन मार्शल, क्ले, कॅल्हाउन, वेब्स्टर, हे, सम्नर, ब्लेन, प्रभृति प्रथम श्रेणींत मोडणाऱ्या व्यक्तींना अध्यक्षपद मिळालें नाही. या वरून लॉर्ड ब्राइसच्या

१--कारण तो प्रथम १८८५–८९ या काळांत अध्यक्ष होता. मग चार वर्षें हॅरिसन अध्यक्ष झाला. पुन्हा १८८९–९३ या काळांत क्लीव्हलंड अध्यक्ष झाला. मध्यें दुसराच एक अध्यक्ष होऊन गेल्यामुळे क्लीव्हलडला त्याच्या दुसऱ्या कारकीर्दीत पुढचा क्रमांक देण्यांत आला. पण पुढे मतभेद होऊन ट्रुमनला ३२ वा क्रमांक देण्यांत आला. आयसेनहॉवरने ३३ वा क्रमांक न घेतां ३४ वा घेतला. म्हणून अधिकृत रीत्या ३३ वा अध्यक्ष झालाच नाही.

प्रश्नांत तथ्य आहे हें स्पष्ट होतें. अर्थात् हें फक्त अमेरिकेंतच होतें असें नाही. इंग्लंडांतहि सामान्य दर्जाच्या व्यक्ति प्रधानमंत्रीपदा पर्यंत पोचल्याचीं व काही सुयोग्य व्यक्तींना तें पद न मिळाल्याचीं उदाहरणें आहेत. लोकशाहींत, विशेषतः पक्षनिष्ठ लोकशाहींत, असें व्हायचेंच.

एखाद्या व्यक्तीला अध्यक्ष म्हणून यशस्वी व्हायचें झाल्यास त्याच्या अंगीं कोणते गुण असले पाहिजेत हे ऑग व रे यांनी थोडक्यांत पण स्पष्टपणें सांगितलें आहे. "तो सुयोग्य असावा; तो मन लावून आपलें काम करणारा असावा; तो प्रामाणिक असावा; तो धैर्यशील असावा; तो चतुर असावा; त्याला मोठमोठे निर्णय त्वरित, शहाणपणाने व सुस्पष्ट रीत्या घेतां आले पाहिजेत, सर्वांत महत्वाचें म्हणजे तो चांगला मुत्सद्दी असावा व त्याला लोका बरोबर काम करतां आलें पाहिजे आणि त्यांच्यांत विश्वास निर्माण करतां आला पाहिजे."[1] इतके गुण कोणत्याहि एका व्यक्तींत सापडणें शक्य नाही म्हणून निरनिराळ्या दर्जाचे लोक अध्यक्षपदावर येऊन गेले.

अध्यक्षपदासाठी योग्यता

संविधानाने अध्यक्षपदासाठी कांही योग्यता ठरविली आहे. अध्यक्षपदासाठी योग्य ठरण्या करिता उमेदवार संघराज्याचा जन्मजात नागरिक असावा, त्याचें वय कमींत कमी ३५ वर्षांचें असावें व संघराज्यांत त्याने कमींत कमी १४ वर्षे वास्तव्य केलें असावें. या अटी पूर्ण करणारी व्यक्तीच अध्यक्ष होऊं शकते. संविधान अमलांत येण्याच्या वेळीं जे संघराज्याचे नागरिक होते, ते जन्मजात नागरिक नसले तरी त्यांना अध्यक्ष होतां येईल असा अपवाद करण्यांत आला होता. ही सवलत मुख्यतः अलेक्झांडर हॅमिल्टन साठी देण्यांत आली होती.

अध्यक्षाची निवडणूक

अमेरिकेच्या अध्यक्षाची निवडणूक अप्रत्यक्ष रीत्या होते. घटना परिषदेंत निवडणुकीच्या पद्धतीवर बरीच चर्चा झाली. बहुतेक सभासदांना अध्यक्षाची प्रत्यक्ष निवडणूक नको होती. ग्रीस व रोम मध्यें वक्तृत्वाच्या बळावर लोकांवर छाप पाडून निवडून येणाऱ्या हुकुमशहांचा इतिहास बहुतेक सभासदांना माहीत होता. म्हणून त्यांनी अप्रत्यक्ष रीत्या निवडणूक व्हावी असें ठरविलें. पण त्यांना ही निवडणूक कांग्रेसच्या हातीं द्यावी असेंहि वाटलें नाही. कारण अशाने अध्यक्षावर

1—Ogg and Ray : "Essentials of American Government" P. 191

काँग्रेसचें वर्चस्व स्थापन झालें असतें. म्हणून निरनिराळ्या राज्यांनी अध्यक्षीय मतदार निवडावेत व त्यांनी अध्यक्षाची निवड करावी असें ठरविण्यांत आलें. राज्यांनी निवडावयाचे मतदार राज्यांतील कायदेमंडळांनी न निवडतां लोकांनी निवडावेत असेंहि ठरविण्यांत आलें. नसतां राज्य सरकारांचेंहि अध्यक्षावर वर्चस्व स्थापन होऊं शकलें असतें. अध्यक्षाची निवड लोकांनीच करावी, पण अप्रत्यक्ष रीत्या करावी हा मुख्य हेतु होता.

संविधानांत सांगितलेली निवडणुकीची पद्धत अतिशय साधी व सोपी आहे. प्रत्येक राज्यांतील लोकांनी त्या राज्याचे काँग्रेस मध्यें (सिनेट व हाउस मधील प्रतिनिधि मिळून) जितके प्रतिनिधि असतील तितके अध्यक्षीय मतदार निवडावेत. त्या मतदारांनी अध्यक्षाची निवड करावी. प्रत्येक मतदाराने दोघांना मतें द्यावीं. त्यां पैकी एक त्यांच्या राज्यांतील नसावा. उभ्या असलेल्या उमेदवारांपैकी सर्वांत जास्त व एकूण मताच्या अर्ध्याहून अधिक मतें ज्याला पडतील त्याला अध्यक्ष व दुसऱ्या क्रमांकाचीं पण एकूण मतांच्या अर्ध्याहून अधिक मतें पडतील त्याला उपाध्यक्ष म्हणून जाहीर करावें. अध्यक्ष व उपाध्यक्ष या पदांसाठी वेगळे उमेदवार न ठेवतां त्याच उमेदवारांतून दोघांचीहि निवड करावयाची असे. सर्व उमेदवार अध्यक्षपदासाठीच उभे आहेत असें मानावयाचें व दुसऱ्या क्रमांकाचीं मतें मिळालेल्या उमेदवाराला उपाध्यक्ष करावयाचें. कुणालाहि निरपेक्ष बहुमत न मिळाल्यास किंवा दोघांना समान मतें पडल्यास अध्यक्षीय उमेदवाराच्या बाबतींत हाऊस ऑफ् रेप्रेजेंटेटिव्हज्ने पहिल्या पांच उमेदवारांतून व उपाध्यक्षीय उमेदवाराच्या बाबतींत समान मतें पडलेल्या उमेदवारांतून सिनेटने निवड करावी. अशी निवड करतांना हाउस मध्यें प्रत्येक राज्याला एकच मत राहील व सिनेट मध्यें प्रत्येक सभासदाला एक मत राहील. या प्रमाणे अध्यक्षीय निवडणुकीचा निर्णय देण्याची संधी हाउसला मिळाल्यास सर्व राज्यांना सारखा दर्जा देण्यांत आला. या मुळे लहान राज्यें खुष झालीं.

निवडणुकीची ही पद्धत प्रारंभीच्या काळांत कांही अडचण न येतां चांगली चालली. पण लवकरच राजकीय पक्ष निर्माण झाले व त्यांनी अध्यक्षीय मतदारांची निवड आपल्या ताब्यांत घेतली. त्यामुळे मतदार या किंवा त्या पक्षाच्या उमेदवाराला मतें द्यायला बांधले गेले. १८०० च्या निवडणुकींत जेफर्सन व बर्र हे डेमॉक्रॅटिक–रिपब्लिकन पक्षाचे उमेदवार होते. त्या पक्षाच्या अध्यक्षीय मतदारांनी दोघांनाहि मतें दिलीं. त्यामुळे दोघांनाहि सारखींच मतें पडलीं. असा प्रसंग पूर्वी निर्माण झाला नव्हता. यां पैकी अध्यक्ष कोण व्हावा हें ठरविण्याची कामगिरी हाउसकडे आली व रेप्रेजेंटेटिव्हज्नी जेफरसनला अध्यक्ष निवडलें. पुन्हा असा

प्रसंग निर्माण होऊं नये म्हणून घटनेला बारावी दुरुस्ती जोडण्यांत आली. या दुरुस्तीने अध्यक्ष व उपाध्यक्ष पदांसाठी वेगळीं मतें देण्याची तरतूद करण्यांत आली. म्हणून दोन्ही पदांसाठी वेगळे उमेदवार उभे करण्यांत येऊं लागले. समान मतें पडल्यास किंवा कुणालाहि निरपेक्ष बहुमत न मिळाल्यास निकाल लावण्याची जुनीच पद्धत कायम ठेवण्यांत आली आहे. मात्र पहिल्या पांच ऐवजी पहिल्या तीन उमेदवारांतून अध्यक्षाची व दोन मधून उपाध्यक्षाची निवड करावी असा बदल करण्यांत आला आहे.[1]

आता निवडणूक कशी होते ?:—घटनाकारांची इच्छा निवडणूक अगदी साध्या व सोप्या रीतीने व्हावी अशी होती. वॉशिंग्टनच्या दोन निवडणुका व जॉन ॲडम्सची एक निवडणूक या फक्त तीन निवडणुका तशा झाल्या. १८०० मध्यें झालेल्या चौथ्या निवडणुकी पासून निवडणुकीचें स्वरूप पालटूं लागलें. आज ती अप्रत्यक्ष पद्धतीची राहिली नाही आणि साधी व सोपीहि नाही. घटनापरिषदेंत हॅमिल्टनने 'गडबड-गोंधळ व अव्यवस्थेला शक्य तों कमी वाव असावा' असा इषारा दिला होता. पण आज त्याच्या अगदी उलट होत आहे. अध्यक्षाची निवडणूक म्हणजे एक प्रकारची राष्ट्रीय दंगल होऊन बसली आहे. सात-आठ महिने संपूर्ण संघराज्यांत निवडणुकीचेंच वातावरण राहातें. हजारों भाषणें, लाखों पत्रकें व कोटयावधि डॉलर्स यांचा पाऊस पाडला जातो. ह्या निवडणुकींतील टप्पे पुढील प्रमाणे आहेत.

(१) अध्यक्षीय उमेदवाराची नियुक्ति :—राजकीय पक्ष अस्तित्वांत येण्या बरोबर अध्यक्षीय उमेदवारांची नियुक्ति करणें अपरिहार्य झालें अध्यक्षाच्या निवडणुकींतील हा पहिला टप्पा आहे प्रत्येक पक्ष आपला उमेदवार नियुक्त करतो. डेमॉक्रॅटिक व रिपब्लिकन हे दोनच राष्ट्रीय महत्वाचे पक्ष असल्यामुळे त्यांच्या उमेदवारां पैकीच एक अध्यक्ष होतो. तरी बाकीचे पक्षहि आपले उमेदवार उभे करतात. उमेदवारांची नियुक्ति करण्या करिता प्रत्येक पक्षाचा राष्ट्रीय मेळावा भरत असतो. निवडणुकीच्या वर्षांत (हें नेहमी लीप यिअर असतें) जून किंवा जुलै महिन्यांत (क्वचित् ऑगस्ट मध्यें) कोणत्या तरी मोठ्या शहरीं हा मेळावा भरवण्यांत येतो. फिलाडेल्फिया, बाल्टिमोर, शिकागो हीं शहरें बहुधा निवडलीं जातात. त्यांतहि मध्यवर्ती स्थानामुळे व इतर सोयीमुळे शिकागो शहराची निवड जास्त करण्यांत येते. मेळाव्यासाठी प्रत्येक राज्यांतून प्रतिनिधि पाठवण्यांत येतात. कोणत्या राज्याने किती प्रतिनिधि पाठवावेत याचे बरेच गुंता-

---

१—हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हज्ने आता पर्यंत फक्त दोन अध्यक्षांची निवड केली आहे. १८०१ मध्यें जेफरसनची व १८२५ मध्यें जॉन क्विन्सी ॲडमची. फक्त एका उपाध्यक्षाची निवड सिनेटने केली आहे ती म्हणजे १८३७ मध्यें रिचर्ड एम्. जॉन्सन याची.

गुंतीचे नियम आहेत. एकंदर हजार-बाराशे प्रतिनिधि व तितकेच पर्यायी प्रतिनिधि असा दोन ते अडीच हजारांचा मेळावा जमतो. मेळावा सुरू झाल्या नंतर तिसऱ्या किंवा चौथ्या दिवशीं मुख्य काम म्हणजे अध्यक्षीय उमेदवाराची नियुक्ति करण्याचें काम हातीं घेण्यांत येतें. सभेचा अध्यक्ष राज्याच्या आद्याक्षराच्या क्रमाने (Alabama सर्वप्रथम) त्यांचीं नांवें पुकारतो व अध्यक्षपदासाठी नांव सुचविण्यास सांगतो. त्या राज्याला नांव सुचवायचें नसल्यास तें आपली जागा दुसऱ्या राज्याला देऊं शकतें. म्हणजे अल्बामा आपली जागा न्यू यॉर्कला देऊं शकतें. मग न्यू यॉर्क राज्याच्या प्रतिनिधिमंडळाचा अध्यक्ष नांव सुचवितो व गौरवपर भाषण करतो. त्याच्या सूचनेला अनुमोदन देणारी अनेक गौरवपर भाषणें होतात. प्रत्येक उमेदवाराच्या नांवाची सूचना अशाच प्रकारें करण्यांत येते. मग त्यांतून एकाची निवड करण्यासाठी मतदानाला सुरुवात होते.

मतदान खुल्या रीतीने करण्यांत येतें. प्रत्येक राज्याला आपल्या प्रतिनिधींनी मतदान कसें करावें हें ठरवण्याचा अधिकार आहे. सामान्यतः एका राज्यांतील प्रतिनिधि एकाच उमेदवाराला आपलीं मतें देतात. रिपब्लिकन पक्षाच्या मेळाव्यांत मात्र मतांची विभागणी होऊं शकते. पण प्रत्यक्षांत तसें होत नाही. रिपब्लिकन पक्षाच्या मेळाव्यांत उमेदवाराची निवड बहुमताने करण्यांत येते. डेमॉक्रॅटिक पक्षांतहि १९३६ पासून हीच पद्धत सुरू झाली आहे. तत्पूर्वी दोनतृतीयांश मतांची आवश्यकता होती. त्यामुळे एका मतदानांत निवड होणें फार कठीण असे. १९१२ च्या मेळाव्यांत वुड्रो विल्सनची निवड होण्या करिता ४६ वेळां मतदान घ्यावें लागलें. १९२४ मध्यें जॉन डेविसची निवड नऊ दिवस प्रयत्न केल्या नंतर १०३ वेळां मतदान होऊन झाली. आता असा प्रसंग बहुधा येणार नाही.

उमेदवाराची निवड झाल्या नंतर त्याला ती बातमी कळविण्या साठी एक समिति निवडण्यांत येते किंवा मेळाव्याच्या अध्यक्षाला तसा अधिकार देण्यांत येतो. पूर्वी उमेदवार स्वतः मेळाव्यांत येऊन नियुक्तीचा स्वीकार करीत नसे. पण १९३२ व १९३६ मध्यें फ्रँक्लिन रूझवेल्ट स्वतः उपस्थित होता व आभार प्रदर्शक भाषण करून त्याने नियुक्तीचा स्वीकार केला. १९४० व १९४४ मध्यें त्याने रेडिओवरच स्वीकाराचें भाषण केलें. थॉमस डयूई व हॅरी ट्रुमन यांनीहि स्वतः उपस्थित राहून नियुक्तीचा स्वीकार केला.

अध्यक्षीय उमेदवाराची नियुक्ति झाल्या नंतर उपाध्यक्ष पदासाठी उमेदवाराची नियुक्ति त्याच पद्धतीने करण्यांत येते. मात्र एकंदर वातावरण बरेंच थंड झालेलें असतें. या दोन नियुक्त्या करून व पुढील चार वर्षांसाठी राष्ट्रीय समिति निवडून मेळावा बरखास्त होतो.

(२) अध्यक्षीय मतदारांची निवड:—निवडणुकींतील दुसरा टप्पा अध्यक्षीय मतदारांची निवड करणें हा आहे. प्रत्येक राज्यांत प्रत्येक पक्ष आपल्या मतदारांची यादी तयार करतो. संविधानांतील तरतुदी प्रमाणे प्रत्येक राज्याला काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांतील त्या राज्याच्या प्रतिनिधींच्या संख्ये इतके मतदार निवडायचे असतात. न्यू यॉर्क राज्याचे हाउस मध्यें ४३ व सिनेट मध्यें २ प्रतिनिधि असतात. तें राज्य ४५ मतदार निवडतें. प्रत्येक पक्ष न्यू यॉर्क राज्यांत आपल्या ४५ मतदारांची यादी तयार करतो.

मतदारांची निवड नोव्हेंबर महिन्यांतील पहिल्या सोमवार नंतर येणाऱ्या मंगळवारीं करण्यांत यावी असें १९४५ मध्यें काँग्रेसच्या कायद्याने ठरविण्यांत आलें आहे. १८३२ पर्यंत कांही राज्यांत कायदेमंडळें मतदारांची निवड करीत असत. त्या नंतर मात्र लोकच निवड करूं लागले. मतपत्रिकेवर प्रत्येक पक्षाच्या मतदारांचीं नांवें समांतर स्तंभांत छापलीं जातात. कांही राज्यांत अध्यक्षीय व उपाध्यक्षीय उमेदवारांचीं नांवें त्यांच्या पक्षाच्या मतदारांच्या स्तंभावर छापलीं जातात. कांही राज्यांत मतदारांचीं नावें छापलीं जात नाहीत. फक्त अध्यक्ष व उपाध्यक्ष पदाच्या उमेदवारांचीं नांवेंच छापलीं जातात. लोक व्यक्तिशः मतदाराना मत देत नाहीत. कोणत्या तरी एका पक्षाच्या स्तंभावर खूण करतात. म्हणजे त्या पक्षाच्या सर्व मतदारांना त्याचें मत मिळालें असा त्याचा अर्थ होतो. एखाद्या राज्यांत ज्या पक्षाला सर्वांत जास्त मतें पडतील त्या पक्षाचे त्या राज्यांतील सर्व मतदार निवडले जातील. अशा रीतीने एकेक पक्ष एकेक राज्य काबीज करतो. अगदी थोड्या बहुमताने सुद्धा सर्व मतदार जिंकता येतात. या पद्धती मुळे लोकांचें ज्याला बहुमत मिळालें नाही असे उमेदवार अध्यक्ष निवडून येऊं शकतात. समजा डेमॉक्रॅटिक पक्षाने फार थोड्या बहुमताने न्यू यॉर्क, व्हर्जिनिया, इलिनॉय वगैरे सारखीं मोठीं राज्यें जिंकलीं व रिपब्लिकन पक्षाने प्रचंड बहुमताने बरींच राज्यें जिंकलीं तर लोकांचें बहुमत रिपब्लिकनांना मिळेल पण मतदारांची बहुसंख्या डेमॉक्रॉटिक पक्षाच्या वाटयाला येईल. आणि ज्या पक्षाला बहुसंख्य मतदार मिळतील त्या पक्षाचा उमेदवारच अध्यक्ष होईल. अशा रीतीने लोकांचें बहुमत न मिळतां बहुसंख्य मतदार मिळवून एखादा उमेदवार अध्यक्ष होऊं शकतो. अशीं पुष्कळ उदाहरणं घडलीं आहेत. दहा अध्यक्ष लोकांचें बहुमत न मिळतां अल्पमताने निवडून आले आहेत.[१]

१—पोल्क [१८४४], टेलर [१८४८], बुचानन [१८५६], लिंकन [१८६०], हेज् [१८७६] गारफील्ड [१८८०], क्लीव्हलंड [१८८४ व १८९२], हॅरिसन [१८८८], विल्सन [१९१२ व १९१६] आणि ट्रुमन [१९४८]. [पुढे चालू]

अध्यक्षीय मतदारांची निवड खरी महत्वाची असते. एकूण ५३५ मतदारां पैकी बहुसंख्या ज्या पक्षाच्या मतदारांची असेल त्या पक्षाचा उमेदवार अध्यक्ष निवडला जातो. हें सर्वांना माहीत असल्यामुळे नोव्हेंबरांत मतदारांची निवड झाली की अध्यक्षाची निवड झाल्या सारखीच असते. मग पुढच्या टप्प्याकडे कुणी लक्ष देत नाही.

मतदारांच्या निवडणुकींत मतदान अध्यक्षीय उमेदवारालाच करण्यांत येतें. मतदारांना व्यक्तिशः कांही महत्व नाही. म्हणून अध्यक्षाची निवडणूक प्रत्यक्ष पद्धतीची झाल्या सारखीच आहे. घटनाकारांच्या इच्छे विरुद्ध ही प्रथा अस्तित्वांत आली आहे.

(३) **अध्यक्षाची मतदारांकडून निवड**:—नोव्हेंवरांत निवडून आलेले मतदार डिसेंवरांत अध्यक्षाची निवड करतात. काँग्रेसच्या कायद्यानुसार ही निवड डिसेंवरांतल्या दुसऱ्या बूधवार नंतर येणाऱ्या पहिल्या सोमवारीं करण्यांत येते. त्या दिवशीं सर्व मतदार आपापल्या राज्याच्या राजधानींत एकत्र येतात व गुप्त-मतदान पद्धतीने अध्यक्षाची व उपाध्यक्षाची निवड करतात. सर्व मतें सील बंद पेटींतून वॉशिंग्टनला पाठविण्यांत येतात. तिथे ६ जानेवारी रोजीं सिनेटचा अध्यक्ष दोन्ही सभागृहाच्या सभासदांच्या उपस्थितींत मतमोजणी करतो व निकाल जाहीर करतो. ज्या उमेदवाराला एकूण मतदारांच्या अर्ध्याहून अधिक मतें पडतील त्याला अध्यक्ष जाहीर करण्यांत येतें.[1]

शपथविधि व पदग्रहण

६ जानेवारी रोजीं ज्याची निवड होते तो अध्यक्ष २० जानेवारी रोजीं अध्यक्षपदाची शपथ घेऊन पद ग्रहण करतो. पूर्वी ४ मार्च रोजीं हा समारंभ होत असे. पण संविधानाला जोडण्यांत आलेल्या विसाव्या दुरुस्तीने ४ मार्च ऐवजी

१९४० मध्यें फ्रॅंक्लिन रूझवेल्टला २,७२,४३,४६६ मतें मिळालीं व ४४९ मतदार मिळाले. त्याच निवडणुकींत वेंडेल विल्कीला २,२३,०४,७५५ मतें मिळून फक्त ८२ मतदार मिळाले. १९४८ मध्यें ट्रुमनला २,४१,०४,८३६ मतांवर ३०३ मतदार मिळाले व डयूईला २,१९,६९,५०० मतें मिळूनहि १८९ मतदार मिळाले. या वरून लोकांचीं मतें व मतदारांची संख्या यांत किती विषम प्रमाण असतें याची कल्पना येईल.

१—जॉर्ज वाशिंग्टन याची अध्यक्षपदीं निवड दोन्ही वेळां [१७८९ व १७९३]एकमताने झाली. त्या नंतर हा मान कुणालाहि मिळाला नाही. १८२० मध्यें जेम्स मन्रोला हा मान मिळाला असता पण केवळ एक मत विरुद्ध पडून तो मिळूं शकला नाही. न्यू हॅम्पशायरच्या एका अध्यक्षीय मतदाराने जॉन क्विन्सी ॲडाम्सला मत दिलें.

२० जानेवारी हा अध्यक्षीय कारकीर्दीचा दिवस ठरविला आहे. त्या दिवशीं राजधानींत सुप्रिम कोर्टाचा सरन्यायाधीश अध्यक्षाला शपथ घेववितो. ह्या शपथेचा नमुना संविधानांत दिला आहे.[1] हवामान अनुकूल असल्यास हा समारंभ कॅपिटॉलच्या पूर्व बाजूला उघड्यावर होतो; नाहीतर सिनेटच्या सभागृहांत होतो. या समारंभावर अलीकडे लक्षावधि डॉलर्सचा खर्च होतो. एखाद्या राजाचें राज्यारोहण व अमेरिकेच्या अध्यक्षाचें पदग्रहण यांत खर्चाच्या दृष्टीने फारसा फरक नाही. पदग्रहणा नंतर नवा अध्यक्ष एक भाषण करतो व व्हाइट हाउस[2] मध्यें दाखल होतो.

अध्यक्षाचें पद रिकामें झाल्यामुळे उपाध्यक्ष जेव्हां अध्यक्ष बनतो तेव्हां शपथविधीचा असा समारंभ होत नाही. उपाध्यक्षाने अध्यक्षपद रिकामें झाल्याची वार्ता कळतांच ताबडतोब अध्यक्षपदाची शपथ घ्यावी अशी पद्धत आहे. त्या वेळीं तो जिथे राहात असेल त्या ठिकाणच्या सर्वांत वरिष्ठ अधिकाऱ्या कडून शपथ घ्यायची असते. उपाध्यक्ष केल्व्हिन कूलिज आपल्या पित्याला व्हर्मांट येथे भेटायला गेला असतां अध्यक्ष हार्डिंग याच्या आकस्मिक मृत्यूची वातमी त्याला तेथेच कळली. तेव्हां त्याच्या पित्यानेच त्याला अध्यक्षपदाची शपथ दिली. कारण तोच त्या ठिकाणचा मोठा अधिकारी होता.

अध्यक्षाचा कार्यकाल

अध्यक्षाचा कार्यकाल चार वर्षांचा आहे. घटना परिषदेंत या मुद्यावर बरीच चर्चा झाली होती. हॅमिल्टनला आजीव कार्यकाल जास्त पसंत होता. दोन वर्षां पासून तो बारा वर्षें पर्यंत कार्यकाल सुचविण्यांत आला होता. सात वर्षांचा कार्यकाल असावा व दुसऱ्यांदा अध्यक्ष होतां येऊं नये असा निर्णय घेण्यांत आला होता. पण अैन वेळीं चार वर्षांचा कार्यकाल ठरविण्यांत आला व फेरनिवडणुकीच्या बाबतींत मौन स्वीकारण्यांत आलें.

संविधानांत जरी या बाबतींत स्पष्ट मार्गदर्शन नसलें तरी रूढि व प्रथा यांनी हा प्रश्न सोडविला होता. एका व्यक्तीने दोनहून अधिक वेळा अध्यक्ष होऊं नये अशी प्रथा पडली होती. पहिला अध्यक्ष जॉर्ज वॉशिंग्टन याने तिसऱ्यांदा अध्यक्ष होण्यास

१—तो असा—"I do solemnly swear [or affirm] that I will faithfully execute the office of President of the United States, and will to the best of my ability preserve, protect, and defend the Constitution of the United States."

२—अध्यक्षांचें सरकारी निवासस्थान.

नकार दिला. जेफरसननेहि तसाच नकार दिला व एका व्यक्तीने फक्त दोन वेळाच अध्यक्ष व्हावें असें आपलें मत देऊन संविधानांत तसा बदल करावा असेंहि सुचविलें. १८३६ मध्यें जॅक्सनला तिसऱ्यांदा अध्यक्षपद मिळालें असतें पण त्याने तें नाकारलें. ग्रँट व थिऑडर रूझवेस्ट यांनी तिसऱ्यांदा अध्यक्ष होण्याचा प्रयत्न केला पण त्यांना यश मिळालें नाही. ग्रँटची उमेदवारीच मंजूर झाली नाही व रूझवेल्ट निवडणुकीला उभा राहून पडला. १९२७ मध्यें केल्व्हिन कूलिजला तिसरी टर्म मिळाली असती पण त्याने नकार दिला. अशा रीतीने दोन वेळाच अध्यक्ष व्हावें ही रूढि चांगली प्रस्थापित झाली होती. पण फ्रँक्लिन रूझवेल्टने ती मोडली. १९३२, १९३६, १९४० व १९४४ अशा चार वेळा तो अध्यक्ष निवडला गेला. एकाच व्यक्तीच्या हातीं इतकी मोठी सत्ता सतत १६ वर्षे असणें लोकशाहीला बाधक आहे. पुन्हा कोणी असें करूं नये म्हणून संविधानांत दुरुस्ती करण्यांत आली. १९५१ मध्यें करण्यांत आलेल्या ह्या बाविसाव्या दुरुस्तीने फक्त दोन वेळांच अध्यक्ष व्हावें अशी मर्यादा घातली आहे. एखाद्याने दोन वर्षांहून अधिक काळ पर्यंत अध्यक्षपदाचें कार्य केलें असल्यास त्याला पुन्हां एकदाच अध्यक्ष होतां येईल.[1] अशा रीतीने एका व्यक्तीने दोन वेळाच अध्यक्ष व्हावें ही जी रूढि होती तिलाच आता काय-द्याचें स्वरूप प्राप्त झालें आहे.

आता पर्यंत झालेल्या तेहतीस अध्यक्षां पैकी १९ एक वेळा, १३ दोन वेळा व एक (फ्रँक्लिन रूझवेल्ट) चार वेळा अध्यक्ष झाले.

अध्यक्षाला पदच्युत करण्याचा मार्ग

अध्यक्षाचा चार वर्षाचा कार्यकाल अगदी पक्का आहे. एकदा निवडून दिल्या नंतर त्याला त्या पदावरून काढणें फार कठीण आहे. संविधानांत त्याला पदच्युत करण्याचा एकच मार्ग सांगितला आहे आणि तो म्हणजे महाभियोगाचा.[2] महाभियोगाचा (impeachment) खटला सिनेट पुढे चालवायचा असतो. देश-द्रोह, लाचलचपत व इतर कांही गंभीर गुन्हे यासाठीच महाभियोगाचा खटला

१—हें बंधन मुख्यत: अध्यक्षपद रिकामें झाल्यामुळे त्या जागीं काम करणाऱ्या उपाध्यक्षाला लागू होतें. ही दुरुस्ती झाली त्या वेळीं ट्रुमन अध्यक्ष होता. त्याला हें बंधन लागू झालें असतें. पण त्याला पुन्हा एकदा निवडणुकीला उभे राहण्याची सवलत देण्यांत आली होती. मात्र तो उभा राहिला नाही.

2—Article II : The President, Vice-president and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for and conviction of, treason, bribery or other high crimes and misdemeanors."

भरला जाऊं शकतो. आरोपपत्रक हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हज्मध्यें तयार करण्यांत येतें. तिथे त्याच्यावर चर्चा होऊन तें बहुमताने मंजूर झाल्यास सिनेटकडे पाठविलें जातें. सिनेटला त्या आरोपाची चौकशी करण्यासाठी खटला चालविणें भाग असतें. आरोपीला आपला बचाव करता येतो. साक्षी घेण्यांत येतात. व शेवटीं उपस्थित सभासदांच्या दोन तृतीयांश मतें पडून आरोप सिद्ध झाल्यास अध्यक्ष पदच्युत होतो. अध्यक्षावरील खटला चालू असतांना सुप्रिम कोर्टाचा सरन्यायाधीश सिनेटच्या सभेचा अध्यक्ष असतो. आता पर्यंत फक्त एका अध्यक्षावर असा खटला भरण्यांत आला होता. १८६८ मध्यें अँड्रयू जॉन्सनवर खटला भरण्यांत आला होता, पण आवश्यक दोनतृतीयांश मताला एक मत कमी पडून तो निर्दोष सुटला.[1] अध्यक्ष पदच्युत झाल्या नंतर त्याने केलेल्या इतर अपराधांसाठी त्याच्यावर सामान्य न्यायालयांत खटला भरला जाऊन शिक्षा दिली जाऊं शकते.

अध्यक्षाचें वेतन व भत्ते

अध्यक्षाला त्याच्या कार्याचा मोबदला मिळावा व तो त्याच्या कार्यकालांत कमी किंवा जास्त करण्यांत येऊं नये असें संविधानांत सांगितलें आहे. तो कुणी ठरवावा हें स्पष्ट केलें नाही. काँग्रेसने तें कार्य आपलेकडे घेतलें. वेळोवेळीं कायदा करून काँग्रेस अध्यक्षाचें वेतन व भत्ते ठरविते. १९०९ ते १९४९ अध्यक्षाला वार्षिक ७५००० डॉलर्स वेतन देण्यांत येत असे. जानेवारी १९४९ मध्यें त्याचें वेतन वार्षिक एक लक्ष डॉलर्स करण्यांत आलें व सुमारे एक लक्ष रुपयांचे भत्ते ठरविण्यांत आले. १९५० मध्यें अध्यक्षाचें वेतन १,५०,००० डॉलर्स करण्यांत आलें व सर्व भत्ते बंद झाले. ह्या वेतनावर अध्यक्षाला आयकर द्यावा लागतो. अध्यक्षाला निवृत्त झाल्या नंतर वार्षिक २५,००० डॉलर्स पेन्शन देण्यांत येतें. तसेच अध्यक्षाच्या विधवा पत्नीला वार्षिक १०,००० डॉलर्स देण्यांत

१--अँड्रयू जॉन्सन स्वतः अध्यक्ष निवडला गेला नव्हता. अब्राहाम लिंकनच्या मृत्यूमुळे तो उपाध्यक्षाचा अध्यक्ष बनला, त्याचें व काँग्रेसचें सुरुवाती पासूनच पटलें नाही. काँग्रेसने त्याला नको असलेले कायदे करावे, त्याने ते फेटाळावे व काँग्रेसने ते पुन्हा मंजूर करावे असें चालू होतें. १८६७ मध्यें अध्यक्षाच्या अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्याच्या अधिकारावर बंधन घालणारा कायदा काँग्रेसने केला. तो जॉन्सनने मानला नाही, व वॉर सेक्रेटरी एड्विन स्टॅटन याला पदच्युत केलें. तेव्हां काँग्रेसने अध्यक्षालाच पदच्युत करण्याचा घाट घातला. जॉन्सन विरुद्ध आरोपपत्रक तयार करण्यांत आलें त्यांत ११ आरोप होते. सिनेटमध्यें आरोपपत्रक मंजूर होण्यासाठी ३६ मतांची आवश्यकता होती. ३५ मतें मिळालीं. पण अतिशय प्रयत्न करूनहि कान्सास राज्याच्या ए डमड रासेचें मत मिळालें नाही. त्यामुळे जॉन्सन सुटला.

येतात.[1] या शिवाय अध्यक्षाला सरकारी निवासस्थान राहायला मिळतें. त्याला 'व्हाइट हाउस' म्हणतात. त्याच्या व्यवस्थेसाठी दरवर्षी दोन लक्ष डॉलर्स सरकारी तिजोरींतून खर्च होतात.

अध्यक्षाचें स्वातंत्र्य

अमेरिकेंत सत्ताविभाजन असल्यामुळे सरकारचा प्रत्येक विभाग दुसऱ्या विभागांपासून स्वतंत्र आहे. अध्यक्षाला वैयक्तिक स्वातंत्र्य बऱ्याच मोठ्या प्रमाणांत आहे. त्याला कोणत्याहि न्यायालयात आरोपी किंवा साक्षीदार म्हणून खेचता येत नाही. आरॉन बर्रच्या खटल्यांत सुप्रिम कोर्टाने अध्यक्ष जेफरसनला पाचारण केलें होतें. पण जेफरसनने तें मानलें नाही. सुप्रिम कोर्टाला अशी आज्ञा देण्याचा अधिकार नाही असें मत त्याने व्यक्त केलें. सुप्रिम कोर्टाने तें मान्य केलें. अर्थात् अध्यक्ष आपला हा हक्क सोडून न्यायालयापुढे जाऊं शकतो. अध्यक्ष ग्रँटने असें एकदा केलें होतें.

अध्यक्षपदाचा वारसा

संविधानाने अध्यक्षपदाचा फक्त एक वारस ठरविला आहे. कोणत्याहि कारणाने अध्यक्षपद रिकामें झाल्यास उपाध्यक्ष त्या पदाचें कामकाज पाहील असें घटनेंत म्हंटलें आहे. उपाध्यक्षहि कांही कारणाने उपलब्ध नसल्यास काँग्रेसने व्यवस्था करावी असेंहि घटनेंत सांगितलें आहे. त्यानुसार काँग्रेसने वेळोवेळीं कायदे करून अध्यक्षपदाच्या वारसांचा क्रम ठरविला आहे. १७९२ च्या एका कायद्याने उपाध्यक्षा नंतर सिनेटचा तत्कालीन सभापति व त्याच्या नंतर हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हजचा स्पीकर यांच्याकडे अध्यक्षपद जावें असें ठरविलें होतें. १८८६ च्या कायद्याने या दोघांना वगळलें व उपाध्यक्षा नंतर मंत्रिमंडळाच्या सभासदांकडे, खात्याच्या ज्येष्ठत्वाच्या क्रमानुसार, अध्यक्षपद जावें असें ठरविलें. १९४७ मध्यें वारसांच्या क्रमांत पुन्हा बदल करण्यांत आला व १७९२ व १८८६ या वर्षीं करण्यांत आलेल्या कायद्यांचें एकीकरण करून नवीन वारसा कायदा करण्यांत आला. या कायद्यानुसार उपाध्यक्षा नंतर हाउसचा स्पीकर, त्याच्या नंतर सिनेटचा तत्कालीन सभापति आणि त्याच्या नंतर मंत्रिमंडळांतील खात्याच्या

१—माजी अध्यक्ष हर्बर्ट हुवर व हॅरी ट्रुमन हे दोघे पेन्शन घेतात आणि अध्यक्ष विल्सन फ्रँक्लिन रूझवल्ट यांच्या पत्नींना वार्षिक १०००० डालर्स मिळतात.

ज्येष्ठत्वाच्या क्रमानुसार सभासद असा क्रम ठरविण्यांत आला.[1] सध्या हीच योजना अस्तित्वांत आहे. आता पर्यंत सात वेळां अध्यक्षाचें पद रिकामें झालें व उपाध्यक्ष अध्यक्ष बनले. उपाध्यक्षाच्या खाली अध्यक्ष पदाचा वारसा अद्याप गेला नाही.

अधिकार व कार्यें

अमेरिकेच्या अध्यक्षावर कामाचें फार मोठें ओझें असतें. दैनंदिन शासनाच्याच अनेक बाबी असतात. त्याचा पत्रव्यवहारच किती तरी मोठा असतो. रोज सुमारे ३००० पत्रें व तारा व्हाइट हाउस मध्यें येतात. अर्थात् त्यां पैकी अगदी मोजकीं पत्रेंच अध्यक्षाकडे पाठविलीं जातात व बाकीचीं इतर अधिकाऱ्यां कडून निकालांत काढलीं जातात. अध्यक्षाला अनेक लोकांना मुलाखती द्याव्या लागतात. खात्यांचे प्रमुख, काँग्रेसचे सभासद, पक्षाचे पुढारी, व्यापाऱ्यांचे, कामगारांचे व इतर व्यावसायिकांचे प्रतिनिधि, आणि किती तरी प्रकारचे लोक रोज अध्यक्षाला भेटायला येतात. त्यांत बराच वेळ मोडतो. अनेक प्रतिनिधि मंडळांचें स्वागत करावें लागतें. मेजवान्या द्याव्या लागतात, व स्वागत समारंभ करावे लागतात. निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करण्यांतच किती तरी वेळ जातो. काँग्रेसचें अधिवेशन सुरू असलें म्हणजे तरी कांही विचारायलाच नको. संदेश पाठविणें, काँग्रेसकडून आलेल्या विधेयकांचा विचार करून संमति देणें किंवा नाकारणें, इत्यादि कार्ये त्याला करावीं लागतात. परराष्ट्रांशीं कराव्या लागणाऱ्या व्यवहारांत तर अध्यक्षाचा वेळ फारच खर्च होतो. या कार्याकडे त्याला जातीने लक्ष पुरवावें लागतें. या शिवाय राज्याचा प्रमुख म्हणून इतर अनेक प्रकारचीं कार्यें त्याला करावीं लागतात. अनेक समारंभांत भाग घ्यावा लागतो, परिषदांना हजर राहावें लागतें, भाषणें करावीं लागतात, रेडिओ व टेलिव्हिजन वरून राष्ट्राशीं बोलावें लागतें, वृत्तपत्र प्रतिनिधींना मुलाखती द्याव्या लागतात व आणखी कितीतरी कामें करावीं लागतात. त्याला सहाय्य करण्यासाठी कार्यालयें, सचिवालयें व समित्या स्थापन करण्यांत आल्या आहेत व अधिकारी नेमण्यांत आले आहेत. पण त्यामुळे त्याचें वैयक्तिक काम कमी होत नाही. अध्मक्ष विल्सन याने १९२१ मध्यें अध्यक्षपद सोडतांना म्हंटलें होतें, "**The presidency is too great a burden to any man,**" तें अक्षरशः खरें आहे.

१—मंत्रिमंडळाचे सभासद पुढील क्रमाने वारस ठरतील—सेक्रेटरी ऑफ् स्टेट, सक्रेटरी ऑफ् ट्रेझरी, सेक्रेटरी ऑफ् वॉर, ॲटर्नी जनरल्, पोस्ट मास्टर जनरल्, सेक्रेटरी ऑफ् नव्ही, सेक्रेटरी ऑफ् इंटीरिअर, सेक्रेटरी ऑफ् ॲग्रीकल्चर, सेक्रेटरी ऑफ् कॉमर्स, आणि सेक्रेटरी ऑफ् लेबर. [वॉर व नेव्ही हीं दोन खातीं एक करून आता एकच संरक्षण खातें बनविण्यांत आलें आहे.]

अधिकाराचीं उगमस्थानें :—अध्यक्षाच्या अधिकाराचीं चार उगमस्थानें आहेत. सर्वांत महत्वाचें उगमस्थान संविधान आहे. संविधानाने कांही अधिकार स्पष्टपणें अध्यक्षाला दिले आहेत. कांग्रेसने केलेल्या कायद्यांना संमति देणें किंवा नाकारणें, अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करणें, तह व करार करणें, अपराध्यांना क्षमा करणें, संरक्षक दलांचा सरसेनापति होणें, कांग्रेसचीं अतिरिक्त अधिवेशनें बोलावणें, कायद्यांची अंमलबजावणी करणें, आणि संविधानाचें संरक्षण करणें इत्यादि अधिकार संविधानानेच अध्यक्षाला दिले आहेत. हेच त्याचे मूळ अधिकार होत.

कांग्रेसचे विधिनियम हें त्याच्या अधिकारांचें दुसरें उगमस्थान आहे. वेळोवेळीं कायदे करून कांग्रेस अध्यक्षाला नवीन अधिकार देत असते. मुळांत नसलेले किती तरी अधिकार त्याला अशा रीतीने मिळाले आहेत. १९३३ ते १९३५ या काळांत अनेक कायदे अशा प्रकारें अध्यक्षाला अधिकार देण्यासाठी करण्यांत आले होते. पुन्हा दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांतहि असे कायदे करण्यांत आले.

न्यायालयांचे निर्णय हें तिसरें उगमस्थान आहे. सुप्रिम कोर्टाने अध्यक्षाचे अधिकार वाढविणारे कांही निर्णय दिले आहेत. अधिकाऱ्यांना सिनेटच्या संमति शिवाय पदच्युत करण्याचा अधिकार अध्यक्षाला आहे असा महत्वाचा निर्णय मायर्सच्या खटल्यांत सुप्रिम कोर्टाने दिला. अशीं अनेक उदाहरणें आहेत.

कांही अधिकार अध्यक्षाला रूढि व प्रथा यांच्यामुळे मिळाले आहेत. अध्यक्ष आपल्या पक्षाचा नेता असतो. म्हणून कांग्रेसमध्यें व बाहेर पक्षाच्या हितसंबंधाशीं निगडीत असलेल्या गोष्टी करतांना त्याचा सल्ला घेणें आवश्यक आहे. पक्षनेता म्हणून पक्षाच्या द्वारां तो बरेच अधिकार वापरतो.

अधिकारांचें वर्गीकरण:—अध्यक्षाच्या अधिकारांचें वर्गीकरण करणें सोपें काम नाही. संविधानाने जे अधिकार त्याला दिले आहेत ते मुख्यतः दोन प्रकारचे आहेतः. कायदे विषयक अधिकार. व शासनविषयक अधिकार. शासन विषयक अधिकार फार व्यापक स्वरूपाचे असल्यामुळे त्यांचे पुन्हा वर्गीकरण करतां येतें. त्यांत कायद्यांची अंमलबजावणी करणें, अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करणें, अपराध्यांना क्षमा करणें, परराष्ट्रांशी व्यवहार करणें, आणि संरक्षकदलांचा सरसेनापति म्हणून कार्ये करणें, इत्यादि अधिकारांचा समावेश होतो. या सर्व गोष्टींचा विचार करून पुढील प्रमाणें अधिकारांचें गट पाडतां येतील—(१) कायदे विषयक अधिकार, (२) शासनविषयक अधिकार, (३) राजनैतिक अधिकार व (४) लष्करी अधिकार.

(१) **कायदे विषयक अधिकार** :—अमेरिकेंत सत्ता विभाजनाचें तत्त्व संविधानांत समाविष्ट केलें असलें तरी अध्यक्ष व कांग्रेस यांचे बरेच संबंध येतात. अध्यक्षाला कायदे करण्याच्या क्षेत्रांत व कांग्रेसच्या संबंधांत बरेच अधिकार आहेत.

काँग्रेसच्या नियमित अधिवेशनांच्या प्रारंभावर व समाप्तीवर अध्यक्षाचें कांही नियंत्रण नाही. पण अधिवेशनाच्या समाप्ती संबंधी दोन्ही सभागृहांत एकमत न झाल्यास अध्यक्ष सभागृहाचें अधिवेशन आपल्या मर्जीनुसार स्थगित करूं शकतो. अध्यक्ष काँग्रेसला आपलीं अधिवेशनें जास्त काळ पर्यत चालूं ठेवण्यास भाग पाडूं शकतो. १९३४, १९३५ व १९३७ मध्यें फ्रँक्लिन रूझवेल्टने असें केलें होतें. काँग्रेसचीं अतिरिक्त अधिवेशनें बोलावण्याचा अधिकार अध्यक्षाला आहे. विसावी दुरुस्ती (१९३३) होण्याच्या आधी जादा अधिवेशनें बोलावण्याची गरज विशेष भासत असे. त्या नंतर जादा अधिवेशनांची संख्या कमी झाली. १९३३ नंतर १९३९ व १९४८ मध्येंच जादा अधिवेशनें बोलावण्यांत आलीं होतीं. कोणत्याहि एका सभागृहाचेंहि जादा अधिवेशन बोलावता येतें. अध्यक्ष काँग्रेसचें विसर्जन करूं शकत नाही.

अध्यक्ष काँग्रेसला संदेश पाठवूं शकतो. राज्यांतील परिस्थितीची माहिती अध्यक्षाने काँग्रेसला द्यावी व आवश्यक त्या विधेयकांची शिफारस करावी असें संविधानांत म्हंटलें आहे. जॉर्ज वॉशिंग्टन व जॉन ॲडम्स हे स्वतः काँग्रेसपुढे जाऊन भाषणाच्या द्वारा संदेश देत असत. जेफरसनने ही प्रथा मोडली. तो लेखी संदेश पाठवूं लागला. लेखी संदेश पाठवण्याची प्रथा १९१३ पर्यंत चालू होती. त्या वर्षी अध्यक्ष विल्सन याने काँग्रेसपुढे भाषण करून ही प्रथा मोडली. त्या नंतरच्या अध्यक्षांनी लेखी व तोंडी दोन्ही प्रकारचे संदेश पाठविण्याची पद्धत सुरू केली. अशा संदेशांचा बराच परिणाम होतो. काँग्रेस अध्यक्षाला हवे असलेले कायदे करते. काँग्रेसवर वजन टाकण्याचें तें एक उत्कृष्ट साधन आहे. सरकारचें धोरणहि त्यांतून प्रगट होतें. कधी कधी काँग्रेसला पाठविलेले संदेश सर्व जगाला उद्देशून असतात. १८२३ मध्यें अध्यक्ष मोन्रोने पाठविलेल्या संदेशांतील परराष्ट्रीय धोरणाचें सूत्र मोन्रो सिद्धांत म्हणून प्रसिद्ध आहे. तें सूत्र सर्व जगाला उद्देशून सांगण्यांत आलें होतें. पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धांत अध्यक्ष विल्सन व फ्रँक्लिन रूझवेल्ट यांनी कित्येक वेळां जगाला उद्देशून काग्रेसला संदेश पाठविले होते.

वरील अधिकार एक प्रकारें अप्रत्यक्ष अधिकार आहेत. कायदे करण्याच्या बाबतींत अध्यक्षाला संविधानाने प्रत्यक्ष अधिकारहि दिले आहेत. कांग्रेसने सम्मत केलेल्या प्रत्येक विधेयकाला अध्यक्षाची अनुमति आवश्यक आहे. त्याच्या अनुमति शिवाय विधेयकाला कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होत नाही. अध्यक्षाकडे विधेयक पाठविल्या नंतर त्याला पोंचल्या पासून दहा दिवसांच्या (रविवार वगळून) आंत त्याने आपली अनुमति दिली पाहिजे किंवा अनुमति नाकारली पाहिजे. अनुमति दिल्यास विधेयकाचा कायदा होतो. अनुमति नाकारल्यास विधेयक मूळ सभागृहाकडे परत

पाठवावें लागतें. नकाराची कारणेंहि द्यावीं लागतात. त्या सभागृहांत अध्यक्षाच्या नकारावर व त्याने दिलेल्या कारणांवर विचार होतो. सभागृहाने तें विधेयक पुन्हा दोनतृतीयांश बहुमताने संमत केल्यास दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठविण्यांत येतें. तिथेंहि दोनतृतीयांश बहुमताने समत झाल्यास, अध्यक्षाच्या अनुमति शिवाय, तें कायदा बनतें. ह्या नकाराधिकारालाच व्हेटोचा (Veto) अधिकार म्हणतात.

अध्यक्षाला विधेयक पोंचल्या पासून दहा दिवसांच्या आंत त्याने कांहीच केलें नाही तर विधेयकाचा कायदा बनतो. पण दहा दिवस संपण्याच्या आंत कांग्रेसचें अधिवेशन समाप्त झाल्यास विधेयक रद्द होतें. अशा रीतीने विधेयक रद्द झाल्यास त्याला 'पॉकेट व्हेटो' (pocket veto) मिळाला असें म्हणतात. कांग्रेसच्या प्रत्येक अधिवेशनाच्या शेवटीं शेकडों विधेयकांना पॉकेट व्हेटो मिळत असतो. असा व्हेटो मिळाल्यास कॉंग्रेसला कांहीच करतां येत नाही. कारण तें विधेयक परत कांग्रेसकडे जातच नाही.

व्हेटोच्या अधिकाराचा वापर प्रारंभीं फार कमी प्रमाणांत करण्यांत आला. पण कांही अध्यक्षांनी या अधिकारा विषयीं वेगळाच दृष्टिकोन स्वीकारून त्याचा सरसि वापर केला. जॅक्सन, जॉन्सन व क्लीव्हलंड यांनी फार मोठ्या प्रमाणावर व्हेटोचा वापर केला. फ्रँक्लिन रूझवेल्ट आणि ट्रूमन यांनीहि हा अधिकार बरेच वेळा वापरला. कांग्रेसनेहि नकार मिळालेल्या वऱ्याच विधेयकांना पुन्हा दोनतृतीयांश बहुमताने सम्मत करून कायद्याचें स्वरूप दिलें.

अध्यक्षाला वटहुकूम काढण्याचा अधिकारहि आहे. कांग्रेसने केलेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी कांही नियम करण्याची किंवा त्या कायद्यांत भर घालण्याची आवश्यकता असते. वटहुकुमांच्या द्वारां हें कार्य करण्यांत येतें. वटहुकूम म्हणजे एक प्रकारचे कायदेच असतात. त्यांची अंमलबजावणी कायद्या प्रमाणेच करण्यांत येते.

(२) **शासनविषयक अधिकार** :—अध्यक्ष शासनविभागाचा प्रमुख आहे. संविधानाने त्यालाच सर्व शासनाधिकार दिले आहेत. संघराज्यांतील सुव्यवस्थेसाठी तोच जबाबदार आहे. कायद्याची अंमलबजावणी करण्याचें कार्य त्याचेच आहे. संविधानाचें संरक्षण करण्याची शपथच तो घेतो. ह्या फार मोठ्या जबाबदाऱ्या आहेत व त्या पार पाडण्यासाठी अधिकारहि मोठे असणें आवश्यक आहे. तसे अधिकार त्याला आहेत.

सर्व प्रथम अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करण्याचा त्याला अधिकार आहे. महत्वाच्या अधिकाऱ्यांच्या तो नेमणुका करतो. उदाहरणार्थ, मंत्री, सुप्रिम कोर्टाचे

न्यायाधीश, परराष्ट्रांतील वकील, सैन्य व आरमाराचे अधिकारी व इतर अनेक प्रकारचे कमिश्नर्स व अधिकारी यांच्या नेमणुका अध्यक्ष करतो. मात्र ह्या अधिकारावर एक बंधन आहे. ह्या नेमणुकांना सिनेटची संमति आवश्यक आहे. ती मिळाल्या शिवाय नेमणूक अंमलांत येऊं शकत नाही. सिनेटची संमति महत्वाच्या अधिकाऱ्यांच्या नेमणुकासाठीच आवश्यक आहे. संघसरकारच्या सुमारे तीस लक्ष अधिकाऱ्यां व कर्मचाऱ्यां पैकी कांही हजारांच्या नेमणुकासाठीच सिनेटची संमति आवश्यक आहे. १९५१ मध्यें २८४७ अधिकाऱ्यांच्या नेमणुकीसाठी अध्यक्ष ट्रुमनने सिनेटची संमति मागितली होती. सिनेट संमति नाकारूं शकते. मंत्र्याच्या नेमणुकांच्या बाबतींत सामान्यत: सिनेट संमति नाकारीत नाही. समति नाकारल्याचीं उदाहरणेंहि घडलीं आहेत.[1]

सिनेटचा विरोध टाळण्याचा एक मार्गहि आपोआप उपलब्ध झाला आहे. नेमणूक करण्याच्या आधी ज्या राज्यांत नेमणूक करावयाची असेल त्या राज्याच्या सिनेटर्सशी सल्लामसलत करून नेमणूक केल्यास सिनेटमध्यें विरोध होत नाही. संबंधित राज्याच्या सिनेटर्सनी संमति दिली असल्यामुळें बाकीचे सिनेटर्स त्यांचा मान राखण्यासाठी विरोध करीत नाहीत. याला सिनेटोरियल कर्टसीचें तत्त्व म्हणतात. याच्या उलट संबंधित राज्याच्या सिनेटर्सचा ज्याच्या नेमणुकीला विरोध असतो त्याच्या नेमणुकीला सर्व सिनेटर्स विरोध करतात. हेंहि सिनेटोरियल कर्टसीच्या तत्त्वानुसारच आहे. कधी कधी अध्यक्ष या तत्त्वाप्रमाणे न वागूनहि नेमणूक करतो. १८८१ मध्यें अध्यक्ष गारफील्डने न्यू यॉर्क राज्याच्या सिनेटर्सचा विरोध पत्करूनहि नेमणुका केल्या व विजय मिळविला. थिऑडर रूझवेल्टहि कधी कधी केवळ आपल्या मतानुसार नेमणूक करीत असे.

सिनेट संमति शिवाय एखाद्याला अधिकार पदावर बसवण्याचाहि एक मार्ग आहे. याला 'रीसेस् अपॉइंटमेंट' म्हणतात. सिनेटचें अधिवेशन चालूं नसतांना एखादें पद रिकामें झाल्यास अध्यक्ष तें भरतो व नियुक्त झालेला अधिकारी तावडतोब पदग्रहण करून कामाला लागतो. सिनेटचें अधिवेशन सुरू झाल्या नंतर त्याच्या नेमणुकीला संमति मागण्यांत येते. सिनेटने संमति दिल्यास कांही प्रश्नच उत्पन्न होत नाही. संमति नाकारल्यास तो अधिकारी सिनेटचें अधिवेशन समाप्त होताच आपल्या पदावरून जातो. म्हणजे पुन्हा सिनेटच्या सुटीच्या काळांत तें पद रिकामें होतें. अध्यक्षाची इच्छा असल्यास त्याचीच तो पुन्हा नेमणूक करूं शकतो आणि अशा रीतीने एखाद्या व्यक्तीला सिनेटच्या संमति शिवाय अधिकारपदावर ठेवूं शकतो. मधून मधून या मार्गाचा अवलंब केला जातो.

१—१९२५ मध्यें अध्यक्ष कूलिजने केलेल्या ॲटर्नी जनरलच्या नेमणुकीला व अध्यक्ष आयेसनहॉवरने १९५५ मध्यें केलेल्या एका मंत्र्याच्या नमणुकीला सिनेटने संमति नाकारली होती.

दुय्यम महत्वाच्या जागांसाठी सिनेटची संमति आवश्यक नाही. त्या जागांवर अध्यक्ष किंवा निरनिराळ्या खात्यांचे प्रमुख नेमणुका करतात. बऱ्याच नेमणुका स्पर्धेच्या परीक्षांच्या द्वारां करण्यांत येतात. त्यामुळे अध्यक्षावरील ओझें बरेंच कमी झालें आहे. तरी सुमारे एक लक्ष कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुका अध्यक्षाला कराव्या लागतात.

अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्याचा अधिकारहि अध्यक्षाला आहे. संविधान या बाबतींत मूक आहे. त्यामुळे या प्रश्नावर मुख्यतः दोन प्रकारचीं मतें पुढे आलीं. एका मता प्रमाणें ज्या अकिऱ्यांच्या नेमणुका सिनेटच्या संमतीने करण्यांत येतात त्यांना सिनेटच्या संमति शिवाय पदच्युत करता येत नाही. अलेक्झांडर हॅमिल्टन ह्या मताचा पुरस्कर्ता होता. याच्या उलट अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्यासाठी सिनेटची संमति आवश्यक नाही असें मॅडिसनचें मत होतें. शेवटी त्याचेंच मत ग्राह्य मानण्यांत आलें. पण १८६७ मध्यें काँग्रेसने, मुख्यतः अध्यक्ष जॉन्सनला त्रास देण्यासाठी, 'दि टेन्यूर ऑफ् ऑफिस ॲक्ट' नांवाचा कायदा करून अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्यासाठी सिनेटची संमति आवश्यक आहे असें ठरविलें. पुढे हा कायदा रद्द करण्यांत आला. १८७६ मध्यें काँग्रेसने आणखी एक कायदा केला व कांही विशिष्ट वर्गांच्या पोस्ट मास्तरांना सिनेटच्या संमति शिवाय पदच्युत करता येत नाही असें ठरविलें. अध्यक्ष विल्सनने १९२० मध्यें एका पोस्ट मास्तरला सिनेटच्या संमति शिवाय पदच्युत केलें. खटला सुप्रिम कोर्टांत गेला व सुप्रिम कोर्टाने अध्यक्षाला तसा अधिकार आहे असा निर्णय दिला. त्यामुळे तो कायदाहि रद्द झाला. अशा रीतीने अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्याचा अध्यक्षाचा अधिकार पूर्णपणें सिद्ध झाला आहे.

तीन प्रकारच्या अधिकाऱ्यांना अध्यक्ष आपल्या मर्जीनुसार पदच्युत करूं शकत नाही. सुप्रिम कोर्टाचे न्यायाधीश, कांही कमिश्नर्स व सिव्हिल सर्व्हिसच्या नियमानुसार नेमणुक झालेले अधिकारी यांचा समावेश अशा अधिकाऱ्यांत होतो.

राज्यकारभाराचें मार्गदर्शन करणें, सूचना देणें व आज्ञा पाठवणें इत्यादि कार्यांचाहि शासनविषयक अधिकारांत समावेश होतो. प्रत्येक खात्याचा कारभार अध्यक्षाने ठरविलेल्या धोरणानुसार व त्याच्या सूचना प्रमाणें चालावा लागतो. सर्व राज्यव्यवस्थेवर त्याचें नियंत्रण असतें. संघराज्यांत कुठेहि शांततेचा भंग होणार नाही याची काळजी त्याला घ्यावी लागते. एखाद्या राज्यांतील गणतंत्री शासन पद्धतीला धोका उत्पन्न झाला किंवा परकीय हल्ला होण्याचा संभव असला तर अध्यक्ष त्या राज्यांत सैन्य पाठवून व्यवस्था करूं शकतो. अंतर्गत बंडाळी माजल्यास मात्र त्या राज्याच्या गव्हर्नराच्या विनंती वाचून सैन्य पाठवितां येत नाही.

राज्याचा प्रमुख या नात्याने अध्यक्षाला दया दाखविण्याचा व क्षमा करण्याचा अधिकार आहे. एखाद्या अपराध्याची शिक्षा कमी करण्याचा किंवा तिचें स्वरूप बदलण्याचा किंवा ती संपूर्ण माफ करण्याचा अधिकार अध्यक्षाला आहे. अपराध्याच्या शिक्षेची अंमलबजावणीहि तो स्थगित करूं शकतो. हा अधिकार न्यायालयीन अधिकार नाही. हा राज्य प्रमुखाचा शासकीय अधिकार आहे. महाभियोगाचा खटला चालवून शिक्षा देण्यांत आल्यास मात्र अध्यक्ष हा अधिकार वापरूं शकत नाही.

(३) **राजनैतिक अधिकार** :—अध्यक्षाला राजनैतिक क्षेत्रांत बरेच व्यापक अधिकार आहेत. परराष्ट्रांशी संबंध ठेवणें, तह व करार करणें इत्यादि महत्वाचीं कार्यें अध्यक्ष करतो. परराष्ट्रांशी संबंध ठेवण्यासाठी प्रत्येक देशांत वकील पाठविण्यांत येतात. त्यांची नियुक्ति सिनेटच्या संमतीने अध्यक्ष करतो. त्याच प्रमाणें परराष्ट्रांनी अमेरिकेंत पाठविलेल्या वकिलांच्या अधिकारपत्राचा स्वीकारहि अध्यक्षच करतो. आपण नेमलेल्या वकिलाला ज्या प्रमाणें तो परत बोलावूं शकतो त्याच प्रमाणें परराष्ट्राने नेमलेल्या वॉशिंग्टन येथील वकिलालाहि तो परत पाठवूं शकतो. १९५० मध्यें बल्गेरियाच्या प्रतिनिधीला परत पाठविण्यांत आलें होतें.

सामान्यतः परराष्ट्रांशी व्यवहार स्टेट डिपार्टमेंटच्या द्वारां करण्यांत येतो. पण अध्यक्ष स्वतः आपल्या हातीं हे व्यवहार घेऊं शकतो. पहिल्या महायुद्धाच्या काळांत अध्यक्ष विल्सन व दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत अध्यक्ष रूझवेल्ट यांनी परराष्ट्रीय संबंधाचीं सर्व सूत्रें आपल्या हातीं घेतलीं होतीं. अध्यक्ष स्वतः आंतरराष्ट्रीय परिषदांत भाग घेऊं शकतो. व त्यासाठी तो कुठेहि जाऊं शकतो. दुसऱ्या महायुद्धांत अशा अनेक परिपदा निरनिराळ्या ठिकाणीं भरल्या होत्या व अध्यक्ष रूझवेल्ट त्यांना हजर होता.

या क्षेत्रांतील आणखी एक महत्वाचा अधिकार म्हणजे राज्यांना मान्यता देण्याचा अधिकार. हा अधिकार कुणाला आहे या विषयीं संविधानांत स्पष्ट उल्लेख नाही. सर्व देशांत तो राज्यप्रमुखाला असतो व तें योग्यहि आहे. म्हणून अमेरिकेंत तो अध्यक्षाला मिळाला. अध्यक्षांनी वेळोवेळीं नव्या राज्यांना मान्यता देऊन त्यांच्याशी व्यवहार सुरूं केले आहेत. १८१७ मध्में अध्यक्ष मोन्रोने बऱ्याच लॅटिन अमेरिकन राज्यांना मान्यता दिली. अलीकडच्या काळांत आशिया व आफ्रिकेंतील नवोदित राज्यांना अध्यक्षांनी मान्यता दिली. सामान्यतः ह्या अधिकाराचा उपयोग एक औपचारिक कृत्य म्हणूनच करण्यांत येतो. पण याला कधी कधी राजकीय स्वरूप प्राप्त होतें. १९०३ मध्यें पनामा राज्याला मान्यता देऊन

अध्यक्ष थिऑडर रूझवेल्टने त्या राज्याच्या स्वातंत्र्याची जणूं काय हमीच दिली. लसेंच १९४८ मध्यें नव्या इस्त्रायल राज्याला त्याच्या निर्मिति नंतर अवघ्या कांही तासांत अध्यक्ष ट्रूमनने मान्यता दिली. पण कम्युनिस्ट चीनला अजून अमेरिका मान्यता देत नाही. हा या अधिकाराचा राजकीय स्वरूपाचा उपयोग आहे. एकदा दिलेली मान्यता अध्यक्ष काढून घेऊं शकतो. सामान्यतः युद्धकाळांत शत्रुराष्ट्रांशी असलेले संबंध तोडून त्यांची मान्यता काढून घेण्यांत येते.

अध्यक्षावर परराष्ट्रांत राहात असलेल्या अमेरिकन नागरिकांच्या संरक्षणाचीहि जबाबदारी आहे. त्यांच्यावर कांही संकट ओढवल्यास योग्य ती हालचाल अध्यक्ष करूं शकतो. तसेंच अमेरिकेंत राहणाऱ्या परकीयांच्या संरक्षणाचीहि जबाबदारी त्याच्यावर आहे.

संविधानाने अध्यक्षाला युद्ध जाहीर करण्याचा अधिकार दिला नाही. तो अधिकार काँग्रेसला आहे. पण अध्यक्ष परराष्ट्रीय संबंध एका विशिष्ट पद्धतीने चालवून काँग्रेसला युद्ध घोषित करण्याला भाग पाडूं शकतो. १८४६ मध्यें अध्यक्ष पॉल्क याने मेक्सिकोच्या प्रदेशांत सैन्य पाठविलें व युद्धाला प्रारंभ झाला. तेव्हां काँग्रेसला युद्ध जाहीर करणें भागच पडलें. १८९८ मध्यें अध्यक्ष मॅक्किन्ले याने हवाना बंदरांत युद्धनौका पाठविली व स्पेनशी युद्ध सुरूं झालें. बर्लिनशी असलेले व्यवहार १९१५ मध्यें एका विशिष्ट पद्धतीने अध्यक्ष विल्सनने चालविल्यामुळे काँग्रेसला युद्ध जाहीर करण्या वाचून दुसरा मार्गच उरला नाही. १९५० मधील कोरियांतील युद्धहि अध्यक्षाच्या परराष्ट्रीय धोरणामुळेच करावें लागलें.

युद्ध समाप्तीच्या बाबतींतहि संविधानांन स्पष्ट उल्लेख नाही. पहिल्या महायुद्धाची समाप्ति काँग्रेसच्या ठरावाने जाहीर करण्यांत आली. दुसऱ्या महायुद्धाच्या शेवटी प्रत्यक्ष लढाई बंद झाल्याची घोषणा अध्यक्षाने केली. पण युद्ध समाप्त झाल्याची घोषणा नंतर काँग्रेसच्या ठरावाने करण्यांत आली. अशा प्रकारें या बाबतींत अद्याप अनिश्चय दिसतो.

परराष्ट्रांशीं तह व करार करण्याचा फार मोठा अधिकार अध्यक्षाला आहे. महत्वाच्या तहांना सिनेटची संमति आवश्यक आहे. सिनेटच्या संमति शिवाय तह अमलांत येऊं शकत नाही. व्हर्सायच्या तहाचें उदाहरण प्रसिद्धच आहे. १९२० मध्यें अध्यक्ष विल्सनने इतर राष्ट्रांसह जर्मनीशी केलेला तहनामा सिनेटने मंजूर केला नाही. म्हणून अमेरिका लीग ऑफ् नेशन्सचा सभासद होऊं शकली नाही. तह करण्याच्या बाबतींत पुढाकार अध्यक्षालाच घ्यावा लागतो. सिनेटला पूर्वी पासून संबंधित करून ठेवल्यास सहसा तहनामा फेटाळला जात नाहीं.

तहनाम्या खेरीज केवळ शासकीय स्वरूपाचे करार परराष्ट्रांशी करण्यांत येतात. या करारांना मात्र सिनेटची संमति आवश्यक नाही. पण कधी कधी शासकीय कराराच्या रूपाने राजकीय तह करण्यांत येतो व सिनेटच्या अधिकाराला डावलण्याचा प्रयत्न केला जातो.

एकंदरीने आंतरराष्ट्रीय राजकारणांत अध्यक्षाला फार महत्वाचें स्थान आहे असें दिसतें. अमेरिकेचें परराष्ट्रीय धोरण म्हणजे अध्यक्षाचेंच धोरण असें म्हणावयास हरकत नाही.

(४) लष्करी अधिकार:–संविधानाने अध्यक्षाला संरक्षक दलांचा सरसेनापति नेमलें आहे. यांत एक फार महत्वाचें तत्त्व आहे. तें असें की मुल्की सत्ता लष्करी सत्तेहून श्रेष्ठ आहे. १९५१ मध्यें अध्यक्ष ट्रुमनने जनरल मॅक्‌ऑर्थर याला पदच्युत करून हें चांगल्या प्रकारें सिद्ध केलें आहे.

संरक्षक दलांचा सरसेनापति या नात्याने सैन्य व आरमार यांतील सर्व अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका अध्यक्ष करतो. त्यांना पदच्युतहि करूं शकतो. संरक्षक दलांच्या हालचाली त्याच्या सूचनेवरून होत असतात. युद्धकाळांत तर त्याच्या अधिकारांना कांही सीमा राहात नाही. काँग्रेस अध्यक्षाला आवश्यक ते अधिकार व पैसा वेळोवेळीं देत असते. लिंकन, विल्सन व रूझवेल्ट यांनी युद्धकालीन अधिकारांचा वापर अमर्यादपणें केला.

युद्धकाळांत जिंकलेल्या प्रदेशांची शासनव्यवस्था लावून देण्याची जबाबदारी अध्यक्षावरच असते. १८९८ मध्यें फिलिपाइन्स बेटें जिंकून घेतल्या नंतर व १९४६ मध्यें जपानचा पाडाव झाल्या नंतर शासनाची तात्पुरती व्ययस्था अध्यक्षांनीच केली होती.

संघराज्यांतील घटकराज्यांच्या गणतंत्री शासनाचें संरक्षण करण्याची जवाबदारीहि अध्यक्षावरच आहे. तसेंच एखाद्या राज्यांत शांतताभंग झाल्यास त्या राज्याच्या गव्हर्नराच्या विनंती वरून शांतता स्थापन करण्यासाठी सैन्य पाठविण्याचा अधिकार अध्यक्षाला आहे. परकीय आक्रमणा पासून अमेरिकेच्या संघ राज्याच्या प्रदेशाचे संरक्षण करण्याची जबाबदारी त्याच्यावर आहे व त्या साठी त्याला आवश्यक ते सर्व अधिकार आहेत.

राष्ट्रनेता म्हणून अध्यक्षाचें स्थान

अध्यक्षाच्या वरील अधिकारांवरून तो किती सत्तावान आहे याची कल्पना येते. सर्व अधिकार तो स्वतः वापरतो. तो नाममात्र राज्यप्रमुख नाही. अमेरिकेच्या

राज्यव्यवस्थेवर त्याच्या व्यक्तित्वाची छाप पडलेली असते. वरील अधिकारां व्यतिरिक्त आणखी एक प्रकारचा अधिकार अध्यक्षाला आहे. अध्यक्ष हा एका पक्षाचा नेता असतो. त्याचे मंत्री त्याच्याच पक्षाचे लोक असतात. त्या पक्षाचा कांही कार्यक्रम असतो. तो अध्यक्षाला अमलांत आणावयाचा असतो. पण काँग्रेसने त्याच्याशी सहकार्य केल्या शिवाय हें शक्य होत नाही. अमेरिकेच्या संविधानाने एकनेतृत्वाला मान्यता दिली नाही. ब्रिटिश प्रधानमंत्री ज्या प्रमाणे आपल्या पक्षाचा कार्यक्रम अमलांत आणूं शकतो तसा अमेरिकेचा अध्यक्ष आणूं शकत नाही त्याचें राष्ट्रीय नेतृत्वहि त्या मानाने दुबळे ठरतें. प्रभावी व्यक्तित्वाच्या अध्यक्षालाच राष्ट्राचें खरेंखुरें नेतृत्व करतां येतें. मात्र सर्व सामान्य लोकांना अध्यक्षाने राष्ट्राचें नेतृत्व करावें असें वाटतें व ते त्याच्याकडे राष्ट्रनेता म्हणूनच पाहातात. लोकांच्या या भावनेंतूनच त्याला कांही अधिकार मिळाले आहेत. हे अधिकार म्हणजे राष्ट्राला मार्गदर्शन करण्याचे अधिकार. या अधिकारामुळे अध्यक्षाचें महत्व वाढण्याला मदत झाली आहे.

उपाध्यक्ष

अमेरिकेच्या संविधानाने उपाध्यक्षाचें पदहि निर्माण केलें आहे. अध्यक्षाच्या निवडणुकीची पद्धत विलंबकारी असल्यामुळे त्याचें पद रिकामें झाल्यास त्याचीं कार्यें करण्यासाठी व जबाबदाऱ्या सांभाळण्यासाठी एखादा अधिकारी असावा म्हणून उपाध्यक्षाचें पद घटनाकारांनी निर्माण केलें. उपाध्यक्षाचें पद निर्माण करण्याच्या प्रश्नावर बरीच चर्चा घटनापरिषदेंत झाली. त्याचें पद अनावश्यक आहे असें कांहींचें मत होतें. बेंजामिन फ्रँक्लिनने उपाध्यक्षाला 'His Superfluous Highness' म्हणून संबोधावें असें सुचविल्याचें सांगतात. मात्र शेवटीं परिषदेने उपाध्यक्षाचें पद निर्माण केलें.

उपाध्यक्षाची निवडणूक अध्यक्षा बरोबर त्याच पद्धतीने होते. प्रारंभी उपाध्यक्षपदाचा वेगळा उमेदवार उभा केला जात नसे. ज्याला दुसऱ्या क्रमांकाचीं मतें पडतील त्याला उपाध्यक्ष निवडावें असें संविधानांत म्हंटलें होतें. पण १८०० च्या निवडणुकींत पेंचप्रसंग निर्माण झाल्या नंतर संविधानांत दुरुस्ती करण्यांत आली. व तेव्हां पासून उपाध्यक्षपदासाठी वेगळा उमेदवार उभा करण्यांत येऊं लागला. उपाध्यक्षाची निवडहि चार वर्षांसाठीच करण्यांत येते. अध्यक्षपदासाठी पात्र ठरण्या करिता ज्या अटी ठेवण्यांत आल्या आहेत त्याच उपाध्यक्षपदासाठीहि ठेवण्यांत आल्या आहेत. उपाध्यक्षाला पदच्युत करण्याचा मार्गहि तोच म्हणजे महाभियोगाचा खटला चालविणें हा आहे.

उपाध्यक्षाचे पद निर्माण करण्यांत आलें तें मुख्यत: अध्यक्षाचें पद रिकामें झाल्यास त्याचें कार्य करणारा अधिकारी हाताशी असावा म्हणून. 'अध्यक्षाला पदच्युत करण्यांत आल्यास, किंवा त्याचा मृत्यु झाल्यास, किंवा त्याने त्यागपत्र दिल्यास, किंवा आपलीं कार्यें व जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी तो असमर्थ झाल्यास, तीं उपाध्यक्षावर येऊन पडतील,' असें संविधानांत म्हंटलें आहे. या वरून उपाध्यक्षाने स्वत: अध्यक्ष व्हावें असा अर्थ निघत नाही. पण ज्याच्या कार्यकालांत प्रथमच असा प्रसंग उद्‌भवला तो उपाध्यक्ष जॉन टायलर १८४१ मध्यें अध्यक्ष हेन्री हॅरिसन याच्या मृत्यु नंतर स्वत: अध्यक्ष बनला. त्याच्या या कृत्याला कोणीच विरोध न केल्यामुळे ही रूढि प्रस्थापित झाली. आता पर्यंत सात वेळां अध्यक्षाचें पद रिकामे झालें व उपाध्यक्ष अध्यक्ष वनले.[1] उपाध्यक्ष जेव्हां अध्यक्ष बनतो तेव्हां तो मूळ अध्यक्षाच्या उरलेल्या कार्यकालासाठीच अध्यक्ष राहतो व ठरलेल्या वेळीं पुन्हा निवडणूक होते. त्यामुळे अध्यक्षाच्या व उपायध्क्षाच्या निवडणुकींच्या वर्षांत कधीहि बदल होत नाही.

उपाध्यक्षाला उपाध्यक्ष म्हणून कांही काम नाही. त्याचें कार्यालय नाही. त्याच्याकडे कोणतेंहि शासनविपयक कार्य देण्यांत आलेलें नाही. त्याला कांही तरी कार्य असावें म्हणून घटनाकारांनी त्याला सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष केलें आहे. सिनेटचा अध्यक्ष म्हणूनच त्याला वार्षिक ४०,००० डॉलर्स वेतन मिळतें. सिनेटमध्येंहि त्याला मताधिकार नाही. एखाद्या प्रश्नावर समान मतें पडल्यास मात्र तो निर्णायक मत देऊं शकतो. उपाध्यक्ष अध्यक्ष झाल्यास त्याचें पद रिकामेंच राहतें. तें पुढील निवडणुकींतच भरून काढण्यांत येतें. सिनेटर्स आपल्यांतूनच एकाला तात्पुरता अध्यक्ष निवडतात.

अलीकडे उपाध्यक्षाला शासनकार्याशी संबंधित ठेवण्याची प्रथा पडत चालली आहे. अध्यक्ष हार्डिग (१९२१–२३) याने उपाध्यक्ष कूलिज याला मंत्रिमंड-

---

१–अध्यक्ष झालेले सात उपाध्यक्ष पुढील प्रमाणे—

उपाध्यक्ष	जॉन टायलर	१८४१ मध्यें	अध्यक्ष	हेन्री हॅरिसन	याच्या	जागीं
,,	मिलर्ड फिल्मोर	१८५० ,,	,,	झॅकरी टेलर	,,	,,
,,	अँड्रयू जॉन्सन	१८६५ ,,	,,	अब्राहम लिंकन	,,	,,
,,	चेस्टर ऑर्थर	१८८१ ,,	,,	जेम्स गारफील्ड	,,	,,
,,	थिऑडर रूझवेल्ट	१९०१ ,,	,,	विल्यम् मॅकिन्ले	,,	,,
,,	केल्व्हिन कूलिज्	१९२३ ,,	,,	वॉरन हार्डिंग	,,	,,
,,	हॅरी ट्रुमन	१९४५ ,,	,,	फ्रॅंकलिन रूझवेल्ट	,,	,,

अध्यक्ष पदावर असतांना मृत्यु पावलेल्या या सात अध्यक्षा पैकी लिंकन, गारफील्ड व मॅकिन्ले यांचा खून करण्यांत आला.

ळाच्या बैठकीला बोलवण्याची प्रथा सुरू केली होती. कूलिजने अध्यक्ष झाल्या नंतर ती चालूं ठेवली. पण उपाध्यक्ष डावेसने मंत्रिमंडळाच्या बैठकींना हजर राहण्यास नकार दिला. तेव्हां पासून प्रत्येक अध्यक्षाच्या कारकीर्दीत वेगळीच पद्धत राहात आली आहे. अध्यक्ष आयसेनहॉवर याने उपाध्यक्ष रिचर्ड निक्सन याला बरेंच महत्व देऊन त्याच्यावर राजकीय कामें सोपविलीं व त्याला शासनाशीहि संबद्ध केलें.

घटनाकारांच्या कल्पनेनुसार उपाध्यक्षपदाचा विकास झाला नाही. त्यांनी अध्यक्षाच्या खालोखाल उपाध्यक्षाला महत्व प्राप्त व्हावें अशी अपेक्षा केली होती. पण उपाध्यक्षाचें पद अगदीच मागें पडलें. याला कारण राजकीय पक्ष. राजकीय पक्षांनी उपाध्यक्षपदाचा उपयोग 'कन्सोलेशन प्राइज' सारखा केला. एखाद्या राज्याला, किंवा पक्षांतील एखाद्या गटाला खुष करण्यासाठी व आपली निडणूक आघाडी मजबूत करण्यासाठी या पदाचा उपयोग राजकीय पक्षांनी केला. त्यामुळे मोठ्या योग्यतेचीं माणसं या पदावर फारशीं आलीं नाहीत, आणि म्हणून त्याचें महत्व वाढलें नाही.

१९५२ मध्यें आयसेनहॉवर अध्यक्षपदावर आल्या नंतर उपाध्यक्ष निक्सन याला त्याने शासनाशी बऱ्याच मोठ्या प्रमाणांत संबद्ध केलें. अध्यक्ष आयसेनहॉवरच्या दुसऱ्या कारकीर्दीत (म्हणजे १९५६ पासून १९६० पर्यंत) उपाध्यक्षाचें शासनांत महत्व वाढलें. उपाध्यक्ष निक्सन याने आपल्या पदाला चांगलेंच कार्यक्षम केलें. इतकेंच नव्हे तर अध्यक्षाच्या गैरहजेरींत उपाध्यक्षाने मंत्रिमंडळाच्या बैठकीचें अध्यक्षस्थान स्वीकारलें रिचर्ड निक्सन हाच असे अधिकार वापरणारा पहिला उपाध्यक्ष होय. एकंदरीने गेल्या चार वर्षात उपाध्यक्षाचें पद बरेंच गाजलें. मात्र पुढेहि हीच परिस्थिति राहील असें म्हणतां येत नाही.

४ : : : मंत्रिमंडळ व प्रशासन

मंत्रिमंडळ

अमेरिकेचा अध्यक्ष शासनविभागाचा प्रमुख असून त्याला सर्व शासनाधिकार असले तरी तो एकटा ते वापरूं शकत नाही. सर्व राज्यकारभार त्याला एकटयाने चालविणे शक्य नाही. इतर अधिकाऱ्यांचें सहाय्य घेणे त्याला आवश्यक आहे. याची जाणीव घटनाकारांना होती. पण त्यांनी एखादें मंत्रिमंडळ किंवा कार्यकारी मंडळ निर्माण केलें नाही. संविधानांत कुठेहि अशा प्रकारचा उल्लेख आढळत नाही. अध्यक्षाच्या अधिकारांचा ओझरता उल्लेख ज्या ठिकाणीं करण्यांत आला आहे तिथे 'शासकीय खात्यांच्या मुख्य अधिकाऱ्यांकडून अध्यक्ष लेखी सल्ला मागवूं शकतो' असें एक वाक्य आहे. या पलीकडे अध्यक्ष व खातेप्रमुख यांच्या संबंधा विषयीं कांहीहि स्पष्टीकरण संविधानांत नाही. किती व कोणतीं खातीं असावीं, तीं कुणी स्थापन करावीं, खात्यांत कोणकोणते अधिकारी असावेत व मुख्य अधिकाऱ्याचा अध्यक्षाशी काय संबंध असावा इत्यादि महत्वाच्या बाबी बिषयीं संविधानांत कांहीहि तरतूद करण्यांत आली नाही. आवश्यक बाबींच्या स्पष्ट उल्लेखाच्या अभावी काँग्रेसने खातीं निर्माण करण्याचें कार्य आपल्याकडे घेतलें. काँग्रेसने खातीं निर्माण केल्या नंतर अध्यक्ष त्यांच्या प्रमुखाची नेमणूक करतो. संविधान अमलांत आल्या वर्षींच म्हणजे १७८९ मध्यें काँग्रेसने तीन खातीं निर्माण केलीं--राज्य खातें (डिपार्टमेंट ऑफ् स्टेट), कोषखातें (ट्रेझरी डिपार्टमेंट), व युद्धखातें (वॉर डिपार्टमेंट). अध्यक्ष जॉर्ज वॉशिंग्टन याने तीनहि खात्यांच्या प्रमुखांची नेमणूक केली. एक ॲटर्नी-जनरल व एक पोस्टमास्टर-जनरल यांच्याहि नेमणुका करण्यांत आल्या पण त्यांचीं खातीं त्या वेळीं अस्तित्वांत आलीं नाहीत. त्या नंतर क्रमाक्रमाने काँग्रेसने खातीं निर्माण केलीं. १७९८ मध्यें आरमार खातें, १८४९ मध्यें अंतर्गत खातें, १८८९ मध्यें कृषिखातें, १९०३ मध्यें व्यापार खातें व १९१३ मध्यें कामगार खातें, अशीं खात्यांची निर्मिति करण्यांत आली. दरम्यान १८२९ मध्यें पोस्टमास्टर-जनरलचें टपालखातें व १८७० मध्यें ॲटर्नी-जनरलचें न्यायखातें स्थापन करण्यांत आलें होतें. अशा रीतीने १९१३ पर्यंत दहा खातीं अस्तित्वांत आलीं. १९४७ मध्यें खात्यांची पुनर्घटना करण्यांत आली. त्यांत युद्ध

व आरमार या दोन खात्यांना एका संरक्षण खात्यांत समाविष्ट करण्यांत आलें. सध्या एकूण नऊ खातीं अस्तित्वांत आहेत.

या नऊ खात्यांच्या प्रमुखांची नेमणूक अध्यक्ष सिनेटच्या संमतीने करतो. घटनाकारांचा या बाबतींत कोणता दृष्टिकोण होता हें समजायला मार्ग नाही. मात्र ह्या खातेंप्रमुखांनी अध्यक्षाला सल्ला द्यावा व त्यांचें मंत्रिमंडळ बनावें असा त्यांचा उद्देश नसावा. सिनेटनेच सल्लागाराचें काम करावें अशी त्यांची इच्छा होती. पण जॉर्ज वाशिंग्टननेच खातेप्रमुखांचा सल्ला घ्यावयास सुरुवात केली, आणि १७९३ मध्येंच खातेप्रमुखांचा उल्लेख कॅबिनेट किंवा कॅबिनेट कौन्सिल म्हणून करण्यांत येऊं लागला. तेव्हां पासून खातेप्रमुख हे केवळ शासकीय अधिकारी न राहता अध्यक्षाचे राजकीय सल्लागारहि बनले. म्हणून त्यांचा समावेश मंत्रिमंडळांत होतो.

मंत्र्यांची निवड :—अध्यक्ष सिनेटच्या संमतीने मंत्र्यांची नेमणूक करतो. मंत्र्यांच्या नेमणुकीला सिनेट सहसा संमति नाकारीत नाही, कारण मंत्री हे केवळ खातेप्रमुख नसून अध्यक्षाचे सल्लागार असतात, आणि अध्यक्षाला आपल्या विश्वासांतील लोकांना मंत्रिमंडळांत घेण्याचा हक्क असणे आवश्यक आहे. म्हणून अध्यक्ष आपल्या मर्जीनुसार मंत्र्यांची निवड करतो. मात्र प्रत्यक्ष निवड करतांना अनेक गोष्टींचा विचार करणें आवश्यक असतें. कांही रूढि व प्रथा निर्माण झाल्या आहेत. त्या पाळणें आवश्यक असतें. जॉर्ज वाशिंग्टनने निरनिराळ्या मतांच्या लोकांची निवड केली होती. त्याने जेफरसनला स्टेट सेक्रेटरी व हॅमिल्टनला ट्रेझरीचा सेक्रेटरी नेमलें होतें. दोघे अगदी विरुद्ध मतप्रणालींचे पुरस्कर्ते असल्यामुळे त्यांचें जमलें नाही. केवळ जॉर्ज वाशिंग्टनच्या वैयक्तिक प्रभावामुळे ते दोघे एकत्र काम करूं शकले. पुढे राजकीय पक्ष अस्तित्वांत आल्यामुळे अध्यक्षाच्या पक्षांतूनच मंत्री निवडण्याचीं प्रथा पडली. याचा अर्थ सर्व मंत्री अध्यक्षाच्या पक्षांतलेच असतात असा नाही. पक्षांत नसलेल्या, पण इतर दृष्टींनी उपयुक्त असलेल्या लोकांची निवडहि करण्यांत येते. सामान्यतः स्टेट सेक्रेटरीची जागा अध्यक्षाच्या अतिशय मर्जीतल्या पक्षकार्यकर्त्याला देण्यांत येते. अध्यक्ष विल्सनने १९१३ मध्यें विल्यम् जेन्निंग्स ब्रियान याला याच कारणासाठी स्टेट सेक्रेटरीचें पद दिलें होतें. पोस्टमास्टर-जनरलच्या पदावर सामान्यतः पक्षांतील महत्वाच्या कार्यकर्त्यांची नेमणूक करण्यांत येते. बाकींच्या जागांवर अध्यक्ष आपल्या मर्जीनुसार नेमणुका करतो. त्यांतहि भौगोलिक स्थान, पक्षांतर्गत राजकारण, शासनाचा अनुभव इत्यादि गोष्टींचा विचार त्याला करावा लागतो.

मंत्र्यांना काँग्रेसचे सभासद होता येत नाही. सिनेट किंवा हाऊस मधील एखाद्या सभासदाची निवड केल्यास त्याला सभागृहांतील आपल्या जागेचा आधी

राजीनामा द्यावा लागतो. ब्रिटिश प्रथेच्या हें अगदी विरुद्ध आहे. इंग्लंडांत मंत्री होण्यासाठी पार्लमेंटचा सभासद असणे आवश्यक आहे. सभासद नसल्यास सहा महिन्यांच्या आंत सभासद व्हावें लागतें. अमेरिकेंत सभासद असल्यास आधी तें सोडावें लागतें, मग मंत्रिपद स्वीकारता येतें. आणखीहि एक बंधन घालण्यांत आलें आहे. स्टेट सेक्रेटरीच्या जागीं कोणत्याहि सैन्याधिकाऱ्याची नेमणूक करता येत नाही. १९४८ मध्यें जनरल जॉर्ज मार्शलची त्या पदावर नेमणूक करण्याची परवानगी खास कायदा करून, अपवाद म्हणून, काँग्रेसने अध्यक्ष ट्रूमनला दिली होती.

अध्यक्ष मंत्र्यांना केव्हांहि कारण न देतां पदच्युत करूं शकतो. सर्व मंत्री अध्यक्षाला जवाबदार कसतात. त्यामुळे अध्यक्षाशी मतभेद झाल्यास मंत्र्यांना राजीनामा द्यावा लागतो. राजीनामा न दिल्यास पदच्युतीची आपत्ति ओढवून घ्यावी लागते.

अध्यक्ष व मंत्रिमंडळ :—अमेरिकेंत खातेप्रमुखांना मंत्रिमंडळ म्हणण्याची प्रथा पडली आहे. पण तें खऱ्या अर्थाने मंत्रिमंडळ नाही. अध्यक्ष मंत्र्यांची नेमणूक करतो व त्यांना पदच्युत करूं शकतो. मंत्री अध्यक्षालाच जबाबदार असतात. काँग्रेसचा व मंत्र्यांचा कांहीच संबंध नसतो. अध्यक्ष वास्तविक शासक असतो. त्याचे अधिकार तो स्वत: वापरतो. मंत्री ते वापरूं शकत नाहीत. मंत्र्यांपैकी कोणी प्रधानमंत्री नसतो. सेक्रेटरी ऑफ् स्टेट महत्वाचा ज्येष्ठ मंत्री असला तरी तो प्रधानमंत्री नव्हे. अध्यक्षाच्या अनुपस्थितींत तो मंत्रिमंडळाची बैठक बोलावूं शकत नाही. १९२० मध्यें अध्यक्ष विल्सनच्या आजारपणाच्या काळांत स्टेट सेक्रेटरी रॉबर्ट लान्सिग याने मंत्रिमंडळाची बैठक बोलावली होती. अध्यक्ष विल्सनला ही गोष्ट कळताच त्याने त्याची कडक शब्दांत कानउघाडणी केली, व शेवटी लान्सिगला राजीनामा द्यायला भाग पाडलें. मंत्रिमंडळ पूर्णपणें एकजिनसीहि नसतें. अध्यक्ष आपल्या पक्षा बाहेरील लोकांचीहि मंत्रिमंडळांत निवड करूं शकतो. अलीकडेच अध्यक्ष फ्रँक्लिन रूझवेल्टने हेन्री स्टिम्सन व फ्रँक्लिन नॉक्स या रिपब्लिकनांना अनुक्रमें युद्ध व आरमार खात्यांचे प्रमुख म्हणून नेमलें होतें. अशा प्रकारें अमेरिकेंतील मंत्रिमंडळ इंग्लंडांतील मंत्रिमंडळा सारखें नाही. तें अध्यक्षाचें नोकर आहे. त्याच्या धोरणानुसार मंत्रिमंडळाला कार्य करावें लागतें.

अध्यक्ष व मंत्रिमंडळ यांचे संबंध श्रेष्ठ-कनिष्ठत्वाचे आहेत. अध्यक्ष मंत्रिमंडळाचा स्वामी आहे. मंत्री त्याचे बरोबरीचे सहकारी नाहीत. इंग्लंडांत मंत्री प्रधानमंत्र्याचे सहकारी असतात. तसें अमेरिकेंत नाही. मंत्र्यांचा सल्ला घेतलाच पाहिजे, असें अध्यक्षावर बंधन नाही. सल्ला घेतला तर तो मानलाच पाहिजे

असेंहि नाही. अध्यक्ष व मंत्री यांचे संबंध अध्यक्षाच्या व्यक्तिमत्वावर व तत्कालीन परिस्थितीवर अवलंबून असतात. अब्राहम लिंकनने गुलामगिरी नष्ट करण्याचा निर्णय घेतला तेव्हां मंत्र्याचा सल्ला घेतला नव्हता. अँड्रयू जॅक्सनने तर दोन वर्षें मंत्रिमंडळाची बैठकच बोलावली नव्हती. प्रो. मन्रोने लिहिलें आहे, "थिऑडर रूझवेल्ट आधी करून मग सांगत असे; आणि वुड्रो विल्सनच्या मंत्रिमंडळाला अध्यक्षाने केलेल्या गोष्टींची माहिती वर्तमान पत्रांत वाचायला मिळत असे." मंत्रिमंडळाच्या बैठकींतहि सर्वच विषयांवर चर्चा होत असते असें नाही. महत्वाचे विषय बाजूला राहून अवांतर गोष्टीवरच बहुधा चर्चा होते. कांही अध्यक्षांनी मंत्रिमंडळाला बरेंच महत्व दिल्याचें दिसतें. अध्यक्ष बुचानन व अध्यक्ष पायर्स यांच्यावर मंत्रिमंडळाचें चांगलेंच वजन होतें. चालू काळांत अध्यक्ष आयसेनहॉवर याच्यावरहि कांही मंत्र्यांचें विशेष वजन होतें असें दिसतें. एकंदरीने अध्यक्षाने आपल्या मंत्रिमंडळाशी जसें वागावें असें ठरवलें असेल तसा तो वागूं शकतो.

काँग्रेस व मंत्रिमंडळ :—काँग्रेस व मंत्रिमंडळ यांचा एकमेकाशी कांहीहि संबंध नाही. कांग्रेसच्या कोणत्याहि सभागृहाचा सभासद मंत्री होऊं शकत नाही. मंत्रीपद स्वीकारायचें झाल्यास आधी काँग्रेसचें सभासदत्व सोडावें लागतें. मंत्री काँग्रेसच्या सभागृहांत उपस्थित राहूं शकत नाहीत व त्यांना सभागृहापुढे भाषण करतां येत नाही. लेखी प्रतिवृत्तें मात्र पाठविता येतात. मंत्र्यांना काँग्रेस मध्यें बसण्याची व भाषण करण्याची परवानगी द्यावी अशी विचारसरणी मधून मधून पुढे येत असते. तसा प्रयत्नहि करण्यांत आला. पण काँग्रेसने परवानगी देण्याला नकार दिला. परवानगी देण्याचा अधिकार काँग्रेसला आहे. मात्र काँग्रेस मंत्र्यांना मताधिकार देऊं शकत नाही.

मंत्री काँग्रेसला जबाबदार नसतात. काँग्रेस मंत्र्यावर अविश्वास प्रगट करून त्यांना पदच्युत करूं शकत नाही. अध्यक्ष व मंत्री यांच्या मध्यें काय विचार-विनिमय झाला, मंत्र्यांनी अध्यक्षाला कोणता सल्ला दिला वगैरे प्रश्न काँग्रेस विचारूं शकत नाही. अध्यक्ष जॅक्सन याच्या पहिल्या कारकीर्दींत अध्यक्षाने मंत्री-मंडळाच्या बैठकींत वाचलेल्या एका कागदाची मागणी सिनेटने केली होती. पण अध्यक्षाने काँग्रेसला तसा अधिकार नाही म्हणून सांगितलें. तेव्हां पासून काँग्रेसने मंत्रिमंडळाला जबाबदार धरण्याचा प्रयत्न पुन्हा केला नाही.

मंत्रिमंडळाच्या बैठकी :—मंत्रिमंडळाच्या बैठकी आठवड्यांतून दोन वेळां (मंगळवारीं व शुक्रवारीं) व्हाइट हाउस मध्यें भरतात. या शिवाय अध्यक्षाच्या मर्जीनुसार जादा बैठकी भरूं शकतात. एका मोठ्या टेबला भोवती सर्व सभासद बसतात. मध्यभागी अध्यक्ष बसतो. त्याच्या उजवीकडे स्टेट सेक्रेटरी,

डावीकडे ट्रेझरीचा सेक्रेटरी आणि या प्रमाणे ज्येष्ठानुक्रमाने मंत्री बसतात. बैठकी गुप्त स्वरूपाच्या असतात. कामकाजाचें कोणत्याहि प्रकारचें टिपण ठेवलें जात नाही. बैठकींत काय झालें, मंत्र्यांनी कोणता सल्ला दिला, अध्यक्षाने तो मानला किंवा नाही, कांहीच कळूं शकत नाही. कांही जाहीर करायचें असल्यास अध्यक्ष स्वत:च्या नांवें जाहीर करतो. मंत्रिमंडळाचा निर्णय म्हणून जाहीर करण्यांत येत नाही.

मंत्रिमंडळाच्या बैठकी समोर काय ठेवावें हें अध्यक्ष ठरवतो. अगदी महत्वाचा विषय देखील, त्याची इच्छा नसल्यास, अध्यक्ष बैठकी पुढे ठेवीत नाही. अध्यक्ष विल्सनच्या मंत्रिमंडळांत अंतर्गत व्यवहार खात्याचा मंत्री असलेल्या फ्रँक्लिन लेन याने असें लिहून ठेवलें आहे की मंत्रिमंडळाच्या बैठकींत महत्वाचा एकहि विषय न येता केवळ युद्धाच्या रम्य वार्ता सांगण्यांत वेळ दवडला.[१] कोणत्याहि प्रश्नावर मतदान घेण्यांत येत नाही. कारण अध्यक्षाचें एक मत बाकीच्या सर्व मताना रद्द करूं शकते. अब्राहम लिंकन विषयीं सांगतात की एका गंभीर विषयावरील वादविवादाच्या शेवटी त्याने समारोप केला, 'सात नाही, एक होय, एकाचा विजय झाला.'[२] म्हणजे त्याच्याच मता प्रमाणें निर्णय ठरला.

परंतु मंत्रिमंडळाच्या बैठकींचा निश्चितच कांही उययोग होतो. निरनिराळ्या खात्यांमध्यें कांही वाद उत्पन्न झाले असल्यास ते नाहीसे करून घेता येतात. कांही प्रश्नावर चर्चा होते. अध्यक्षाला मंत्र्यांचे विचार समजतात. त्यांचा कांहीतरी प्रभाव पडतोच.

मंत्रिमंडळाचीं कार्यें :—मंत्रिमंडळाचीं कार्यें दोन प्रकारचीं आहेत : सल्ला देण्याचें कार्य व प्रशासनाचें कार्य.

सल्ला देण्याचें कार्य सामुदायिक रीत्या मंत्रिमंडळ या नात्याने करण्यांत येतें. पूर्वी वर्णन केल्या प्रमाणें अध्यक्ष मंत्रिमंडळाच्या बैठकी बोलावतो व एखाद्या प्रश्नावर मंत्र्यांचा सल्ला घेतो. सल्ला घेणें किंवा न घेणें, घेतल्यास तो मानणें किंवा न मानणें, अध्यक्षाच्या मर्जीवर अवलंबून असतें. तसेंच धोरण ठरविण्याच्या बाबतींत मंत्रिमंडळाला कांहीच अधिकार नाहीत. स्वत: अध्यक्षच धोरण ठरवितो व निर्णय घेतो. म्हणून मंत्रिमंडळ म्हणून करावयाचीं कार्यें फारशी महत्वाचीं नाहीत.

१—चार्ल्स बिअड : "American Government and Politics" P. 168

2—"Seven nays, one aye, the ayes have it."

प्रशासनाचीं म्हणून जीं कार्यें मंत्र्यांना करावीं लागतात तीच खरीं महत्वाचीं आहेत. हीं कार्यें व्यक्तिशः करायचीं असतात. प्रत्येक मंत्री एका खात्याचा प्रमुख असतो. त्या खात्याचा कारभार चालविण्याची जबाबदारी त्याच्यावर असते. आपल्या कामासाठी प्रत्येक मंत्री अध्यक्षाला जवाबदार असला तरी त्याला पुष्कळच स्वातंत्र्य असतें. एका माजी ट्रेझरी सेक्रेटरीने (जॉन शेरमन) तर अध्यक्ष मंत्र्यांच्या कायद्याने दिलेल्या कार्यांत ढवळाढवळ करूं शकत नाही असें म्हंटलें आहे. अध्यक्ष त्याला पदच्युत करूं शकतो पण त्याच्या खात्यांतर्गत व्यवहारावर नियंत्रण घालूं शकत ताही.[१] हें मत अर्थात् तितकेसें बरोबर नाही.

खात्याचा प्रमुख या नात्याने मंत्र्याला बरेच अधिकार आहेत. खात्यांतील कांही कर्मचाऱ्यांची व अधिकाऱ्यांची तो नेमणूक करतो. काँग्रेसच्या कायद्यांना स्पष्ट करणारे किंवा कायद्यांना पूरक होतील असे नियम तो करूं शकतो. काँग्रेसला खात्याच्या कामकाजा विषयीं प्रतिवृत्तें पाठवितो. काँग्रेसच्या समित्यांपुढे उपस्थित होऊन आपल्या प्रतिवृत्तांचें स्पष्टीकरण करूं शकतो. विशिष्ट प्रकारचा कायदा काँग्रेसने करावा अशी मागणी व तसा प्रयन्न करूं शकतो. कांही खात्यांच्या प्रमुखांना न्यायदानाचें कार्यहि करावें लागतें. स्थलांतर, वाहतूक, टपाल, शेती, उद्योगधंदे आणि कर आकारणी वगैरेंच्या बाबतींत खाते प्रमखांना चौकशी करून निर्णय देण्याचा अधिकार देण्यांत आला आहे.

मंत्रिमंडळाचें स्थान :—अमेरिकेंत मंत्रिमंडळाला, ब्रिटिश मंत्रिमंडळा सारखें, महत्वाचें स्थान नाही. इंग्लंडांतील मंत्रिमंडळ नष्ट केल्यास शासनयंत्रच बंद पडेल. अमेरिकेंत तसें कांही होणार नाही. अमेरिकेंतील मंत्रिमंडळाला राजकारणांत विशेष स्थान नाही. खात्यांचे प्रमुख म्हणून शासकीय क्षेत्रांत मंत्र्यांना वरिष्ठ स्थान आहे. पण राज्याचें धोरण ठरविणारे किंवा राज्याला मार्गदर्शन करणारे म्हणून त्यांना कांही स्थान नाही. एखाद्या मंत्र्याला अध्यक्षाशी असलेल्या त्याच्या वैयक्तिक संबंधामुळे राजकारणांत महत्व प्राप्त हीऊं शकतें. जसें अध्यक्ष आयसनहॉवरच्या कारकीर्दींत स्टेट सेक्रेटरी जॉन फॉस्टर डल्लेस याला प्राप्त झालें होतें. पण मंत्रिमंडळ या नात्याने असें स्थान अमेरिकेंत मंत्र्यांना मिळत नाही.

प्रशासन

अध्यक्ष व मंत्रिमंडळ हे प्रमुख शासनाधिकारी असले तरी केवळ त्यांच्यानेच राज्यकारभार चालणें शक्य नाही. अनेक लहान मोठ्या अधिकाऱ्यांची व

१—चार्ल्स बिअर्ड : "American Government and Politics" P. 233

कचेऱ्यांची आवश्यकता आहे. संविधानांत फक्त खाते प्रमुखांचा उल्लेख आहे. खात्यांविषयींहि विशेष कांही सांगितलेलें नाही. अशा परिस्थितींत काँग्रेसने शासनाचीं साधनें निर्माण करण्याचीं जबाबदारी आपल्यावर घेतली व अशीं शेकडों साधनें अध्यक्षाला उपलब्ध करून दिलीं.

आज अमेरिकेचें प्रशासन नऊ खातीं, वीस सरकारी प्रमंडलें, पन्नास किंवा अधिक स्वतंत्र संस्था, आणि २००० व्यूरोज्, डिव्हिजन्स, शाखा, कचेऱ्या व इतर पोट विभाग यांच्या द्वारां चालतें.[1]

प्रत्येक विभागाचा प्रमुख एक सेक्रेटरी असतो. त्याच्या मदतीसाठी एक अंडर सेक्रेटरी व कांही असिस्टंट सेक्रेटरी असतात. खात्यांचे पोटविभाग पाडण्यांत येतात. त्यांत ब्यूरो, डिव्हिजन, ब्रँच, सेक्शन व फिल्ड स्टेशन असा क्रम असतो. खात्यांच्या बाहेर सरकारी प्रमंडलें (Government Coroprations) आहेत. ते स्वतंत्रपणें काम करतात. त्यांच्याहूनहि जास्त स्वतंत्र असलेल्या संस्था आहेत. त्यांना 'रेग्युलेटरी कमिशन' म्हणतात. ह्या अध्यक्षाच्या नियंत्रणा पासून जवळ जवळ स्वतंत्र असतात. काँग्रेस सुद्धा त्यांच्या दैनंदिन कामकाजावर नियंत्रण ठेवूं शकत नाही. या संस्था व्यतिरिक्तहि शासनाचीं आणखी कांही साधनें आहेत. व्हेटरन्स ॲडमिनिस्ट्रेशन व फेडरल सिक्युरिटी एजन्सी या दोन संस्थांना खात्याचा दर्जा नाही. पण त्यांचे प्रमुख प्रत्यक्षपणें अध्यक्षालाच जवाबदार आहेत. एकंदरीने अमेरिकेंतील शासनयंत्रणा अतिशय गुंतागुंतीची व सुसूत्रता नसलेली अशी आहे.

मुल्की नोकरवर्ग :--संघसरकारच्या स्थायीं नोकरवर्गाची संख्या तीस लक्षाच्या जवळपास आहे. यांपैकी ऐंशी टक्के नोकरांची नियुक्ति निश्चित कायद्यानुसार करण्यांत येते. वाकीच्यांची सेवा राजकीय स्वरूपाची असते.

प्रारंभी सर्व नोकरवर्ग अस्थायी स्वरूपाचा होता. त्यांच्या नेमणुकीचे निश्चित कांही नियम नव्हते. ज्या पक्षाचा अध्यक्ष निवडून येईल त्या पक्षांतील लोकांना नोकऱ्या द्यावयाच्या अशी पद्धत होती. अँड्यू जॅक्सन हा १८२९ मध्यें अध्यक्ष झाला व त्याने उघडपणें पक्षपाती धोरणाचा पुरस्कार व अंमलवजावणी केलीं. आपल्या कारकीर्दीच्या पहिल्याच वर्षीं त्याने पूर्वीच्या ७०० कर्मचाऱ्यांना पदच्युत केलें. त्याच्याच एका समर्थकाने--सिनेटर विल्यम् मर्सीने--'विजेत्याच्या मालकीची सर्व लूट होते' (To the victors belong the spoils) असें घोष वाक्य १८३२ मध्यें लोकापुढे ठेवलें. आणि तें सर्वांनी मान्य केलें. तेव्हांपासून नवा अध्यक्ष अधिकारावर येताच पूर्वीच्या सर्व नोकरांना पदच्युत करून नव्या

1—Burns and Pelatson : "Government by the People." P. 515

नेमणुका करण्याची पद्धत रूढ झाली. याला स्पॉइल्स सिस्टम (Spoils System) हें नांव मिळालें. ह्या पद्धतिमुळे नोकरवर्गाचें अध.पतन झालें. वशीलेबाजीला ऊत आला. अध्यक्षाला काँग्रेसच्या सभासदांना आपल्या पक्षांतील लोकांना निरनिराळ्या ठिकाणीं नेमावयाचें येवढें एकच काम उरलें. या पद्धतींतील दोष सर्वांना दिसत होते. तरी पक्षनेते तिकडे दुर्लक्ष करीत असत. कांही लोकांनी मात्र ही पद्धत बदलावी म्हणून प्रयत्न सुरू केला. १८८१ मध्यें अध्यक्ष गारफील्ड याचा एका माणसाने, त्याला हवी ती नोकरी अध्यक्षाने दिली नाही म्हणून, खून केला. या घटनेने मात्र सारा देश हादरला. दोन्ही पक्षांचे पुढारी एकत्र आले व त्यांनी स्पॉइल्स सिस्टम नष्ट करण्याचा निर्णय घेतला. त्यानुसार १८३३ मध्यें काँग्रेसने पहिला सिव्हिल सर्व्हिसचा कायदा केला. तो पेंडल्टन ॲक्ट (Pendleton Aet) म्हणून प्रसिद्ध आहे. या कायद्याने कांहीं नोकऱ्यांचें वर्गीकरण करून त्या स्थायी स्वरूपाच्या केल्या व एक सिव्हिल सर्व्हिस कमिशन स्थापन करून तिच्याकडे नोकरांची निवड करण्याचें कार्य सोपविलें. प्रारंभी फक्त १४००० जागांना हा नियम लागूं होता. मग हळूहळू काँग्रेसच्या कायद्यांनी व अध्यक्षाच्या आज्ञापत्रांनी क्रमशः सर्व नोकऱ्यांचा समावेश या वर्गांत करण्यांत आला. १९४० मध्यें टॅम्सपेक ॲक्ट नांवाचा कायदा करून काँग्रेसने ही पद्धत जवळ जवळ पूर्णत्वाला नेली.

सध्या शेकडा ऐंशी जागा स्पर्धा परीक्षेच्या द्वारां भरल्या जातात. नोकरवर्गाच्या नेमणुकीचे, वेतनाचे, बढतीचे व निवृत्तीचे नियम करण्यांत आले आहेत. तीन सभासद असलेले सिव्हिल सर्व्हिस कमिशन परीक्षा घेऊन उमेदवारांची शिफारस करते व खात्यांचे प्रमुख त्या उमेदवारांतून निवड करून नेमणुका करतात. अशा रीतीने सिनेटच्या संमतीने अध्यक्षाने भरावयाचीं पदें सोडल्यास बाकीच्या बहुतांश जागांना स्थायी स्वरूप देण्यांत आलें आहे. तरी इंग्लंडांत ज्या प्रकारची निर्दोष पद्धत आहे तशी अमेरिकेंत नाही.

१९२३ मध्यें मुल्की नोकरांचे पांच वर्ग करण्यांत आले होते--व्यावसायिक व वैज्ञानिक, उपव्यावसायिक, लिपिक–शासकीय व आर्थिक, कला संरक्षण व तुरुंग, आणि लिपिक–तांत्रिक. १९४९ मध्यें हें वर्गीकरण रद्द करण्यांत आलें. पहिल्या तीन वर्गांचा मिळून एकच 'जनरल शेड्यूल' म्हणून वर्ग करण्यांत आला आहे व शेवटच्या दोन वर्गांचा मिळून 'क्रॅफ्ट, प्रोटेक्टिव्ह व कस्टोडिअन शेड्यूल' असा एक वर्ग करण्यांत आला आहे पहिल्या वर्गांत १८ श्रेणी व दुसऱ्या वर्गांत १० श्रेणी आहेत. हें वर्गीकरणहि समाधानकारक व अंतिम आहे असें म्हणता येत नाही. प्रशासनाच्या पुनर्घटनेचा विचार अजूनहि चालूंच आहे.

५ : : : काँग्रेस

अमेरिकेच्या संविधानाने द्विगृही कायदेमंडळ स्थापन केलें आहे. त्याला काँग्रेस असें नांव आहे. घटनापरिषदेंत द्विगृही काँग्रेस स्थापन करण्याच्या प्रश्नावर तावडतोब एकमत झालें. राज्यसंघाच्या घटनेनुसार काँग्रेसचें एकच सभागृह होतें. त्याचा फारसा चांगला अनुभव आला नव्हता. शिवाय एकाच सभागृहाच्या हातीं सर्व सत्ता केंद्रित करणेहि घटनाकारांना प्रशस्त वाटत नव्हतें. राष्ट्राच्या स्थैर्याच्या दृष्टीनेहि द्वितीय सभागृह आवश्यक आहे असें त्यांचें मत होतें. केवळ लोकमताच्या लाटेवर वाहात जाणाऱ्या प्रथम सभागृहावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी द्वितीय सभागृहाची त्यांना आवश्यकता वाटत होती. इंग्लंडच्या पार्लमेंटचें अनुकरण करण्याची प्रवृत्तीहि कांही प्रमाणांत होती असें म्हणावयास हरकत नाही. या सर्व कारणांमुळे अमेरिकन घटनाकारांनी द्विसदनात्मक काँग्रेसची स्थापना केली. दोन सभागृहां पैकी वरिष्ठ किंवा द्वितीय सभागृहाचें नांव सिनेट (Senate) व कनिष्ठ किंवा प्रथम सभागृहाचें नांव हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हज् (House of Representatives) असें आहे.

काँग्रेसच्या दोन सभागृहां पैकी सिनेट हे राज्यांचें प्रतिनिधित्व करतें व हाउस लोकांचें. मात्र दोन्ही सभागृहांची निवडणूक प्रत्यक्ष पद्धतीने लोकच करतात. म्हणून मताधिकारा संबंधी आधी माहिती करून घेणे आवश्यक आहे.

मताधिकाराचें स्वरूप

अमेरिकेंत मताधिकाराचा राष्ट्रीय कायदा नाही, व एकच पद्धत नाही. संविधान तयार करतांना ह्या प्रश्नावर एकमत होणे शक्य नव्हतें म्हणून घटनाकारांनी तो प्रश्न राज्यांवरच सोपविला. "राज्यांतील कायदेमंडळाच्या ज्या सभागृहांत जास्त सभासद असतील त्या सभागृहाच्या निवडणुकींत ज्यांना मताधिकार राहील त्यांना काँग्रेसच्या निवडणुकींत मताधिकार राहावा' येवढाच उल्लेख या बाबतींत संविधानांत करण्यांत आला आहे. प्रत्येक राज्यांत मताधिकारचे कायदे निराळे होते. त्यांत फरक करण्याला तीं तयार नव्हतीं. अशा परिस्थितींत राज्यांच्या मर्जीवरच तो प्रश्न सोपविणे हाच एक मार्ग होता. तोच घटनाकारांनी स्वीकारला.

प्रत्येक राज्य आपले मताधिकाराचे कायदे आपल्या मर्जीनुसार बनविण्याला स्वतंत्र आहे. प्रारंभी बहुतेक राज्यांत सांपत्तिक योग्यतेची अट होती. फक्त पुरुषांनाच मताधिकार होता. १८१५ पासून यादवी युद्धा पर्यंतच्या काळांत सांपत्तिक अट हळूहळू काढून टाकण्यांत आली. परकीयांनाहि, त्यांनी नागरिक होण्याचा मानस व्यक्त करताच, बऱ्याच राज्यांत मताधिकार मिळाला. कांही राज्यांत परकीयांना वगळण्यासाठी शैक्षणिक अट घालण्यांत आली. मात्र १८६० पर्यंत बहुतेक सर्व राज्यांत गोऱ्या पुरुषांना प्रौढमताधिकार प्राप्त झाला होता.

१८७० मध्यें संविधानांत पंधरावी दुरुस्ती करण्यांत आली व कुणालाहि 'वंश, वर्ग किंवा पूर्व दास्यत्व या कारणांनी मताधिकार नाकारण्यांत येऊं नये' असें बंधन घालण्यांत आलें. यादवी युद्धा नंतर स्वतंत्र झालेल्या नीग्रोंना मताधिकार नाकारण्यांत येऊं नये म्हणून ही दुरुस्ती करण्यांत आली होती. पण दक्षिणे कडील राज्यांना नीग्रोंना समान मताधिकार देणे परवडण्या सारखें नव्हतें. दक्षिणे कडील राज्यांत नीग्रोंची बरीच मोठी संख्या होती. त्यामुळे अनेक अपात्र लोक कायदेमंडळांत निवडून आले. म्हणून त्या राज्यांनी पंधराव्या दुरुस्तीच्या कक्षेंत राहून नीग्रोंना मताधिकारा पासून वंचित करण्याचे मार्ग शोधायला प्रारंभ केला. प्रारंभी दहशतीच्या मार्गाने त्यांना मतदाना पासून परावृत्त करण्याचा प्रयत्न करण्यांत आला. पण मग कायदेशीर मार्ग शोधून काढण्यांत आले. संविधानांत करण्यांत आलेल्या दुरुस्तींत नीग्रोंना मताधिकार द्यावा असें म्हंटलें नाही. वंश, वर्ण व पूर्वदास्यत्व या कारणास्तव मताधिकार नाकारूं नये असें म्हंटलें आहे. इतर अटी घातल्या तर चालूं शकतें. म्हणून निरनिराळ्या राज्यांनीं नीग्रो वगळले जातील अशा अटी घातल्या. १८९० मध्यें मिसिसिपी राज्याने या बाबतींत पुढाकार घेतला. मताधिकाराला पात्र ठरण्यासाठी राज्यांत कमीत कमी दोन वर्षे वास्तव्य केलें पाहिजे, ज्या निर्वाचनक्षेत्रांत मत द्यायचें असेल तिथे कमीत कमी एक वर्ष राहिलें पाहिजे, सर्व कर भरलेले असले पाहिजेत व राज्याच्या संविधानाचा कोणताहि भाग वाचता आला पाहिजे किंवा वाचून दाखविल्यास त्याचा अर्थ सांगता आला पाहिजे, अशा अटी सविधानांत घातल्या. बहुतेक नीग्रोंना त्या पूर्ण करणें शक्य नसल्याने ते मताधिकारा पासून वंचित झाले. बहुतेक राज्यांनी अशाच अटी घातल्या. त्यामुळे बरेच गोरेहि मताधिकारा पासून वंचित झाले. त्यांचा बचाव करण्या करिता तथाकथित 'ग्रँड-फादर क्लॉजेस्' संविधानांत घालण्यांत आले. त्यानुसार १ जानेवारी १८६७ रोजी ज्यांचें पूर्वज मताधिकाराला पात्र होते त्यांनाच मताधिकार देण्यांत आला. त्या तारखेला कोणीहि नीग्रो मताधिकाराला पात्र नव्हता. म्हणून त्यांच्या वंशजालाहि तो मिळाला नाही. पुढे सुप्रिम कोर्टाने असे नियम रद्द केले. मग राज्यांनी पक्षांच्या

निवडणुकींत नीग्रोंना दूर ठेवणारे नियम केले. तेहि १९४४ मध्यें सुप्रिम कोर्टाने रद्द केले. पण हा झगडा अद्याप चालूंच आहे. नीग्रोंच्या मताधिकाराचा प्रश्न सुटला नाही. संविधानाने त्यांना अधिकार नाकारला नाही, पण दिलाहि नाही. राज्यें त्यांना मताधिकार देऊं इच्छित नाहीत. राज्यें व सुप्रिम कोर्ट यांच्यांत रस्सीखेच चालूं आहे.

स्त्रियांच्या मताधिकाराचा प्रश्नहि बरेच दिवस चिघळत राहिला. १८६९ मध्यें व्योमिंग राज्यांत स्त्रियांना प्रथम पुरुषांच्या बरोबरीने मताधिकार मिळाला. मग आणखी तीन-चार राज्यांत तो मिळाला. १९०६ मध्यें चळवळीला जोर चढला. शेवटी १९२० मध्यें संविधानांत एकोणिसावी दुरुस्ती करण्यांत आली व त्या दुरुस्तीने 'लिंगभेदामुळे कुणालाहि मताधिकार नाकारूं नये' असें ठरविलें. त्या नुसार स्त्रियांना पुरुषांच्या बरोबरीने मताधिकार देण्यांत आला.

सध्याची परिस्थिति अशी आहे. मताधिकाराचा राष्ट्रीय कायदा नाही. पण पंधराव्या व एकोणिसाव्या दुरुस्त्यांनी कांही राष्ट्रीय स्वरूपाचीं बंधनें राज्यांवर घातलीं आहेत. बहुतेक राज्यांनी सार्वत्रिक मताधिकाराचें तत्त्व मान्य केलें आहे. जॉर्जिया खेरीज करून इतर सर्व राज्यांत २१ किंवा अधिक वर्षें वयाच्या स्त्रियांना व पुरुषांना मताधिकार देण्यांत आला आहे. जॉर्जियांत १९४७ पासून आवश्यक वयाची मर्यादा १८ ठरविण्यांत आली आहे. मताधिकार प्राप्त होण्यासाठी नागरिक असणें आवश्यक आहे. तसेंच ज्या राज्यांत मत द्यायचें असेल त्या राज्यांत कमीत कमी एका वर्षापासून वास्तव केलें असणें, व ज्या निर्वाचनक्षेत्रांत मत द्यायचें असेल तिथे कांही काळ राहाणे आवश्यक आहे. नीग्रोंना नीग्रो म्हणून मताधिकार नाकारता येत नाही. पण त्यांना शक्यतों त्या पासून वंचित करण्याचा (विशेषत: दक्षिणी राज्यांत) प्रयत्न केला जातो.

सिनेट

सिनेट काँग्रेसचें द्वितीय सभागृह आहे. घटनापरिषदेंत सर्वप्रथम तडजोड कोणती झाली असेल तर ती सिनेट मधील प्रतिनिधित्वाच्या प्रश्नावर. लहान राज्यांना मोठ्या राज्यांच्या बहुमताची भीति वाटत होती. म्हणून त्यांना सिनेटमध्यें समान प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे. यालाच सांघिक तत्व म्हणतात. संघराज्यांतील कायदेमंडळाच्या द्वितीय सभागृहांत घटकराज्यांना समान प्रतिनिधित्व देणे म्हणजे त्या सभागृहाची सांघिक तत्वावर रचना करणे होय. अमेरिकेचें उदाहरण पुढे अनेक संघराज्यांनी गिरविलें. भारताच्या घटनेंत मात्र अशी तरतूद नाही.

प्रत्येक राज्याला सिनेटमध्यें दोन जागा देण्यांत आल्या आहेत. त्या राज्याची लोकसंख्या अथवा प्रदेश यांचा विचार न करता हें प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे. दीड कोटि लोकसंख्या असलेलें न्यू यार्क राज्य व दीड लक्ष लोकसंख्या असलेलें नेवाडा राज्य या दृष्टीने सारखेंच. दोन्ही राज्यें दोनच प्रतिनिधि पाठवतात. यामुळे कांही लहान राज्यें एकत्र झालीं तर कोणत्याहि प्रश्नाला यशस्वी विरोध करूं शकतात. आणि एकूण लोकसंख्येच्या एकपंचमांशच लोकसंख्या होईल अशा राज्यांचें सिनेटमध्यें बहुमत होऊं शकतें. लोकतंत्राच्या दृष्टीने हा दोष आहे. राजकीय दृष्टीने मात्र लहान राज्यांचा यांत फायदा आहे. हाउसमध्यें मोठ्या राज्यांचें बहुमत असणार. पण सिनेटमध्यें तें नसल्यामुळे मोठीं राज्यें केवळ लोकसंख्येच्या बळावर कांही करूं शकत नाहीत. सिनेटमध्यें राज्यांना असलेलें समान प्रतिनिधित्व कायम स्वरूपाचें आहे. प्रत्येक राज्याच्या संमति शिवाय तें बदलता येत नाही. आणि अशी संमति राज्यें देणार नाहीत.

सिनेट मधील सभासदांची संख्या राज्यांच्या संख्येवर अवलंबून असल्यामुळे राज्यांच्या संख्येंत वाढ झाली तसतशी सभासदांच्या संख्येंतहि वाढ झाली. १७८९ मध्यें २६ सभासद होते. आज त्यांची संख्या १०० आहे.

निवडणूक:–संविधानांतील मूळ योजनेनुसार सिनेटर्सची निवड अप्रत्यक्ष रीत्या होत असे. राज्यांतील कायदेमंडळांनी सिनेटर्सची निवडणूक करावी असें ठरविण्यांत आलें होतें. कायदे मंडळांनी निवडणूक केल्यास योग्य व्यक्ति निवडल्या जातील, वक्तृत्वाच्या बळावर कोणी निवडला जाऊं शकणार नाही, व एक प्रकारें राज्यांतील कायदेमंडळाच्या अस्तित्वाची हमी दिल्या सारखें होईल, अशा विचारांनी सिनेटर्सची निवडणूक अप्रत्यक्ष रीत्या करावी अशी तरतूद करण्यांत आली होती. पण त्यांत कांही दोष उत्पन्न झाले. लाचलुचपतीचे प्रकार सुरूं झाले. कायदेमंडळाला त्या कामांत फार वेळ खर्चावा लागूं लागला. आणि सिनेटर्सची निवड वेळेवर न झाल्यामुळे राज्यांच्या सिनेट मधील जागा बराच काळपर्यंत रिकाम्या पडूं लागल्या. एकोणिसाव्या शतकाच्या शेवटी निवडणुकीची पद्धत बदलावी अशी चळवळ सुरू झाली. व शेवटी १९१३ मध्यें सतरावी दुरुस्ती करण्यांत येऊन सिनेटच्या निवडणुकीची पद्धत प्रत्यक्ष स्वरूपाची करण्यांत आली. आता प्रत्येक राज्यांतील सर्वसामान्य मतदार आपल्या दोन सिनेटर्सची निवड करतात. निवडणुकीच्या पद्धतींत बदल करण्यांत आल्यामुळे सिनेटर्सच्या दर्जांत कांही फरक पडला नाही असें निरीक्षकांचें मत आहे.

कार्यकाल:–सिनेटर्सची निवडणूक सहा वर्षांसाठी करण्यांत येते. सिनेट स्थायी सभागृह आहे. त्याचें कधीहि विसर्जन होत नाही. सिनेटर्सच्या निवडणुकीचा

क्रम असा ठेवण्यांत आला आहे की दर दोन वर्षांनी एकतृतियांश सिनेटर्स निवृत्त व्हावेत व तेवढ्याच जागांसाठी निवडणूक व्हावी. कोणत्याहि राज्याचे दोन्ही सिनेटर्स एकाच वर्षीं निवृत्त होत नाहीत. १७८९ मध्यें पहिल्या सिनेटची निवड झाली, त्यावेळीं सिनेटर्सचे तीन गट पाडण्यांत आले. एका गटांतील सिनेटर्सनी दोन वर्षा नंतर, दुसऱ्या गटांतील सिनेटर्सनी चार वर्षां नंतर व तिसऱ्या गटांतील सिनेटर्सनी सहा वर्षां नंतर निवृत्त व्हावें असें ठरवण्यांत आलें. तोच क्रम अद्याप चालूं आहे. पहिल्या सिनेट मधील कांही सिनेटर्स वगळ्यास प्रत्येक सिनेटरला व्यक्तिशः सहा वर्षांचा कार्यकाल मिळतो, पण दर दोन वर्षांनी सिनेटचें अंशतः नवीनीकरणहि होतें. या पद्धतींत सातत्याचा व लोकमतानुवर्तित्वाचा असे दोन्ही फायदे मिळतात. या पद्धतीचें अनुकरण भारतासह अनेक राज्यांनी केलें आहे. सिनेटच्या सभासदांना आपल्या जागेचा राजिनामा देता येतो.

योग्यता :--संविधानाने सिनेटचा सभासद होण्याला योग्य ठरण्यासाठी कांही अटी ठरविल्या आहेत. सभासदाचें वय कमीत कमी ३० वर्षाचें असावें, तो अमेरिकेचा कमीत कमी ९ वर्षां पासून नागरिक असावा. आणि ज्या राज्याचें प्रतिनिधित्व करावयाचें असेल त्या राज्याचा रहिवाशी असावा. या अटी पूर्ण करणाराच सिनेटचा सभासद होण्यास पात्र ठरूं शकतो. संघसरकारच्या सर्व नोकरांना सिनेटचा सभासद होण्यास संविधानाने अयोग्य ठरविलें आहे. सरकारी नोकरी सोडल्यास सिनेटचा सभासद होता येतें

संविधानाने ठरविलेल्या वरील अटीं खेरीज आणखी कांही अटी काँग्रेस घालूं शकते काय ? हा प्रश्न अमेरिकेच्या घटनापंडिता मध्यें बराच चर्चिला जातो. दोन्ही सभागृहांनी प्रसंगीं निरनिराळी कृति केली आहे. १९०३ मध्यें रीड स्मूट हा सिनेटर निवडला गेला होता. त्याच्या पात्रते संबंधीं वाद उत्पन्न झाला असता सिनेटने असा निर्णय दिला की संविधानाने ठरविलेल्या अटी पूर्ण करणाराला सभागृहांत त्याची जागा नाकारता येणार नाही, पण नंतर तो अपात्र आहे म्हणून त्याला घालवून देता येईल. १९२८ मध्यें मात्र सिनेटने उलट कृति केली. दोघा सिनेटर्सनी आपल्या निवडणुकींत खूपच खर्च केला म्हणून त्यांना अपात्र ठरवून त्यांची जागा त्यांना घेऊं दिली नाही. पुन्हा १९४१ मध्यें सिनेटने आपल्या १९०३ च्या निर्णया प्रमाणें वर्तन केलें. नॉर्थ डकोटाच्या विल्यम लांजरला त्याच्यावर अपात्रतेचा आरोप असतांनाहि सभागृहांत जागा घेऊं दिली. अशा रीतीने या बाबतींत निश्चित कांही ठरलेलें नाही.

पदाधिकारी :--सिनेटला आपल्या अध्यक्षाची निवड करण्याचें स्वातंत्र्य नाही. संविधानाने अमेरिकेच्या उपाध्यक्षाला सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष केलें

आहे. मात्र सिनेट एक उपाध्यक्ष (**president pro tempore**) निवडते. अध्यक्षाच्या अनुपस्थितींत तो कार्य करतो. अध्यक्ष हा संघराज्याचा उपाध्यक्ष असल्यामुळे सिनेटचा सभासद नसतो. त्याला कांही विशेष अधिकारहि नसतात. सभागृहांत शांतता राखणें, वक्त्यांना मान्यता देणें, कोणत्याहि प्रश्नावर निर्णय देणें, प्रश्न मताला टाकणें व निकाल जाहीर करणें इत्यादि कार्यें त्याला करावीं लागतात. तो सिनेटचा सभासद नसल्यामुळे चर्चेंत भाग घेत नाही व सामान्य मत देत नाही. पण समान मतें पडल्यास त्याला निर्णायक मत देता येतें. असा प्रसंग बहुधा उद्भवत नाही. सिनेटचा अध्यक्ष म्हणून त्याला वार्षिक ४०,००० डॉलर्स वेतन मिळतें. सिनेटचा उपाध्यक्ष मात्र सिनेटचा सभासद असल्यामुळे तो अध्यक्षस्थानी असेल तेव्हां सामान्य मत देऊं शकतो, मात्र त्याला निर्णायक मत देण्याचा अधिकार नाही. अध्यक्षाचें कार्य करीत असतांना त्याला अध्यक्षाचें वेतन मिळतें.

गणसंख्या :—कोणतेंहि कामकाज कायदेशीर ठरण्यासाठी अर्ध्याहून अधिक सभासद उपस्थित असले पाहिजेत. गणसंख्या पूर्ण न झाल्यास सिनेट सभा स्थगित करूं शकते. व अनुपस्थित सभासदांना उपस्थित होण्याला भाग पाडूं शकते.

अधिकार व कार्यें :—सिनेट काँग्रेसचें द्वितीय सभागृह आहे. पण इतर राज्यांतील द्वितीय सभागृहा प्रमाणें त्याचा दर्जा गौण नाही. तें प्रथम सभागृहाच्या बरोबरीचें आहे. सर्व अधिकार हाउसच्या बरोबरीने वापरूं शकते. कांही बाबतींत सिनेटला हाउस पेक्षा जास्त अधिकार आहेत. सिनेटच्या अधिकारांचें पुढील प्रमाणें वर्गीकरण करतां येईल—(१) कायदेविषयक अधिकार, (२) अर्थविषयक अधिकार, (३) इतर अधिकार, आणि (३) खास अधिकार.

(१) कायदेविषयक अधिकार :—कायदे करण्याच्या क्षेत्रांत सिनेटला हाउसच्या बरोबरीचे अधिकार आहेत. कोणत्याहि विधेयकाचा प्रारंभ सिनेट मध्यें होऊं शकतो. सिनेटच्या संमति शिवाय कोणतेंहि विधेयक कायदा बनू शकत नाही. इंग्लंडच्या हाउस ऑफ् लॉर्ड्स प्रमाणें केवळ एक वर्ष विधेयक अडवून ठेवण्याचेच अधिकार सिनेटला नसून तें पूर्णपणें रद्द करण्याचे अधिकार आहेत. काँग्रेसचा कायदे करण्याच्या कार्याचा इतिहास पाहिल्यास सिनेटनेच महत्वाच्या विधेयकांचा प्रारंभ केला होता असें दिसेल.

(२) अर्थविषयक अधिकार :—आर्थिक क्षेत्रांतहि सिनेटला समान दर्जाचे अधिकार आहेत. फक्त कर बसविण्या संबंधीच्या विधेयकाचा (**Revenue bill**) प्रारंभ सिनेट मध्यें होऊं शकत नाही. मोठ्या राज्यांच्या मागणी वरून असें बंधन संविधानांत घालण्यांत आलें आहे. पण अशा विधेयकांत बदल करण्याचा

अधिकार सिनेटला आहे. कधी कधी शीर्षका विषयींचें कलम वगळून बाकीचे संपूर्ण विधेयक सिनेट बदलते. आणि सिनेटच्या संमति शिवाय त्याचा कायदा बनूंच शकत नाही. शिवाय विनियोग विधेयक किंवा वार्षिक अंदाजपत्रक यांचा प्रारंभ सिनेट मध्यें होऊं नये असें बंधन संविधानाने घातलें नाही. सिनेटची इच्छा असल्यास अशा विधेयकांचा प्रारंभ तें सभागृह करूं शकतें. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स किंवा भारताची राज्यसभा यांना आर्थिक क्षेत्रांत मुळीच अधिकार नाहीत. सिनेटला जवळ जवळ हाउस इतकेच अधिकार याहि क्षेत्रांत आहेत.

(३) **इतर अधिकार** :—कायदे करण्याच्या व आर्थिक बाबींच्या अधिकारा व्यतिरिक्त आणखी कांही अधिकार सिनेटला आहेत. संविधानांत दुरुस्ती करणें, उपाध्यक्षाच्या निवडणुकींत समान मतें पडल्यास त्याची निवड करणें, युद्ध जाहीर करणें, आणि राज्यकारभाराची चौकशी करणें असे कांही अधिकार सिनेटला आहेत. सिनेटच्या चौकशीला फार महत्व असतें. राज्यकारभारावर त्याचा दूरगामी परिणाम होतो.

(४) **खास अधिकार** :—हे अधिकार फक्त सिनेटलाच आहेत; हाउसला नाहीत. हे अधिकार तीन प्रकारचे आहेत—

(अ) अध्यक्षाने केलेल्या महत्वाच्या नेमणुकांना मान्यता देणें. सुप्रिम कोर्टाचे न्यायाधीश, मंत्री, परराष्ट्रांतील वकील व इतर मोठ्या पदांवरील अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका सिनेटच्या संमतीने करावयाच्या असतात. या अधिकारा मुळे सिनेटला शासनावर चांगलेंच नियंत्रण ठेवतां येतें. अध्यक्षाला सिनेटचा कल पाहूनच नेमणुका कराव्या लागतात.

(ब) आंतरराष्ट्रीय तहांना मंजूरी देणें. अध्यक्षाने परराष्ट्रांशी केलेल्या सर्व तहांना सिनेटची दोनतृतियांश बहुमताने मान्यता मिळणें आवश्यक आहे. अशी मान्यता न मिळाल्यास तो तह अमलांत येऊं शकत नाही. १९२० मध्यें अध्यक्ष विल्सनने केलेला व्हर्सायचा तह सिनेटने फेंटाळून लावला व अमेरिकेला राष्ट्रसंघाचा सभासद होऊं दिलें नाही. ह्या अधिकारामुळे आंतरराष्ट्रीय व्यवहारावर सिनेटचें नियंत्रण राहूं शकतें.

(क) महाभियोगाचे सर्व खटले चालविणें. हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह् जने ज्यांच्यावर संविधानांत सांगितल्या प्रमाणें आरोप केले असतील त्या आरोपांची चौकशी सिनेट पुढे होते. आरोप सिद्ध होण्यासाठी दोनतृतियांश बहुमताची आवश्यकता आहे. अध्यक्षा खेरीज इतरांवरील आरोपाची चौकशी चालूं असतांना उपाध्यक्षच अध्यक्षपदीं असतो. अध्यक्षा वरील आरोपाच्या चौकशीच्या वेळीं मात्र सुप्रिम कोर्टाचा सरन्यायाधीश अध्यक्षपदीं असतो. आता पर्यंत १२

अधिकाऱ्यांवर खटले चालविण्यांत आले. त्यांत एक अध्यक्ष व एक सुप्रिम कोर्टाचा न्यायाधीश होते. दोघेहि निर्दोष सुटले. सांधिक न्यायालयाच्या चार न्यायाधिशांवरील आरोप सिद्ध झाले.

सिनेटचें स्थान :—सिनेटला अमेरिकेच्या राजकारणांत व शासनांत फार महत्वाचें स्थान आहे. तें काँग्रेसचें द्वितीय सभागृह आहे, पण दुय्यम दर्जाचें नाही. प्रथम सभागृहा पेक्षाहि जास्त अधिकार सिनेटला आहेत. घटनाकारांच्या अपेक्षे प्रमाणें फक्त निनेटनेच कार्य केलें आहे. त्यांच्या कल्पनेंत असलेली सिनेट प्रत्यक्षांत अवतरली आहे. सिनेटर होणें ही प्रतिष्ठेची वाव आहे. हाउस मधून सिनेट मध्यें जाणें म्हणजे वढती होणें आहे असें समजलें जातें. सर्वजण सिनेट मध्यें जाण्यासाठी उत्सुक असतात. हाउस ऑफ् लॉर्ड्स मध्यें जाण्याला कोणी उत्सुक नसतात हे आपण मागे पाहिलेंच आहे. बाहेरच्या जगांतहि सिनेटचें नांवच ऐकूं येतें. अध्यक्षपदाची वाट सिनेट मधून जाते असें म्हणतात. बरेच सिनेटर्स पुढे अध्यक्ष झाले आहेत. अशा प्रकारें सिनेट जगांतील सर्वात सत्तावान द्वितीय सभागृह आहे.

हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज

हें काँग्रेसचें प्रथम किंवा कनिष्ठ सभागृह आहे. घटनाकारांमध्यें बरेच लोक अशा सभागृहाच्या विरुद्ध होते. पण लोकांनी निवडलेलें एक सभागृह असणे आवश्यक आहे हें मॅडिसन व जेम्स विल्सन यांनी पटवून दिलें आणि हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हज्ची निर्मिति झाली.

ह्या सभागृहांत सर्वसामान्य लोकांचे प्रतिनिधि बसावेत व प्रत्येक राज्याला त्याच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणांत (३०,००० लोकांना एक प्रतिनिधि या प्रमाणे) जागा देण्यांत याव्या असें संविधानांत म्हटलें आहे. लोकसंख्या मोजतांना गुलाम नीग्रोंची संख्या त्यांच्या एकूण संख्येच्या तीनपंचमांशा इतकीच धरावी असेंहि ठरविण्यांत आलें होतें. म्हणजे १०० गुलाम नीग्रो असतील तर त्यांची संख्या ६० आहे असें मानावें. १८६८ मध्यें केलेल्या चवदाव्या दुरुस्तीने ही तरतूद रद्द करण्यांत आली आहे. आता नीग्रो गुलाम नाहीत व त्यांची संख्या पूर्ण मोजली जाते.

१७८९ मध्यें निवडण्यांत आलेल्या पहिल्या सभागृहांत ६५ सभासद होते. तेरा राज्यां पैकी प्रत्येक राज्याने प्रारंभी किती सभासद निवडावेत हें संविधानांत नमूद करण्यांत आलें आहे.[1] ही तरतूद तात्पुरत्या स्वरूपाची होती. पुढे शिरगणती

१—न्यू हॅम्पशायर ३, मॅसॅच्युसेट्स ८, र्‍होड आयलंड १, कनेक्टिकट ५, न्यू यॉर्क ६, न्यू जर्सी ४, पेनसिल्व्हानिया ८, डिलावेर १, मेरीलंड ६, व्हर्जिनिया १०, नॉर्थ कॅरोलिना ५, साउथ कॅरोलिना ५, आणि जॉर्जिया ३ = ६५

नंतर लोकसंख्येच्या प्रमाणांत त्यांत बदल व्हावयाचा होता. दोनच वर्षांनी सभासदांची संख्या १०३ झाली. ती सारखी वाढत जाऊन १९१० च्या सुमाराला ४३५ झाली. त्या नंतर संख्येंत वाढ करण्यांत आली नाही, आणि १९२९ च्या एका कायद्याने ती संख्या कायम केली. अर्थात् काँग्रेस पुन्हा कायदा करून ती कमीजास्त करूं शकते. लोकसंख्येंत भरमसाट वाढ झाल्यामुळे मूळचें प्रमाण (३०,००० लोकांना एक प्रतिनिधि) टिकून राहणें शक्यच नव्हतें. तें काँग्रेसने केव्हांच बदललें. आज, म्हणजे १९५१ च्या शिरगणती नंतर, प्रतिनिधित्वाचें प्रमाण ३,४५,००० लोकांना एक प्रतिनिधि असें आहे. दर दहा वर्षांनी होणाऱ्या शिरगणती नंतर राज्यांच्या प्रतिनिधित्वाची फेरवाटणी करण्यांत येते. संविधानांत असें स्पष्टपणे म्हंटलें आहे की प्रत्येक राज्याला एक तरी प्रतिनिधि मिळालाच पाहिजे. म्हणून जागांची वाटणी करतांना आधी प्रत्येक राज्याला एक जागा देण्यांत येते. पन्नास राज्यांच्या पन्नास जागा गेल्या नंतर उरलेल्या ३८५ जागा लोकसंख्येच्या प्रमाणांत विभागल्या जातात. ॲरीझोना, डिलावेर, नेवाडा व व्योमिंग हीं चार, व नव्यानेच राज्याचा दर्जा मिळालेलीं अलास्का व हवाई हीं दोन अशा सहा राज्यांना प्रत्येकी एकच जागा आहे. यांत हवाई खेरीज करून बाकीच्या पांच राज्यांची लोकसंख्या तीन लक्षांहून कमी आहे. सर्वांत जास्त जागा (४३) न्यू यॉर्क राज्याला आहेत.

निवडणूक:—हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज्ची निवडणूक प्रत्यक्ष पद्धतीने होते. मूळ संविधानाने हीच एक प्रत्यक्ष निवडणूक ठरविलेली आहे. पण निवडणूक कशी करावी, गुप्त मतदान असावें की खुलें मतदान घ्यावें, राज्यांनी प्रतिनिधि निरनिराळ्या निर्वाचनक्षेत्रांतून निवडावेत की सबंध राज्यांतूनच निवडावेत, वगैरे महत्वाच्या प्रश्ना संबंधी संविधानांत कांहीहि सांगण्यांत आलें नाही. १८४२ पर्यंत बऱ्याच राज्यांत निर्वाचनक्षेत्रें (अमेरिकेंत यांना **election districts** म्हणतात) नव्हतीं. सर्व प्रतिनिधींची निवड संपूर्ण राज्यांतून करण्यांत येत असे. त्यामुळे एका पक्षालाच सर्व जागा मिळत असत. कांही राज्यांत मात्र डिस्ट्रिक्ट पाडून प्रत्येक डिस्ट्रिक्ट मधून एक प्रतिनिधि निवडण्याची पद्धत होती. १८४२ मध्यें कांग्रेसने कायदा करून एकाहून अधिक प्रतिनिधि निवडावयाचे असल्यास एकसभासदी निर्वाचनक्षेत्रें तयार करावीं असें ठरविलें. १८७२ व १९०१ च्या कायद्यांनी त्यांत आणखी सुधारणा केली, व निर्वाचनक्षेत्रें समान आकाराच्या, सलग प्रदेशाचीं असावीं असें ठरविलें. १९२९ च्या कायद्याने मात्र 'समान' व 'सलग' हे शब्द गाळले. त्यामुळे वाटेल त्या आकाराचीं सलग नसलेल्या प्रदेशाचीं

निर्वाचनक्षेत्रें करावयाला राज्यांना मोकळीक मिळाली. आणि 'जेरीमांडरिंग' करण्याला वाव मिळाला.[1]

काँग्रेसने केलेल्या कायद्यानुसार हाउसच्या प्रतिनिधींच्या निवडणुका निवडणुकीच्या वर्षीं नोव्हेंबर महिन्यांतील पहिल्या सोमवार नंतर येणाऱ्या मंगळवारी होतात. मेन (Maine) हें राज्य वगळल्यास याच दिवशी सर्व राज्यांत निवडणुका होतात. मेन मध्यें दोन महिने आधी म्हणजे सप्टेंबर मध्यें निवडणुका होतात. निवडणुकी साठीं उमेदवार नियुक्त करणें वगैरे प्रत्येक राज्यांतील कायद्यानुसार करण्यांत येते. या प्रकरणाच्या प्रारंभी वर्णन केल्या प्रमाणे सार्वत्रिक मताधिकाराच्या तत्त्वानुसार सर्वांना मतदान करता येतें.

कार्यकाल:—हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज्चा कार्यकाल फक्त दोन वर्षांचा आहे. दर दोन वर्षांनी निवडणूक होते. हा कार्यकाल कमीअधिक होऊं शकत नाही. ब्रिटिश हाउस ऑफ् कॉमन्सला ज्या प्रमाणे आपला कार्यकाल वाढवता येतो त्या प्रमाणे ह्या सभागृहाला आपला कार्यकाल वाढवता येत नाही. कार्यकाल संपण्याच्या दिवशी घड्याळाचे काटे एक तास मागे करून एका तासाने कार्यकाल वाढवून घेण्याची युक्ति कधी कधी अमलांत आणली जाते. कार्यकाल दोन वर्षांहून कमीहि होऊं शकत नाही. ह्या सभागृहाचें विसर्जन कोणी करूं शकत नाही. सभासदांना आपल्या जागेचा राजीनामा केव्हांहि देता येतो.

दोन वर्षांचा कार्यकाल फार अपुरा पडतो. तो चार वर्षांचा करावा असे प्रयत्न होत असतात. अध्यक्षाच्या निवडणुकी बरोबरच दर चार वर्षांनी प्रतिनिधींचीहि निवड करावी हें मत योग्य वाटतें. असें केल्यास अध्यक्षाच्या कारकीर्दींच्या मध्यावर विरोधी काँग्रेस निवडून येण्याचा प्रसंग टळेल. पण याच कारणा साठी दर दोन वर्षांनी निवडणूक हवी असें कांहीचें मत आहे. येवढ्यांत तरी कांही बदल होईल असें वाटत नाही.

योग्यता :—हाउसचा सभासद होण्यासाठी संविधानाने ठरवलेल्या अटी पूर्ण करून योग्य ठरणें आवश्यक आहे. सभासदाचें वय कमीत कमी २५ वर्षांचें असावें; तो अमेरिकेचा कमीत कमी ७ वर्षांपासून नागरिक असावा, आणि ज्या

१—जेरीमांडरिंग (Gerrymandering) म्हणजे निर्वाचनक्षेत्रांची रचना अशी करावयाची की आपल्या पक्षाला जास्तीत जास्त निर्वाचन क्षेत्रांत बहुमत मिळावें व दुसऱ्या पक्षाच्या मतदारांना कांहीं थोड्या निर्वाचनक्षेत्रांत घालून तेवढ्यांतूनच त्यांचे प्रतिनिधि निवडून येतील अशी व्यवस्था करावी. असें करण्यासाठी वेडयावाकड्या आकाराचीं निर्वाचनक्षेत्रें करावीं लागतात. १८१२ मध्यें मॅसॅच्युसेट्स राज्याचा गव्हर्नर एल्ब्रिज जेरी याने प्रथम हा प्रकार सुरू केला म्हणून त्याच्या नांवा वरून 'जेरीमांडरिंग' हा शब्द तयार करण्यांत आला.

राज्याचें प्रतिनिधित्व करावयाचें असेल त्या राज्याचा रहिवाशी असावा. या शिवाय राज्यांच्या कायद्यानुसार उमेदवाराला निर्वाचनक्षेत्राचा रहिवाशी असावें लागतें. एका निर्वाचनक्षेत्रांत राहणारा दुसऱ्या निर्वाचनक्षेत्रांत उमेदवार होऊं शकत नाही. संघसरकारच्या नोकरांना, नोकरी सोडल्या शिवाय, सभासद होता येत नाही.

या अटी शिवाय इतर अटी सभागृह घालूं शकते काय ? या प्रश्नाचा पूर्ण निर्णय अद्याप लागला ताही. १९०० मध्यें सभागृहाने उटाह राज्याच्या बी. एच्. रॉबर्ट्सला, तो बहुपत्नित्ववादी आहे म्हणून, त्याची जागा घेऊं दिली नाही. १९१९ मध्यें व्हिक्टर एल्. बर्जर याला, त्याने युद्धकार्यांत अडथळा उत्पन्न केल्या बद्दल कोर्टाने त्याला शिक्षा दिली होती म्हणून, सभागृहांत बसूं दिलें नाही. सिनेट प्रमाणेच ह्या सभागृहांतहि या बाबतींत निश्चित कांही ठरलेलें नाहीं.

पदाधिकारी :—हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटिव्ह्ज् ला आपला अध्यक्ष (Speaker) व इतर अधिकारी निवडण्याचा अधिकार आहे. ब्रिटिश हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या अध्यक्षाला स्पीकर म्हणतात. अमेरिकेच्या घटनाकारांनी तेंच नांव आपल्या हाउसच्या अध्यक्षाला दिलें. अध्यक्षाचे अधिकार व कार्ये काय असावीं ह्यांचा संविधानांत कांही उल्लेख नाही. ब्रिटिश स्पीकर प्रमाणेंच त्यानेहि वागावें अशी घटनाकारांची इच्छा होतीकी काय हें कळायलाहि मार्ग नाही. प्रत्यक्षांत मात्र अमेरिकेच्या स्पीकरशिपचा विकास अगदी वेगळ्या पद्धतीने झाला. ब्रिटिश स्पीकर व अमेरिकन स्पीकर यांच्यांत नांवा शिवाय कसलेंहि साम्य नाही.

स्पीकरची निवड दर दोन वर्षांनी करण्यांत येते. सभागृहांत बहुसंख्य असलेल्या पक्षाचा नेता स्पीकर निवडला जातो. निवडणुकी नंतर तो अपक्ष बनत नाही. आपल्या पक्षाचा क्रियाशील नेता म्हणूनच वागतो. आपल्या पक्षाच्या सभासदांना सवलती देतो. स्वतः चर्चेत भाग घेतो, भाषणें करतो, विधेयकें मांडतो. सभागृहाचा तो नेताच बनतो. ब्रिटिश स्पीकरच्या अगदी विरुद्ध प्रकारचा हा स्पीकर आहे. अमेरिकेंत स्पीकरशिपचा विकास ह्या दिशेने होण्याला कांही कारणें आहेत. सभागृहांत मंत्रिमंडळ नसतें. तेव्हां सभागृहाचें नेतृत्व कुणी तरी केलें पाहिजे. तें कार्य स्पीकरकडे आलें. स्पीकरनें अपक्ष राहावें अशी खास गरज अमेरिकेंत नाही. कारण सभागृहांत सरकारचे प्रतिनिधि नसतात. सर्वच खाजगी सभासद असतात.

स्पीकरला अधिकारहि पुष्अळ आहेत. १९११ पर्यंत तर तो सर्वाधिकारीच होता. १८११ ते १८२५ हेन्री क्ले हा स्पीकर होता. त्याने स्पीकरच्या पदाचे अधिकार खूप वाढदिले. त्या नंतर ते सारखे वाढतच गेले. एकोणिसाव्या शत-

काच्या शेवटी सभागृहांतील सर्व समित्या नेमण्याचा अधिकार स्पीकरला मिळाला. त्यामुळे तो खरोखरच सर्वाधिकारी बनला. मात्र १९११ मध्यें सभासदांनी त्याच्या विरुद्ध एक प्रकारचें बंडच केलें व कायदा करून समित्या नेमण्याचा त्याचा अधिकार काढून घेतला. तरी स्पीकर हाच अजून सभागृहाचा नेता आहे. तो सभागृहांत शांतता व व्यवस्था राखतो, वक्त्यांना मान्यता देतो, नियमांचा अर्थ लावून निर्णय देतो, प्रश्न मताला टाकतो व निकाल जाहीर करतो. त्याला फार महत्व आहे. स्पीकर होणे हा सन्मान मानला जातो. त्याला वार्षिक ४०,००० डॉलर्स वेतन मिळतें.

गणसंख्या :—कोणतेंहि कामकाज करण्यासाठी व तें कायदेशीर ठरण्यासाठी अर्ध्याहून अधिक सभासद उपस्थित असावे लागतात. गणसंख्या पूर्ण न झाल्यास सभा तहकूब होते व अनुपस्थित सभासदांना उपस्थित राहण्यास भाग पाडता येते.

अधिकार व कार्यें :—हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज हें काँग्रेसचें प्रथम सभागृह असलें तरी त्याला द्वितीय सभागृहाहून कमी अधिकार आहेत. हाउसच्या अधिकारांचें पुढील प्रमाणें वर्गीकरण करता येईल—(१) कायदेविषयक अधिकार, (२) अर्थविषयक अधिकार, आणि (३) इतर अधिकार.

(१) कायदेविषयक अधिकार :—कायदे करण्याच्या क्षेत्रांत ह्या सभागृहाला सिनेटच्या बरोबरीचे अधिकार आहेत. कोणत्याहि विधेयकाचा प्रारंभ ह्या सभागृहांत होऊं शकतो. ह्या सभागृहाच्या संमति शिवाय खोणतेंहि विधेयक कायदा बनूं शकत नाही.

(२) अर्थविषयक अधिकार :—ह्या क्षेत्रांत हाउसला थोडा श्रेष्ठपणा देण्यांत आला आहे. महसूला संबंधींचीं विधेयकें फक्त ह्याच सभागृहांत प्रारंभ होऊं शकतात. इतर सर्व अर्थविधेयकाचा प्रारंभहि ह्या सभागृहांत होऊं शकतो. सिनेटला आर्थिक क्षेत्रांत जवळ जवळ बरोबरीचे अधिकार असले तरी व्यवहारांत हाउसलाच जास्त महत्व आहे.

(३) इतर अधिकार :—संविधानाच्या दुरुस्तीच्या कार्यांत भाग घेणें, अध्यक्षाच्या निवडणुकींत समान मतें पडल्यास अध्यक्षाची निवड करणें, राज्यकारभाराची चौकशी करणें, महाभियोगाचा खटला चालविण्यासाठी आरोपपत्रक तयार करणें, व युद्ध जाहीर करणें इत्यादि अधिकार ह्या सभागृहाला आहेत.

सिनेटला असलेले खास अधिकार हाउसला नाहीत. पण पैशाची पिशवी याच्या ताब्यांत असल्यामुळें अप्रत्यक्ष प्रभाव पुष्कळ पडतो. कोणताहि तह किंवा

करार अमलांत आणायचा झाल्यास पैसा पाहिजे असतो. तो देण्याचें नाकारून हें सभागृह अध्यक्षाला अडचणींत आणूं शकतें. म्हणून राज्यकारभारावर ह्या सभागृहाचे अप्रत्यक्ष रीत्या बरेंच नियंत्रण असतें.

काँग्रेसच्या सभासदांचें वेतन

संविधानाने काँग्रेसच्या (म्हणजे दोन्ही सभागृहांच्या) सभासदांना त्यांच्या कामाचा मोबदला मिळावा. असें ठरविलें आहे. त्या प्रमाणें काँग्रेस कायदा करून वेळोवेळीं वेतन ठरविते. १८१५ पर्यंत अगदी अल्प मोबदला भत्त्याच्या स्वरूपांत देण्यांत येत असे. त्या वर्षीं वार्षिक १५०० डॉलर्स वेतन ठरविण्यांत आलें. तें क्रमाने वाढत जाऊन १९२५ मध्यें १०,००० डॉलर्स झालें, १९४६ मध्यें त्यांत पुन्हा वाढ करण्यांत आली. आता प्रत्येक सभासदाला वार्षिक १२,५०० डॉलर्स वेतन व २,५०० डॉलर्स भत्ता देण्यांत येतो. पेन्शनचीहि कांही व्यवस्था करण्यांत आली आहे. या शिवाय सेक्रेटरी वगैरे ठेवण्यासाठी वार्षिक भत्ते मिळतात. प्रवासासाठी भत्ता मिळतो विनामूल्य पत्रें, पत्रिका व इतर कागदपत्र पोस्टाने पाठविता येतात. आणि तार व टेलीफोन यांच्या खर्चासाठी भत्ता मिळतो.

काँग्रेसच्या सभासदांचे विशेषाधिकार

ब्रिटिश हाउस ऑफ् कॉमन्सच्या सभासदांना जे विशेषाधिकार आहेत तेच अमेरिकेच्या काँग्रेसच्या सभासदांना आहेत. अधिवेशनाला जातांना, किंवा तिथून परततांना किंवा अधिवेशनांत उपस्थित असतांना कोणत्याहि सभासदाला दिवाणी कायद्याखाली अटक करता येत नाही. तसेंच त्यांना संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य आहे. सभागृहांत केलेल्या भाषणासाठी किंवा त्याचा रिपोर्ट वृत्तपत्रांत आल्यास त्यासाठी कोणत्याहि सभासदावर खटला भरला जाऊं शकत नाही. दोन्ही सभागृहांना आपल्या कामकाजाचे नियम बनविण्याचें व कार्यरीति ठरविण्याचें संपूर्ण स्वातंत्र्य आहे

दोन्ही सभागृहांतील मतभेद

काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांत मतभेद झाल्यास तो कसा मिटवावा हें संविधानांत सांगितलें नाही. मतभेद निर्माण झाल्यास प्रत्येक सभागृह एक समिती नेमतें व ह्या समित्या चर्चा करून देवाण घेवाणाच्या तत्त्वानुसार मतभेद दूर करण्याचा प्रयत्न करतात. सिनेटर्स जास्त अनुभवी असल्यामुळे बहुधा त्यांचीच सरशी होते. मतभेद दूर होऊं न शकल्यास तो विषय रद्द झाला असें मानण्यांत येतें.

अमेरिकेची काँग्रेस ब्रिटिश पार्लमेंट प्रमाणे सार्वभौम नसली तरी तिला बरेच व्यापक अधिकार आहेत. संविधानाने दिलेल्या अधिकाराहून किती तरी जास्त अधिकार काँग्रेस वापरते. शासनावर काँग्रेसचें प्रत्यक्ष नियंत्रण नसलें तरी मनांत आणल्यास ती शासनाला हतबल करूं शकते. गेल्या दहा-बारा वर्षांत काँग्रेसने आपले अधिकार व प्रतिष्ठा चागलींच वाढविलीं आहेत. काँग्रेसच्या कामकाजाच्या पद्धति विषयीं व एकंदर संघटने विषयीं माहिती असणे आवश्यक आहे.

कांग्रेसचीं सभागृहें

संघराज्याची राजधानी वॉशिंग्टन ह्या शहरीं व्हाइट हाउस पासून सुमारे एक मैलाच्या अंतरावर कॅपिटॉल (Capitol) या नांवाची भव्य इमारत आहे. ह्या इमारतींत सिनेट व हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हज् यांची सभागृहें आहेत. इमारतीच्या उत्तरेला सिनेटचें, व दक्षिणेला हाउसचे दालन आहे. सभागृहांचा आकार व आंतील खुर्च्यांची रचना अर्धवर्तुळाकार आहे. सभासद अध्यक्षाच्या जागेकडे तोंड करून बसतात. ब्रिटिश पार्लमेंटमध्यें अशी रचना नाही. भारताच्या संसदेंत मात्र अशीच रचना आहे. प्रत्येक सभासदाची जागा अधिवेशनाच्या प्रारंभीं चिठ्ठ्या टाकून ठरविण्यांत येते. सभासद मोठ्या संख्येने उपस्थित असल्यास प्रत्येक जण आपल्या जागीं वसतो. येरव्ही मनाला येईल ती मोकळी जागा घेतो.

ब्रिटिश पार्लमेंटमध्यें प्रामुख्याने नजरेंत भरणारा सरकारी बाक (Treasury Bench) इथें नाही. वातावरणांत मोकळेपणा जास्त असतो. बहुतेक सभासद गप्पा करण्यांत मग्न असतात. त्यांचा आवाज बराच वाढल्यास अध्यक्ष घंटा वाजवून त्यांना सावध करतो.

कांग्रेसचीं अधिवेशनें

काँग्रेसचा कार्यकाल दोन वर्षांचा आहे. प्रत्येक वर्षी एक नियमित अधिवेशन भरते. सिनेटचा कार्यकाल सहा वर्षांचा असला तरी हाउसच्या कालावधि

वरूनच काँग्रेसचा कार्यकाल ठरविण्यांत येतो. एका हाउसचें विसर्जन झालें की एक काँग्रेस संपते व निवडणुकी नंतर दुसरी काँग्रेस सुरू होते. निवडून आलेल्या प्रत्येक काँग्रेसला अनुक्रमांक दिला जातो. १७८९ मध्यें निवडण्यांत आलेली काँग्रेस ही पहिली काँग्रेस, १७९१ मधील काँग्रेस ही दुसरी काँग्रेस, ह्या क्रमाने १९५८ मध्यें निवडण्यांत आलेली व सध्या अस्तित्वांत असलेली काँग्रेस ही ८६ वी काँग्रेस आहे. लवकरच नोव्हेंबर १९६० मध्यें निवडली जाणारी ८७ वी काँग्रेस होईल. प्रत्येक काँग्रेसच्या अधिवेशनाला प्रथम, द्वितीय (किंवा झाल्यास तृतीय) अशीं नांवें देण्यांत येतात. उदाहरणार्थ ऐंशीव्या काँग्रेसचें प्रथम अधिवेशन, किंवा ८६ व्या काँग्रेसचें द्वितीय अधिवेशन असा अधिकृत उल्लेख करण्यांत येतो.

मूळ संविधानांत काँग्रेसचें वार्षिक अधिवेशन डिसेंबरच्या पहिल्या सोमवारी सुरू व्हावें असें म्हटलें होतें. त्या प्रमाणेच नवीन निवडून आलेल्या काँग्रेसचा कार्यकाल ४ मार्च रोजीं सुरू व्हावा असें ठरविण्यांत आलें होतें. ह्या तरतुदींमुळे काँग्रेसच्या दोन अधिवेशनांची लांबी सारखी राहत नसे, आणि निवडून आल्या नंतर तेरा महिन्यांनी नव्या काँग्रेसचें पहिलें अधिवेशन भरत असे. एका उदाहरणाने हा मुद्दा अधिक स्पष्ट होईल. नोव्हेंवर १९३० मध्यें नवें हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्हज् निवडण्यांत आलें. त्याचा कार्यकाल ४ मार्च १९३१ रोजीं सुरू व्हावा अशी तरतूद संविधानांत होती. तसेंच काँग्रेसचें अधिवेशन डिसेंबरांतील पहिल्या सोमवारी सुरू झालें पाहिजे असेंहि ठरलेलें होतें. नवी काँग्रेस डिसेंबर १९३० मध्यें भरूं शकत नव्हती कारण तिचा कार्यकाल मार्च १९३१ मध्यें सुरू व्हायचा होता. पण अधिवेशन तर डिसेंबरांत सुरू झालें पाहिजे. मग जुनीच काँग्रेस डिसेंबर ते मार्च भरवण्यांत आली. त्या नंतर डिसेंबर १९३१ पासून नव्या काँग्रेसचें अधिवेशन सुरू झालें तें ७/८ महिने चालूं राहिलें. अशा रीतीने एक अधिवेशन डिसेंबर तें मार्च म्हणजे जेमतेम तीन महिन्यांचें व दुसरे ७/८ महिन्याचें. त्याच प्रमाणे डिसेंबर ते मार्च ह्या काळांत होणाऱ्या अधिवेशनाला जुनीच काँग्रेस येत असे. त्या काँग्रेसमधील पुष्कळ सभासद नोव्हेंबरच्या निवडणुकींत पराभूत झालेले असत. अशांना 'लेम डक्' (Lame duck) हें नांव मिळालें होतें, व अशा अधिवेशनांना 'लेम डक् सेशन' म्हणून संबोधण्यांत येत असे. हा मोठाच दोष होता. निवडणुकींत पराभूत झालेल्या समासदांना तीन महिने काँग्रेस मध्यें बसून कायदे करूं द्यायचे, कर लावू द्यायचे व रक्कम मंजूर करूं द्यायची म्हणून लोकशाहीच्या तत्त्वांना हरताळ फासण्या सारखें होतें. हा दोप सर्वांना दिसत असून सुद्धा १९३३ पर्यंत तो दूर होऊं शकला नाही. १९३३ मध्यें संविधानांत विसावी दुरुस्ती करण्यांत आली. ह्या दुरुस्तीने काँग्रेसचें वर्षांतून एकतरी नियमित अधिवेशन भरलें पाहिजे व तें जानेवारीच्या ३ तारखेला सुरू झालें पाहिजें असें ठरविण्यांत आलें.

काँग्रेसला ३ जानेवारी ऐवजी, रविवार टाळण्यासाठी, दुसरा एखादा दिवस ठरविण्याचा अधिकार आहे. ह्या दुरुस्तीमुळे 'लेम डक् सेशन्स' नाहीशीं झालीं व काँग्रेसचीं दोन्ही अधिवेशनें सारख्या लांबीचीं झालीं. आता ३ जानेवारीला सुरू झालेलें अधिवेशन बारा महिने पर्यंत चालूं शकतें. पुन्हा पुढील ३ जानेवारीला सुरू होऊन तसेंच वर्षभर चालूं शकते. अधिवेशन केव्हां संपावें या विषयीं संविधानांत कांहीं नियम नाही. १९४६ च्या काँग्रेसच्या एका कायद्याने, आणीबाणीची परिस्थिति नसल्यास, दोनही सभागृहांचीं अधिवेशनें जुलै अखेर पर्यंत समाप्त व्हावीं असें ठरविण्यांत आलें आहे. अधिवेशन समाप्त होतें तेंव्हां त्या वर्षापुरतें बेमुदत स्थगित होतें. पुन्हां अध्यक्षाने खास अधिवेशन बोलावल्यास तें भरूं शकतें.

१९४३ मध्यें मात्र काँग्रेसने नवाच पायंडा पाडला. दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत काँग्रेस वर्षभर कार्य करीत असे. अध्यक्ष रूझवेल्टच्या परराष्ट्रीय धोरणाचे विरोधक सुटी घ्यायला तयार नव्हते. १९४१ मध्यें काँग्रेसचें अधिवेशन ३६५ दिवस, व १९४२ मध्यें ३४६ दिवस चालले. १९४३ मध्यें अधिवेशन समाप्त करतांना पुन्हा अधिवेशन भरण्याची तरतूद करण्यांत आली. ८ जुलै रोजीं स्थगित झालेलें अधिवेशन १४ सप्टेंबर रोजीं सुरूं व्हावें असा ठराव करण्यांत आला. येवढेंच नव्हे तर सिनेटचा अध्यक्ष व हाउसचा स्पीकर यांनी, गरज भासल्यास, संयुक्त रीत्या अधिवेशन बोलवावें असें ठरविण्यांत आलें. याहि पुढे जाऊन सिनेट व हाउस मधील बहुसंख्य पक्षाचे पुढारी, किंवा अल्पसंख्य पक्षाचे पुढारी यांनी संयुक्त रीत्या सिनेटचा सेक्रेटरी व हाउसचा क्लर्क यांच्याकडे लेखी विनंतीपत्र पाठविल्यास काँग्रेसचें अधिवेशन बोलावण्यांत यावें असाहि ठराव करण्यांत आला. अशा प्रकारें अधिवेशन भरविण्यासाठी अध्यक्षावर अवलंबून न राहतां स्वतंत्रपणे अधिवेशन भरविण्याची युक्ति काँग्रेसने शोधून काढली. पुढे केव्हांहि त्या पद्धतीचा उपयोग करून घेतला जाऊं शकतो.

काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांची किंवा एकाच सभागृहाचीं जादा अधिवेशनें अध्यक्ष केव्हांहि बोलावूं शकतो. सिनेटचीं जादा अधिवेशने बोलावण्याची गरज विशेष भासते. कारण सिनेटकडे नेमणुकांना व तहांना मान्यता देण्याचें कार्य आहे. एकट्या हाउसचें जादा अधिवेशन अद्याप बोलावण्यांत आलें नाही.

दोन्ही सभागृहांचीं नियमित अधिवेशनें एकाच वेळीं सुरू होतात व एकाच वेळीं संपतात. समाप्तीच्या वेळे बाबत दोन्ही सभागृहांत एकमत होऊं न शकल्यास अध्यक्ष त्याच्या मर्जीनुसार कोणत्याहि काळासाठी अधिवेशन समाप्त करूं शकतो. पण असा अधिकार वापरण्याचा योग अद्याप यावयाचा आहे.

नव्या काँग्रेसचा प्रारंभ

सिनेटच्या बाबतींत नव्याजुन्याचा प्रश्न उद्‌भवत नाही. कारण सिनेटचें संपूर्ण नवीनीकरण कधीच होत नाही. फक्त एक तृतियांश नवे सभासद येतात. त्यांचा शपथविधि झाला व पक्षांच्या नव्या बलाबलानुसार समित्यांच्या रचनेंत बदल केला की झालें. १७८९ मध्यें सिनेटची एकदा रचना होऊन ती संघटित झाली आहे ती अद्याप तशीच आहे.

हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्‌जच्या बाबतींत मात्र दर दोन वर्षांनी नव्याने संघटित होण्याचा प्रश्न उत्पन्न होतो. प्रथम दिनी नवनिर्वाचित सभासद सभागृहांत एकत्र येतात. त्या नंतर पूर्वीच्या हाउसचा क्लर्क पुढाकार घेतो व तो सभापति बनून सभासदांच्या नांवाची यादी वाचतो, एखाद्याच्या नांवाला विरोध झाल्यास त्याचा प्रश्न पुढे समितिकडे सोपविण्यांत येतो. तो पर्यंत तो सभासद आपली जागा घेऊं शकत नाही.

सभासदांच्या नांवांची यादी वाचन झाल्या नंतर स्पीकरची निवड करण्यांत येते. बहुसंख्य पक्षाचा दुढारी स्पीकर निवडला जातो. स्पीकरच्या निवडणुकींत पराभूत झालेला सभासद नवनिर्वाचित स्पीकरला नेऊन अध्यक्षस्थानी बसवतो. ही एक प्रथा आहे. त्या नंतर क्लर्क, सार्जंट–एट–आर्म्स, द्वाररक्षक, पोस्टमास्तर व एक चॅप्लिन् यांची निवड करण्यांत येते. हे सर्व सभागृहाबाहेरचे लोक असतात.

अधिकाऱ्यांच्या निवडणुका आटोपल्या नंतर शपथविधीचा कार्यक्रम होतो. सर्व प्रथम स्पीकर शपथ घेतो. सभागृहांतील सर्वांत ज्येष्ठ सभासद त्याला शपथ देतो. त्या नंतर स्पीकर सर्व सभासदाना सामुदायिक रीत्या शपथ देतो. शपथ घेतल्या नंतर सभासदांचा कार्यकाल सुरू होतो.

शपथविधि नंतर बहुसंख्य पक्षाचा ज्येष्ठ सभासद कार्यरीतीचे नियम मंजूर करावेत असा ठराव मांडतो. सामान्यत: पूर्वीच्या काँग्रेसमधील नियमावलीच मंजूर करण्यांत येते. कांही फेरफार मधून मधून करण्यांत येतात. हे नियम पुढे दोन वर्षे अमलांत राहतात.

शेवटी सभागृहाच्या निरनिराळ्या समित्यांचीं निवड करण्यांत येते आणि अध्यक्षाला व सिनेटला सभागृह संघटित झाल्याचें व कामकाजासाठी तयार असल्याचें कळविण्यांत येतें. दररोजच्या बैठकी दुपारीं सुरू होतात. प्रत्येक बैठकीचा प्रारंभ प्रार्थनेने होतो.

काँग्रेसच्या समित्या

ब्रिटिश पार्लमेंट प्रमाणें अमेरिकन काँग्रेसहि समित्यांच्या द्वारां कार्य करते. ब्रिटिश पार्लमेंटांतल्या प्रमाणें निरनिराळ्या प्रकारच्या समित्या काँग्रेस मध्यें नाहीत. सर्व समित्या एकाच प्रकारच्या म्हणजे स्थायी समित्या (Standing Committees) आहेत.

१९४६ च्या अखेर पर्यंत हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह् ज मध्यें ४८ समित्या होत्या. १९४६ च्या 'लेजिस्लेटिव्ह् रीऑर्गनायझिंग ॲक्ट' ह्या कायद्याने त्यांची संख्या कमी करून १९ वर आणली, समित्यांच्या अधिकारक्षेत्राची कांटेकोर आंखणी केली. आणि समित्यांच्या सभासदांच्या संख्येंत बराच सारखेपणा आणला. सध्या हाउस मध्यें पुढील समित्या आहेत--

कृषि (३०), विनियोग (५०), संरक्षक दलें (३५), बँका व चलन (२७), डिस्ट्रिक्ट ऑफ् कोलंबिया (२५), शिक्षण व श्रम (२५), शासकीय खात्यांचा खर्च (२७), परराष्ट्रसंबंध (२७), सभागृहाचा कारभार (२३), अंतर्गत व सागरी प्रदेशांची व्यवस्था (२७), आंतरराज्यीय व आंतरराष्ट्रीय व्यापार (३०), न्याय (२९), व्यापारी जहाजें व मच्छेमारी (२७), टपाल व नागरी सेवा (२४), सार्वजनिक कामें (२७), नियम (१२), अन्-अमेरिकन कारवाइ (९), व्हेटरन्स अफेअर्स (२३), आणि वेज् अँड मीन्स् (२५). कंसांतील आंकडे समित्यांच्या सभासदांच्या संख्येचे आहेत. या समित्यां शिवाय एक संपूर्ण सदन समिति आहे.

पूर्वी एक सभासद चार किंवा पांच समित्यांवर काम करीत असे. आता प्रत्येकाला एकाच समितीवर राहता येते. दुसरी एखादी अगदीच सामान्य समिति असेल तर अपवाद म्हणून त्या समितिवर एखाद्याला ठेवण्यांत येते. सर्व समित्यांना आता भरपूर काम असतें. आठवड्यांतून एकदा तरी समितीची बैठक होणें आवश्यक असतें. प्रत्येक समितीने आपल्या साप्ताहिक किंवा मासिक बैठकीचे दिवस ठरवावेत असा नियम करण्यांत आला आहे. खास परवानगी शिवाय कोणत्याहि समितीला सभागृहाची बैठक चालूं असतांना आपली बैठक ठेवता येत नाही. नियमा विषयींच्या समितीचा याला अपवाद आहे. समित्यांच्या बैठकी सकाळीं होत असतात.

१९११ पूर्वी समित्यांच्या सभासदांची निवड स्पीकर करीत असे. त्या वर्षापासून तें कार्य सभागृहाने आपल्या हातीं घेतलें. परंतु सभागृह सभासदांच्या निवडीला मान्यता देण्या पलीकडे कांहीच करीत नाही. सभागृहांतील दोन पक्ष

(रिपब्लिकन व डेमॉक्रॅटिक) आपल्या वाटचाच्या सभासदांची निवड करतात. प्रत्येक समितिवर दोन्ही पक्षाचे सभासद त्यांच्या सभागृहांतील संख्येच्या प्रमाणांत घेण्यांत येतात. रिपब्लिकन पक्ष एक निवडसमिति नेमतो व ती समिति सर्व समित्यांवरील रिपब्लिकन पक्षांच्या सभासदांची निवड करतें. डेमॉक्रॅटिक पक्ष वेज् अँड मीन्स समिति वरील आपल्या वाटचाच्या सभासदांची निवड करून त्या सभासदांकडे वाकीच्या समित्या वरील सभासदांची निवड करण्याचें कार्य सोपवितो. दोन्ही पक्षांच्या सभासदांच्या याद्या एकत्र केल्या की समिति तयार होते. सभागृह या याद्यांना तात्काळ मान्यता देते व समित्या अस्तित्वांत येतात. प्रत्येक समितीचें अध्यक्षपद बहुसंख्य पक्षाच्या सभासदाकडे जाते. बहुसंख्य पक्षांतहि हें पद ज्येष्ठत्वाच्या क्रमाने देण्यांत येते. अध्यक्षाला बराच मान असतो. व त्याचे अधिकारहि मोठे असतात. प्रत्येक समितीला आपली उपसमिति नेमता येतें.

सिनेट मध्येंहि अशाच प्रकारच्या समित्या आहेत. मात्र तिथे संपूर्ण सदन समिति नाही. १९३० पासून अशा समितीचा उपयोग करण्यांत येत नाही. तहांचा विचार करतांना मात्र संपूर्ण सदन समितीचा उपयोग केला जातो. सिनेट मध्यें स्थायी समित्यांची संख्या १५ आहे. त्यांचीं नांवें अशीं—

कृषि व वन, विनियोग, संरक्षक दलें, बँका व चलन, डिस्ट्रिक्ट ऑफ् कोलंबिया, शासकीय खात्यांचा खर्च, अर्थ, परराष्ट्र संबंध, अंतर्गत व सागरी प्रदेशांची व्यवस्था, आंतरराज्यीय व आंतरराष्ट्रीय व्यापार, न्याय, श्रम व समाज कल्याण, डाक व नागरी सेवा, सार्वजनिक कामें, आणि नियम व प्रशासन. विनियोग समिति खेरीज करून सर्व समित्यांवर १३ सभासद असतात; विनियोग समितीवर २१ सभासद असतात.

पूर्वी एक सिनेटर पांच समित्यांवर कार्य करूं शकत असे. आता जास्तीत जास्त दोन समित्यांवर काम करता येते. समितीच्या बैठकी हाउसच्या समित्यां प्रमाणेंच होतात. प्रत्येक समितीला उपसमिति नेमता येते.

सिनेट मध्यें प्रत्येक अधिवेशनांत समित्यांची नव्याने नेमणूक करावी लागत नाही. एक तृतियांश सभासद निवृत्त होऊन त्यांच्या जागीं नवे सभासद आल्या नंतर पक्षांच्या बलाबलानुसार समित्यांची पुनर्रचना करण्यांत येते. सभासदांच्या बाबतींत हाउस मधील तत्वच पाळण्यांत येतें. प्रत्येक समितीवर पक्षाच्या सभागृहांतील सभासदांच्या प्रमाणांत सभासद घेण्यांत येतात व अध्यक्षपद बहुसंख्य पक्षाच्या सभासदाला ज्येष्ठत्वाच्या अनुक्रमाने देण्यांत येतें.

काँग्रेसच्या समित्यांना फार महत्व आहे. त्यांच्या शिफारशी सहसा अमान्य होत नाहीत. विधेयकाला नष्ट करण्याचा अधिकारहि समित्यांना आहे. असा

अधिकार ब्रिटिश पार्लमेंटच्या समित्यांना नाही. राज्यकारभारावर नियंत्रण ठेवण्याच्या बाबतींत काँग्रेसच्या समित्या फार प्रसिद्ध आहेत. विशेषत: सिनेटच्या समित्यांनी आपला दरारा प्रस्थापित केला आहे. अध्यक्ष ट्रुमनच्या दुसऱ्या कारकीर्दीत सिनेटच्या परराष्ट्र संबंध समितीच्या उपसमितीने सर्व शासनाला हालवून सोडलें होतें. त्या उपसमितीचा अध्यक्ष सिनेटर मॅकॉर्थी ह्याने एक प्रकारचा वचक निर्माण केला होता.

पक्षनेता व प्रतोद

काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांत निरनिराळ्या, विशेषत: दोनच, पक्षांचे सभासद असतात. पण सभागृहाचें नेतृत्व व कामकाजाचें मार्गदर्शन करण्यासाठी प्रधानमंत्री नसतो. कामकाज सुरळीतपणे चालण्यासाठी व ठराविक वेळेंत आटोपण्यासाठी कांहीतरी संघटना असणे आवश्यक आहे. त्या गरजेंतूनच थोडीफार संघटना हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्जमध्यें विकसित झाली आहे.

हाउसमध्यें बहुसंख्य पक्षावर कामकाज तडीला नेण्याची जबाबदारी असते. तो पक्ष आपली एक स्टीअरिंग कमिटी निवडतो. त्या कमिटींत त्या पक्षांतील सभासदांपैकी महत्वाचे सभासद असतात. रिपब्लिकन पक्ष या समितीला पॉलिसी कमिटी म्हणतो. ही समिति सभागृहापुढील कामकाजावर नियंत्रण ठेवते. अनेक विधेयकांमधून महत्वाचीं विधेयकें निवडणे, आणि त्यानंतर तीं सर्व टप्यांतून सुरक्षित पार पडतील अशी व्यवस्था करणे हीं त्या समितीचीं मुख्य कामें असतात. बहुसंख्य पक्षाच्या स्टीअरिंग कमिटीचा अध्यक्ष सभागृहाचा नेता असतो. स्पीकरनंतर त्याचाच क्रम लागतो. किंबहुना स्पीकरच्या बरोबरीचेंच स्थान त्याला असतें. सभागृहाचा नेता बहुधा स्पीकर होतो. ब्रिटिश हाउस ऑफ कॉमन्सच्या नेत्याला ज्याप्रमाणे सभागृहाच्या नाडीवर हात ठेवून कार्यक्रम आंखावे लागतात त्याप्रमाणेंच या नेंत्यालाहि करावें लागतें. मात्र कॉमन्सच्या नेत्या इतकी जबाबदारी याच्यावर नसते. कॉमन्सच्या नेत्याची थोडी चूक झाल्यास एखादे वेळीं मंत्रिमंडळावर आपत्ति येण्याची शक्यता असते. तसें कांही इथे नाही. त्यामुळे या नेत्याची जबाबदारी त्या मानाने कमी आहे.

अल्पसंख्य पक्षाचीहि स्टीअरिंग कमिटी असते व नेता असतो. त्याचें कार्य आपल्या पक्षाची संघटना मजबूत राखण्याचें असतें. ते बहुसंख्य पक्षाच्या कार्यक्रमाला विरोध करतात.

दोन्ही पक्ष आपापले प्रतोद नेमतात. रिपब्लिकन पक्षाचा प्रतोद स्टीअरिंग कमिटी कडून नेमला जातो व डेमॉक्रॅटिक पक्षाच्या प्रतोदाची नेमणूक पक्षनेता

करतो. दोन्ही पक्षाचे प्रतोद आपल्या सहाय्यक प्रतोदांची नेमणूक करतात. सहाय्यक प्रतोदांची संख्या दहा-बारा सुद्धा असते.

सिनेटमध्यें पक्ष संघटनेला फारसें महत्व नाही. स्टीअरिंग कमिटी, प्रतोद वगैरे सहसा आढळत नाहीत. क्वचित् पक्षनेता निवडला जातो. पण या यंत्रणेचा कांही विशेष परिणाम सिनेटवर होत नाही. सिनेटर्स एकंदरीने स्वतंत्र असतात. संघटनेंत स्वत:ला बांधून घेऊं इच्छित नाहीत.

चर्चा व वादविवाद

काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांत होणारी चर्चा व वादविवाद सामान्य दर्जाचे असतात. वक्तृत्व फारसें आढळत नाही: भाषणांतून वक्त्याची विद्वत्ताहि फारशी प्रगट होत नाही. सिनेटपेक्षा हाउसमधील भाषणाची पातळी खालच्या दर्जाची असते. हाउसमध्यें भापणावर वेळेची मर्यादा असते हें एक कारण दिलें जातें. दुसरें महत्वाचें कारण म्हणजे न केलेलीं भाषणें छापून वाटता येतात, हें आहे. बहुतेक सभासद त्यांच्या सेक्रेटरींनी लिहून दिलेलीं भाषणें आपल्या नावांवर छापतात. मधून मधून कंसांत 'टाळ्या', 'प्रचंड टाळ्या' इत्यादि शब्द घालून जणूं काय भाषण करण्यांत आलें आहे असा आभास उत्पन्न करतात. अशीं भाषणें सरकारी खर्चाने छापून विना मूल्य पोस्टाने पाठवितां येतात. या सवलतीचा फायदा, व गैरफायदा, सर्व सभासद घेतात. भापणें छापण्यासाठी सभागृहाची परवानगी घ्यावी लागते. ती एकमताने द्यावी लागते. पण अशी परवानगी कधी नाकारली जात नाही. म्हणून हजारों न केलेलीं भाषणें करण्यांत आलीं असें गृहीत धरून सभागृहाच्या अहवालांत नमूद करण्यांत येतात. सिनेटमध्यें मात्र न केलेलीं भाषणें छापण्याची पद्धत नाही.

हाउस ऑफ रेप्रेझेंटेटिव्ह्जमध्यें चर्चा व वादविवाद यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी क्लोजरची पद्धत आहे. १८४१ मध्यें केलेल्या एका नियमानुसार हाउसच्या कोणत्याहि सभासदाला एका प्रश्नावर एका तासाहून अधिक वेळ बोलता येत नाही. संपूर्ण सदन समितिमध्यें एखाद्या प्रश्नावर किती वेळ चर्चा व्हावी हें हाउस ठरवते व समितीला ती कालमर्यादा ओलांडता येत नाही. सभासदांनी आपसांत ठरवल्यास चर्चेवर आणखी नियंत्रणें घालता येतात. याशिवाय केव्हांहि कोणत्याहि सभासदाला 'प्रश्न मताला टाकावा' अशी सूचना आणता येते. ती मंजूर झाल्यास चर्चा व वादविवाद आपोआपच बंद होतात.

सिनेटमध्यें मात्र वेगळाच प्रकार आहे. तिथे संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य आहे. एक सिनेटर कितीहि वेळ बोलूं शकतो. बारा तास, अठरा तास किंवा याहूनहि

अधिक काळ पर्यंत सिनेटरांनी भाषणें केल्याचीं उदाहरणें आहेत. त्या भाषण स्वातंत्र्याचा गैर फायदा घेण्याची प्रवृत्ति गेल्या पन्नास वर्षांत बळावली आहे. त्या स्वातंत्र्याचा दुरुपयोग करून कामकाजांत अडथळा उत्पन्न करण्याचा प्रयत्न केला जातो. याला फिलिबस्टरिंग (filibustering) म्हणतात. फिलिबस्टर करणे म्हणजे योजनाबद्ध रीतीने कामकाजांत अडथळा करणे असा या संदर्भांत अर्थ होतो. एखाद्या गटाला एखादें विधेयक किंवा ठराव संमत होऊं द्यायचा नसेल तर तो गट लांबचलांब व अप्रस्तुत, असंबद्ध भाषणें करून वेळ घालवण्याचें धोरण स्वीकारतो. शेवटी सिनेट कंटाळून तो प्रश्नच सोडून देते किवा सिनेटचें अधिवेशनच समाप्त झाल्यामुळे तो प्रश्न आपोआपच नाहीसा होतो. अधिवेशनाच्या शेवटी विशेषतः फिलिबस्टरचा उपयोग करण्यांत येतो. १९१७ मध्यें ११ जणांच्या गटाने अमेरिकन व्यापारी जहाजांना शस्त्रसज्ज करण्याच्या ठरावाला फिलिबस्टर करून हाणून पाडलें. तेव्हां सिनेटर्सच्या भाषण स्वातंत्र्यावर कांही मर्यादा घालावी असें ठरवण्यांत आलें. त्याप्रमाणे एक क्लोजरचा नियम करण्यांत आला. तो असा–'एकषष्ठांश सभासदांनी क्लोजर मागितल्यास दोन दिवसांनी त्यावर मतदान घ्यावें. दोन तृतियांश मताने ती मागणी मंजूर झाल्यास प्रत्येक सिनेटरला एक तासाहून अधिक बोलता येऊं नये.' म्हणजे यांत सुद्धा प्रत्येकाला एक तास बोलण्याची परवानगी होतीच. आणि हा क्लोजरचा ठराव संमत करूण घेणे अतिशय कठिण होते. १९१७ ते १९४९ या काळांत फक्त १९ क्लोजरचे ठराव आले त्यापैकी केवळ चार मंजूर झाले. १९४९ मध्यें दोन तृतियांश मता ऐवजी साधे बहुमत असा बदल करावा अशी दुरुस्ती सुचविण्यांत आली. मात्र झालें भलतेंच. दक्षिणेकडील सिनेटर्सनी चंग बांधून उपस्थितांच्या दोन तृतियांश मताऐवजी एकूण सभासदांच्या दोन तृतियांश मताची आवश्यकता आहे असा बदल करून घेतला. म्हणजे पूर्वीपेक्षा क्लोजर लागूं करणे कठीण झालें. याशिवाय कार्यरीतीच्या नियमांत बदल करायचा असल्यास त्यावरील चर्चेला क्लोजर लागूं होणार नाही असें स्पष्टपणे ठरविण्यांत आलें. याचा अर्थ असा की सिनेटमध्यें क्लोजरचा नियम नाममात्रच आहे व संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य पूर्वीसारखें चालूं असून फिलिबस्टरिंगला पूर्ण वाव आहे.

मतदान

हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज मध्यें चार प्रकारांनी मतदान घेण्यांत येतें. सर्वप्रथम प्रकार तोंडी मतदानाचा आहे. 'होय' किंवा 'नाही' म्हणून मत द्यायचें. ह्या पद्धतीने मतें घेतल्या नंतर एखाद्या सभासदाचें समाधान न झाल्यास तो उभ्या मतदानाची किंवा सभागृहाच्या विभागणीची मागणी करूं शकतो. अशी मागणी करण्यांत आल्यास ठरावाच्या दोन्ही बाजूचे सभासद क्रमाक्रमाने उभे राहतात व

त्यांची गणती करण्यांत येते. या नंतरहि गणसंख्येच्या एकपंचमांश इतक्या सभासदांनी मागणी केल्यास गणकांच्या सहाय्याने मतनोंदणी करण्यांत येते. दोन्ही बाजूं साठी दोन गणक नेमण्यांत येतात. दोघेहि स्पीकरच्या टेबलाच्या दोन बाजूला उभे राहतात. ठरावाचें समर्थन करणारे सभासद त्यांच्या मधून जातात व त्यांची गणती करण्यांत येते. मग ठरावाचे विरोधक जातात व त्यांचीहि संख्या मोजली जाते. गणक निकाल सांगतात व स्पीकर तो जाहीर करतो. या उप्परहि उपस्थित सदस्यांच्या एकपंचमांशांनी मागणी केल्यास सभासदांचीं नांवें पुकारून मतें नोंदविलीं जातात. सभागृहाचा क्लर्क नांवें पुकारतो व सभासदाला 'होय' किंवा 'नाही' म्हणावें लागतें. सर्व सभासदांचीं मतें नोंदवून झाल्यानंतर स्पीकर निकाल जाहीर करतो. हा शेवटचा मार्ग इतर मार्गांच्या आधीहि अवलंबिला जाऊं शकतो. शेवटच्या मार्गाने मतदान करण्यास सुमारे ४५ मिनिटें लागतात. सभासदांना मत न देण्याचें स्वातंत्र्य आहे. सभागृहाच्या संपूर्ण सदन समिति मध्यें शेवटचा सोडून बाकीच्या सर्व मार्गांनी मतदान केलें जातें. सिनेट मध्यें गणक नेमून मतदान घेण्याच्या पद्धति खेरीज हाउस मधील सर्व प्रकारांचा अवलंब केला जातो. मतदानाच्या वेळीं एखाद्या सभासदाला हजर राहतां येत नसल्यास विरोधी पक्षाच्या सभासदा बरोबर 'पेरिंग' करण्याची पद्धतहि आहे.

कार्यरीतीचे नियम

काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांना आपल्या कार्यरीतीचे नियम ठरवण्याचें पूर्ण स्वातंत्र्य आहे. १७८९ मध्यें दोन्ही सभागृहांनी घटनापरिषदेच्या कामकाजासाठी तयार केलेले नियमच बहुतांशी स्वीकारले. घटनापरिषदेने केलेले नियम वसाहतींच्या कायदेमंडळांच्या नियमांवर आधारलेले होते. ते नियम ब्रिटिश पार्लमेंटच्या नियमांवर आधारलेले होते. अशा रीतीने काँग्रेस मधील कार्यरीतीच्या नियमांचा पाया ब्रिटिश पार्लमेंट मधील नियमच आहेत.

१७८९ नंतर नियमांमध्यें बदल होत गेला व भर पडत गेली. हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज्च्या नियमांची संख्या ४३ आहे. ते बरेच गुंतागुंतीचे व सामान्य सभासदाला न समजण्या सारखे आहेत अशी त्यांच्या विषयीं तक्रार आहे. १८३७ मध्यें हाउसने थॉमस जेफरसनने तयार केलेल्या 'मॅन्युअल'चा शक्य त्या ठिकाणीं उपयोग करावा असा नियम केला. तो अजून अमलांत आहे. पण जेफरसनच्या मॅन्युअलला ब्रिटिश पार्लमेंट मधील 'अर्स्किन मे' सारखें महत्व व प्रामाण्य प्राप्त झालें नाही. हाउसच्या स्पीकरने वेळोवेळीं महत्वाचे निर्णय दिले आहेत. त्यांच्या प्रथा निर्माण झाल्या आहेत. त्यांचाहि उपयोग नियमां सारखा करण्यांत येतो. हाउस मध्यें

प्रत्येक नव्या काँग्रेसच्या पहिल्या अधिवेशनांत प्रारंभीं नियमावली मंजूर करावी लागते. याच वेळीं कांहीं बदल करायचा असल्यास करण्यांत येतो.

सिनेट मध्यें नियमांची संख्या ४० आहे. ते बरेच सोपे आहेत. नव्या काँग्रेसच्या प्रारंभी ते पुन्हा मंजूर करण्याची पद्धत नाही. सिनेट सतत अस्तित्वांत राहणारें सभागृह असल्यामुळे त्याचे नियम नेहमी कायम राहतात.

मेस

हाउस ऑफ् कॉमन्स मध्यें राजाचें प्रतिक म्हणून मेस (Mace) ठेवण्यांत येतें.[1] हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्ज् हें कॉमन्सची एक प्रकारची प्रतिकृति आहे. कॉमन्सला डोळ्यापुढे ठेवून तें रचण्यांत आलें आहे, अर्थात् ह्या सभागृहांत मेसहि असणे क्रमप्राप्त आहे. हाउस मधील मेस कॉमन्स मधील मेस प्रमाणेच सोन्याने मढविलेला एक दंड आहे. मात्र त्याच्या शिरोभागी राजमुकुटाच्या चिन्हा ऐवजी गरुडाची आकृति आहे. हें मेस स्पीकरच्या टेबला जवळ संगमरवरी बैठकीवर उभे ठेवण्यांत येतें. सभागृहाचें कामकाज चालूं असण्याचें तें निदर्शक आहे. स्पीकर बरोबर तें आणलें जातें व त्याच्या बरोबर परत नेण्यांत येतें. सभागृहांत शांतता प्रस्थापित करण्याची आज्ञा स्पीकर सार्जंट-ॲट्-आर्म्सला देतो तेव्हां तो मेसला खांद्यावर घेऊन तें कार्य करतो. अमेरिकेंत मेस वापरणे ही केवळ इंग्लंडची नक्कल आहे.

कामकाजाचे आलेख

एकेकाळीं सिनेटच्या व हाउसच्या बैठकी खाजगी रीत्या भरत होत्या. म्हणजे बाहेरच्या कुणालाहि प्रवेश देण्यांत येत नसे. लवकरच हाउसने आपल्या सर्व बैठकी सर्वांना खुल्या केल्या. सिनेटने मात्र शासकीय कामकाजाच्या बैठकी गुप्तच ठेवल्या. १९२९ पासून मात्र सिनेटच्याहि सर्व बैठकी सर्वांना खुल्या झाल्या. आता दोन्ही सभागृहांच्या कामकाजाला वृत्तपत्रांतून प्रसिद्धि देण्यांत येते.

संविधानाने दोन्ही सभागृहांनी आपलें एक जर्नल ठेवावें व तें वेळोवेळीं प्रसिद्ध करावें असें म्हंटलें आहे. हे जर्नल केवळ मोजकी माहिती देत असत. हाउस मधील कामकाजाची व वादविवादाची थोडी तरी माहिती प्रसिद्ध होत असे. पण सिनेटचें सर्वच कामकाज बंद दाराआड होत असल्यामुळे कांहीच माहिती

१—पाहा पृष्ठ १७५

प्रकाशित होत नसे. १८३३ मध्यें 'काँग्रेशनल ग्लोब' खाजगी रीत्या सुरू करण्यांत आलें. त्यांत वादविवाद शब्दशः प्रसिद्ध करण्यांत येऊं लागलें. १८७३ मध्यें सरकारी रीत्या 'काँग्रेशनल रेकॉर्ड' प्रसिद्ध करण्यांत येऊं लागलें. यांत कामकाजाची शब्दशः माहिती देण्यांत येते. अगदी बंद बैठकीच्या कामकाजाची माहिती मात्र प्रसिद्ध केली जात नाही. ह्या 'रेकॉर्ड' मध्यें सर्व प्रकारचीं भाषणें, लेख, उतारे वगैरे प्रसिद्ध होतात. दरवर्षीं 'रेकॉर्ड'चे हजारो पानांचे खंड प्रसिद्ध करण्यांत येतात.

कायदा करण्याची पद्धति

अमेरिकेच्या काँग्रेसमध्यें कायदा करण्याची पद्धति सर्वसामान्यपणे ब्रिटिश पार्लमेंटांतल्या पद्धति प्रमाणेच आहे. विधेयकाच्या स्वरूपांत कायद्याचे आराखडे मांडण्यांत येतात, समित्यांकडून त्यांची छाननी करण्यांत येते व तीन वाचनं करून ते मंजूर करण्यांत येतात. दोन्ही सभागृहांनी एकाच स्वरूपांत मंजूर केल्यास विधेयक अध्यक्षाकडे पाठविलें जातें व त्याची अनुमति मिळाल्या नंतर (कांही वेळां न मिळता सुद्धा) तें कायदा बनतें.

अमेरिकेच्या काँग्रेसमध्यें विधेयकांचें सामान्य विधेयक व अर्थविधेंयक असे दोनच प्रकार आहेत. सामान्य विधेयकांचे सार्वजनिक विधेयक (**public bill**) व खाजगी विधेयक (**private bill**) असे दोन प्रकार करण्यांत येतात. पण त्यांना सम्मत करण्याच्या पद्धतिमध्यें कांही फरक नाही. त्यामुळे ब्रिटिश पार्लमेंटांत विधेयकांच्या प्रकारांना जसें महत्व आहे, तसें अमेरिकेच्या काँग्रेसमध्यें नाही. अर्थविधेयक देखील सामान्यतः त्याच पद्धतीने मंजूर करण्यांत येतें.

प्रारंभ व प्रथम वाचन:–सामान्य विधेयकांचा प्रारंभ दोन्ही पैकी कोणत्याहि सभागृहांत होऊं शकतो. विधेयक मांडणे फारच सोपें आहे. कोणत्याहि सभासदाला केव्हांहि, पूर्व सूचना न देतां, विधेयक मांडता येतें. विधेयकावर स्वतःचें नांव लिहून हाउसच्या क्लर्कच्या किंवा सिनेटच्या सेक्रेटरीच्या टेबलावरील पेटींत तें ठेवलें की विधेयक सभागृहा समोर मांडल्या सारखें झालें. सर्व महत्वाचीं विधेयकें अध्यक्षाकडून किंवा निरनिराळ्या खात्यांकडून तयार करून पाठविलीं जातात. सभागृहांतील कोणताहि सभासद तीं मांडू शकतो. त्याच प्रमाणे अनेक संस्था, मंडळें, गट व व्यक्ति विधेयकें पाठवतात आणि सभासदांना तीं मांडण्याची विनंति करतात. त्यांना नाराज करणे सभासदांना शक्य नसतें. म्हणून अशीं सर्व विधेयकें मांडलीं जातात. अशा एखाद्या विधेयकाची जबाबदारी घ्यावयाची नसल्यास

सभासद त्यावर 'विनंती वरून' (by request) असें लिहितात. त्या वरून तें विधेयक दुसऱ्याच कुणीतरी तयार करून पाठविलें आहे असें सर्वांना कळतें. विधेयक मांडण्याची पद्धति इतकी सोपी असल्यामुळे सहस्रावधि विधेयकें मांडलीं जातात. एका काँग्रेसपुढे दोन वर्षांत साधारणपणे दहा ते तीस हजार विधेयकें येतात. जानेवारी–डिसेंबर १९४९ या वर्षांत हाउसपुढे ७,४६७ व सिनेटपुढे ३,१६० विधेयकें मांडण्यांत आलीं होतीं. त्याच कांग्रेसच्या जानेवारी–डिसेंबर १९५० च्या अधिवेशनांत हाउसमध्यें ४,२२८ व सिनेटमध्यें १८१५ विधेयकें मांडण्यांत आलीं. या सर्व विधेयका पैकी २,०२४ मंजूर होऊन त्यांचे कायदे बनले.

टेबलावरील पेटींत टाकण्यांत आलेल्या विधेयकांना एकत्र करून हाउसचा क्लर्क किंवा सिनेटचा सेक्रेटरी त्यांचीं शीर्षकें व मांडणाऱ्यांचीं नांवें मोठ्याने वाचून दाखवितो. हेंच विधेयकांचें प्रथम वाचन.

समितीचा टप्पा:–विधेयकाचें प्रथम वाचन आटोपताच त्याना अनुक्रमांक देऊन ताबडतोब योग्य त्या समित्यांकडे पाठविलें जातें. ब्रिटिश पार्लमेंटांत द्वितीय वाचना नंतर विधेयकें समित्यांकडे पाठविलीं जातात. काँग्रेसमध्यें प्रथम वाचना नंतरच तीं समित्यांकडे पाठवण्यांत येतात. असें करणे आवश्यकच आहे हें पुढे कळून येईल.

समितीचा टप्पा हा फार महत्वाचा टप्पा असतो. समिती विधेयकांचें काय वाटेल तें करूं शकते. प्रत्येक समितीला स्वतंत्र खोली असते. लोकांना बसण्यासाठीहि खोलींत जागा ठेवलेल्या असतात. समितिकडे विधेयक आल्या नंतर त्याची जाहीर चौकशी होते. सर्व संबंधित लोक समितिपुढे आपली बाजू मांडायला किंवा साक्ष द्यायला येतात. कांही संस्थांच्या किंवा व्यक्तींच्या वतीने वकीलहि युक्तिवाद करतात. समितीच्या खोलीला न्यायालयाचें स्वरूप येतें. सर्व संबंधितांचें ऐकून घेतल्या नंतर व त्यांच्याशी चर्चा केल्या नंतर समितीची बंद बैठक होते. अशा बैठकींना बाहेरच्या कुणाला हजर राहतां येत नाही. अशा बैठकींतच विधेयकांचें भवितव्य निश्चित होतें.

समिति विधेयकाचा पूर्ण विचार करून त्याच्या संबंधी निर्णय घेते. समिति विधेयकाची शिफारस करूं शकते, त्यांत दुरुस्त्या करून शिफारस करते, संपूर्ण नवे विधेयक तयार करून शिफारस करते, विधेयकाच्या विरुद्ध मत देते, किंवा कांहीच करीत नाही. शेकडा ९५ विधेयकाच्या वाटचाला शेवटचाच पर्याय येतो. समितिकडे गेलेलीं अनेक विधेयकें तिथेच समाप्त होतात. त्यांचें नांवहि पुनः कोणी ऐकत नाही. समितीने प्रत्येक विधेयकासंबंधी काही तरी शिफारस केलीच पाहिजे व तें मूळ सभागृहाकडे परत पाठविलेंच पाहिजे असें बंधन ब्रिटिश पार्लमेंटमध्यें

आहे, तसें काँग्रेसमध्यें नाही. सभागृहाची इच्छाच असल्यास वहुमताने ठराव करून विधेयक परत मागवून घेतलें जाऊं शकतें. पण सहसा असें होत नाही. अगदी टाकाऊ स्वरूपाचीं विधेयकें सुद्धा मांडली जाऊं शकतात, त्यामुळे अशी छाननी होऊन केवळ निवडक व महत्वाचीं तेवढींच विधेयकें सभागृहापुढे जाऊं देणे इष्ट असतें. नाहीतर सहस्रावधि विधेयकांच्या भाराखाली कांग्रेस दडपून जाईल व तिला काम-काज करणे अशक्य होईल.

द्वितीय वाचन :–समितिकडून अनुकूल शिफारशीसह परत आलेल्या विधेयकांना तीन पैकी एका सूचिमध्यें घालण्यांत येतें. या सूचींना 'कॅलेंडर' म्हणतात. ह्या सूचींचीं नांवें अशी–(१) यूनिअन कॅलेंडर. ह्या सूचींत अर्थविषयक विधेयकांचा समावेश करण्यांत येतो. (२) हाउस कॅलेंडर. ह्या सूचींत सर्वसामान्य विधेयकांचा समावेश होतो. आणि (३) कॅलेंडर ऑफ दि कमिटी ऑफ दि होल्. त्या सूचिमध्यें सर्व खाजगी विधेयकांचा समावेश होतो. याशिवाय आणखी एक-दोन सूचीहि असतात.

कार्यरीतीच्या नियमानुसार प्रत्येक कॅलेंडर मधील विधेयकें चर्चेसाठी घेण्यांत येतें. कांही विधेयकांसाठी कांही दिवस ठरलेले आहेत. उदाहरणार्थ, प्रत्येक महिन्यांतील पहिला व तिसरा सोमवार अविरोध विधेयकांसाठी व दुसरा आणि चौथा सोमवार डिस्ट्रिक्ट ऑफ कोलंबियाच्या कामकाजासाठी राखून ठेवण्यांत येतो. विनियोग विधेयकाला नेहमी अग्रक्रम असतो.

प्रत्येक कॅलेंडरमधील विधेयकें त्यांच्या अनुक्रमानेच चर्चेसाठी घेण्यांत येतात असें नाही. महत्वाचीं विधेयकें व ज्यांच्या मागे बरेच वजनदार सभासद आहेत अशी विधेयकें आधी घेण्यांत येतात. कॅलेंडरवरील सर्वच विधेयकांवर चर्चा होत नाही. बहुतेक विधेयकें कॅलेंडरवरच समाप्त होतात.

ज्या विधेयकांची निवड होते त्यांचें द्वितीय वाचन होतें. या वाचनाच्या वेळीं संपूर्ण विधेयकांवर कलमवार चर्चा होते. दुरुस्त्या करण्यांत येतात. वादविवाद होतो. सर्व आटोपल्यावर "Shall the bill be engrossed and read a third time ?" असा प्रश्न मताला टाकण्यांत येतो. ह्या प्रश्नाला अनुकूल बहुमत मिळाल्यास विधेयक दुरुस्त स्वरूपांत छापण्यांत येतें व त्याचें तिसरें वाचन होतें.

तृतीय वाचन :–हा शेवटचा टप्पा असतो. यावेळीं विधेयकांचें नाममात्र वाचन होतें. सामान्यत: फक्त शीर्षकाचेंच वाचन होतें. पण येखाद्या सभासदाने संपूर्ण वाचनाची मागणी केल्यास तसें करावें लागतें. यावेळीं विधेयक बहुमताने सम्मत झाल्यास स्पीकर त्याच्यावर स्वाक्षरी करून तें सिनेटकडे पाठवितो. सिनेटमध्यें

त्याच स्वरूपांत तें सम्मत झाल्यास अध्यक्षाकडे अनुमतिसाठी पाठविलें जातें. अध्यक्षाची अनुमति मिळाल्यानंतर (किंवा विशिष्ट परिस्थितींत न मिळताहि) त्या विधेयकाचा कायदा बनतो.

सिनेटमध्येंहि विधेयक मंजूर करण्याची हीच पद्धत आहे. तिथे विधेयकाच्या तीन सूचि नसून फक्त एकच 'कॅलेंडर ऑफ बिजनेस' आहे. पूर्वी दाखविल्याप्रमाणे मतदानाच्या पद्धतींत थोडा फरक आहे. बाकी सर्व बाबतींत दोन्ही सभागृहांतील विधेयक संमत करण्याची कार्यरीति सारखीच आहे.

अर्थविधेयक सम्मत करण्याची पद्धति

संविधानाने उत्पन्न व खर्च यांच्या बाबतींत सरकारवर कांहीं बंधनें घातलीं आहेत. सैन्य व आरमार यांच्यावरील खर्च एकावेळीं जास्तीत जास्त दोनच वर्षांसाठी मंजूर करावा, कांग्रेसने कायदा करून मंजुरी दिलेल्या रकमेशिवाय इतर रक्कम सरकारी तिजोरींतून खर्च करूं नये, आणि सरकारी जमाखर्च वेळोवेळीं प्रसिद्ध करावा अशीं बंधनें संविधानाने घातलीं आहेत. त्यामुळे सरकारी खर्चासाठी दर वर्षीं काँग्रेसला रक्कम मंजूर करावी लागते व कर बसवावे लागतात.

अमेरिकेच्या काँग्रेसध्यें अर्थविधेयक कुणालाहि मांडता येतें. इंग्लडांत राजाच्या पूर्वसंमति शिवाय अर्थविधेयक पार्लमेंटपुढे मांडलें जाऊं शकत नाही. म्हणून फक्त अर्थमंत्री किंवा इतर मंत्रीच अर्थविधेयक मांडतात. कांग्रेसमध्यें सर्व सभासद सारखेच असल्यामुळे त्यांच्यापैकी कुणीहि अर्थविधेयकाचा प्रारंभ करू शकतो. वार्षिक अंदाजपत्रक अध्यक्षाकडून तयार होऊन येतें व त्याच्या 'संदेशासह तें सभागृहापुढे ठेवण्यांत येतें. पुरवणी अंदाजपत्रकेंहि त्याच पद्धतीने मांडली जातात. कांही आर्थिक स्वरूपाचीं विधेयकें सभासदांकडून दरवर्षी मांडण्यांत येतात.

अर्थविधेयकांपैकी महसूल विधेयक (**revenue bill**) प्रथम हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह् जमध्येंच मांडलें जाऊं शकतें. बाकीचीं अर्थविधेयकें कोणत्याहि सभागृहांत प्रारंभ होऊं शकतात. मात्र सामान्यत: सर्व अर्थविधेयकांचा प्रारंभ हाउस मध्येंच होतो. वार्षिक अंदाजपत्रकहि अध्यक्ष प्रथम हाउसकडेच पाठवितो.

अंदाजपत्रकाची तयारी :—ब्रिटिश पार्लमेंटांतील अंदाजपत्रकाप्रमाणे काँग्रेसला सादर करावयाच्या अदाजपत्रकाचेहि दोन भाग असतात : खर्चाचा भाग व जमेचा भाग. मात्र अंदाजपत्रक तयार करण्याच्या पद्धतींत फरक आहे. इंग्लंडांत अर्थखातें अंदाजपत्रक तयार करतें. अमेरिकेंत अर्थखात्याला या बाबतींत कांही अधिकार नाही. १९२१ पर्यंत अंदाजपत्रक तयार करण्याची सुसंबद्ध योजनाच नव्हती. प्रत्येक खातें

किंवा बोर्ड किंवा इतर खर्च करणाऱ्या संस्था आपल्या मागण्या अर्थखात्याकडे पाठवित असत. त्या खात्याचा सेक्रेटरी त्या सर्व मागण्या हाउसच्या स्पीकरकडे जशाच्या तशा पाठवीत असे व स्पीकर त्या सभागृहापुढे ठेवीत असे. उत्पन्नाचा व खर्चाचा विचार एकत्र केला जात नसे. त्यामुळे अर्थव्यवस्थेंत एक प्रकारची बेबंदशाही माजली होती. १९२१ मध्यें 'बजेट अँड अकाऊंटिंग ॲक्ट' हा कायदा करण्यांत आला. ह्या कायद्याने बरीच व्यवस्था निर्माण झाली. त्या कायद्याने एक 'ब्यूरो ऑफ् दि बजेट' आणि 'जनरल अकाउंटिंग ऑफिस' ह्या दोन संस्था निर्माण केल्या. आणि कॉम्प्ट्रोलर-जनरलचें पद निर्माण केलें. बजेट ब्यूरोचा समावेश आता खास शासकीय खात्यांत करण्यांत आला आहे. बजेट ब्यूरो अंदाजपत्रक तयार करतें व अध्यक्ष त्याला संमति देऊन हाउसकडे पाठवितो.

अमेरिकेंत आर्थिक वर्ष १ जुलै रोजीं सुरूं होतें व पुढील ३० जून रोजीं संपतें. दुसऱ्या सहा महिन्यांच्या वर्षाच्या संख्येने तें ओळखलें जातें. १ जुलै १९५८ रोजीं सुरूं होऊन ३० जून १९५९ रोजीं संपलेल्या आर्थिक वर्षाला "आर्थिक वर्ष १९५९" असें संबोधण्यांत येतें. दर वर्षीं सप्टेंबर १५ पर्यंत प्रत्येक खात्याकडून व इतर खर्च करणाऱ्या संस्थांकडून पुढील वर्षाच्या खर्चाचे अंदाज मागविण्यांत येतात. खर्चाचे अंदाज ठराविक फॉर्म्सवर ठराविक पद्धतीने तयार करून पाठवावे लागतात. त्यानंतर बजेट ब्यूरोचे अधिकारी व निरनिराळ्या खात्यांचे प्रमुख यांच्या बैठकी सुरूं होतात व खर्चाचे अंदाज निश्चित करण्यांत येतात. ब्यूरोच्या डायरेक्टरला कोणताहि खर्चाचा आंकडा कमी अधिक करण्याचा अधिकार आहे. डायरेक्टरचा निर्णय फक्त अध्यक्षच बदलूं शकतो. अशा रीतीने खर्चाची बाजू तयार करण्यांत येते. अर्थ खात्याकडून उत्पन्नाच्या अंदाजाचे आंकडे आधीच मागविलेले असतात. त्यांच्या आधाराने उत्पन्नाची बाजू तयार केली जाते. मग तें अंदाज-पत्रक (सुमारे १५०० छापील पृष्ठांचें) अध्यक्षापुढे ठेवलें जातें. त्याला त्यांत कांही बदल करायचा असल्यास तो करून किंवा तशीच संमति देऊन अध्यक्ष तें अंदाजपत्रक खास संदेशासह हाउसच्या स्पीकरकडे पाठवितो.

अंदाजपत्रक सम्मत करणें :—सभागृहाकडे अंदाजपत्रक येताच त्यांतील उत्पन्नाचा भाग 'वेज अँड मीन्स्' समितिकडे व खर्चाचा भाग 'ॲप्रॉप्रिएशन समिति'कडे पाठविण्यांत येतात. ह्या समित्या आपल्या उपसमित्या नेमून त्यांचा विचार करतात. मूळ अंदाजपत्रकांत बदल करण्याचा समित्यांना व सभागृहांना अधिकार आहे. पण सहसा महत्वाचे बदल करण्यांत येत नाहीत. थोडे फार बदल केले जातात. समित्या कडून प्रतिवृत्त येताच अंदाजपत्रकाचा विचार करण्यासाठी संपूर्ण सदन समितीची बैठक भरते. त्या बैठकींत सर्व प्रकारची चर्चा होऊन

समित्यांनी तयार केलेलीं १०।१२ विनियोग विधेयकें मंजूर करण्यांत येतात व सभागृह त्यांना औपचारिक रीत्या मान्यता देतें. त्या नंतर तीं विधेयकें सिनेट-कडे पाठविलीं जातात. तसेंच वेज अँड मीन्स समितिकडून आलेल्या प्रतिवृत्ताचा विचार होऊन कर बसविण्याचा अधिकार देणारीं विधेयकें मंजूर करून सिनेटकडे पाठविलीं जातात. सिनेटमध्यें त्याच स्वरूपांत तीं मंजूर झाल्यास अध्यक्षाकडे पाठविलीं जातात. अध्यक्षाची अनुमति मिळताच त्यांचें कायद्यांत रूपांतर होतें. आणि अशा रीतीने वार्षिक अंदाजपत्रक सम्मत करण्यांत येतें. पुरवणी अंदाज-पत्रकेंहि याच पद्धतीने संमत करण्यांत येतात.

सभागृहांतूनच एखादें अर्थविधेयक मांडण्यांत आल्यास तें सामान्य विधे-यका प्रमाणेंच मंजूर करण्यांत येतें.

पक्ष निर्माण करणें हें मनुष्य स्वभावतच असावें असें दिसतें. कोणत्या ना कोणत्या स्वरूपांत गट किंवा पक्ष प्रत्येक काळीं प्रत्येक देशांत अस्तित्वांत होतेच. पक्षरहित लोकतंत्राचें उदाहरण सापडत नाही. अमेरिकेच्या घटनाकारांना पक्षपद्धतीचा अतिशय तिटकारा होता. अमेरिकेचें शासन पक्षरहित पद्धतीने चालावें अशी त्यांची इच्छा होती. आणि तें तसें चालेल अशी त्यांची खात्री होती. पण संविधान अमलांत आल्या पासून दहा वर्षांच्या आंतच पक्ष निर्माण झाले. जॉर्ज वॉशिंग्टनने मात्र आपल्या आठ वर्षांच्या कारकीर्दीत पक्ष–प्रवृत्तीला थारा दिला नाही. हॅमिल्टन व जेफरसन ह्या दोन परस्पर विरुद्ध मतांच्या व्यक्तींना त्याने आपल्या मंत्रिमंडळांत घेतलें होतें. अध्यक्षपदाचीं सूत्रें सोडतांना त्याने राष्ट्राला जो संदेश दिला त्यांतहि पक्षपद्धति पासून दूर राहण्याचा इषारा दिला होता. जेम्स मॅडिसननेहि पक्षपद्धति विरुद्ध आपलें मत स्पष्ट शब्दांत व्यक्त केलें होतें. पण शेवटीं पक्ष निर्माण झालेच; आणि आज अमेरिकेंतील शासन राजकीय पक्षांच्या द्वारां चालविलें जात आहे.

पक्षांचा इतिहास

अमेरिकेंतील राजकीय पक्षांचा इतिहास पाहायचा झाल्यास १७८७ च्या घटनापरिषदेंतच जावें लागेल. त्या परिषदेंत पक्षपद्धतीच्या विरुद्ध असलेले सभासद होते. पण खुद्द त्यांच्यांतच दोन गट होते. प्रत्येक प्रश्नावर या दोन बाजू स्पष्ट झालेल्या दिसतात. एक गट संघसरकारला बलवान करूं इच्छिणारा व दुसरा राज्यांच्या स्वातंत्र्याचा पुरस्कार करणारा. पहिल्या गटाला 'फेडरॅलिस्ट' व दुसऱ्याला 'अँटी–फेडरॅलिस्ट' अशीं नांवें मिळालीं होतीं. संविधानाला राज्यांकडून मान्यता मिळविण्यासाठी जो प्रचार झाला त्यांतहि हे दोन गट प्रामुख्याने भाग घेत होते. संविधान मान्य होऊन अमलांत आल्या नंतर अँटीफेडरॅलिस्ट गट हळूहळू लुप्त झाला. पण दोन गटांच्या दोन विचारसरणी कायम राहिल्या.

जॉर्ज वॉशिंग्टनच्या मंत्रिमंडळांत हॅमिल्टन हा फेडरॅलिस्ट व जेफरसन हा अँटी–फेडरॅलिस्ट म्हणून प्रसिद्ध होते. देशांत त्यांचे अनुयायीहि होते. जेफरसनचे अनुयायी स्वत:ला 'डेमॉक्रॅटिक–रिपब्लिकन्स' म्हणवून घेत असत.

वॉशिंग्टन नंतर जॉन ॲडम्स अध्यक्ष झाला. त्याचें व हॅमिल्टनचें कोणत्याच बाबतींत पटेनासें झालें. त्यामुळे जेफरसन व त्याचे अनुयायी यांना प्रचार करून पुढे येण्याला चांगलीच संधी मिळाली. आणि १८०० च्या निवडणुकींत जेफरसन अध्यक्ष निवडला गेला. डेमॉक्रॅटिक-रिपब्लिकन पक्ष अधिकारावर आला. संविधान सुरू होऊन दहा वर्षें होतात तोंच एका पक्षाच्या हातीं राज्यकारभाराचीं सूत्रें गेलीं. १८०० च्या निवडणुकींत लोकांचे दोन स्पष्ट गट पडल्याचें दिसतें. जेफरसनच्या मागे शेतकरी व सामान्य स्थितींतील लोक उभे राहिले व ॲडम्सला व्यापारी व उद्योगधंद्यांतील लोक यांचा पाठिंबा मिळाला. फेडरॅलिस्ट हे प्रतिगामी व डेमॉक्रॅटिक–रिपब्लिकन्स हे पुरोगामी होतें असें म्हणता येईल.

जेफरसन व त्या नंतर मॅडिसन यांच्या प्रत्येकी दोन कारकीर्दीच्या काळांत फेडरॅलिस्ट पक्षाची वाताहत झाली. १८२० च्या अध्यक्षीय निवडणुकींत फेडरॅलिस्टांना आपला उमेदवार देखील उभा करता आला नाही. जेम्स मन्रोची दुसऱ्यांदा १८२० मध्यें अध्यक्षपदीं निवड झाल्यावर फेडरॅलिस्ट पक्ष पूर्णपणें नाहीसा झाला. पण डेमॉक्रॅटिक–रिपब्लिकन पक्षाच्या पुढाऱ्यांतच मतभेद उत्पन्न झाले. हेन्री क्ले, जॉन कॅलहाउन, ॲंड्रयू जॅक्सन, जॉन क्विन्सी ॲडम्स व इतर पुढारी वेगवेगळ्या मार्गाने जाऊं लागले. त्यांचे प्रत्येकाचे अनुयायीहि होते. अशा रीतीने राज्यकर्त्या पक्षांत फाटाफूट झाल्यामुळें १८२४ च्या अध्यक्षीय निवडणुकींत कोणत्याच उमेदवाराला बहुमत मिळूं शकलें नाही. हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्जला अध्यक्षाची निवड करावी लागली. हाउसनें ॲंड्रयू जॅक्सन ऐवजी जॉन क्विन्सी ॲडम्स याला अध्यक्ष निवडलें. त्यामुळें बरेच गट नाराज होऊन जॅक्सनच्या मागे गेले. क्विन्सी ॲडम्सच्या अनुयायांनी 'नॅशनल–रिपब्लिकन्स' व ॲंड्रयू जॅक्सनच्या अनुयायांनी 'डेमॉक्रॅट्स' अशीं नांवें घेतलीं. जुना 'डेमॉक्रॅटिक रिपब्लिकन' पक्ष गेला व त्याच्या जागीं 'नॅशनल–रिपब्लिकन' व 'डेमॉक्रॅटिक' हे दोन पक्ष अस्तित्वांत आले.

ॲंड्रयू जॅक्सनच्या निवडणुकीनें पक्षपद्धतीला चांगलाच जोर चढला. त्याने प्रस्थापित हितसंबंधांशी टक्कर देण्याचें धोरण ठेवलें. शासनांत उघडपणें 'स्पॉइल सिस्टम' आणली. एकंदरीने लढावूं धोरण ठेवलें. त्याच्या पक्षांतूनच कांही लोक फुटून नॅशनल–रिब्लिकन पक्षाला मिळालें व १८३४ मध्यें त्या पक्षाने 'व्हिग्पक्ष' असें नांव धारण केलें. १८४१ पर्यंत डेमॉक्रॅटिक पक्षानें शासनाचीं सूत्रें आपल्या हातीं ठेवलीं. त्या नंतर आलटून पालटून व्हिग् व डेमॉक्रॅटिक पक्षांनी राज्य-कारभार केला. पण ह्या काळांत गुलामगिरीचा प्रश्न प्रामुख्याने पुढे येऊं लागला होता. तो सोडवण्यास हे दोन्ही पक्ष समर्थ नव्हते. १८५५ च्या सुमाराला

'रिपब्लिकन पक्ष' नांवाचा एक तिसराच पक्ष स्थापन झाला व लवकरच व्हिग् पक्ष त्यांत समाविष्ट होऊन गेला. ह्या रिपब्लिकन पक्षाने १८६० च्या निवडणुकींत अब्राहम लिंकन याला अध्यक्ष निवडून आणलें व राज्यसूत्रें आपल्या हातीं घेतलीं. तेव्हां पासून जॅक्सनचा डेमॉक्रॅटिक पक्ष व लिंकनचा रिपब्लिकन पक्ष हे दोनच पक्ष आलटून पालटून संघराज्याचें शासन चालवीत आहेत.

रिपब्लिकन पक्षाने १८६१ ते १८८५ पर्यंत चोवीस वर्षे राज्य केलें. १८८५ मध्यें ग्रूव्हर क्लीव्हलँड याला डेमॉक्रेटिक पक्षाने अध्यक्ष निवडून दिलें. १८९६ पर्यंत तो पक्ष अधिकारावर राहिला. त्यावर्षीं विल्यम् मॅकिन्ले हा रिपब्लिकन पक्षाचा उमेदवार अध्यक्ष निवडला गेला. तेव्हां पासून १९१२ पर्यंत रिपब्लिकनांनी शासन चालविलें. १९१२ मध्यें डेमॉक्रॅटिक पक्षाचा वुड्रो विल्सन अध्यक्ष झाला. त्याच्या दोन कारकीर्दी आटोपल्यावर १९२० मध्यें रिपब्लिकन पक्ष हार्डिगची अध्यक्षपदीं निवड करून अधिकारावर आला. त्यांचा कारभार १९३२ पर्यंत चालला. त्यावर्षीं डेमॉक्रॅट्सनी फ्रँक्लिन डी. रूझवेल्ट याला अध्यक्षपदीं निवडून दिलें. तेव्हांपासून १९५२ पर्यंत डेमॉक्रॅटिक पक्ष अधिकारावर राहिला. १९५२ मध्यें रिपब्लिकन पक्षातर्फे आयसेनहॉवर हा अध्यक्ष निवडला गेला. त्याची दुसरी कारकीर्द जानेवारी १९६१ मध्यें संपेल. नोव्हेंबर १९६० मध्यें अध्यक्षीय मतदारांची निवडणूक होईल. त्यांत पुढे कोणता पक्ष अधिकारारूढ होईल तें कळेल. सध्या रिपब्लिकन पक्षाची राजवट चालूं आहे.

ह्या दोन्ही पक्षांचा इतिहास थेट घटनाकारांच्या काळापासून सुरूं होतो. फेडरॅलिस्ट-नॅशनल रिपब्लिकन-व्हिग-रिपब्लिकन अशी सध्याच्या रिपब्लिकन पक्षाची परंपरा आहे. त्या पक्षांत हॅमिल्टन, वेब्स्टर, लिंकन, मॅकिन्ले, थिऑडर रूझवेल्ट, हूवर, आयसेनहॉवर हे पुढारी होऊन गेले व आहेत. डेमॉक्रॅटिक पक्षाची परंपरा अशी–अँटी-फेडरॅलिस्ट–जफरसनीयन रिपब्लिकन–रिपब्लिकन डेमॉक्रॅटिक–डेमॉक्रॅटिक. त्या पक्षांत जेफरसन, जॅक्सन, क्लीव्हलंड, ब्रियान, विल्सन, फ्रँकलिन रूझवेल्ट, ट्रुमन हे पुढारी होऊन गेले व आहेत.

इतर पक्ष :–ह्या दोन महत्वाच्या राष्ट्रीय पक्षांशिवाय आणखी कांही पक्षहि अमेरिकेंत आहेत. त्यांच्या पैकी कांहींना थोडेफार राष्ट्रीय स्वरूप आहे व वाकीचे केवळ स्थानिक किंवा प्रादेशिक महत्वाचे आहेत. या पक्षांमध्यें उल्लेखनीय पक्ष हे आहेत––

प्रॉहिबिशन पक्ष :–ह्या पक्षाची राष्ट्रीय परिषद् प्रथम १८७२ मध्यें भरली. ह्या पक्षाचा मुख्य उद्देश नशाबंदी घडवून आणणे हा आहे. कोणत्याहि प्रकारच्या मादक द्रव्याची निर्मिति, व्यापार व आयात-निर्यात करण्यांत येऊं नये असा प्रयत्न ह्या

पक्षाने केला. १९१९ मध्यें संविधानाला अठरावी दुरुस्ती जोडून घेऊन दारुबंदी अमलांत आणण्यांत या पक्षाला यश मिळालें. १९२० पासून ह्या पक्षाने अठराव्या दुरुस्तीची अंमलबजावणी करवून घेण्याचें कार्य केलें. १९३३ मध्यें एकविसाव्या दुरुस्तीने अठरावी दुरुस्ती रद्द करण्यांत आली तेव्हां पासून ह्या पक्षाने निरनिराळ्या राज्यांत दारुबंदी घडवून आणण्याचा प्रयत्न सुरू केला आहे.

समाजवादी पक्ष :—१८९० च्या सुमाराला समाजवादी पक्ष राष्ट्रीय पक्ष म्हणून कार्य करूं लागला. आर्थिक व राजकीय दोन्ही क्षेत्रांत सुधारणा घडवून आणण्याचा ह्या पक्षाचा उद्देश आहे. आर्थिक क्षेत्रांतील सुधारणांमध्यें लोहमार्ग तारा व टेलीफोन यांना सामाजिक मालकीचें करणें, खाणीं, जंगलें व नैसर्गिक साधन संपत्ति यांची मालकी राज्याकडे देणें व उद्योगधंद्यांचें राष्ट्रीयीकरण करणें इत्यादींचा समावेश होतो. राजकीय सुधारणांत इनिशिएटिव्ह व रेफरेंडम यांचा राष्ट्रव्यापी स्वरूपांत वापर करणें, सिनेटचें विसर्जन करणें, सांघिक न्यायाधीशांच्या निवडणुका करणें, व सुप्रिम कोर्टचे कायदे रद्द करण्याचे अधिकार काढून टाकणें इत्यादींचा समावेश होतो.

कम्युनिस्ट पक्ष :—१९३० च्या सुमाराला ह्या पक्षाने कार्य सुरू केलें. थर्ड इंटरनॅशनलशी हा पक्ष संलग्न होता. ह्या पक्षाने प्रचार बराच केला होता. दुसऱ्या महायुद्धा नंतरच्या काळा पासून हा पक्ष बेकायदेशीर ठरवण्यांत आला आहे.

या पक्षा शिवाय आणखीहि लहान मोठे पक्ष होते व आहेत. फार्मर–लेबर पक्ष, पॉप्युलिस्ट पक्ष (१८९०–१८९६), प्रोग्रेसिव्ह पक्ष (१९१२–१९१६) वगैरे स्थानिक व तात्कालिक महत्वाचे पक्ष होऊन गेले व कांही अद्याप आहेत. अँटी मेसॉनिक पक्ष व नो–नथिंग पक्ष (**Know-nothing Party**) अशा प्रकारचे पक्षहि आहेत.

द्विपक्ष पद्धति

अमेरिकेंतील पक्षांच्या इतिहासावरून हें स्पष्ट होतें की तिथे खऱ्या महत्वाचे दोनच राष्ट्रीय पक्ष आहेत. इतर पक्ष सामान्यतः स्थानिक व प्रादेशिक स्वरूपाचे आहेत. क्वचित् एखाद्या पक्षाने राष्ट्रीय स्वरूप धारण केलें तरी त्याला राष्ट्रीय शासनाचीं सूत्रें आपल्या हातीं घेतां आलीं नाहीत. डेमॉक्रॅटिक व रिपब्लिकन या दोनच पक्षांनी अध्यक्ष व काँग्रेस यांचा ताबा आलटून पालटून मिळविला आहे. इतर पक्ष कधी कधी अध्यक्ष पदासाठी उमेदवार उभे करतात. पण त्यांचीं नांवें सुद्धा बाहेरच्या जगांत कुणाला कळत नाहीत. निरनिराळ्या

राज्यांतील शासन व्यवस्था सुद्धा याच दोन पक्षांपैकी एकाच्या ताब्यांत असते. म्हणून अमेरिकेंतहि इंग्लंडांतल्या प्रमाणें, द्विपक्ष पद्धतीच आहे असें म्हणणें योग्य होईल.

सांसदीय पद्धतीचें सरकार यशस्वी होण्यासाठी द्विपक्ष पद्धति आवश्यक आहे. अध्यक्षीय पद्धतीच्या शासनव्यवस्थेंत एकदोन पक्ष जास्त असले तरी चालूं शकतें. पण खोलवर विचार केल्यास ह्या पद्धतींतहि द्विपक्ष पद्धतीच अधिक योग्य ठरते असें दिसून येईल. विशेषतः काँग्रेसमध्यें दोनच पक्ष असणें जास्त चांगलें. तिथे अनेक गट निर्माण झाल्यास कोणताहि कार्यक्रम व्यवस्थितपणें पार पडूं शकणार नाही. अध्यक्षाला हवे ते कायदे केले जाणार नाहीत व शासनांत अडथळा निर्माण होईल. म्हणून अध्यक्षीय पद्धतीच्या लोकशाहींत देखील दोनच पक्ष असणें चांगलें.

पक्ष तात्विक भूमिकेवर आधारलेले नाहीत

अमेरिकेंतील दोन्ही राष्ट्रीय पक्ष कोणत्याहि तात्विक भूमिकेवर आधारलेले नाहीत. इंग्लंडांतील काँझर्वेटिव्ह व लेबर पक्ष विशिष्ट तत्त्वांचा, समाजरचनेचा व अर्थव्यवस्थेचा पुरस्कार करणारे आहेत. म्हणून त्यांच्यांत तात्विक भेद आहेत. तसे भेद अमेरिकेंतील पक्षांत नाहीत. दोन्ही पक्ष एकाच प्रकारच्या समाजरचनेचा व अर्थव्यवस्थेचा पुरस्कार करतात. प्रचलित व्यवस्थेंत कोणताहि बदल दोन्ही पक्षांना नको आहे. दोन्ही पक्ष साम्यवादाच्या विरुद्ध आहेत. परराष्ट्रीय धोरणाच्या बाबतींतहि दोन्ही पक्षांत कांही मतभेद नाही. ह्या सर्व गोष्टींचा विचार करून लॉर्ड ब्राइसने ह्या पक्षांना दोन निरनिराळीं लेबलें लावलेल्या रिकाम्या बाटल्यांची उपमा दिली आहे. अर्थात् यांत थोडी अतिशयोक्ति आहे.

कोणताहि तात्विक भेद नसतां हे दोन पक्ष आता पर्यंत टिकलेच कसे असा प्रश्न उत्पन्न होणें सहाजिक आहे. याला समाधानकारक उत्तर नाही. राज्यसत्ता आपल्या हातीं ठेवणें हें दोन्ही पक्षांचें मुख्य ध्येय आहे. त्याच कारणाने लोक ह्या किंवा त्या पक्षाला पाठिंबा देतात. तसेंच एका पक्षाच्या कारकीर्दीचा कंटाळा आल्यास दुसरा पक्ष असावा असेंहि वाटणें साहजिक आहे. अशा कांही कारणांनी हे दोन पक्ष टिकून राहिले आहेत.

दोन्ही पक्षांत तसा तात्विक भेद नाही. पण मधून मधून एखादा पक्ष थोडासा काँझर्वेटिव्ह व एक थोडा लिबरल् मानला जातो. रिपब्लिकन पक्ष मुळांत प्रगतीवादी. कारण त्यानेच गुलामगिरीची पद्धत नष्ट केली. पण सध्या तोच काँझर्वे-

टिव्ह मानला जातो. डेमॉक्रॅटिक पक्ष प्रारंभापासून थोडा लिबरल् आहे. पण दक्षिणे कडील राज्यांत त्याचें जास्त प्राबल्य असल्यामुळे पूर्वी गुलामगिरीचा व आता नीग्रोंना समान दर्जा न देण्याच्या मताचा तो समर्थक आहे असें वाटतें. दोन्ही पक्षांना जीं मतें पडतात त्यावरून असें दिसतें की वरिष्ठ व श्रीमंत वर्ग, थोडा मध्यम वर्ग आणि उद्योग धंद्यांतील लोक रिपब्लिकन पक्षाला पाठिंबा देतात. शेतकरी वर्ग, बराच मध्यम वर्ग व बहुसंख्य खालचा वर्ग डेमॉक्रॅटिक पक्षाला मतें देतो. भौगोलिक दृष्टीने विचार केल्यास उत्तर प्रामुख्याने रिपब्लिकन आहे व दक्षिण जवळजवळ पूर्णपणें डेमॉक्रॅटिक आहे असें दिसतें.

गेल्या पंचवीस वर्षाच्या राजकारणावरून असें दिसतें की रिपब्लिकन पक्ष जास्त आग्रही व लढाऊ वृत्तीचा आहे. साम्यवादाविरुद्ध त्याने जें धोरण गेल्या आठ वर्षांत स्वीकारलें तें चढाईचें होतें. डेमॉक्रॅटिक पक्ष त्यांतल्या त्यांत धिमा व दमदार आहे. विशेषत: अध्यक्ष फ्रँक्लिन रूझवेल्टने त्याला अलीकडच्या काळांत जास्त प्रतिष्ठा मिळवून दिली आहे व प्रगतिपर केलें आहे. परतंत्र व मागासलेल्या राष्ट्रांना डेमॉक्रॅटिक पक्ष अधिक जवळचा वाटतो. मात्र दोन्ही पक्षांच्या वृत्तींत व धोरणांत हा जो थोडा फरक आज दिसतो तो पुढेहि असाच राहील याची खात्री देतां येत नाही. निवडणूक जिंकण्यासाठी हे पक्ष आपला 'प्लॅटफार्म' कसा व केव्हां बदलतील याचा नेम नाही.

पक्षांची संघटना

अमेरिकेंतील पक्षांच्या संघटनेचे दोन भाग पाडले जाऊं शकतात : काँग्रेस-मधील संघटना व काँग्रेस बाहेरील संघटना.

काँग्रेसमधील संघटना :–अमेरिकेंत पक्षांच्या काँग्रेसमधील संघटनेला विशेष महत्व नाही. त्यांतल्या त्यांत सिनेटमध्यें तर मुळीच महत्व नाही. सिनेट फार शिथिल अशी पक्ष संघटना आहे. हाउस ऑफ रेप्रेझेंटेटिव्हजमध्यें मात्र बऱ्यापैकी संघटना आहे. त्या सभागृहांत प्रत्येक पक्षाच्या सर्व सभासदांची एक 'कॉन्फरन्स' किंवा 'कॉकस' असते. ही कॉन्फरन्स एक स्टिअरिंग कमेटी निवडते. स्टिअरिंग कमिटीचा अध्यक्ष पक्षाचा सभागृहांतील नेता असतो. हा नेता किंवा स्टिअरिंग कमिटी प्रतोद वगैरे इतर अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करतात. पक्षाचें सभांगृहांतील धोरण ठरविणें, सभासदांना मार्गदर्शन करणे इत्यादि कार्यें पक्षाचा नेता प्रतोदांच्या सहाय्याने करतो.[1]

---

१. ह्या संबंधीचें सविस्तर विवेचन पृष्ठ २८३ वर 'पक्षनता व प्रताद' ह्या मथळ्याखाली करण्यांत आलें आहे.

काँग्रेस बाहेरील संघटना :—पक्षांची काँग्रेस बाहेरील संघटना एखाद्या पिरॅमिडसारखी आहे. सर्वांत वर राष्ट्रीय संघटना, त्याच्या खाली राज्यसंघटना व त्याच्या खाली स्थानिक संघटना अशा तीन थरांवरील संघटना आहेत.

राष्ट्रीय संघटना :—राष्ट्रीय संघटनेंत मुख्य राष्ट्रीय परिषद् (National Convention) असते. ही चार वर्षांतून एकदा अध्यक्षाच्या निवडणुकीच्या वर्षी भरत असते. राज्यांतून प्रतिनिधि येतात. त्यांची संख्या १५०० ते २००० असते. ही परिषद् अध्यक्षीय व उपाध्यक्षीय उमेदवारांची नियुक्ति करते, पक्षाचें धोरण ठरविते आणि राष्ट्रीय समितीची निवड करते.

राष्ट्रीय समिति प्रत्येक राज्यांतील दोन प्रतिनिधींची (एक पुरुष व एक स्त्री) मिळून बनलेली असते. समितीची निवड चार वर्षांसाठी करण्यांत येते. समितीच्या सभापतीची निवड अध्यक्षीय उमेदवाराच्या इच्छेनुसार करण्यांत येते. कारण त्या सभापतीलाच अध्यक्षीय निवडणुकीची मोहीम चालवावयाची असते. राष्ट्रीय समितीचें मुख्य कार्य अध्यक्षाच्या निवडणुकीची मोहिम चालविणें, पुढील अध्यक्षीय निवडणुकीच्या वर्षी राष्ट्रीय परिषद् भरविणें, परिषदेचें स्थान निश्चित करणें व इतर व्यवस्था करणें हें असतें. इतर वेळीं समितीला विशेष काम नसतें.

आणखी दोन समित्यांचा राष्ट्रीय संघटनेंत समावेश होतो. त्या म्हणजे सिनेटोरीअल कॅम्पेन कमिटी व काँग्रेशनल कॅम्पेन कमिटी. सिनेटच्या कमिटींत सहा किंवा सात सिनेटर्स असतात. त्यांच्याकडे सिनेटच्या निवडणुकींत आपल्या पक्षाचे सिनेटर्स निवडून येतील अशी व्यवस्था करण्याचें कार्य असतें. काँग्रेशनल कमिटींत प्रत्येक राज्याचा हाउस मधील त्या पक्षाचा प्रतिनिधि असतो. डेमॉक्रॅटिक पक्षाच्या कमिटींत प्रत्येक राज्यांतून एक स्त्री प्रतिनिधिहि घेतली जाते. शिवाय आणखी कांही व्यक्तींचाहि समावेश केला जातो. ह्या समितीचें कार्य हाउसच्या निवडणुकींत आपल्या पक्षाचे सभासद निवडून यावेत याचा प्रयत्न करण्याचें असतें.

राज्य संघटना:—राज्याच्या थरावर पक्षसंघटनेत मुख्यतः दोन भाग असतात : परिषद् व केंद्रीय समिति. परिपद् भरविण्याची पद्धत आता लुप्त होत चालली आहे. फक्त कांही राज्यांतच ती आहे. पण परिषदेला त्या राज्यांतहि कांही महत्व नाही. ज्या राज्यांत परिषद आहे त्या राज्यांत ती काउंटीज मधून निवडण्यांत येते. परिषदेकडे विशेष कांही कार्ये नसतात.

केंद्रीय समितीच राज्यांतील संघटनेचा मुख्य भाग आहे. निरनिराळ्या राज्यांत केंद्रीय समितीचा आकार निरनिराळा आहे. तिची निवड करण्याची

पद्धतहि निरनिराळी आहे. कांही राज्यांत काउंटी कमिटयांचे अध्यक्ष आपोआप केंद्रीय समितीचे सभासद बनतात. पण सामान्यतः काउंटींतील पक्षाचे सभासद त्यांची निवड करतात. केंद्रीय समिति आपला सभापति निवडते. त्या जागेसाठी बरीच चुरस असते. हें पद महत्वाचें मानलें जातें. केंद्रीय समितिकडे बरींच कामें असतात. राज्यांतील पक्षसंघटना मजबूत राखण्याची जबाबदारी ह्या समितीवर असते. निवडणुकींत उमेदवार उभें करणें, प्रचार करणें, फंड गोळा करणें व इतर अनेक कामें तिला करावीं लागतात. अध्यक्षीय व काँग्रेसच्या निवडणुकींत राष्ट्रीय समिति ह्या समितिवरच भिस्त ठेवून असते.

स्थानिक संघटना :–राज्यामध्यें केंद्रीय समितीच्या खाली निरनिराळ्या स्तरावरील संघटना असतात. जिल्हा समित्या, काउंटी समित्या, शहर समित्या, वार्ड समित्या व प्रिसिंक्ट समित्या अशा एका खालोखाल एक समित्या असतात. प्रत्येक स्तरावरील समिति आपल्या क्षेत्रांत पक्षाचें कार्य करीत असते. कांही काउंटीजमध्यें वार्षिक परिषदाहि भरविण्यांत येतात.

कांही इतर संघटना :––अमेरिकेंतील पक्षांच्या संघटनेचा विचार करतांना कांही इतर संघटनांचा थोडासा तरी विचार करणें आवश्यक आहे. ह्या संघटना विशेषतः स्थानिक राजकारणांत आढळतात. टॅमनी हॉल (Tammany Hall) म्हणून एक अमेरिकेंत सर्वश्रुत संघटना आहे. संविधान तयार झालें त्याच सुमाराला ही संघटना निर्माण करण्यांत आली. १८०० मध्यें जेफरसनच्या बाजूने ही संघटना राजकारणांत शिरली. रेड इंडियनांचा पुढारी टॅमनी याचें नांव ह्या संघटनेला देण्यांत आलें आहे. न्यूयॉर्क शहरांतील ह्या संघटनेला टॅमनी हॉल म्हणतात. शहराचें राजकारण ह्या संघटनेच्या हातीं आहे. अशाच प्रकारच्या संघटना शिकागो, फिलाडेल्फिया, सेंट लुई, न्यू आर्लिन्स, कॅन्सास शहर, मिसूरी आदि शहरांत आहेत.

'पार्टी मशीन' हा काय प्रकार आहे ? हे शब्दहि वारंवार वापरले जातात. पार्टी मशीन हा प्रकार फक्त अमेरिकेंतच आहे. अनेक कारणांमुळे प्रत्येक पक्षांत कांही संघटना निर्माण झाल्या आहेत. त्या यंत्रासारखें काम करतात. बटन दाबताच यंत्र सुरू व्हावें त्या प्रमाणें पुढाऱ्याच्या इषाऱ्या बरोबर पक्षांतील विशिष्ट गट कामाला लागतो व सर्व व्यवहार यंत्रा प्रमाणें बिनचूक करतो.

अर्थ व्यवस्था

पक्षांचें कार्य चालविण्यासाठी द्रव्याची आवश्यकता आहे. निवडणुकांत कोटयवधि डॉलर्स खर्च होतात. हा खर्च व दैनिक खर्च भागविण्यासाठी पक्षांना

पैसा गोळा करणें आवश्यक असतें. पक्षांच्या सभासदांकडून कांही वर्गणी मिळते. पण ती फार अपुरी पडते. मग वेळोवेळीं मतदारांकडे, संस्थांकडे व व्यापारी संघटनांकडे फंडाची मागणी करण्यांत येते. ज्यांचे हितसंबंध पक्षाच्या यशांत गुंतलेले असतात ते पक्षाला आर्थिक मदत करतात. बँका, कंपन्या किंवा मजूर संघ यांना पक्षांना आर्थिक मदत करण्याला कायद्याने मनाई केली आहे. पण अशा संस्थांचे पदाधिकारी व्यक्तिश: देणग्या देऊं शकतात. पक्षाच्या निरनिराळ्या स्तरावरील समित्यांचे ट्रेझरर्स पक्षासाठी निधि गोळा करीत असतात. हें बरेंच कष्टाचें काम असतें.

अमेरिकेच्या संविधानाने अध्यक्ष व काँग्रेस यांच्या बरोबरीची न्यायशाखा निर्माण केली आहे. सामान्यत: संघराज्यांत स्वतंत्र व बलवान न्यायविभाग असावा असें मानलें जातें. अमेरिकन घटनाकारांना राज्यसंघातील सर्व दोष टाळावयाचें होतें. आर्टिकल्स ऑफ् कॉन्फेडरेशनमध्ये केंद्रीय न्यायालयांची तरतूद नव्हती. ती उणीव भरून काढण्याच्या बाबतींत घटनापरिषदेंत सर्वांचें एकमत होतें. राष्ट्रीय न्यायालय असावें व तें सर्वश्रेष्ठ असावें या संबंधीं दुमत नव्हतें. एकच सुप्रिम कोर्ट असावें का इतर कनिष्ठ न्यायालयेंहि असावीं या प्रश्नावर मात्र एकमत झालें नाही. म्हणून घटनाकारांनी आपल्या धोरणानुसार तो प्रश्न पुढील पिढ्यांवर सोपविला व 'संघराज्याची न्यायसत्ता एक सुप्रिम कोर्ट व वेळोवेळीं काँग्रेस स्थापन करील तीं कनिष्ठ न्यायालयें यांच्यामध्यें निहित असावी' असें ठरविलें. संविधानाच्या तिसऱ्या आर्टिकल मध्यें न्यायालयां विषयीं ऊहापोह करण्यांत आला आहे. अगदी थोडक्यांत न्यायालयांचें अधिकारक्षेत्र व कांही कार्यरीति सांगून हा विषय पुढील विस्तारासाठी काँग्रेसवर सोपविण्यांत आला आहे.

संविधानाच्या तरतुदीनुसार काँग्रेसने दोन श्रेणींची कनिष्ठ न्यायालयें निर्माण केलीं आहेत. सुप्रिम कोर्टाच्या खाली अपील कोर्टें व त्यांच्या खालीं जिल्हा कोर्टें अशीं दोन प्रकारचीं न्यायालयें स्थापन करण्यांत आलीं आहेत. म्हणजे अमेरिकेंत सांघिक न्यायालयांची एक स्वतंत्र श्रेणिबद्ध रचना आहे. सांघिक न्यायालयें व राज्य न्यायालयें अशीं दोन प्रकारचीं न्यायालयें स्वतंत्रपणें निरनिराळ्या क्षेत्रांत न्यायदानाचें कार्य करतात. भारतांत असें नाही. न्यायालयांच्या दोन स्वतंत्र श्रेणी भारतात नाहीत. उच्चतम न्यायालय, त्याच्या खाली प्रत्येक राज्यांतील उच्च न्यायालयें व त्यांच्या खाली कनिष्ठ न्यायालयें अशी एकच मालिका आहे हींच न्यायालयें सर्व क्षेत्रांत न्यायदान करतात.

सांघिक न्यायालयांचें अधिकारक्षेत्र

संविधानाने सांघिक न्यायालयांचें क्षेत्र स्पष्टपणें ठरविलें आहे. सांघिक न्यायालयांना संविधानांत उल्लेखिलेल्या क्षेत्रांतच अधिकार वापरतां येतात.

बाकीच्या सर्व क्षेत्रांत राज्य न्यायालयांची सत्ता चालते. संविधानांत सांघिक न्यायालयांचें जें अधिकारक्षेत्र ठरविण्यांत आलें आहे त्यावरून असें दिसतें की कांही प्रकारचे खटले व कांही व्यक्ति किंवा पक्ष यांच्या संबंधींचे खटले सांघिक न्यायालयांकडे देण्यांत आले आहेत.

कांही प्रकारच्या खटल्यांमध्यें यांचा समावेश होतो--(१) संविधानांतून निर्माण होणारे खटले; (२) सांघिक कायद्यांतून किंवा तहनाम्यांतून निर्माण होणारे खटले; आणि (३) आरमारविषयक व सागरी प्रश्न विषयक सर्व खटले.

खटल्याचे जे पक्ष असतात त्यांच्या वरून सांघिक न्यायालयाच्या अधिकार-क्षेत्रांत येणारे खटले पुढील प्रकारचे आहेत--(१) परराष्ट्रीय वकील, मंत्री व इतर प्रतिनिधि यांच्या संबंधीचे सर्व खटले; (२) ज्या खटल्यांत संघराज्य एक पक्ष असेल ते सर्व खटले; (३) दोन किंवा अधिक राज्यांमधील विवादा संबंधीचे खटले; (४) निरनिराळ्या राज्यांतील नागरिकांत असलेल्या भांडणा संबंधीचे खटले; (५) एकाच राज्यांतील नागरिकांमध्यें निरनिराळ्या राज्यांकडून मिळा-लेल्या जमिनी संबंधी होणाऱ्या भांडणांचे खटले; आणि (६) एक राज्य व त्याचे नागरिक किंवा एक राज्य व परकीय राज्य किंवा परकीय राज्याचे नागरिक यांच्यांतील भांडणांचे खटले.

यांतील शेवटच्या खटल्यांच्या बाबतींत अकराव्या दुरुस्तीने थोडा बदल केला आहे. १७९३ मध्यें जॉर्जिया राज्या विरुद्ध साउथ कॅरोलिनाच्या नागरिकाने खटला भरला होता. असा खटला भरण्याचा नागरिकाला अधिकार आहे असा निर्णय सुप्रिम कोर्टाने दिला. त्या निर्णया विरुद्ध वादळ उठलें. अनेक राज्यांनी विरोध दर्शविला. शेवटीं अकरावी दुरुस्ती करण्यांत आली. त्या मुळे आता एखाद्या राज्या विरुद्ध त्याच्या संमति शिवाय खटला भरण्याचा अधिकार फक्त दुसऱ्या राज्यालाच आहे, नागरिकांना नाही.

हें अधिकारक्षेत्र अन्यवर्जित नाही

सांघिक न्यायालयांना संविधानाने दिलेलें अधिकारक्षेत्र अन्यवर्जित (exclusive) नाही. न्यायालयांचें अधिकारक्षेत्र ठरविण्याचा अधिकार काँग्रेसलाच आहे. काँग्रेस कायदा करून सांघिक न्यायालयांचें अन्यवर्जित अधिकारक्षेत्र कोणतें व समवर्ति अधिकारक्षेत्र कोणतें हें ठरवूं शकते. प्रचलित विभागणीनुसार सांघिक न्यायालयांचें अन्यवर्जित अधिकारक्षेत्र पुढील प्रमाणें आहे--(१) संघ राज्य

किंवा एखादें घटक राज्य ज्या दिवाणी खटल्यांत एक पक्ष असेल ते खटले; (२) परराष्ट्रीय वकिलातींतील अधिकाऱ्यांसंबंधींचे खटले; (३) संघराज्या विरुद्ध घडलेल्या अपराधा विषयींचे खटले, आणि (४) आरमार, सागरी प्रश्न, पेटंट्स, कॉपीराइट व दिवाळखोरी यांच्या संबंधीचे राष्ट्रीय संविधानांतून किंवा सांघिक कायद्यांतून निर्माण होणारे खटले.

वरील प्रकारचे खटले वगळल्यास वाकीच्या खटल्यांच्या बाबतींत सांघिक न्यायालयांचें अधिकारक्षेत्र समवर्ति स्वरूपाचें आहे. राज्यांच्या न्यायालयांमध्यें सुद्धा ते खटले दाखल केले जाऊं शकतात. खटला भरणाऱ्या वादीच्या मर्जीवर ती गोष्ट अवलंबून राहील. तो आपल्या राज्याच्या न्यायालयांत, किंवा प्रतिवादीच्या राज्याच्या न्यायालयांत किंवा सांघिक न्यायालयांत खटला दाखल करूं शकतो. मात्र प्रतिवादीला एखादा खटला राज्याच्या न्यायालयांतून सांघिक न्यायालयांत बदलून घेण्याचा हक्क असतो. राज्यांतील सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयावर सांघिक न्यायालयाकडे अपील करतां येतें. त्या साठी सांघिक संविधानाचा किंवा कायद्याचा किंवा एखाद्या तहनाम्याचा भंग करणारा राज्य सरकारचा कायदा राज्यांतील न्यायालयाने वैध ठरविला असणें आवश्यक आहे. इतर प्रकारच्या खटल्यांच्या बाबतींत राज्यांतील सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय अंतिम समजला जातो. अगदी अपवादात्मक रीत्या सुप्रिम कोर्ट सर्शिऑररीच्या अधिकारांत इतर खटल्यांच्या बाबतींतहि अपील ऐकूं शकतें.

दिवाणी व फौजदारी अधिकारक्षेत्र

सांघिक न्यायालयांना दिवाणी (civil) व फौजदारी (criminal) दोन्ही प्रकारचे खटले चालविण्याचा अधिकार आहे. दोन नागरिकांमधील मालमत्ते संबंधींचे किंवा इतर नागरिक हक्कां विषयीचे खटले दिवाणी या सदरांत मोडतात. आरमारविषयक व सागरी गुन्ह्या संबंधीचे खटलेहि दिवाणी खटलेच म्हणवले जातात. अशा खटल्यांच्या बाबतींत सरकारची भूमिका त्रयस्थाची असते.

फौजदारी खटला म्हणजे अपराधासाठी सरकारने एखाद्या व्यक्ति किंवा संस्थे विरुद्ध भरलेला खटला. संविधानाने कांही अपराधींचा उल्लेख करून त्या संबंधीचे खटले सांघिक न्यायालयांत चालावेत असें म्हंटलें आहे. काँग्रेस आणखी अपराधांच्या बाबतींत खटले चालविण्याचा अधिकार सांघिक न्यायालयांना देऊं शकते.

अमेरिकेंतील कायदा

इंग्लंडांतल्या प्रमाणें अमेरिकेंतहि तीन प्रकारचे कायदे न्यायालयांत वापरण्यांत येतात--(१) सामान्य विधिनियम, (२) काँग्रेसचे विधिनियम, आणि (३) न्यायबुद्धीचे विधिनियम.

सामान्य विधिनियम मुख्यतः इंग्लंडांतून वसाहतवाल्यांनी आणलेले आहेत. तरी अमेरिकेंत त्यांच्यामध्यें वेगळी भर पडली आहे. थोडया वेगळया पद्धतीने त्यांचा विकास झाला आहे. त्याच प्रमाणे न्यायबुद्धीचे विधिनियम सुद्धा मुख्यतः इंग्लंडांतूनच आलेले आहेत. काँग्रेसचे विधिनियम मात्र ब्रिटिश पार्लमेंटच्या विधिनियमाहून निराळे आहेत. अमेरिकेंतील विशिष्ट परिस्थिति व गरजा लक्षांत घेऊन ते बनविलेले असल्यामुळे इंग्लंडांतील कायद्यांहून भिन्न असणें स्वाभाविक आहे. तीनहि प्रकारचे कायदे त्याच न्यायालयांत वापरले जातात. त्याच्यासाठी निरनिराळीं न्यायालयें नाहीत.

न्यायालयांची संघटना

संविधानाने एक सुप्रिम कोर्ट व कांही कनिष्ठ न्यायालयें असावीं असें म्हंटलें आहे. त्या प्रमाणें काँग्रेसने १७८९ मध्यें कायदा करून सुप्रिम कोर्ट व इतर कनिष्ठ न्यायालयांची स्थापना केली. सुप्रिम कोर्ट काँग्रेसच्या अधिकारक्षेत्राच्या बाहेर आहे. तें न्यायालय स्थापन करणें किंवा नष्ट करणें काँग्रेसच्या मर्जीवर अवलंबून नाही. तें असावें असा स्पष्ट आदेश संविधानाने दिला आहे. मात्र कनिष्ठ न्यायालयांच्या बाबतींत काँग्रेसला बरेच अधिकार आहेत. ते किती व कोणते असावेत, त्यांचे अधिकारक्षेत्र काय असावें इत्यादि गोष्टी काँग्रेस ठरवूं शकते. त्यांची संख्या कमी अधिक करूं शकते. अध्यक्ष जॉन ॲडम्सच्या कारकीर्दीत निर्माण केलेलीं कांही न्यायालयें अध्यक्ष जेफरसनच्या कारकीर्दीत काँग्रेसने नष्ट केलीं होतीं.

सध्या सुप्रिम कोर्टाच्या खाली दोन श्रेणींचीं न्यायालयें आहेत–कोर्ट्स ऑफ् अपील व डिस्ट्रिक्ट कोर्ट्स. कोर्ट्स ऑफ् अपीलची संख्या १० आहे व डिस्ट्रिक्ट कोर्टाची संख्या ८४ आहे. डिस्ट्रिक्ट ऑफ् कोलंबियाचेंहि एक डिस्ट्रिक्ट कोर्ट आहे. त्याच्यासह डिस्ट्रिक्ट कोर्टांची संख्या ८५ होते. अशा तऱ्हेने सर्वांत वर सुप्रिम कोर्ट, त्याच्या खाली १० कोर्ट्स ऑफ् अपील[1] व त्यांच्या खाली ८५ डिस्ट्रिक्ट कोर्ट्स, अशी श्रेणिबद्ध रचना आहे.

१–१९४८ पर्यंत या न्यायालयांना सर्किट कोर्ट्स ऑफ् अपील असें नांव होतें.

सुप्रिम कोर्ट

सुप्रिम कोर्ट हें संघराज्याचें सर्वश्रेष्ठ न्यायालय आहे. अध्यक्ष व काँग्रेस यांच्या बरोबरीचा दर्जा सुप्रिम कोर्टाला आहे. असें स्वतंत्र व इतर विभागांशी समबल न्यायालय स्थापन करण्याचा प्रथम मान अमेरिकेलाच आहे.

रचना :—या न्यायालयांत एक सरन्यायाधीश व कांही सहन्यायाधीश असावेत असें संविधानांत म्हंटलें आहे. सहन्यायाधीशांची संख्या ठरविण्याची जबाबदारी काँग्रेसवर आहे. १७८९ मध्ये न्यायालयाची स्थापना झाली त्यावेळीं एक सरन्यायाधीश व पांच सहन्यायाधीश होते. जॉन जे हा सरन्यायाधीश होता.[1] १८६९ मध्यें सहन्यायाधीशांची संख्या ८ करण्यांत आली. अद्यापहि तीच कायम आहे. म्हणजे सध्या सुप्रिम कोर्टांत एक सरन्यायाधीश व आठ सहन्यायाधीश असे नऊ न्यायाधीश असतात.

नियुक्ति :—सर्व न्यायाधीशांची नियुक्ति अध्यक्ष सिनेटच्या संमतीने करतो. त्यांची नियुक्ति कायम स्वरूपाची असते. त्यांना फक्त महाभियोगाचा खटला चालवून पदच्युत करता येतें. अद्याप सुप्रिम कोर्टाच्या कोणत्याहि न्यायाधीशावर असा खटला चालविण्यांत आला नाही.

न्यायाधीशांसाठी निवृत्त होण्याचें वय ठरविण्यांत आलें नाही. ७० वर्षांच्या वया नंतर, तो पर्यंत कमीत कमी १० वर्षें न्यायाधीश म्हणून कार्य केलें असल्यास, पूर्ण पगारासह निवृत्त होतां येतें. एखादा न्यायाधीश शारीरिक व मानसिक दृष्टया चांगल्या अवस्थेंत असेल तर तो कितीहि वया पर्यंत आपल्या पदावर राहूं शकतो. त्याला निवृत्त व्हायला भाग पाडतां येत नाही. ह्या पद्धतिमुळे कांही फायदे होतात. पण कांही तोटेहि होतात. अध्यक्ष फ्रँक्लिन रूझवेल्टला सत्तरी ओलांडलेल्या न्यायाधीशांच्या प्रगतिविरोधी धोरणामुळे मोठ्या अडथळ्याला तोंड द्यावें लागलें. भारतांत याच्या उलट परिस्थिति आहे. कितीहि

१–सुप्रिम कोर्टाचे सरन्यायाधीश–(१) जॉन जे [१७८९–१७९५], (२) जॉन रूटलेज (१७९५–९६), (३) ऑलिव्हर एल्सवर्थ (१७९६–१८००), (४) जॉन मार्शल (१८०१–१८३४) (५), रॉजर बी. टॅनी (१८३६–१८६४), (६) सालमन पी. चेज् (१८६४–१८७३), (७) मॉरिसन आर वेट (१८७४–१८८८), (८) एम्. डब्ल्यू. फुल्लर (१८८९–१९१०), (९) ई. डी. व्हाइट (१९१०–१९२१), (१०) विल्यम टाफ्ट (१९२१–१९३०), [११] चार्ल्स इव्हान्स ह्यूज् [१९३०–१९४१], [१२] एच्. एफ्. स्टोन [१९४१–१९४६], [१३] एफ्. एन्. विन्सन [१९४६—]

चांगला व कार्यक्षम न्यायाधीश असला तरी त्याला वयाच्या पासष्टाव्या वर्षीं निवृत्त करण्यांत येते.

योग्यता :—न्यायाधीशपदावर नियुक्त होण्यासाठी योग्य ठरण्या करितां कोणत्याहि अटी संविधानांत सांगितलेल्या नाहीत. मात्र न्यायाधीश होणारी व्यक्ति कायदेपंडित व अनुभवी असावी अशीच घटनाकारांची अपेक्षा असणें साहजिक आहे. सामान्यतः ही अपेक्षा पूर्ण केली जाते. कायद्याचें ज्ञान व अनुभव ज्यांना असतील व जो वयाने व मनाने आवश्यक तेवढा प्रौढ असेल अशा अमेरिकन नागरिकांनाच या पदावर नियुक्त करण्यांत येतें. न्यायाधीशांच्या नेमणुका करतांना पक्षीय दृष्टिकोण अजिबात नसतो असें नाही. नेमणूक करणारा अध्यक्ष ज्या पक्षाचा असेल त्या पक्षाच्या लोकांतूनच निवड करण्यांत येते. न्यायालयांत गेल्या नंतर देखील न्यायाधीश आपण रिपब्लिकन किंवा डेमॉक्रॅट आहोंत हें विसरूं शकत नाहीत. खटल्याचा निकाल देतांना दुमत झाल्यास सामान्यतः पक्षाच्या अनुरोधानेच न्यायाधीशांचे गट पडतात. येवढें खरें की पक्षनिष्ठेचा अतिरेक होत नाही.

वेतन :—सुप्रिम कोर्टाच्या न्यायाधीशांना त्यांच्या कामाचा मोबदला मिळावा व तो त्यांच्या कारकीर्दीत कमी करण्यांत येऊं नये असें संविधानात सांगितलें आहे. त्याप्रमाणें वेळोवेळीं काँग्रेस न्यायाधीशांचें वेतन ठरविते. सध्या सरन्यायाधीशाला वार्षिक २५,५०० डॉलर्स व सहन्यायाधीशांना वार्षिक २५,००० डॉलर्स वेतन मिळतें. हें वेतन करा पासून मुक्त नाही.

अधिकारक्षेत्र व अधिकार :—पूर्वी वर्णिलेल्या सांघिक न्यायालयांच्या अधिकारक्षेत्रांतील सर्व विषयां संबंधींचे खटले सुप्रिम कोर्टापुढे चालूं शकतात. ह्या न्यायालयाचें अधिकारक्षेत्र दोन प्रकारचें आहे—प्रारंभिक (Original) अधिकारक्षेत्र, व (२) पुनर्निर्णयाचें (Appellate) अधिकारक्षेत्र.

प्रारंभिक अधिकारक्षेत्रांत पुढील प्रकारच्या खटल्यांचा समावेश होतो (१) परराष्ट्रीय वकील, कॉन्सल्स व इतर अधिकारी यांच्या संबंधीचे खटले; आणि (२) दोन किंवा अधिक राज्यांमधील विवादा संबंधीचे खटले. असे खटले सर्वप्रथम सुप्रिम कोर्तिच दाखल करावयाचे असतात. इतर न्यायालयांत त्यांचा प्रारंभ होऊं शकत नाही. म्हणून हें सुप्रिम कोर्टाचें प्रारंभिक अधिकारक्षेत्र म्हणवलें जातें. एक राज्य व दुसऱ्या राज्यांतील नागरिक यांच्या दरम्यानचा खटलाहि सुप्रिम कोर्टाच्या प्रारंभिक अधिकारक्षेत्रांत येतो. पण अशा खटल्यांचा प्रारंभ इतर न्यायालयांतहि होऊं शकतो. ह्या क्षेत्रांतील सुप्रिम कोर्टाचे अधिकार बरेच मर्यादित आहेत. फार थोडे खटले ह्या क्षेत्रांतून सुप्रिम कोर्टापुढे येतात.

पुनर्निर्णयाच्या अधिकारक्षेत्रांत वाकीच्या सर्व प्रकारच्या खटल्यांचा समावेश होतो. हे खटले कनिष्ठ न्यायालयांच्या निर्णया नंतर पुनर्निर्णयासाठी सुप्रिम कोर्टाकडे येतात. सुप्रिम कोर्टाला कनिष्ठ सांघिक न्यायालयांच्या व राज्यांतील सर्वश्रेष्ठ न्यायालयांच्या निर्णयावर अपील ऐकण्याचा अधिकार आहे. सांघिक न्यायालयांनी दिलेल्या कोणत्याहि प्रकारच्या खटल्याच्या निर्णयावर अपील ऐकता येते. राज्यांतील सर्वश्रेष्ठ न्यायालयांनी दिलेल्या निर्णयावर अपील ऐकण्याचा अधिकार मात्र मर्यादित स्वरूपाचा आहे. ज्या खटल्यांत राज्यांतील न्यायालयाने सांघिक संविधान, कायदा किंवा तहनामा यांना बाध येईल असा, किंवा यांच्याशीं विसंगत अशा राज्याच्या कायद्याला वैध ठरविणारा, निर्णय दिला असेल त्या निर्णयावर सुप्रिम कोर्टाला अपील ऐकता येतें. बाकीच्या खटल्यांच्या बाबतींत राज्यांतील सर्वश्रेष्ठ न्यायालयांचा निर्णय अंतिम असतो. मात्र सशिआँररीच्या अधिकारांत सुप्रिम कोर्ट एखादे वेळीं इतर प्रकारच्या खटल्यांच्या निर्णयावरहि अपील ऐकूं शकतें.

सुप्रिम कोर्टाला अतिशय व्यापक अधिकार आहेत. संविधानांत मात्र स्पष्टपणें ह्या सर्व अधिकारांचा उल्लेख नाही. पण सुप्रिम कोर्टाने गर्भित अधिकारांच्या तत्त्वानुसार (**doctrine of implied powers**) संघसरकारचे त्या बरोबरच आपलेहि अधिकार वाढवून घेतले आहेत. सुप्रिम कोर्टाच्या सर्व अधिकारांमध्यें न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार (**power of judicial review**) सर्वांत महत्वाचा आहे.

न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार:—काँग्रेस व राज्यांतील विधिमंडळें यांनी केलेल्या कायद्यांचा, किंवा अध्यक्ष व राज्यांचे गव्हर्नर यांनी काढलेल्या आज्ञापत्रांचा वैधपणा ठरविण्याचा अधिकार म्हणजे न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार. एखादा कायदा वैध आहे किंवा नाही हें ठरवितांना संविधानाशी तो सुसंगत आहे का नाही हें पाहावें लागतें. संविधानाला सुसंगत असल्यास वैध, नसल्यास अवध. म्हणजे संविधानाचा अर्थ लावण्याचें कार्यहि ह्या साठी करावें लागतें. हें कार्य करतांना सुप्रिम कोर्ट संविधानाचें संरक्षण करण्याचें कार्यहि करतें. असा अधिकार संविधानाने स्पष्टपणें सुप्रिम कोर्टाला दिला नाही. पण तो सुप्रिम कोर्टाला आहे असेंच प्रारंभा पासून गृहीत धरण्यांत आलें होतें. जॉर्ज वाशिंग्टन व जॉन ॲडाम्स यांच्या कारकीर्दींत सुप्रिम कोर्टाने हा अधिकार वापरला. १७९४ मध्यें तर कोर्टाने काँग्रेसचा एक कायदा अवैध घोषित केला होता. पण त्याकडे कोणी विशेष लक्ष दिलें नाही. सरकारची कोर्टाला सहानुभूति होती. मात्र पुढे जेफरसन व मॅडिसन यांनी सुप्रिम कोर्टाला असा अधिकार नाही, संविधानाचा अन्वयार्थ

करण्याचा अधिकार राज्यांच्या कायदेमंडळांना आहे, असा दावा मांडायला सुरुवात केली. १८०० मध्में जेफरसन अध्यक्ष निवडला गेला तेव्हां हा प्रश्न अनिर्णितच होता. लवकरच एक प्रसंग उद्‌भवला आणि सरन्यायाधीश जॉन मार्शल याने मोठा खुबीदार निर्णय देऊन सुप्रिम कोर्टाचा न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार प्रस्थापित केला. हा प्रसिद्ध खटला मार्बरी वि. मॅडिसन या नांवाने ओळखला जातो.

जेम्स मॅडिसन अध्यक्ष जेफरसनचा स्टेट सेक्रेटरी होता. त्याच्या विरुद्ध विल्यम् मार्बरी याने मॅडॅमस अर्ज केला होता. त्या अर्जांत स्टेट सेक्रेटरीला त्याच्या (मार्बरीच्या) नियुक्तीचा अडकवून ठेवलेला हुकूम द्यायला भाग पाडावें अशी प्रार्थना करण्यांत आली होती. सुप्रिम कोर्टाने कोणताहि हुकूम दिला तरी तो पाळायचा नाही असें जेफरसन व मॅडिसन यांनी ठरविलें होतें. याची कल्पना सर न्यायाधीश मार्शलला होती. त्याने अध्यक्षाला कोर्टाचा हुकूम अवमानण्याची संधीच मिळू नये व कोणताहि हुकूम द्यायला कोर्टाचा हक्क तर प्रस्थापित व्हावा असा खुबीदार निर्णय दिला.

२४ फेब्रुवारी १८०३ रोजीं सरन्यायाधीश जॉन मार्शलने मार्बरी वि. मॅडिसन या खटल्यांत कोर्टाचा निर्णय जाहीर केला. निर्णयांत असें स्पष्ट म्हंटलें की स्टेट सेक्रेटरी विरुद्ध सुद्धा मँडॅमस अर्जा खाली आदेश देण्याचा अधिकार सुप्रिम कोर्टाला आहे. पण काँग्रेसच्या ज्या कायद्यानुसार हा हक्क वापरायचा आहे तो, कोर्टाला प्रारंभिक अधिकार देणारा कायदा, संविधानाच्या तिसऱ्या आर्टिकलशी विसंगत आहे, म्हणून अवैध आहे. अर्थात् तसा आदेश स्टेट सेक्रेटरीला देतां येत नाही.

ह्या निर्णयाने स्टेट सेक्रेटरी सारख्या मोठ्या पदाधिकाऱ्याला देखील आदेश देण्याचा अधिकार कोर्टाला आहे हेंहि मार्शलने प्रस्थापित केलें. त्या बरोबरच काँग्रेसचा कायदा संविधानाशी विसंगत म्हणून अवैध ठरवून न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकारहि बजावला. अध्यक्ष जेफरसन व स्टेट सेक्रेटरी मॅडिसन यांना कांहीच करतां आलें नाही. कारण अवज्ञा करण्यासाठी कोणतीच आज्ञा सुप्रिम कोर्टानें दिली नव्हती, पण नियम तर प्रस्थापित केला होता. अशा रीतीने न्यायिक पुनरीक्षणाच्या अधिकाराचा पक्का पाया घातला गेला. त्या नंतर संविधानाचा अन्वयार्थ लावणारे व काँग्रेसचे किंवा राज्यांतील कायदेमंडळांचे कायदे अवैध ठरविणारे बरेच महत्वाचे निर्णय सुप्रिम कोर्टाने दिले.

न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार फार महत्वाचा आहे. अमेरिकेंत जेव्हां तो वापरला जाऊं लागला तेव्हां तो एक नाविन्यपूर्ण प्रकार होता. इंग्लंडांत किंवा

इतर देशांत न्यायालयांना असा अधिकार नव्हता. ह्या अधिकाराचें जनकत्व अमेरिकेकडेच जातें.

ह्या अधिकारा विरुद्ध मधून मधून अमेरिकेंत ओरड होत असते. अध्यक्ष फ्रँक्लिन रूझवेल्टच्या दुसऱ्या कारकीर्दीच्या प्रारंभीं (१९३६–३७) ह्या अधिकारा विरुद्ध बरेंच वादळ उठलें होतें. कारण तत्कालीन सर्व न्यायाधीश एकोणिसाव्या शतकांतील व्यक्तिस्वातंत्र्यवादी असल्यामुळे त्यांनी रूझवेल्ट शासनाचे 'न्यूडील' संबंधीचे बरेच कायदे अवैध ठरविले. त्यामुळे अध्यक्ष अडचणींत आला. म्हणून रूझवेल्टने सुप्रिम कोर्टाची सुधारणा करण्यासाठी एक विधेयक काँग्रेस मध्यें प्रविष्ट करून घेतलें. त्यांत सुप्रिम कोर्टावरील सत्तर वर्षें वयाच्या प्रत्येक न्यायाधीशाच्या जोडीला एक नवा न्यायाधीश नेमण्यांत यावा मात्र न्यायाधीशांची संख्या १५ च्या वर जाऊं नये अशी तरतूद करण्यांत आली होती. पण ह्यावर बरीच टीका सर्वत्र व काँग्रेसमध्यें झाल्यामुळे विधेयक कांग्रेसने फेटाळलें. पुढे कांही जुने न्यायाधीश निवृत्त झाले व कांही मृत्यू पावले आणि त्यांच्या जागीं नवे 'न्यूडील वृत्तीचे' न्यायाधीश नेमण्यांत आले. त्यामुळे आपोआपच न्यायालयाच्या धोरणांत शासनाला अनुकूल असा बदल घडून आला, व सुधारणेचा प्रश्न विस्मृतींत गेला.

न्यायिक पुनरीक्षणाच्या अधिकारावर टीका होत असली तरी तो आवश्यक आहे. हा अधिकार न्यायालयांना नसेल व काँग्रेस आणि राज्यविधिमंडळें यांना देण्यांत येईल तर स्वत:च्या कृत्याचा स्वत:च निकाल देण्याचा अधिकार दिल्या सारखें होईल. शिवाय संविधान एक कायदा आहे आणि कायद्याचा अर्थ करण्याचा अधिकार न्यायालयांना असला पाहिजे. म्हणून हा अधिकार सुप्रिम कोर्टाला आहे तेंच योग्य आहे. सुप्रिम कोर्टाने त्याचा दुरुपयोगहि केला नाही. संविधान सुरू झाल्या पासून आता पर्यंत सुमारे ८० कांग्रेसचे कायदे व २०० राज्यविधिमंडळांचे कायदे सुप्रिम कोर्टाने संपूर्णत: किंवा अंशत: अवैध ठरविले आहेत. दरवर्षीं सर्व मिळून हजारो कायदे संमत होतात. त्यां पैकी सुमारे ३०० कायदे म्हणजे फारच अल्प प्रमाण पडतें.

सुप्रिम कोर्टाचें स्थान

सुप्रिम कोर्टाला अमेरिकेच्या शासनांत फार महत्वाचें स्थान आहे. हें न्यायालय शासनाचा समान दर्जाचा विभाग आहे. किंबहुना अध्यक्ष, काँग्रेस व राज्यांतील सरकारें यांच्यावर तें देखरेख करतें. प्रारंभीं न्यायालयाला इतकें महत्व नव्हतें. प्रथम सरन्यायाधीश जॉन जे याने १७९५ मध्यें न्यूयॉर्क राज्याचा

गव्हर्नर होण्यासाठी आपलें पद सोडलें होतें. परंतु सरन्यायाधीश मार्शल याने आपल्या ३४ वर्षांच्या प्रदीर्घ कारकीर्दीत न्यायालयाचें महत्व वाढविलें. प्रो. लास्कीने 'ह्या न्यायालयाकडे अमेरिकेंत मोठ्या आदरानें पाहिलें जातें व त्याचा प्रभाव अमेरिकनांच्या जीवनाच्या प्रत्येक क्षेत्रावर पडतो.' असें म्हंटलें आहे. अलेक्सिस डी टॉक्विल्, लॉर्ड ब्राइस वगैरे लेखकांनीहि सुप्रिम कोर्टाचें महत्व वर्णन केलें आहे. सरन्यायाधीश ह्यूज् ह्याने **'we are under a constitution, but the constitution is what the judges say it is.'** असे उद्गार काढले आहेत. तर न्यायाधीश फ्रँकफर्टर याने याच्याहि पुढे जाऊन **The Supreme Court is the Constitution.'**[1] असें म्हंटलें आहे.

सुप्रिम कोर्टाने शासनाच्या विकासालाहि मोठा हातभार लावला आहे. आज संघसरकार इतकें बलवान झालेलें दिसतें तें सुप्रिम कोर्टाच्या गर्भित अधिकाराच्या सिद्धांतामुळे. व्यक्तिशः याचें श्रेय कुणाला द्यायचें असेल तर तें सरन्यायाधीश जॉन मार्शल याला द्यावें लागेल. या संबंधांत सर्वांत महत्वाचा निर्णय मार्शलने मॅक्कुलॉक वि. मेरीलँड ह्या खटल्यांत १८१९ मध्यें दिला. सुप्रिम कोर्टापुढे पुनर्निर्णयासाठी खटला आला त्यावेळीं मुख्य प्रश्न होता तो हा की काँग्रेसला बँक स्थापन करण्याचा अधिकार आहे का नाही ? कारण असा अधिकार स्पष्टपणें संविधानाने दिला नाही. कोर्टाचा निर्णय देतांना मार्शलने असा अधिकार काँग्रेसला आहे असा निकाल दिला. कारण कर्ज उभे करणें, व्यापाराचें नियंत्रण करणें, चलन सुरू करणें, इत्यादि अधिकार योग्य प्रकारें वापरण्यासाठी बँक स्थापन करण्याचा अधिकार असणें आवश्यक आहे व म्हणून तो काँग्रेसचा गर्भित अधिकार (**implied power**) आहे. या प्रमाणें ह्या तत्वाच्या आधाराने सुप्रिम कोर्टाने संविधानाचा उदार धोरणाने अर्थ लावून संघसरकारचे अधिकार वाढविले आहेत.

संविधानाचें पालकत्व व संरक्षण करण्याची जबाबदारीहि सुप्रिम कोर्टाचीच आहे. त्यामुळे त्याचा दर्जा आणखीच वाढला आहे. न्यायाधीशांची कायम नोकरी, भरपूर वेतन व राजकारणा पासून अलिप्तता यामुळे सुप्रिम कोर्ट आपलें स्वातंत्र्य टिकवून आहे. आणि ह्या स्वातंत्र्यामुळें त्याच्या प्रतिष्ठेंत भर पडली आहे.

सुप्रिम कोर्टाची कार्यरीति

सुप्रिम कोर्टाचें कार्य १७९० मध्यें सुरू झालें. पहिल्या बैठकींत एका क्लर्कची नेमणूक करून कोर्टाने सुटी घेतली. कारण दुसरें कांहीच करण्यासारखें

1—F. A. Ogg and P. O. Ray : Essentials of American Government.

नव्हतें. मात्र पुढे हळूहळू काम वाढूं लागलें. आपल्या कामकाजाचे नियम सुप्रिम कोर्ट स्वतः तयार करतें. काँग्रेसलाहि या बाबतींत थोडासा अधिकार आहे.

सुप्रिम कोर्टाची स्वतंत्र इमारत वॉशिंग्टन शहरांत आहे. त्या इमारतींत कोर्टाचीं अधिवेशनें भरतात. अधिवेशन दरवर्षीं ऑक्टोबर तें जून सुरू असतें. महिन्यांतून दोन आठवडे खटल्यांच्या सुनावणी व दोन आठवडे कागदपत्रांचा विचार व मनन करण्यासाठी देण्यांत येतात. ऑक्टोबरच्या पहिल्या सोमवारीं न्यायालयीन सत्राचा प्रारंभ होतो. मंगळवार, बुधवार, गुरुवार व शुक्रवार या चार दिवशीं न्यायाधीश खटले ऐकतात. शनिवारीं ते आपसांत विचार-विनिमय करतात. आणि सोमवारीं खुल्या न्यायालयांत निकाल जाहीर करण्यांत येतो.

कमींत कमी सहा न्यायाधीशांनी खटला ऐकला पाहिजे. म्हणजे न्यायालयाच्या कामकाजासाठी गणसंख्या सहा आहे. खटला ऐकतांना सरन्यायाधीश अध्यक्षस्थानीं असतो. खटला ऐकणाऱ्या न्यायाधीशांच्या बहुमताने निर्णय घेण्यांत येतो. बहुमताचा निर्णय हा कोर्टाचा निर्णय समजला जातो. समान मतें पडल्यास खटल्याची पुन्हा सुनावणी होते. निर्णय लिहिण्याचें कार्य सरन्यायाधीश कोणत्याहि न्यायाधीशाकडे सोपवूं शकतो किंवा स्वतःच लिहितो. या निर्णयांना पोषक असे ओपिनियन्स (opinions) लिहिले जातात. ज्या न्यायाधीशांचें मत कोर्टाच्या मतासारखेंच असेल पण त्याचीं कारणें निराळीं असतील त्यांना वेगळीं पूरक मतपत्रिका लिहितां येते. त्या मतपत्रिकेला 'काँकरंट ओपिनियन' म्हणतात. जे न्यायाधीश बहुमताशीं सहमत नसतील त्यांना 'डिसेंटिंग ओपिनियन' लिहिता येते. पण या मतांचा कोर्टाच्या निर्णयावर कांही परिणाम होत नांही. कोर्टाचे सर्व निर्णय, भिन्न मतपत्रिकांसह, दरवर्षीं प्रसिद्ध करण्यांत येतात.

सुप्रिम कोर्ट काल्पनिक प्रश्नावर आपलें मत देत नाही. प्रत्यक्ष एखादा खटला कोर्टापुढे आल्याशिवाय कोर्ट निर्णय देत नाही. १७९३ मध्यें अध्यक्ष जॉर्ज वॉशिंग्टन याने एका तहाच्या संबंधांत अनेक प्रश्न कोर्टाकडे पाठवून त्यांच्या कायदेशीरपणावर कोर्टाचें मत विचारलें होतें. पण कोर्टाने असें मत देण्याला नकार दिला. १९३४ मध्यें काँग्रेसने दिलेल्या अधिकारानुसार् कोर्ट केवळ 'डिक्लेरेटरी जजमेंट' देऊं शकतें. पण तें सुद्धा एखाद्या प्रत्यक्ष खटल्याच्या बाबतींतच. काल्पनिक प्रश्ना वर नव्हे. भारताच्या सुप्रिम कोर्टाला अशा काल्पनिक प्रश्नावर मत देण्याचा अधिकार आहे. पण एकंदरीने कोर्टाने काल्पनिक प्रश्नावर मत देऊन स्वतःचे हात बांधून घेणें चांगलें नाही.

कनिष्ठ न्यायालयें

सुप्रीम कोर्टाच्या खाली कांग्रेसने निर्माण केलेलीं कनिष्ठ न्यायालयें आहेत. सुप्रिम कोर्टाच्या खाली कोर्ट्स ऑफ अपील हीं न्यायालयें आहेत. त्यांच्याखाली डिस्ट्रिक्ट कोर्ट्स आहेत.

कोर्ट्स ऑफ अपील :—यांची संख्या दहा आहे. संघराज्याचे दहा विभाग करण्यांत आले आहेत. प्रत्येक विभागासाठी एक अपील कोर्ट आहे. त्या विभागांतील डिस्ट्रिक्ट कोर्टाच्या निर्णयावर हें कोर्ट अपील ऐकतें. ह्या कोर्टाला प्रारंभिक अधिकारक्षेत्र नाही. प्रत्येक कोर्ट सुप्रिम कोर्टाच्या एका न्यायाधीशाच्या देखरेखी खाली असतें. एका कोर्टांत तीन ते नऊ न्यायाधीश असतात. खटला ऐकतांना कमींत कमी दोन न्यायाधीश असतात. न्यायाधीशांची नियुक्ति अध्यक्ष अॅटर्नी-जनरलच्या सल्ल्यानुसार करतो. यांच्या नेमणुकींना सिनेटच्या संमतीची आवश्यकता नाही. या न्यायाधीशांची नेमणूकहि कायम स्वरूपाची असते. महाभियोगाचा खटला चालवूनच यांनाहि पदच्युत करावें लागतें. प्रत्येक न्यायाधीशाला वार्षिक १७,५०० डॉलर्स वेतन देण्यांत येतें.

डिस्ट्रिक्ट कोर्ट्स :—सांघिक न्यायालयांच्या श्रेणींतील ही सर्वांत खालची श्रेणी आहे. प्रत्येक राज्यांत एक किंवा अधिक न्यायालयीन जिल्हे तयार करण्यांत आले आहेत. प्रत्येक जिल्हा कोर्टांत कमीत कमी एक न्यायाधीश असतो. पण त्यांची संख्या कितीहि वाढवतां येते. संघराज्यांत असे एकूण ८४ जिल्हे पाडण्यांत आले आहेत. डिस्ट्रिक्ट ऑफ कोलंबियाचा एक जिल्हा धरून ८५ जिल्हे होतात. या न्यायालयांतील न्यायाधीशांची नियुक्तिहि अध्यक्षच करतो. त्यांनाहि पदच्युत करण्यासाठी महाभियोगाचा खटला चालवावा लागतो. त्यांना वार्षिक १५००० डॉलर्स वेतन मिळतें. सुप्रिम कोर्टाचें प्रारंभिक अधिकारक्षेत्र वगळल्यास बाकीच्या सर्व क्षेत्रांतील खटल्यांचा प्रारंभ याच न्यायालयांत होतो. कांही खटल्यांच्या बाबतींत या न्यायालयांच्या निर्णयानंतर एकदम सुप्रिम कोर्टांतच अपील होतें. मधल्या कोर्ट्स ऑफ अपीलकडे खटला जात नाही. फौजदारी खटल्यांत ज्या अपराधांना मृत्यूची शिक्षा असेल ते खटले व ज्या खटल्यांत कांग्रेसच्या एखाद्या कायद्याच्या वैधपणाचा प्रश्न असेल ते खटले अपीलासाठी सरळ सुप्रिम कोर्टाकडे जातात.

इतर न्ययालयें

वर वर्णिलेल्या सांघिक न्यायालया खेरीज आणखी सात सांघिक न्यायालयें आहेत. कोर्ट ऑफ क्लेम्स; कोर्ट ऑफ कस्टम्स अँड पेटंट अपील्स; कोर्ट ऑफ्

कस्टम्स; टॅक्स कोर्ट; कोर्ट ऑफ मिलिटरी अपील्स; टेरिटोरियल कोर्ट्स; आणि इमरजन्सी कोर्ट ऑफ अपील्स. यापैकीं पहिले तीन जास्त महत्वाचे आहेत. प्रत्येक कोर्ट आपल्या क्षेत्रांत कार्य करतें. एकाचा दुसऱ्याशीं संबंध नाही. यांना लेजिस्लेटिव्ह कोर्ट्स म्हणतात. या कोर्टाच्या न्यायाधीशांच्या नेमणुकाहि अध्यक्षच करतो. पण त्यांचा कार्यकाल फार थोडा असतो व त्यांना महाभियोगा शिवाय इतर मार्गानीहि पदच्युत करता येतें.

९ : : : राज्यांतील शासन

अमेरिकेच्या संघराज्यांत ५० घटकराज्यें आहेत. संघराज्य अस्तित्वांत आलें त्यावेळीं (१७८९ मध्यें) फक्त १३ घटकराज्यें होतीं. संघराज्याचा विस्तार कसा झाला व घटकराज्यांची संख्या वाढत जाऊन पन्नासपर्यंत कशी पोंचली याची चर्चा प्रारंभींच्या प्रकरणांत केलीच आहे. अटलांटिक पासून पॅसिफिक पर्यंत संघराज्याचा प्रदेश पसरला आहे. संघराज्यांत पुढील पन्नास घटकराज्यें आहेत– अलाबामा, अलास्का, अरिझोना, अरकान्सास, कॅलिफोर्निया, कोलरॅडो, कनेक्टिकट, डिलावेर, फ्लॉरिडा, जॉर्जिया, हवाई, इडाहो, इलिनॉइस, इंडियाना, आयोबा, कॅन्सास, केंटकी, लूजियाना, मेन्, मेरीलँड, मॅसॅच्युसेट्स, मिशिगन, मिनिसोटा, मिसिसिपी, मिसूरी, मोंटाना, नेब्रास्का, नेवाडा, न्यू हॅम्पशायर, न्यू जर्सी, न्यू मेक्सिको, न्यू यॉर्क, नॉर्थ कॅरोलिना, नॉर्थ डकोटा, ओहायो, ओक्लाहोमा, ओरेगॉन, पेन्सिल्व्हानिया, ऱ्होड आयलंड, साउथ कॅरोलिना, साउथ डकोटा, टेनेसी, टेक्सास, उटाह, व्हर्मांट, व्हर्जिनिया, वॉशिंग्टन, वेस्ट व्हर्जिनिया, विस्कन्सिन आणि व्योमिंग.

प्रत्येक घटकराज्य आपलें संविधान स्वतंत्रपणें बनवतें. त्यामुळे शासन पद्धतींत बराच फरक पडतो. पण सर्व घटकराज्यांच्या शासनांत महत्वाच्या बाबतींत साम्य आहे. थोडक्यांत, हें साम्य असें आहे–(१) प्रत्येक घटकराज्य कायद्याच्या दृष्टीने समान दर्जाचें आहे. प्रदेशाचा विस्तार किंवा लोकसंख्येचा आंकडा लक्षांत न घेतां प्रत्येक राज्याला समान दर्जा देण्यांत आला आहे. (२) प्रत्येक घटकराज्याला एक लिखित संविधान आहे. तें संविधान लोकांनी कायदेमंडळाच्या द्वारा किंवा घटनापरिषदेच्या द्वारां बनविलेलें असतें. (३) प्रत्येक राज्यांत एक गव्हर्नर असतो. त्याच्या हातीं सर्व शासनाधिकार असतात. (४) प्रत्येक राज्यांत एक कायदेमंडळ असतें व तें राज्यासाठी कायदे करतें. (५) न्यायालयांची श्रेणिबद्ध रचना प्रत्येक राज्यांत आहे. हीं न्यायालयें राज्यसरकारचे कायदे लागू करतात व त्यानुसार न्याय देतात. (६) न्यायदानपद्धति व कायदे इंग्लंडच्या सामान्य विधिनियमांवर आधारलेले आहेत. फक्त लूजियानामध्यें फ्रेंच पद्धति रूढ आहे. (७) सत्ता विभाजनाचा सिद्धांत सर्व राज्यांच्या संविधानांत अमलांत आणण्यांत आला आहे.

त्याचप्रमाणे नियंत्रणाची पद्धतहि आहे. (८) प्रत्येक राज्यांत स्थानिक शासनाची पद्धत आहे. राज्याच्या प्रदेशाचे काउंटी, टाउन, बरो, वगैरे विभाग पाडण्यांत आले आहेत. निरनिराळ्या स्थानिक संस्थांच्या द्वारां त्यांचा कारभार चालत असतो.

राज्यांचीं संविधानें

प्रत्येक राज्याला आपलें संविधान तयार करण्याचा व त्यांत दुरुस्त्या करण्याचा किंवा पूर्णपणें बदलून नवें संविधान तयार करण्याचा अधिकार आहे. मात्र ह्या अधिकाराला कांही मर्यादा आहेत. या मर्यादा राष्ट्रीय संविधानाने घातलेल्या आहेत. प्रत्येक राज्याचें संविधान गणतंत्रात्मक असावें अशी मुख्य अट राष्ट्रीय संविधानाने घातली आहे. त्याचप्रमाणे देहांताची शिक्षा देणारें विधेयक मंजूर करण्याचा अधिकार कायदेमंडळाला देऊ नये आणि कागदी चलन सुरूं करण्याचा किंवा करारांतील अटींचा भंग होईल असें कांही करण्याचा अधिकार शासनाला देऊं नये अशा मर्यादा राष्ट्रीय संविधानाने घातल्या आहेत. संविधानाला जोडण्यांत आलेल्या चौदाव्या, पंधराव्या व एकोणिसाव्या दुरुस्त्यांनीहि कांही बंधनें राज्यांवर घातलीं आहेत. नागरिकांना असलेल्या हक्कांवर आक्रमण होईल असें कांही करूं नये. वंश, वर्ण किंवा पूर्वदासत्व यांच्या आधारावर कुणालाहि मताधिकार नाकारूं नये. तसेच स्त्रियांना मताधिकार नाकारूं नये. अशीं बंधनें या दुरुस्त्यांमुळे निर्माण झालीं आहेत. ही बंधनें पाळून व राष्ट्रीय संविधानाच्या मर्यादेंत राहून प्रत्येक घटकराज्याला आपलें संविधान तयार करण्याचें पूर्ण स्वातंत्र्य आहे.

संविधान कसें तयार करण्यांत येतें ? :– सामान्यतः राष्ट्रीय संविधान ज्या पद्धतीने तयार करण्यांत आलें त्याच पद्धतीने राज्यांचीं संविधानें तयार करण्यांत येतात. संविधान तयार करण्यासाठी परिषद् बोलावण्यांत येते. ही परिषद् निरनिराळ्या समित्यांच्या द्वारां कार्य करून संविधान तयार करते. मग तें लोकांपुढे मान्यतेसाठी ठेवण्यांत येतें. लोकांनी बहुमताने मान्य केल्यास तें संविधान अमलांत येतें.

संविधान दुरुस्ती करण्याची पद्धति :–संविधानांत दुरुस्ती करण्याचे दोन टप्पे आहेत. पहिला टप्पा दुरुस्ती सुचविण्याचा आहे. दुरुस्ती दोन मार्गांनी सुचविता येते: (१) कायदे मंडळाच्या ठरावाने किंवा (२) जनोपक्रमाच्या द्वारा. बहुतेक सर्व राज्यांत कायदेमंडळांत दुरुस्तीचे ठराव मंजूर करण्यांत येऊन दुरुस्ती सुचविली जाते. असे ठराव मंजूर करण्यासाठी कुठे साधें बहुमत पुरेसें असतें तर कांही राज्यांत दोन तृतीयांश बहुमताची आवश्यकता असते. न्यू हँम्पशायर

राज्यांत मात्र खास परिषद् बोलावून तिच्या द्वारां दुरुस्ती सुचविण्याची पद्धत आहे.

दुरुस्ती सुचविण्याची दुसरी पद्धत म्हणजे जनोपक्रम (initiative). १९०२ मध्ये ओरेगॉन राज्यांत प्रथम जनोपक्रमाच्या द्वारां दुरुस्ती सुचविण्याची पद्धत सुरू झाली. तेव्हां पासून १३ राज्यांनी ती स्वीकारली आहे. १९१८ मध्यें मॅसॅच्युसेट्सने ही पद्धत स्वीकारल्या नंतर आणखी राज्यांनी ती स्वीकारली नाही. ह्या पद्धतीनुसार लोकांना दुरुस्ती सुचविता येते. कांही विशिष्ट संख्ये इतक्या मतदारांनी अर्जावर सह्या करून दुरुस्ती सुचविली तर ती लोकांपुढे मान्यतेसाठी ठेवावी लागते. नॉर्थ डकोटा राज्यांत २०,००० व मॅसॅच्युसेट्समध्यें २५,००० मतदारांनी अशा अर्जावर सह्या करणें आवश्यक आहे. बाकीच्या राज्यांत मतदारांच्या संख्येच्या ८ ते १५ टक्के मतदार असें प्रमाण ठेवण्यांत येतें.

दुरुस्ती सुचविण्यांत आल्यानंतर तिला मान्यता देण्याचा दुसरा टप्पा असतो. दुरुस्तीला लोकांपुढें ठेवून मान्य करून घ्यावें लागतें. डिलावेर राज्य खेरीज करून बाकीच्या राज्यांत निवडणुकींत दुरुस्ती लोकांपुढे ठेवण्यांत येते. बहुमताने लोकांनी मान्यता दिल्यास दुरुस्ती अमलांत येते. कांही राज्यांत बहुमताहून अधिक मताची अट ठेवण्यांत आली आहे. साउथ कॅरोलिनामध्यें लोकांनी मान्यता दिल्यावर अंतिम निर्णय घेण्याचा अधिकार कायदेमंडळाला देण्यांत आला आहे. आणि डिलावेर राज्यांत मान्यतेसाठी दुरुस्ती लोकांपुढे ठेवण्यांतच येत नाही. कायदेमंडळाला ती सम्मत झाली म्हणजे झालें.

राज्यांचीं संविधानें राष्ट्रीय संविधानासारखी अपरिवर्तनीय नाहीत. त्यांच्यामध्यें सारख्या दुरुस्त्या होतात. कॅलिफोर्नियाच्या १८७९ च्या संविधानांत १९४९ पर्यंत ३१२ दुरुस्त्या करण्यांत आल्या होत्या. लूजियानाच्या १९२१ मध्यें केलेल्या संविधानांत त्याच काळांत २८७ दुरुस्त्या झाल्या होत्या. तर टेनेसीच्या १८७० पासून अस्तिवांत असलेल्या संविधानांत १९४८ पर्यंत एकहि दुरुस्ती झाली नव्हती. यावरून निरनिराळ्या राज्यांत कशी परिस्थिति असते याची कल्पना येईल.

संविधानाचें पुनरावलोकन :–सर्वसामान्य दुरुस्त्या करण्याने काम भागण्या सारखें नसेल तर संविधानाचें पुनरावलोकन **(revision)** करण्यांत येतें. हें अंशतः किंवा संपूर्ण संविधानाचें केलें जाऊ शकतें. एखाद्या राज्याचें संविधान बरेंच जुनें झालें असेल किंवा दुरुस्त्या करून अगदीच विस्कळीत झालें असेल तर त्याचें पुनरावलोकन करण्यांत येतें. त्यासाठी राज्याचें विधिमंडळ एक संविधान परिषद् निवडण्याचा आदेश देते व ती परिषद् संविधानाचा पूर्ण विचार करून, सुधारणा करून नवा आराखडा तयार करते. तो आराखडा विधिमंडळाकडे पाठविण्यांत

येतो. विधिमंडळ त्याला लोकांपुढे ठेवतें आणि लोकांनी बहुमताने मान्यता दिल्यास तें संविधान बनतें. अशा परिषदा अनेक वेळा बोलावण्यांत आल्या आहेत. कांही राज्यांच्या संविधानांत अशी परिषद १०, १६ किंवा २० वर्षांनी बोलवावी अशी तरतूदच करण्यांत येते.

गेल्या शंभर वर्षांत पुनरावलोकनासाठी परिषदेच्या ऐवजी 'पुनरावलोकन समिति' नेमण्याची प्रथा लोकप्रिय होत चालली आहे. राज्याचें विधिमंडळ अशी एक समिति नेमतें व ती संविधानाचा विचार करून विधिमंडळाला अहवाल सादर करते. विधिमंडळ त्याला एखाद्या कायद्या प्रमाणे मंजूर करतें व लोकांपुढे ठेवतें. लोकांनी बहुमताने मान्यता दिल्यास नवें संविधान अमलांत येतें. ही पद्धत कमी खर्चाची व कमी दगदगीची असल्यामुळे अलीकडे हिचा उपयोग जास्त प्रमाणांत करण्यांत येत आहे.

राज्यांतील शासनव्यवस्था

प्रत्येक राज्यांतील शासनव्यवस्थेचा प्रकार स्थूल मानाने सारखाच आहे. शासनविभागांत गव्हर्नर, लेफ्टनंट गव्हर्नर व इतर अधिकारी असतात. विधिविभागांत विधिमंडळ असतें. व न्यायविभागांत न्यायालयें असतात.

गव्हर्नर:-प्रत्येक राज्यांत एक गव्हर्नर असतो. तो राज्याचा प्रमुख असतो. त्याची प्रत्यक्ष निवडणुकीच्या पद्धतीने लोक निवड करतात. गव्हर्नर म्हणून निवड होण्यासाठी अमेरिकेचा नागरिक असणें, कमींत कमी ३० वर्षांचें वय असणें, व राज्यांत कमींत कमी पांच वर्षांपासून वास्तव्य केलेलें असणें, आवश्यक आहे. गव्हर्नरांचा कार्यकाल सामान्यतः दोन किंवा चार वर्षांचा असतो. २७ राज्यांत तो चार वर्षांचा आहे बाकीच्या राज्यांत दोन वर्षांचा आहे. सर्वसामान्य प्रवृत्ति चार वर्षांच्या कार्यकालाकडे झुकणारी आहे. एका व्यक्तीला कितीहि वेळां गव्हर्नर होता येतें. कांही राज्यांत सतत दोन वेळां गव्हर्नर होतां येत नाही व तीन राज्यांत दोनहून अधिक वेळां निवडणुकीला उभे राहतां येत नाही. गव्हर्नरांना वेतन सुद्धा निरनिराळ्या राज्यांत वेगवेगळ्या प्रमाणांत मिळतें. मेरीलँड मध्यें वार्षिक ४,५०० डॉलर्स पासून न्यू यॉर्क राज्यांत वार्षिक २५,००० डॉलर्स पर्यंत वेतन देण्यांत येतें.

गव्हर्नरांना दोन मार्गांनी पदच्युत करतां येतें. एक महाभियोगाचा मार्ग. संघराज्याच्या अध्यक्षा प्रमाणेच राज्याच्या गव्हर्नरावर गंभीर आरोप करून राज्य विधिमंडळापुढे खटला चालवून त्याला पदच्युत करतां येतें. दुसरा मार्ग प्रत्या-

वाहनाचा. प्रत्यावाहन (recall) म्हणजे लोकांनी गव्हर्नराला त्याचा कार्यकाल संपण्याच्या आंत परत बोलावणें. विशिष्ट संख्ये इतक्या मतदारांनी अर्ज करून गव्हर्नराला परत बोलावण्याचें ठरविल्यास त्या प्रश्नावर निवडणूक होते व बहुमत गव्हर्नराच्या विरुद्ध गेल्यास तो पदच्युत होतो. अशा मार्गाने गव्हर्नर पदच्युत होऊन त्याचें पद रिकामें झाल्यास प्रत्यावाहनाच्या निवडणुकींत त्याचा प्रतिस्पर्धी असलेला उमेदवार त्याची जागा घेतो आणि महाभियोगामुळे त्याला पदच्युत करण्यांत आल्यास लेफ्टनंट गव्हर्नर, व त्याचें पद ज्या राज्यांत नाही तिथे विधिमंडळ ठरवील तो अधिकारी गव्हर्नराच्या पदावर येतो.

गव्हर्नरला शासनप्रमुखाचे सर्व अधिकार आहेत. सर्व नेमणूका तो करतो. शासनाचें मार्गदर्शन करतो. राज्यविधिमंडळाने सम्मत केलेल्या विधेयकांना त्याची अनुमति आवश्यक आहे. तो विधेयक फेटाळून लावूं शकतो. पण त्याच्या नकारावर तें पुन्हा संमत केलें जाऊं शकतें. त्याला दया दाखविण्याचा अधिकारहि आहे. मात्र अध्यक्षाच्या हातीं जसें सर्व अधिकार केंद्रित झाले आहेत तसे गव्हर्नराच्या हातीं झाले नाहीत. तरी गव्हर्नराचें पद फार महत्वाचें मानलें जातें. या पदावरून अध्यक्षपदावर जाण्याची बरीच शक्यता असते. आणि अनेक गव्हर्नर त्या पदा पर्यंत पोचल्याचीं उदाहरणें आहेत.

अध्यक्षाचें जसें मंत्रिमंडळ असतें तसें गव्हर्नराचें मंत्रिमंडळ नसतें. सेक्रेटरी, ट्रेझरर, ॲटर्नी–जनरल, ऑडिटर–जनरल वगैरे अधिकारी असतात. पण ते सर्व निरनिराळ्या तऱ्हेने निवडलेले असतात. गव्हर्नराचा त्यांच्यावर पूर्ण ताबा नसतो. त्यामुळेच त्याला अध्यक्षा सारखे सर्वंकष अधिकार नाहीत.

सदतीस राज्यांमध्यें लेफ्टनंट गव्हर्नरचें पद आहे. त्याची निवड गव्हर्नर बरोबरच त्याच पद्धतीने त्याच काळासाठी करण्यांत येते. या पदाला विशेष महत्व नाही. गव्हर्नरचें पद रिकामें झाल्यास त्यावर आरुढ होणें व येरव्ही राज्यांतील सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष राहणें हींच कामें त्याच्याकडे असतात. कांही राज्यांत तो सिनेटचा अध्यक्षहि नसतो.

राज्यांतील दैनंदिन शासन चालविण्यासाठी स्थायी नोकरवर्ग असतो. संघसरकारचा स्थायी नोकरवर्ग ज्या पद्धतीने सिव्हिल सर्व्हिस कमिशन द्वारा नेमण्यांत येतो त्याच प्रमाणे राज्यांतील नोकरवर्गहि अशा कमिशनच्या द्वारां नेमला जातो. त्यांचीं कार्येहि त्याच पद्धतीचीं असतात.

विधिमंडळ:–प्रत्येक राज्यांत एक विधिमंडळ आहे. नेब्रास्का खेरीज करून बाकीच्या सर्व राज्यांत द्विसदनात्मक विधिमंडळ आहे. दोन सभागृहांपैकी द्वितीय सभागृहाला सिनेट हें नांव देण्यांत येतें व प्रथम सभागृहाला हाउस ऑफ् रेप्रेझें-

टेटिव्ह्ज म्हंटलें जातें. कांही राज्यांत हाउस ऑफ् डेप्युटिज् असेंहि म्हणतात. नेब्रास्का राज्यांत १९३७ पासून एकसदनात्मक विधिमंडळ स्थापन करण्यांत आलें आहे. त्याला सिनेट असेंच नांव दिलें आहे.

विधिमंडळाच्या सभागृहांमध्यें किती सभासद असावेत हें प्रत्येक राज्य आपल्या परिस्थिति प्रमाणे स्वतंत्र रीत्या ठरवतें. डिलावेर व नेवाडा यांच्या सिनेटमध्यें १७ सभासद आहेत. ॲरिझोनाच्या सिनेटमध्यें १९, न्यू यॉर्कच्या ५६ व मिनिसोटाच्या ६७ सभासद आहेत. सिनेटमध्यें काउंटीज्ना समानतेच्या तत्त्वावर प्रतिनिधित्व देण्यांत येतें. प्रथम सभागृहांच्या सभासदांच्या संख्येंतहि असाच फरक दिसून येतो. डिलावेर व नेवाडा राज्यांतील हाउसमध्यें अनुक्रमे ३५ व ४३ सभासद आहेत, तर व्हर्मांट, कनेक्टीकट व न्यू हँम्पशायर या राज्यांच्या हाउसमध्यें अनुक्रमें २४६, २७२ व ३९९ सभासद आहेत. या सभागृहांत सर्वसामान्य पद्धतीने निर्वाचन क्षेत्रें तयार करून त्यांमधून प्रतिनिधि निवडून घेण्यांत येतात. नेब्रास्कामध्यें एकच सभागृह असून त्यांत ४३ सिनेटर्स असतात.

दोन्ही सभागृहांतील सभासदांची निवड सार्वत्रिक मताधिकाराच्या तत्त्वानुसार प्रत्यक्ष निवडणुकांच्या पद्धतीने करण्यांत येते. नीग्रोंना कायदेशीर रीत्या मताधिकार असला तरी त्यांना त्या पासून वंचित करण्यासाठी अनेक प्रकारच्या युक्त्या योजण्यांत येतात. याचें विवेचन मागे एका प्रकरणांत करण्यांत आलेंच आहे.

सिनेटच्या सभासदांचा कार्यकाल ३२ राज्यांमध्यें चार वर्षांचा आहे. बाकीच्या राज्यांत तो दोन वर्षांचा आहे. नेब्रास्काच्या एकसदनात्मक विधिमंडळाच्या सिनेटचा कार्यकालहि दोन वर्षांचाच आहे. बहुतेक सर्व राज्यांत सिनेटचे सभासद चक्रनेमिक्रमाने निवृत्त होतात. म्हणून संपूर्ण सिनेटची एकाच वेळीं निवड होत नाही. हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्जचा कार्यकाल अलाबामा, लूजियाना, मेरीलंड व मिसिसिपी या राज्यांत चार वर्षांचा आहे व बाकीच्या सर्व राज्यांत दोन वर्षांचा आहे.

सिनेंटचा सभासद होण्यासाठी वय व रहिवास यांची मर्यादा सामान्यत:जास्त ठेवण्यांत येते. हाउसचा सभासद होण्यासाठी या मर्यादा थोडचा कमी असतात.

ज्या राज्यांत लेफ्टनंट गव्हर्नरचें पद आहे त्या राज्यांत तो सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष बनतो. बाकीच्या राज्यांत सिनेट अध्यक्षाची निवड करते. लेफ्टनंट गव्हर्नरचें पद असलेल्या कांही राज्यांत देखील अध्यक्षाची निवड सिनेट करते. हाउस ऑफ् रेप्रेझेंटेटिव्ह्जचे सभासद प्रत्येक राज्यांत आपल्या अध्यक्षाची निवड करतात. त्याला स्पीकर म्हणतात. या दोन्ही पदाधिकाऱ्यांचें स्थान व अधिकार संघराज्याच्या सिनेट हाउसच्या त्या अधिकाऱ्यांच्या सारखींच आहेत.

राज्यांतील विधिमंडळांना राज्याच्या क्षेत्रांत फार व्यापक अधिकार आहेत. राष्ट्रीय संविधानाने काँग्रेसला दिलेले अधिकार, व राज्यांना स्पष्टपणे नाकारलेले अधिकार वगळून बाकीचे सर्व अधिकार राज्यविधिमंडळांना आहेत. सर्व प्रकारचे कायदे करण्याचे, अंदाजपत्रक व इतर अर्थविधेयकें मंजूर करण्याचे, चर्चा व ठराव करण्याचे, महाभियोगाचे खटले चालविण्याचे व इतर बरेच अधिकार विधिमंडळांना आहेत.

विधिमंडळांचीं अधिवेशनें दोन वर्षांतून एकदा भरतात. कांही राज्यांत मात्र दरवर्षीं अधिवेशन भरतें. एकदा अधिवेशन सुरू झालें म्हणजे तें ३० ते १०० दिवस चालतें. नियमित अधिवेशना खेरीज कितीहि अतिरिक्त अधिवेशनें बोलावण्याचा अधिकार गव्हर्नरांना आहे.

कामकाजाची पद्धत व कार्यरीति काँग्रेस सारखीच आहे. अनेक प्रकारच्या समित्या असतात त्यांच्या द्वारें काम चालतें. विधेयक संमत करण्यासाठी तीन वाचनांची आवश्यकता ठेवण्यांत आली आहे. काँग्रेसमध्यें ज्या पद्धतीने विधेयक सम्मत करण्यांत येतें त्याच पद्धतीने राज्य विधिमंडळांत तें मंजूर केलें जातें. अंदाजपत्रक व अर्थविधेयकें मंजूर करण्याची पद्धतहि तशीच आहे.

विधिमंडळाच्या सभासदांना काँग्रेसच्या सभासदांना असलेले सर्व विशेषाधिकार आहेत.

न्यायालयें :—प्रत्येक राज्यांत राज्यांचीं स्वतंत्र न्यायालयें आहेत. त्यांचा व सांघिक न्यायालयांचा कांही संबंध नाही. राज्याच्या क्षेत्रांत राज्यांतील सर्वश्रेष्ठ न्यायालय अंतिम निर्णय देऊं शकतें. ज्या खटल्यांत राष्ट्रीय संविधानाचा, तहाचा किंवा सांघिक कायद्याचा संबंध येतो त्या खटल्याच्या निर्णयावरच फक्त सुप्रिम कोर्टांत अपील होऊं शकतें. इतर सर्व खटल्यांच्या बाबतींत राज्यांतील सुप्रिम कोर्टाचा निर्णय अंतिम असतो.

सामान्यत: प्रत्येक राज्यांत पुढील प्रमाणें न्यायालयांची रचना असते—सर्वांत वर सुप्रिम कोर्ट. त्याच्या खाली सुपीरिअर कोर्ट. त्याच्या खाली काउंटी कोर्ट व त्याच्या खाली कनिष्ठ न्यायालयें.

सुप्रिम कोर्ट हें सर्वश्रेष्ठ न्यायालय असतें. या न्यायालयांत एक सरन्यायाधीश व पांच किंवा सहा सहन्यायाधीश असतात. हें न्यायालय मुख्यत: खालील कोर्टाच्या निर्णयांवर अपीलें ऐकतें. याचा निर्णय, कांही अपवाद वगळून, अंतिम असतो. राज्याच्या संविधानाचा अर्थ लावण्याचा व राज्य विधिमंडळाचा कायदा किंवा गव्हर्नरचा वटहुकूम अवैध ठरविण्याचा अधिकारहि या न्यायालयाला आहे.

ह्या न्यायालया खाली बहुतेक राज्यांत सुपीरिअर कोर्ट नांवाचें न्यायालय असतें. याचा अधिकारहि सबंध राज्यभर चालतो. याचे तीन विभाग असतात : पुनर्निर्णयाचा विभाग, विधिविभाग व चॅन्सरी विभाग. हें न्यायालय काउंटी कोर्टाच्या निर्णयावर अपील ऐकतें. सुप्रिम कोर्टांत कामाची गर्दी होऊं नये म्हणून या न्यायालयाची योजना करण्यांत आली आहे.

या न्यायालया खाली काउंटी कोर्ट्स असतात. प्रत्येक काउंटीमध्यें एक न्यायालय असतें, व प्रत्येक न्यायालयांत कमींत कमी एक न्यायाधीश असतो. हें न्यायालय कनिष्ठ न्यायालयांच्या निर्णयावर अपील ऐकतें. कांही महत्वाच्या खटल्यांचा प्रारंभहि याच न्यायालयांमध्ये होतो.

सर्वांत खाली कनिष्ठ न्यायालयें म्हणून ओळखलीं जाणारीं न्यायालयें आहेत. अनेक प्रकारचीं लहान लहान न्यायालयें असतात. प्रत्येक न्यायालयांत एक न्यायाधीश असतो. त्याला जस्टिस ऑफ् दि पीस म्हणतात.

अमेरिकेच्या घटकराज्यांतील न्यायालयांचें वैशिष्टय हें आहे की सर्व न्यायालयांतील न्यायाधीशांची निवड लोक करतात. इतर देशांतल्या प्रमाणें किंवा अमेरिकेच्या सांघिक न्यायालयांतील न्यायाधीशां प्रमाणें त्यांची नियुक्ति होत नाही. दहा राज्यांत मात्र प्रत्यक्ष निवडणूक होत नाही. व्हर्मांट, न्होड आयलंड, व्हर्जिनिया, व साउथ कॅरोलिना या चार राज्यांत न्यायाधीशांची निवड विधि-मंडळ करतें. मेन, मॅसॅच्युसेट्स, न्यू हॅम्पशायर, डिलावेर व न्यू जर्सी या पांच राज्यांत गव्हर्नर त्यांची सिनेटच्या संमतीने नेमणूक करतो. कनेक्टीकट राज्यांत गव्हर्नर न्यायाधीशाचें नांव सुचवितो व विधिमंडळ त्याची निवड करतें. बाकीच्या सर्व राज्यांत सर्व न्यायालयांच्या न्यायाधीशांची प्रत्यक्ष निवडणूक होत असते. जस्टिसेस ऑफ् दि पीस मात्र गव्हर्नरांकडून नेमले जातात. न्यायाधीशांचा अधि-कारकाल व्हर्मांट मध्यें दोन वर्षां पासून मेरींलँडमध्यें १५ व पेनसिल्व्हानिया मध्यें २१ वर्षांपर्यंत आणि मॅसॅच्युसेट्स, न्यू हॅम्पशायर व न्होड आयलंड मध्यें चांगल्या वर्तनाच्या काळांत असा निरनिराळचा लांबीचा आहे. सर्व सामान्यपणें न्यायाधीशांचा कार्यकाल सहा वर्षांचा आहे.

न्यायाधीशांना महाभियोगाच्या द्वारां पदच्युत करण्याची पद्धत सर्व राज्यांत आहे. या शिवाय विधिमंडळाच्या विनंती वरून गव्हर्नराने पदच्युत करण्याची पद्धत नऊ राज्यांत आहे. ॲरीझोना, कॅलिफोर्निया, कोलरॅडो, कॅन्सास, नेवाडा, नॉर्थ डकोटा, ओरेगॉन व विस्कन्सिन या आठ राज्यांत प्रत्यावाहनाच्या द्वारां न्यायाधीशांना परत बोलावण्याची पद्धत आहे. या पद्धतिमुळे न्यायदानपद्धतींत निर्माण व्हावयाचे सर्व दोष निर्माण झाले आहेत.

न्यायालयांच्या कामकाजाची पद्धति व कार्यरीति सामान्यतः सांघिक न्यायालयांच्या पद्धति सारखीच आहे. ज्यूरी पद्धतीचाहि उपयोग करण्यांत येतो. एकंदरीने अमेरिकेंतील घटक राज्यांमध्यें न्यायदानाची पद्धत समाधानकारक आहे असें म्हणता येंत नाही. न्यायाधीशांची निवडणूक करण्यांत येत असल्यामुळे ह्या क्षेत्रांत राजकारण शिरलें आहे. राज्यांतील कायदेहि विशेष दक्षतेने केलेले नसतात. एका निरपराधी माणसाला शिक्षा होऊं नये म्हणून नऊ अपराधी सुटले तरी चालेल हें ब्रिटिश न्यायदानपद्धतीचें तत्त्व अमेरिकेंत अभावानेच अस्तित्वांत आहे.

राजकीय पक्ष :—संघराज्याच्या राजकारणांत जे पक्ष भाग घेतात तेच राज्याच्या राजकारणांतहि आहेत. मुख्यतः डेमॉक्रॅटिक व रिपब्लिकन हे दोनच पक्ष राज्यांतहि आलटून पालटून सत्तारूढ होतात. बाकीच्या पक्षांना कारभार करण्याची संधी मिळत नाही. या पक्षांची राज्यांत कशी संघटना असते या विषयींचें विवेचन 'राजकीय पक्ष' ह्या प्रकरणांत पूर्वी करण्यांत आलेलें आहे.

स्थानिक शासन

अमेरिकेंतील सर्व राज्यांत स्थानिक शासनाचें कार्य करण्यासाठी निरनिराळ्या प्रकारच्या व निरनिराळ्या स्तरां वरील स्थानिक संस्था आहेत. प्रत्येक राज्यांत त्यांचें स्वरूप व अधिकार यांच्यामध्यें फरक आहे. सर्वसामान्यपणें असें म्हणतां येईल की प्रत्येक राज्यांत दोन प्रकारच्या स्थानिक संस्था आहेत : नागरी व ग्रामीण. नागरी संस्थांमध्यें मोठ्या शहरांचा कारभार पाहणाऱ्या संस्थांचा समावेश होतो व ग्रामीण संस्थांमध्यें इतर संस्थांचा समावेश होतो.

शहरांची शासनव्यवस्था :—सर्व मोठ्या शहरांचा कारभार एके काळीं आपल्याला परिचित असलेल्या म्युनिसिपल कॉर्पोरेशनकडे असे. अलीकडे आणखी दोन नव्या पद्धति अस्तित्वांत आल्या आहेत. जुनी कॉर्पोरेशनची जी पद्धत आहे तिला मेयर-कौन्सिल पद्धति म्हणतात.

मेयर कौन्सिल पद्धतिमध्यें शहराचा एक मेयर असतो व एक कौन्सिल असते. दोघांचीहि लोक निवड करतात. मेयरला बरेच अधिकार असतात. कौन्सिलनें केलेले कायदे तो फेटाळून लावूं शकतो. भारतांतील मेयर प्रमाणे केवळ नाममात्र व समारंभाचा अध्यक्ष होणारा असा अमेरिकेंतील मेयर नाही. कौन्सिल शहरासाठी कायदे करते, खर्च मंजूर करते, कर लावते व इतर नेहमीचीं कार्यें करते. आणखी अनेक अधिकारी शहराचा कारभार चालविण्यासाठी निवडण्यांत येतात.

'कमिशन प्लॅन' म्हणून एक दुसरी योजना शहरांचें शासन चालविण्यासाठी तयार करण्यांत आली आहे. १९०० मध्यें टेक्सास राज्यांतील गॅल्व्हेस्टन या शहरांत प्रथम ही पद्धत केवळ तात्पुरती म्हणून सुरू करण्यांत आली. त्या शहराची समुद्राच्या भरतीच्या लाटांनी नासधूस झाली होती. पुन्हा सर्व व्यवस्थित करण्यासाठी पांच जणांचें एक कमिशन नेमण्यांत येऊन त्याच्याकडे सर्व अधिकार सोपविण्यांत आले. त्या कमिशनने उत्कृष्ट कामगिरी बजावली व लवकरच शहर पूर्वस्थितीला आलें. त्यामुळे शहराच्या शासनाची तीच व्यवस्था कायम ठेवण्यांत आली. अनेक लहान शहरांनी पुढे या पद्धतीचें अनुकरण केलें. व आज सुमारे साडेतीनशे शहरांचा कारभार त्या पद्धतीने चालतो.

'कौन्सिल-मॅनेजर किंवा सिटी-मॅनेजर' योजना या नांवाची आणखी एक पद्धत कांही शहरांत रूढ करण्यांत आली आहे. १९१४ मध्यें ओहिओ राज्यांतील डेटन या शहरीं प्रथम ही पद्धत सुरू करण्यांत आली. आणि आता लहान लहान अशा सुमारे १००० शहरांची व्यवस्था ह्या पद्धतीने करण्यांत येत आहे. ह्या पद्धतींत लोकांनी निवडलेली एक लहान कौन्सिल असते ती नेहमीचीं सर्व कामें करते. पण विशेष असा की एखाद्या कंपनीच्या डायरेक्टर बोर्डा प्रमाणे ही कौन्सिल एका मॅनेजरची नेमणूक करते व त्याच्याकडे सर्व कारभार सोपविते. हा मॅनेजर कौन्सिलच्या वतीने सर्व कार्यें करतो. ह्यापद्धतीने एखाद्या व्यापारी कंपनीच्या कामकाजाप्रमाणें शहराचा कारभार तज्ञ माणसाकडून जास्त चांगल्या रीतीने होतो असा अनुभव आहे.

ग्रामीण भागांतील शासन व्यवस्था :—ग्रामीण भागांत अनेक प्रकारच्या स्थानिक संस्था आहेत. काउंटी, टाउन, टाउनशिप, बरो, एज्युकेशन डिस्ट्रिक्ट अशा निरनिराळ्या प्रकारच्या संस्था आहेत. त्यांच्या अधिकार क्षेत्राच्या मर्यादा एकमेकांपासून स्पष्ट नाहीत. त्याचप्रमाणे निरनिराळ्या राज्यांत त्यांचा दर्जाहि निरनिराळ्या प्रकारचा आहे. या सर्व संस्थांत काउंटीला विशेष महत्व आहे.

प्रत्येक राज्याच्या प्रदेशाची विभागणी काउंटीज्मध्यें करण्यांत आली आहे. लूजियाना राज्यांत काउंटीला पॅरिश हें नांव आहे. पन्नास पासून शंभरपर्यंत कितीहि काउंटीज् एका राज्यांत असतात. पण कांही राज्यांत फारच थोड्या काउंटीज् आहेत. डिलावेरमध्यें फक्त तीन, कनेक्टीकटमध्यें फक्त आठ. जास्तींत जास्त टेक्सासमध्यें २५४ काउंटीज् आहेत. क्षेत्रफळाच्या दृष्टीनेहि त्यांच्यांत साम्य नसतें. २५ चौरस मैलांपासून २०,१७५ चौरस मैला पर्यंत निरनिराळ्या क्षेत्रफळाच्या काउंटीज् आहेत. लोकसंख्येच्या बाबतींतहि असेंच वैचित्र्य आढळतें. १९५० च्या शिरगणतीनुसार साउथ डकोटा राज्यांत एका काउंटींत फक्त ५२

लोक होते तर इलिनॉइस राज्याच्या कुक् ह्या काउंटींत ४५ लक्ष लोकवस्ती होती. पण सामान्यत: ४०० ते ५०० चौरस मैल क्षेत्रफळ व १०,००० ते ५०,००० लोकसंख्या असलेल्या काउंटीज् तयार करण्यांत येतात.

काउंटीचा कारभार चालविण्यासाठी लोकांनी निवडलेलें एक काउंटी बोर्ड असतें. तें नेहमीचीं कार्यें करतें. इतर अधिकाऱ्यांमध्यें शेरिफ्, कारोनर व प्रॉसिक्यूटिंग अॅटर्नी हे महत्वाचे अधिकारी असतात. एक क्लर्क व इतर कर्मचारीहि असतात. सर्वांच्या लहान मुदतीसाठी निवडणुका करण्यांत येतात.

काउंटी खेरीज बाकीच्या शासन संस्थांचा कारभारहि अशाच प्रकारें लोकांनी निवडलेल्या बोर्डांच्या किंवा कौन्सिलांच्या व अधिकाऱ्यांच्या द्वारें चालविण्यांत येतो.

सर्व स्थानिक संस्थांकडे नेहमीचीं कामें सोपविण्यांत येतात. आरोग्य, शहर सुधारणा, पाणी पुरवठा, वीज, शिक्षण, रस्ते, बाजार वगैरे विषय त्यांच्याकडे सोपविले जातात व त्यांची व्यवस्था करणें ही स्थानिक संस्थांची जबाबदारी असते.

जनोपक्रम व जनापृच्छा

अमेरिकेंतील कांही राज्यांत लोकांना प्रत्यक्ष रीतीने कायदे करण्याचा व नको असलेले कायदे रद्द करण्याचा अधिकार आहे. जनोपक्रम (**initiative**), जनापृच्छा (**referendum**) व प्रत्यावाहन (**recall**) यांच्या द्वारां लोकांना प्रत्यक्ष रीत्या राज्यकारभारांत भाग घेता येतो. यांना प्रत्यक्ष लोकशाहीचीं साधनें म्हणतात. स्वित्झर्लंडमध्यें राज्याच्या प्रारंभापासून हीं साधनें वापरलीं जातात. स्वित्झर्लंडमध्यें तीं यशस्वी झाल्याचें पाहून अमेरिकेंतील कांही राज्यांनी त्यांचा अवलंब केला. सर्व प्रथम १८९८ मध्यें साउथ डकोटा ह्या राज्याने कायदे करण्याच्या क्षेत्रांत जनोपक्रम व जनापृच्छा यांचा वापर राज्याच्या स्तरावर सुरू केला. त्यानंतर क्रमाक्रमाने १८ राज्यांनी त्याचें अनुकरण केलें. १९१८ मध्यें मॅसॅच्युसेट्स राज्याने ह्या पद्धतीचा अवलंब केला. सध्या पुरतें तरी तेंच शेवटचें राज्य होय. मेरीलँड व न्यू मॅक्सिको या राज्यांत फक्त जनापृच्छा हेंच साधन वापरलें जातें. अशा प्रकारें एकूण २१ राज्यांत लोकांना प्रत्यक्ष रीत्या कायदे करण्याचा अधिकार आहे.[1]

१–हीं २१ राज्यें अशीं–साउथ डकोटा, ओरेगॉन, इडाहो, मिसूरी, उटाह, मेन, ओक्लाहामा, नेवाडा, अरकान्साल, कोलरॅडो, कॅलिफोर्निया, वॉशिंग्टन, नेब्रास्का, ओहिओ, ॲरिझोना, मोंटाना, मिशिगन, नॉर्थ डकोटा, आणि मॅसॅच्युसेट्स. या एकोणीस राज्यांच्या जोडीला मेरीलँड व न्यू मेक्सिको हीं दोन राज्यें (या राज्यांत फक्त जनापृच्छा हेंच साधन वापरलें जातें) घेतल्यास २१ होतात.

अशा प्रकारचा अधिकार लोकांनी एकोणिसाव्या शतकाच्या शेवटीं मागावा याला कारण काय ? लॉर्ड ब्राइसच्या मतें याला चार कारणें आहेत. कायदे मंडळाविषयीं अविश्वास हें एक कारण आहे. लोकांना हवे ते कायदे कायदेमंडळांनी केले नाहीत त्यामुळें तीं मंडळें आपलें योग्य प्रतिनिधित्व करीत नाहीत असें लोकांना वाटलें. श्रीमंत लोक व मोठ्या संस्था कायदे मंडळावर वर्चस्व गाजवून आपल्या फायद्याचे कायदे करून घेतात असें लोकांना वाटतें. हें दुसरें कारण आहे. तिसरें कारण असें की लोकांना आपल्या हातीं कायदे करण्याची सत्ता असावी असें वाटूं लागलें. आणि चौथें कारण म्हणजे लोकांना स्वतःच्या बुद्धि विषयीं व न्यायीपणा विषयीं जास्त विश्वास वाटतो हें आहे.

जनोपक्रम:—जनोपक्रम (**initiative**) ह्या साधनाच्या द्वारां लोकांना कायद्याचा प्रारंभ करता येतो. लोकांना हवा असलेला कायदा विधिमंडळाने न केल्यास किंवा करण्याची टाळाटाळ केल्यास लोक स्वत: विधेयक तयार करून लोकांपुढे मान्यतेसाठी ठेवूं शकतात. आणि लोकांची मान्यता मिळाल्यास तो कायदा अमलांत येतो. ह्या मार्गाने कायदा करण्याची कार्यरीति पुढील प्रमाणे आहे.

एखाद्या गटाला एखादा कायदा हवा असल्यास त्याचा आराखडा कायदेपंडितांच्या सहाय्याने तो गट तयार करून घेतो. त्या नंतर एका अर्जावर विशिष्ट संख्ये इतक्या मतदारांच्या सह्या घेण्यांत येतात. सामान्यत: ५ ते १० टक्के मतदारांच्या सह्या पाहिजे असतात. पुरेशा सह्या मिळाल्या नंतर तें विधेयक त्या अर्जासह ठराविक अधिकाऱ्याकडे, सामान्यत: स्टेट सेक्रेटरीकडे, पाठविण्यांत येतें. त्या नंतर त्याचे दोन प्रकार होऊं शकतात. एक म्हणजे तें विधेयक सरळ लोकांपुढे ठेवलें जाऊन त्यांचीं मतें घेण्यांत येतात व बहुमताने मान्य झाल्यास ताबडतोब त्याचा कायदा होऊन तो अमलांत येतो. विधिमंडळाचा कांहीहि संबंध येत नाही. हा प्रत्यक्ष जनोपक्रम झाला. दुसऱ्या प्रकारांत विधिमंडळाकडे विधेयक पाठविण्यांत येतें व विधिमंडळाने तें सम्मत केल्यास लोकांपुढे ठेवण्याची गरज नसते. त्याचा ताबडतोब कायदा बनतो. जर विधिमंडळाने तें असम्मत केलें तर लोकांपुढे ठेवण्यांत येतें आणि लोकांनी बहुमताने मान्यता दिल्यास त्याचा कायदा बनतो. याला अप्रत्यक्ष जनोपक्रम म्हणतात. ज्या एकोणीस राज्यांत ह्या साधनाचा वापर करण्यांत येतो त्या सर्व राज्यांत ह्या पद्धतीने वेळप्रसंगीं कायदे करण्यांत येतात.

जनापृच्छा:—जनापृच्छा (**referendum**) ह्या साधनाचा उपयोग विधिमंडळाने केलेला कायदा रद्द करण्यासाठी केला जातो. लोकांना नको असलेला कायदा विधिमंडळाने केल्यास तो रद्द करण्याचा किंवा त्याची अंमलबजावणी

स्थगित करण्याचा अधिकार ह्या साधनाच्या द्वारां लोकांना मिळतो. कांही कायद्यांच्या बाबतींत विधिमंडळच जनापृच्छेच्या द्वारां लोकांचें मत घेतें. कायदा तयार केल्या नंतर विधिमंडळ तो लोकांपुढे ठेवतें व लोकांनी बहुमताने त्याला मान्यता दिली तरच तो अमलांत आणला जातो. कांही कायद्यांच्या बाबतींत मात्र लोकांना जनापृच्छेची मागणी करावी लागते. एखादा कायदा विधिमंडळाने केला व लोकांना तो नको असला तर जनोपक्रमाच्या पद्धतीने लोकांना पुढाकार घ्यावा लागतो. ज्या राज्यांत हें साधन स्वीकारण्यांत आलें आहे त्या राज्यांत कोणताहि नवा कायदा विधिमंडळाने सम्मत केल्या नंतर ९० दिवस पर्यंत अमलांत येऊं शकत नाही. हा काळ लोकांना, त्यांची इच्छा असल्यास, जनापृच्छेची मागणी करण्यासाठी देण्यांत येतो. लोकांना तशी मागणी करावयाची झाल्यास एक अर्ज लिहून त्यावर ५ ते १० टक्के मतदारांच्या सह्या घेतल्या जातात व तो स्टेट सेक्रेटरी-कडे पाठविण्यांत येतो. असा अर्ज आल्यास त्यांत उल्लेखिलेला कायदा (किंवा कायदे) लोकांपुढे ठेवावा लागतो. लोकांनी बहुमताने मान्यता दिल्यास तो अमलांत येऊं शकतो, नसतां रद्द होतो. आपत्कालीन कायद्यांना मात्र हा नियम लागू नाही. ते ताबडतोब अमलांत येतात. ज्या २१ राज्यांत जनापृच्छेची पद्धत आहे त्या सर्व राज्यांत ह्याच पद्धतीने ती वापरली जाते.

जनोपक्रम व जनापृच्छा या दोन्ही साधनांचा वापर निरनिराळ्या राज्यांनी निरनिराळ्या प्रमाणांत केला आहे. कॅलिफोर्निया मध्यें १९१२ ते १९४२ या काळांत ४३९ वेळां लोकांना निरनिराळ्या प्रश्नांवर मतदान करावें लागलें. तर इतर राज्यांत हें प्रमाण बरेंच कमी होतें.

जनोपक्रम व जनापृच्छा यांचा उपयोग संविधानांत दुरुस्त्या करण्यासाठीहि केला जातो हें मागे सांगण्यांत आलेंच आहे. जनोपक्रमाचा उपयोग संविधानांत दुरुस्त्या सुचविण्यासाठी फक्त १३ राज्यांत करण्यांत येतो. तोहि १९०२ पासून सुरू करण्यांत आला आहे. जनापृछेचा उपयोग मात्र डिलावेर खेरीज करून सर्व राज्यांत करण्यांत येतो. सुचविण्यांत आलेली प्रत्येक दुरुस्ती लोकांपुढे ठेवावी लागते व लोकांनी बहुमताने (किंवा कांही राज्यांत विशिष्ट प्रकारच्या बहुमताने) मान्यता दिल्यास ती अमलांत येऊं शकते. साउथ कॅरोलिना मध्यें मात्र जनापृच्छेंत लोकांनी मान्यता दिल्या नंतरहि दुरुस्ती अमलांत येण्यासाठी नव्या विधिमंडळाच्या मान्यतेची आवश्यकता आहे.

प्रत्यावाहन :—निवडले गेलेले प्रतिनिधि किंवा अधिकारी अधःपतित झाले, लाचलुचपत करूं लागले व लोकांच्या इच्छा-आकांक्षांकडे दुर्लक्ष करूं लागले तर त्यांना त्यांचा कार्यकाल संपण्यापूर्वी परत बोलावण्याचा अधिकार लोकांना

असावा असे विचार विसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं अमेरिकेंतील कांही राज्यांत बळावले. अशा राज्यांत निवडलेल्या प्रतिनिधींना व अधिकाऱ्यांना मुदती पूर्वी परत बोलवण्याची पद्धत सुरू करण्यांत आली. ह्या पद्धतीला प्रत्यावाहन (**recall**) म्हणतात.

सर्व प्रथम १९०३ मध्यें कॅलिफोर्निया राज्यांतील लॉस अँजेलिस शहरांत स्थानिक शासनाच्या अधिकाऱ्यांना परत बोलावण्यासाठी प्रत्यावाहनाची पद्धत सुरू करण्यांत आली. राज्याच्या स्तरावर ओरेगॉन राज्याने १९०८ मध्यें ही पध्दत सुरू केली, तेव्हां पासून १९२६ पर्यंत १२ राज्यांनी ही पध्दत स्वीकारली.[१] त्या नंतर मात्र पुढे प्रगति झाली नाही.

प्रत्यावाहनाच्या पद्धतीनुसार प्रतिनिधीला किंवा अधिकाऱ्याला परत बोलावण्या संबंधीची कार्यरीति पुढील प्रमाणें असते. ज्या अधिकाऱ्याला परत बोलवायचें असेल त्याच्यावर आरोप करण्यांत येतात, आणि तें आरोपपत्रक सह्यासाठी प्रसृत करण्यांत येतें. कमींत कमी २५ टक्के मतदारांच्या सह्या मिळाल्यास तो अर्ज निर्देशित अधिकाऱ्याकडे पाठविण्यांत येतो. तो अधिकारी प्रत्यावाहनाच्या निवडणुकीची तारीख ठरवितो. ज्याच्या विरुद्ध अर्ज करण्यांत आला असेल त्याला ही सर्व भानगड नको असल्यास तो राजीनामा देऊन मोकळा होतो. मग पुढील कार्यवाही रद्द करण्यांत येते. पण त्या अधिकाऱ्याने लोकमताचा कौल घ्यायचें ठरविल्यास निवडणूक होते. अशा निवडणुकींत प्रतिस्पर्धी उमेदवारहि उभे राहतात. निवडणुकींत आरोपित अधिकाऱ्याला सर्वांत जास्त मतें मिळाल्यास (कांही राज्यांत बहुमताची आवश्यकता असते) तो आरोपांतून मुक्त होतो व आपल्या पदावर कायम राहतो. त्याच्या पेक्षा अधिक मतें दुसऱ्या कुणाला मिळाल्यास तो त्या पदावर निवडला जातो व पूर्वीचा अधिकारी पदच्युत होतो. नवनिर्वाचित अधिकारी पूर्वीच्या अधिकाऱ्याच्या उर्वरित कार्यकालापुरता त्या पदावर राहतो. मग नियमित निवडणूक होते. कांही राज्यांत एका निवडणुकींत फक्त आरोपित अधिकाऱ्याला पदच्युत करण्यांत येतें. व त्याची रिकामी जागा भरण्यासाठी दुसरी निवडणूक करण्यांत येते.

ज्या बारा राज्यांनी प्रत्यावाहनाची पद्धत सुरू केली आहे त्या राज्यांत ती सर्व स्तरावर वापरली जाते. स्थानिक शासनाच्या अधिकाऱ्यांपासून तों राज्याच्या गव्हर्नर पर्यंत सर्वांना ती लागू करण्यांत आली आहे. प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र

१—प्रत्यावाहनाची पद्धत असलेलीं बारा राज्यें अशीं—ओरेगॉन [१९०८], कॅलिफोर्निया [१९११], वॉशिंग्टन, कोलरॅडो, इडाहो, नेवाडा, व ॲरिझोना [१९१२], मिशिगन [१९१३] लूजियाना व कॅन्सास [१९१४] नॉर्थ डकोटा [१९२०] आणि विस्कन्सिन [१९२६].

स्थानिक अधिकाऱ्यां विरुद्धच ती जास्त प्रमाणांत वापरण्यांत येते. अनेक शहरांचे मेयर, कौन्सिलर्स व इतर अधिकारी मुदती पूर्वी परत बोलावण्यांत आले आहेत. राज्याच्या स्तरावर सर्वप्रथम नॉर्थ डकोटा राज्यांत ही पद्धत वापरण्यांत आली. १९२१ मध्यें त्या राज्याचा गव्हर्नर, ॲटर्नी–जनरल व कृषिखात्याचा कमिश्नर यांना प्रत्यावाहनाच्या द्वारां पदच्युत करण्यांत आलें होतें.

प्रत्यावाहनाची पद्धत म्हणजे एक मोठें शस्त्रच आहे. मतदारांनी तें योग्य रीतीने व सांभाळून न वापरल्यास त्याचे फार दुष्परिणाम होतात. चांगलीं माणसें अधिकारपदें स्वीकारण्यास तयारच होणार नाहीत. पण एकंदरीने हा अधिकार लोकांनी संयमानेच वापरला आहे असा निष्कर्ष बर्ड व रिॲन यांनी कॅलिफोर्नियांतील पद्धतीच्या उपयोगाचा अभ्यास करून काढला आहे.

स्वित्झर्लंडचें संविधान

स्वित्झर्लंडचें संविधान

१ : : : देश, लोक व इतिहास

स्वित्झर्लंड सर्व दृष्टींनी एक आश्चर्यकारक देश आहे. प्रत्येक बाबतींत तो इतर देशांहून निराळा आहे. त्याचें भौगोलिक स्थान, त्याचा प्रदेश, त्याचे लोक, लोकांच्या भाषा व धर्म, तेथील अर्थव्यवस्था व राज्यव्यवस्था सर्वच वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. राज्यशासनाच्या बाबतींत तर त्याचा एक स्वतंत्र प्रकार आहे. म्हणूनच इतक्या लहान व सत्तेच्या दृष्टीने अगदीच नगण्य अशा राज्याच्या संविधानाचा अभ्यास करणें भाग आहे. स्वित्झर्लंडच्या संविधानाची माहिती नसेल तर राज्यशास्त्राचें ज्ञान अपुरें आहे असें मानावें लागेल.

भौगोलिक स्थान व प्रदेश

युरोपच्या नकाशावर नजर टाकल्यास पश्चिम युरोपच्या जवळ जवळ मध्यावर एक डोंगराळ प्रदेश दृष्टीस पडतो. हाच स्वित्झर्लंड देश. हा अतिशय लहान देश युरोपांतील तीन प्रबळ राष्ट्रांच्या दरम्यान सापडला आहे. उत्तरेकडे जर्मनी, दक्षिणेकडे इटाली, व पश्चिमेकडे फ्रान्स हीं सामर्थ्यसंपन्न राज्यें स्वित्झर्लंडचे शेजारी आहेत. त्याची पूर्व सीमा ऑस्ट्रियाच्या सीमेला भिडली आहे. स्वित्झर्लंडची लांबी पूर्व–पश्चिम २२६½ मैल असून रुंदी दक्षिण–उत्तर १३७ मैल आहे. क्षेत्रफळ १५,९५० चौरस मैल आहे. म्हणजे आपल्या महाराष्ट्राच्या एक–सप्तमांश आहे. समुद्र सपाटी पासून प्रदेशाची उंचीहि सारखी नाही. जास्तींत जास्त उंची बॅलाइज् कँटॉन मधील आल्प्सच्या डयूफोर शिखराची १५,०६० फूट आहे. व कमींत कमी उंची मॅगियोर सरोवरा जवळ केवळ ६५० फूट आहे. देशाच्या मध्यभागांतून आल्प्स पर्वताच्या रांगा जातात. ह्या पर्वतांतून ऱ्हाइन्, डॅन्यूब, पो, आणि ऱ्होन् ह्या युरोपांतील महत्वाच्या नद्या उगम पावल्या आहेत. अनेक नैसर्गिक सरोवरं आहेत. चोहोंकडे सुंदर वनश्री आहे. तिची शोभा पाहण्यासाठी सर्व जगांतून प्रवासी येत असतात. अनेक आरोग्यस्थळेंहि आहेत. बहुतेक सर्व प्रदेश डोंगराळ असल्यामुळे शेती फारशी नाही.

लोक व त्यांचीं वैशिष्ट्यें

लोक संख्येच्या दृष्टीनेहि हा देश अतिशय लहान व वैचित्र्यपूर्ण आहे. १९५६ मध्यें ५०,४५,००० लोकसंख्या होती. म्हणजे महाराष्ट्राच्या एक-षष्ठांशा इतकी ती आहे. ही लोकसंख्या निरनिराळ्या प्रकारच्या लोकांची मिळून बनली आहे. वंश, भाषा व घर्म या बाबतींत त्यांच्यांत भिन्नता आहे. सर्वांची संस्कृतिहि सारखी नाही. सर्वांत मोठी संख्या जर्मन भाषा बोलणाऱ्या जमातींची आहे. १३ कँटॉन्स व ६ अर्ध-कँटॉन्स मध्यें जर्मन भाषी लोक बहुसंख्येने राहतात. त्यांच्या खालोखाल फ्रेंच भाषिकांची संख्या आहे. पांच कॅटॉन्समध्यें त्यांची बहुसंख्या आहे. आणि एका कँटॉनमध्यें (टिसिनो) इटालियन भाषिकांची बहुसंख्या आहे. लोकसंख्येच्या प्रमाणांत त्यांची आंकडेवारी पाहूं गेल्यास जर्मन भाषी ७२ टक्के, फ्रेंच भाषी २१ टक्के व इटालियन भाषी ६ टक्के असें प्रमाण पडतें. उरलेले १ टक्के लोक रोमान्श नांवाची भाषा बोलतात. ग्रिसॉन्स ह्या प्रांतांत त्यांची ३१ टक्के लोक-संख्या आहे. भाषेच्या दृष्टीने टिसिनो हा प्रांत इटालियन भाषी; जिनिव्हा, वॉड, फ्रिबर्ग, व्हॅलाइस् व न्यू चॅटेल हे फ्रेंच भाषी आणि बाकीचे जर्मन भाषी आहेत. मात्र बर्न व फ्रिबर्ग या दोन प्रांतांत जर्मन व फ्रेंच भाषा या दोन्ही बोलल्या जातात. तरी या दोन्ही प्रांतांत जर्मन भाषिकांचेंच संख्याधिक्य आहे.

धार्मिक दृष्टीनेहि स्वित्झर्लंडचे लोक दोन प्रकारचे आहेत. ५७ टक्के लोक प्रॉटेस्टंट पंथी व ४१ टक्के रोमन कॅथॉलिक पंथी आहेत. बाकीचे इतर पंथांचे अनुयायी आहेत. प्रांतांच्या दृष्टीने १० पूर्ण व ३ अर्धे कँटॉन्स प्रॉटेस्टंट पंथी व ९ पूर्ण आणि ३ अर्धे कँटॉन्स कॅथॉलिक पंथी आहेत. भाषेच्या दृष्टीने ७ पूर्ण व ३ अर्धे कँटॉन्स जर्मन भाषी व ३ फ्रेंच भाषी प्रॉटेस्टट पंथी आणि ६ पूर्ण व ३ अर्धे कँटॉन्स जर्मन भाषी, २ फ्रेंच भाषी व १ इटालियन भाषी कॅथॉलिक पंथीय आहेत.

स्वित्झर्लंड हें राष्ट्र नाही काय ?:—तीन जमातींचे, चार भाषा बोलणारे व दोन धर्मपंथांचे अनुयायी असलेले स्विस् लोक एक राष्ट्रीय आहेत किंवा नाही असा प्रश्न उत्पन्न होणें साहजिक आहे. पण स्विस् लोकांचें वैशिष्ट्यच हें आहे की या सर्व भेदांतूनहि त्यांनी ऐक्य निर्माण केलें आहे. १८४८ पर्यंत घर्मभेदावर आधारलेले कांही कलह झाले, पण त्या नंतर ते भेद मिटले. भाषिकभेदामुळे मात्र कधीहि झगडा झाला नाही. स्विस् लोक स्वत:ला जर्मन फ्रेंच किंवा इटालियन समजत नाहीत. एका सर्वसामान्य स्विस् माणसाने एका भारतीय पत्रकाराला दिलेलें उत्तर अतिशय मार्मिक व मननीय आहे. भारतीय पत्रकाराने त्याला

विचारलें, "इथे जर्मन किती आहेत, फ्रेंच किती आहेत व इटालियन किती आहेत?" त्यावर स्विस् गृहस्थाने उत्तर दिलें, "इथे जर्मन नाहीत, फ्रेंच नाहीत व इटालियन नाहीत. जर्मन भाषी स्विस् आहेत, फ्रेंच भाषी स्विस् आहेत, इटालियन भाषी स्विस् आहेत; सर्व स्विस् आहेत." हें उत्तर भारतीयांच्या दृष्टीने आदर्शवत् आहे. यांतून त्यांचा राष्ट्रवाद स्पष्ट होतो. ते स्वत:ला एक राष्ट्र मानतात व तसें वागतात. त्यांच्यांत असलेल्या भेदांकडे पाहून तें एकराष्ट्रीय नाहीत असें म्हणणें चूक आहे. 'कांही लोक जेव्हां स्वत:ला राष्ट्र मानतात, तेव्हां त्यांचें राष्ट्र निर्माण होतें' असें बार्कर म्हणतो तें बरोबर आहे. लॉर्ड ब्राइसनेहि स्विस् लोक युरोपांतील सर्वांत अधिक राष्ट्रप्रेमी लोक आहेत असें आपल्या 'मॉडर्न डेमॉक्रसीज्' ह्या ग्रंथांत म्हंटलें आहे [1] या वरून त्यांच्या राष्ट्रीयत्वाची कल्पना येऊं शकते.

धार्मिक व भाषिक बाबतींत स्विस् लोक पूर्णपणें सहिष्णु आहेत. गेल्या सबंध एका शतकांत धार्मिक कारणावरून कलह झाले नाहीत. धर्म ही प्रत्येकाची वैयक्तिक बाब मानली जाते व त्या बाबतींत प्रत्येकाला पूर्ण स्वातंत्र्य आहे.

भाषिक प्रश्नहि त्यांनी फार सूज्ञपणाने सोडविला आहे. जर्मन, फ्रेंच व इटालियन या तिन्ही भाषा स्वित्झर्लंडच्या राष्ट्रभाषा आहेत. तीनहि भाषांतून केंद्रसरकारचें कामकाज चालतें. सर्व कायदे तिन्ही भाषांतून छापण्यांत येतात. कोणत्याहि भाषेंतील प्रत अधिकृत प्रत मानली जाते. राष्ट्रभाषा कोणती असावी या विषयीं तिथे वाद नाही. कारण कोणती एक भाषा राष्ट्रभाषा करावी असा प्रश्न तिथे उत्पन्न करण्यांत आला नाही. जर्मन भाषा बहुसंख्य लोकांची भाषा आहे म्हणून तिला राष्ट्रभाषा करा असें कुणी म्हणत नाही. एक राष्ट्रभाषा नसतांहि राष्ट्रैक्याला धोका पोंचला नाही. उलट सर्व भाषांचा दर्जा अगदी समान मानल्यामुळे भाषिक झगडे उत्पन्न होण्याचें कारणच उरलें नाही. प्रत्येकालाच सामान्यत: तिन्ही भाषा येतात. त्यामुळे कांही अडचण उत्पन्न होत नाही. अशा प्रकारें भाषिक प्रश्न स्विस् लोकांनी अनुकरणीय पद्धतीने सोडविला आहे.

व्यवसाय व उद्योगधंदे

स्वित्झर्लंडचा बहुतेक प्रदेश डोंगराळ असल्यामुळे शेतीसाठी फार थोडी जमीन उपलब्ध आहे. लोकसंख्येचा केवळ एकचतुर्थांश भाग शेतीवर उपजीविका करतो.

1—Bryce : "It is a remarkable series of events, reaching back over more than six hundred years, that has brought men of these three stocks together, and made them not only a united people, but one of the most united, and certainly the most patriotic, among the peoples of Europe."

लहान व मध्यम प्रतीचे शेतकरी हा व्यवसाय करतात. जमिनी त्यांच्या मालकीच्या असतात. जमिनदारी पद्धत अस्तित्वांत नाही, त्यामुळे जमीन मालक व कुळ यांचे झगडे निर्माण झाले नाहीत. शेतीला उपयुक्त अशी जमीन फार थोडी असली तरी दुसऱ्या महायुद्धकाळांत अन्नधान्य संबंधीं निश्चित योजना आंखून स्विस् सरकारने स्वयंपूर्णता प्राप्त करण्याचा प्रयत्न केला. त्यांत वरेंच यश मिळालें. सध्या देशाला आवश्यक असलेल्या अन्नधान्यांपैकी ८० टक्के धान्य तेथेच उत्पन्न होत आहे. फक्त २० टक्के धान्य बाहेरून आयात करावें लागतें.

शेती करण्याला फारसा वाव नसल्यामुळे लोक निरनिराळ्या उद्योगधंद्याकडे वळले. अर्ध्याहून अधिक लोकसंख्येचें जीवन उद्योगधंदे व व्यापार यांच्यावर अवलंबून आहे. यंत्रसामुग्री तयार करणें, धातुकाम करणें, घडयाळें बनविणें, सुती, रेशमी, उनी सर्व तऱ्हेचा कपडा तयार करणें, रासायनिक व औषधी द्रव्यें बनविणें, चटया विणणें इत्यादि उद्योगधंद्यांचा प्रामुख्याने उल्लेख करावा लागेल. हॉटेलें चालविणें हाहि एक प्रमुख व्यवसाय आहे. स्विस् हॉटेलें सर्व जगांत प्रसिद्ध आहेत. दूधदुभत्यांचा व्यवसायहि मोठ्या प्रमाणावर चालतो. जलशक्तीच्या जोरावर अनेक प्रकारच्या वैशिष्ट्य पूर्ण वस्तू या देशांत तयार करण्यांत येतात. हा सर्व माल निर्यात करण्यांत येतो. व आर्थिक तूट भरून काढण्यांत येते. व्यापारहि चांगल्या प्रमाणांत चालतो. पुष्कळ वेळा आंतरराष्ट्रीय व्यापार स्वित्झर्लंडला फायद्याचा होत नाही. पण ती तूट प्रवासी लोकांच्या पैशाने भरून निघते. स्वित्झर्लंड अतिशय सुंदर व आरोग्यदायक देश असल्यामुळे सर्व जगांतून शेकडो प्रवासी या देशांत सारखे येत असतात. त्यांची व्यवस्था करणें हा एक स्वतंत्र व्यवसायच आहे. या प्रवाशांमुळे परदेशी चलन चांगल्याच प्रमाणांत मिळतें, व त्याची आर्थिक व्यवस्थेला फार मदत होते.

एकंदरीने स्वित्झर्लंडमध्यें लोक आर्थिक दृष्ट्या सुखी व समृद्ध आहेत. तिथे मोठे श्रीमंत नाहीत व फार गरीबहि कोणी नाहीत. सर्वांचें जीवनमान बहुतेक सारख्या दर्जाचें आहे. संपत्तीची न्याय्य व योग्य वाटणी जगांत कुठे झाली असेल तर ती या देशांत ! त्यामुळे तिथें वर्गभेदहि नाहीत आणि वर्गकलहहि नाहीत. या गोष्टींचा स्वित्झर्लंडच्या राजकारणावर फार मोठा परिणाम झाला आहे.

लोकांचे स्वभाव विशेष

स्वित्झर्लंड मधील शासनपद्धतीच्या यशाचें रहस्य समजण्यासाठी स्विस् लोकांच्या स्वभावाचे विशेष माहीत असणें आवश्यक आहे. स्विस् लोक अतिशय

कष्टाळू व शांतताप्रिय आहेत. ते आपलीं कामें अगदी मन लावून एकाग्र चित्ताने करतात. आपल्या व्यवसायांत ते तज्ञ बनतात. म्हणूनच स्वित्झर्लंड मधील यंत्रें सर्वोत्कृष्ट ठरलीं आहेत. स्विस् घड्याळें तर जगप्रसिद्ध आहेत. इतक्या सूक्ष्म यंत्राचें काम करण्यास चित्ताची किती एकाग्रता लागत असेल याची कल्पना करावी म्हणजे स्विस् माणूस आपलें काम कसें मन लावून करतो याची कल्पना येईल. ह्या वृत्तीचा परिणाम त्यांच्या राजकारणावर झालेला दिसून येतो. आपलें काम निष्ठेने व चोख करायचें, इतरांच्या कार्यांत लुडबुड करायची नाही ह्या वृत्तीमुळे स्विस् राजकारण पक्षबाजी पासून अलिप्त राहिलें आहे. म्हणूनच उत्कृष्ट प्रकारचें लोकराज्य त्यांनी टिकवून ठेवलें आहे. ते अतिशय शांतताप्रिय व स्वातंत्र्यवादी असल्यामुळे त्यांना कलह, भांडणें व युद्धें पसंत नाहीत. म्हणून ते इतरांच्या प्रदेशावर आक्रमण करीत नाहीत. मात्र त्यांचें देशप्रेम इतकें मोठें आहे की ते आपल्या देशावर परकीयांचें आक्रमण सहन करणार नाहीत. दोन्ही महायुद्धांत त्यांनी आपलें ताटस्थ्य व स्वातंत्र्य कायम राखलें.

आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत स्थान

आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत स्वित्झर्लंडला एक वैशिष्ट्यपूर्ण स्थान आहे. जर्मनी, फ्रान्स व इटली या पश्चिम युरोपांतील तीन प्रबळ राष्ट्रांच्या दरम्यान वसलें असल्यामुळे आपोआपच तें कीलक राज्य (buffer state) बनलें आहे. तें तसेंच कायम राहावें यांत त्या तीनहि राष्ट्रांचा स्वार्थ असल्यामुळे स्वित्झर्लंडच्या अस्तित्वाला त्यांच्या पासून कांही धोका नाही. तसेंच १८१५ च्या व्हिएन्ना काँग्रेसने स्वित्झर्लंड हें तटस्थ राष्ट्र म्हणून मान्य केलें असल्यामुळे त्या नंतर झालेल्या कोणत्याहि आंतरराज्यीय युद्धांत तें गोवलें गेलें नाही. दोन्ही महायुद्धा पासून देखील स्वित्झर्लंड अलिप्त राहिलें. दुसऱ्या महायुद्धांत हिटलरने जबरदस्तीने आपलें सैन्य स्विस् प्रदेशांतून मुसोलिनीच्या मदतीला पाठविलें. तेवढाच काय तो युध्दाचा उपसर्ग स्वित्झर्लंडला पोंचला. ह्या तटस्थतेचा फार दूरगामी परिणाम स्विस् लोकांच्या जीवनावर व राज्यकारभारावर झाला आहे. शांततामय जीवन जगण्याची संधी मिळाल्यामुळे त्यांना आपल्या अंतर्गत प्रगतिकडे लक्ष द्यायला अवसर मिळाला. लोकशाही संस्था टिकवून ठेवणें शक्य झालें. प्रारंभापासून चालत आलेल्या लोकशाहीच्या रूढि व प्रथा कायम राखतां आल्या. लोकशाहीचा विकास करतां आला. स्वित्झर्लंडमध्यें विशिष्ट प्रकारची लोकशाही कां यशस्वी झाली याचें उत्तर हें आहे.

संक्षिप्त इतिहास

स्विस् संघराज्याचा इतिहास ईसवी सनाच्या तेराव्या शतकाच्या शेवटीं सुरू होतो. तेराव्या शतकांत आल्प्स पर्वताच्या आसपास अनेक टोळ्या व जमाती रहात होत्या. त्यांचीं राज्यें नव्हतीं. त्यांच्यावर इतर राज्यांतील सरदार जागिरदारांची सत्ता होती. विशेषत: ऑस्ट्रियाच्या हॅप्सवर्ग राजघराण्यांतील सरदार त्यांच्यावर राज्य करीत असत. या टोळ्या स्वभावत:च स्वातंत्र्यप्रिय होत्या. कोणत्याहि राजघराण्याला निष्ठा अर्पण करणें व त्याचें प्रजाजन होऊन राहणें त्यांच्या रक्तांतच नव्हतें. १२९१ मध्में वनांत राहणाऱ्या तीन टयूटॉनिक जमातींनी आपसांत करार करून एक संघ स्थापन केला. या जमातींच्या प्रांतांचीं (Cantons) नांवें अुरी (Uri), श्वाइज् (Schwyz), आणि अंटरवाल्डन् (Unterwalden) अशीं होतीं.[1] हा संघ मुख्यत: सरदार जागिरदारांच्या आक्रमणा पासून संरक्षण करण्यासाठी स्थापन करण्यांत आला होता. हॅप्सबर्ग घराण्यांतील राज्यकर्त्यांना अर्थातच हें पसंत पडणें शक्य नव्हतें. त्यांनी हा संघ मोडून काढण्याचा प्रयत्न केला. पण १३१५ च्या युद्धांत तीन संघटित कॅन्टोन्सनी त्यांचा पराभव केला. पुढील चाळीस वर्षांत आणखी पांच कँटॉन्स संघांत सामील झाले. १३८६ मध्यें पुन्हा एकदा संघटित कँटॉन्सनी ऑस्ट्रियाचा पराभव केला व आपलें स्वातंत्र्य सिद्ध केलें. पुढील अडीचशे वर्षांत आणखी पांच कँटान्स संघांत साम ल झाले. एकूण १३ कँटॉन्सच्या ह्या सघांतील अर्ध्या कँन्टॉन्सनी प्रॉटेस्टन्ट पंथाचा स्वीकार केला व अर्धे रोमन कॅथॉलिकच राहिले. त्यांच्यांत धर्मभेदा वरून अनेक वेळा भांडणें झालीं. पण संघ कायम राहिला. शेवटीं १६४८ मध्यें होली रोमन एम्पायरशी झालेल्या वेस्टफेलियाच्या तहाने स्विस् संघाचें स्वातंत्र्य मान्य करण्यांत आलें व तेव्हां पासून आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत स्विस् राज्यसघ (Swiss Confederation) म्हणून हें राज्य ओळखलें जाऊ लागलें.

स्विस् संघाची राज्यव्यवस्था प्रत्यक्ष लोकराज्याच्या पद्धतीची होती. केंद्र सरकार तर नव्हतेंच. एक परिषद् होती तिला डायट (Diet) हें नांव होतें. ही परिषद् प्रसंगानुसार भरत असें व मुख्यत: संरक्षण विषयक प्रश्नाचा विचार करीत असे. परिषदेचे निर्णय एकमताने घ्यावे लागत. बहुमताने घेतलेला निर्णय विरुद्ध मताच्या कँटान्सवर बंधनकारक नसे. कँटान्स मधील शासन पद्धति प्रत्यक्ष लोकशाहीची होती. सर्व नागरिक स्वत: राज्य कारभारांत भाग घेत असत. निरनिराळ्या कँटॉन्सनी नवे नवे प्रदेश जिंकले होते व आपला विस्तार केला होता.

१--त्यांच्या संघाचें नांव 'The Perpetual League of the Three Forest Communities' असें होतें.

फ्रेंच राज्यक्रांतीचा परिणाम :–अठराव्या शतकाच्या शेवटापर्यंत स्विस् संघाला बाहेरून कोणताहि त्रास झाला नाही. पण १७८९ च्या फ्रेंच राज्य-क्रांतीची झळ त्यांच्या पर्यंत पोंचली. विजयी क्रांतिकारकांचें सैन्य स्वित्झर्लंडमध्यें घुसलें व त्यांनी स्विस् संघ ताब्यांत घेतला. जुनी राज्यपद्धति नष्ट करून नवें प्रजासत्ताक 'हेल्वेटिक रिपब्लिक' (Helvetic Republic) या नांवाने स्थापन केलें. ह्या प्रजासत्ताकावर फ्रेंचांची सत्ता होती व राज्यव्यवस्थेंत फ्रेंच पद्धति प्रमाणे सत्तेचें केंद्रीकरण करण्यांत आलें होतें. राज्याचे बारा विभाग करण्यांत आले होते व प्रत्येक विभागाला एक विधिमंडळ होतें. विभागांना स्वायत्तता देण्यांत आली होती. केंद्रांत एक द्विसदनात्मक विधिमंडळ स्थापन करण्यांत आलें होतें व त्या विधिमंडळाला बरेच अधिकार होते. स्विस् लोकांच्या मनोवृत्तीला अशी शासनपद्धति अगदीच मानवण्या सारखी नव्हती. त्यांना स्थानिक स्वातंत्र्याची सवय होती. कँटॉन्सनी फ्रेंच विरुद्ध बंड केलें. पण फ्रेंचांनी तें मोडून काढून स्विस् लोकांची मोठ्या प्रमाणावर कत्तल केली. फ्रान्स व ऑस्ट्रिया याच्या दरम्यान युद्ध झालें तें स्वित्झर्लंडमध्यें लढलें गेलें. त्यामुळे स्विस् लोकांची अतिशय हानी झाली. स्विस् लोकांत असंतोष सारखा घुमसत होता. पुढे नेपोलियन फ्रान्सचा सर्वाधिकारी झाला तेव्हां त्याने कांही बदल घडवून आणला. स्विस् लोकांच्या प्रतिनिधींनी १८०३ मध्यें पॅरिस येथे 'ॲक्ट ऑफ मीडिएशन' ला संमति दिली. त्यानंतर स्विस् लोकांना पूर्वीची शासनपद्धति सुरूं करता आंली. पण त्यांना स्वातत्र्य मिळालें नाही. तें १८१३ मध्यें नेपोलियनचा वाटर्लू येथे पराभव झाल्यावर मिळालें.

ॲक्ट ऑफ मीडिएशनमुळे स्वित्झर्लंडच्या मुळ १३ कँटॉन्समध्यें आणखी ६ कँटॉन्स मिळाले. पुन्हा १८१५ मध्यें व्हिएन्ना काँग्रेसने आणखी ३ कँटॉन्स सामील करून घेण्याची परवानगी स्विस् संघाला दिली. अशा प्रकारें २२ कँटॉन्सचा हा संघ बनला. पुढे धार्मिक भेदाच्या आधारावर तीन कँटॉन्सचें विभाजन झालें व व त्या विभाजित कँटॉन्सना अर्ध-कँटॉन मानण्यांत आलें. म्हणून स्विस् संघराज्यांत १९ कँटान्स व ६ अर्ध-कँटान्स आहेत असें म्हणावें लागतें[1]

१८१५ नंतर :–नेपोलियनच्या पाडावानंतर युरोपच्या नकाशाची पुनर्घटना करण्यासाठी १८१५ मध्यें व्हिएन्ना येथे जी काँग्रेस भरली होती त्या काँग्रेसने स्विस् राज्यसंघाचें स्वातंत्र्य मान्य केलें. त्याला नवें संविधान दिलें आणि त्याच्या तटस्थतेची हमी दिली. या नव्या राज्य व्यवस्थेमध्यें सर्व प्रांतांचा दर्जा समान मानण्यांत आला होता व प्रत्येकाला केंद्रीय डायटमध्यें एक मत देण्यांत आलें होतें. सर्व प्रांतांना पूर्ण स्वायत्तता देण्यांत आली होती. १८३० मध्यें त्या व्यवस्थेंत

१–यांची नांवें कॅटॉन्स वरील प्रकरणांत दिलीं आहेत.

वरीच सुधारणा करण्यांत आली. १८३२ मध्यें आणखी सुधारणा सुचविण्यासाठी केंद्रीय डायटने एक समिति नेमली होती. पण कँटॉन्सच्या धार्मिक झगडयामुळे समिति काम करूं शकली नाही. १८४५ मध्यें सात कॅथॉलिक कँटॉन्स संघांतून फुटून निघाले व त्यांनी आपला एक वेगळा संघ स्थापन केला.[1] त्याला 'बिवाफ-नेटर सॉन्डरबंड (Bewaffneter Sonderbund)' असें नांव देण्यांत आलें होतें. स्विस् संघ व फुटून निघालेला संघ यांच्यांत यादवी युद्ध झालें. तें फार थोडा काळ झालें. नाव्हेंबर १० ते २९, १८४७ ह्या तीन आठवडयांत युद्ध होऊन गेलें. कॅथॉलिक कँटॉन्सचा पराभव झाला व स्विस् संघ कायम राहिला.

नवें संविधान :—१८४७ च्या यादवी युद्धाने स्विस् लोकांना सामर्थ्यशाली केंद्र सरकारची आवश्यकता पटवून दिली. त्याप्रमाणे १८४८ मध्यें एक नवें संविधान तयार करण्यांत आलें. त्यासंबंधी सविस्तर माहिती फारशी उपलब्ध नाही. या संविधानाने एक मध्यवर्ती सरकार स्थापन केलें व राज्यसंघाऐवजी संघराज्य अस्तिवांत आणलें. तरीहि कॅन्टॉन्सना पुष्कळच स्वातंत्र्य होतें. केंद्र सरकार आणखी बळकट असावें अशा मताचे पुष्कळ लोक होते. त्यांनी आपले पक्ष स्थापन केले. त्यांपैकी रॅडिकल पक्ष हा केंद्राला फारच बळकट करावें अशा मताचा होता. त्या पक्षाच्या प्रयत्नाला मर्यादित स्वरूपांत यश मिळालें व राष्ट्रीय विधिमंडळाने १८७४ मध्यें नवें संविधान तयार केलें हें नवें संविधान म्हणजे १८४८ च्या संविधानाचें पुनरावलोकनच होय त्याच संविधानांत वऱ्याच दुरुस्त्या करून हें संविधान करण्यांत आलें होतें. हें पुनरावलोकित संविधान लोकांनी बहुमताने सम्मत केल्यानंतर २९ मे १८७४ रोजीं अमलांत आलें. तेव्हांपासून, अनेक दुरुस्त्यासह, तेंच संविधान कार्य करीत आहे. त्याचाच आपल्याला अभ्यास करायचा आहे.

१—फुटून निघालेल्या सात कँटॉन्सचीं नांवें अशीं—लूझर्न, झुरी, स्वाइज्, अंटरवाल्डन, झुग्, फ्रिबर्ग आणि व्हॅलाइस्.

२ : : : स्वरूप व वैशिष्ट्यें

स्वरूप

१८४८ मध्यें तयार केलेलें व १८७४ मध्यें पूर्णत: संशोधित केलेलें संविधान स्वित्झर्लंडमध्यें आजहि कार्य करीत आहे. ह्या संविधानाने सर्व कँटॉन्सचें एक संघराज्य स्थापन केलें आहे. मात्र संविधानांत त्याला स्विस् राज्यसंघ (**Swiss Confederation**) असेंच संबोधण्यांत आलें आहे. वस्तुत: तें एक संघराज्य आहे. त्याचें एक मध्यवर्ती सरकार असून त्याच्या हातीं निश्चित स्वरूपाची सत्ता आहे. सर्व कँटॉन्सवर त्या सरकारचा अधिकार चालतो. कँटॉन्सना केंद्र सरकारच्या आज्ञा पाळाव्या लागतात. हळूहळू सत्तेचें केंद्रीकरण झालें आहे. मात्र अमेरिकेंत ज्या प्रमाणांत संघ सरकार बलवान झालें आहे त्या प्रमाणांत स्वित्झर्लंडमध्यें झालें नाही.

वैशिष्ट्यपूर्ण संघराज्य :–स्वित्झर्लंडचें संघराज्य खऱ्या अर्थानें संघराज्य आहे. कँटॉन्सना अंतर्गत क्षेत्रांत पूर्ण स्वातंत्र्य आहे. सत्तेचें विकेंद्रीकरण अद्यापहि पुष्कळ प्रमाणांत टिकून राहिलें आहे. त्यामुळे कँटॉन्सना राष्ट्रीय ऐक्याच्या लाभाबरोबरच स्थानीय स्वातंत्र्याचा उपभोगहि घेता येतो. कँटॉन्सच्या अधिकारांवर संघ सरकार आक्रमण करूं शकत नाही. संविधानाच्या दुसऱ्या अनुच्छेदांत (**Article**) संघराज्य स्थापन करण्याचा उद्देश स्पष्ट करण्यांत आला आहे. त्यांत म्हटलें आहे, "परकीयां पासून देशाच्या स्वातंत्र्याचें रक्षण करण्यासाठी, देशांत शांतता राखण्यासाठी त्याच्या घटकांचें स्वातंत्र्य हक्क सुरक्षित ठेवण्यासाठी, आणि सर्वांची भरभराट करण्यासाठी" हा संघ स्थापन करण्यांत येत आहे. कँटॉन्सचें स्वातंत्र्य व त्यांचे हक्क अबाधित राखण्याची जबाबदारी संघ सरकारवर टाकण्यांत आली आहे. म्हणून संघ सरकारला अगदी मोजके अधिकार देण्यांत आले आहेत.

अधिकार विभागणी :–अमेरिकेच्या संविधानाप्रमाणे स्विस् संविधानानेहि कांही मोजके अधिकार संघ सरकारला दिले आहेत व बाकीचे कँटॉन्सवर सोपविले आहेत. संघसरकारला पुढील विषयांसंबंधी अधिकार आहेत–परराष्ट्र संबंध, संरक्षक दलें, युद्ध व शांतता, स्वदेशीकरण पोस्ट व तार, रेल्वे, नाणीं व चलन, वाह-

तूक व दळणवळण, नैसर्गिक साधनें, वजनें व मापें, बँका व व्यापार, कस्टम्स ह्या विषयांवरील अधिकार अन्य वर्जित (exclusive) स्वरूपाचे आहेत. कँटॉन्सना ते वापरतां येत नाहीत. मात्र कँटॉन्सना परराष्ट्रांशी कांही करार करता येतात. पण ते संघसरकारच्या द्वारां करावे लागतात. अशा प्रकारचा अधिकार संघराज्यांतील घटकांना नसतो. हेंहि एक त्या संघराज्याचें वैशिष्ट्यच आहे.

ह्या अन्यवर्जित अधिकारां शिवाय कांही समवर्ती अधिकारहि संघसरकारला आहेत. हे अधिकार संघसरकार व कँटॉन्स या दोघांनाहि वापरता येतात. उद्योग-धंदे व विमा व्यवसाय यांचें नियमन, राष्ट्रीय सडकांची बांधणी व व्यवस्था, वृत्तपत्रांवरील नियंत्रण आणि शिक्षणाचा विकास इत्यादि अधिकार ह्या क्षेत्रांत येतात. ह्या क्षेत्रांतील संघसरकार व कँटॉन्सचीं सरकारें यांच्या कायद्यांत भेद उत्पन्न झाल्यास संघसरकारचा कायदा कायम राहतो.

वर उल्लेखिलेल्या अधिकारां व्यतिरिक्त बाकीचे सर्व अधिकार कँटॉन्सना आहेत. कँटॉन्स आपल्या क्षेत्रांत पूर्णपणें स्वतंत्र आहेत. संविधानाच्या तिसऱ्या अनुच्छेदांत 'कँटॉन्सचें प्रभुत्व सांघिक संविधानाने मर्यादा न घातलेल्या क्षेत्रांत अबाधित आहे, आणि म्हणून संघसरकारला न दिलेले सर्व अधिकार ते वापरूं शकतात' असें म्हंटलें आहे.

नागरिकत्व :—परकीयांचें स्वदेशीकरण करण्याचा व त्यांना नागरिकत्व देण्याचा अधिकार संविधानाने संघसरकारला दिला आहे. पण आश्चर्याची गोष्ट अशी की संघसरकारने हा अधिकार वापरला नाही. कँटॉन्सबरच्च हें कार्य सोपविण्यांत आलें आहे. एखाद्या कँटॉनमध्यें एखाद्याला नागरिकत्व मिळालें की तो स्विस् संघराज्याचा आपोआप नागरिक होतो. खरें म्हणजे कँटॉन्समध्येंहि हें कार्य कँटॉन्सचीं सरकारें करीत नाहीत. कँटॉन्स मधील कम्यून्स हें कार्य करतात. म्हणजे जो मनुष्य एखाद्या कम्यूनचा नागरिक बनतो तो त्या कँटॉनचा व स्विस् संघराज्याचाहि नागरिक बनतो. नागरिकत्व देण्याच्या बाबतींत कोणत्याहि प्रकारचा देश, जात वंश व धर्म यांवर आधारलेला पक्षपात केला जात नाही. सर्व देशांचे नागरिक या दृष्टीने समान आहेत. अमेरिकेच्या नागरिकत्वा प्रमाणें स्वित्झर्लंडचें नागरिकत्वहि दुहेरी आहे.

मताधिकार :—स्वित्झर्लंडमध्यें मताधिकाराचा राष्ट्रीय कायदा नाही. अमेरिके प्रमाणेंच मताधिकाराचा प्रश्न संघराज्याच्या घटकांवर सोपविण्यांत आला आहे. प्रत्येक कँटॉन मताधिकाराच्या अटी ठरवतें. मात्र बहुतेक सर्व कँटॉन्स मध्यें सारखीच पद्धति रूढ आहे. १८४८ पासूनच पुरुषांसाठी प्रौढ मताधिकार पद्धति सुरू करण्यांत आली आहे. अद्यापहि तीच चालूं आहे. प्रत्येक स्विस् पुरुष नाग-

रिकाला वयाचीं वीस वर्षें पूर्ण होताच मताधिकार मिळतो. मताधिकार लष्करी शिक्षण घेणारांनाच देण्यांत येतो. पण वीस वर्षें वयाच्या सर्वच युवकांना लष्करी शिक्षण घेणें आवश्यक असल्यामुळे सर्व प्रौढ पुरुषांना मताधिकार आपोआप मिळतो. स्त्रियांना मात्र मताधिकार नाही. मताधिकाराचा संबंध लष्करी शिक्षणाशीं जोडल्यामुळे असो, किंवा अन्य कांही कारणांमुळे असो, पण स्त्रियांना मताधिकार नाही हें मात्र खरें. हॅन्स हयूबर ह्याच्या मतें 'खुद्द स्त्रियांनीहि कधी मताधिकार मागितला नाही तेव्हां त्यांना तो देण्यांत विशेष लाभहि नाही.'[1] मात्र याचा अर्थ स्त्रियांना स्वित्झर्लंडमध्यें कमी लेखण्यांत येतें असा नाही. स्त्रियांना सर्व प्रकारचे हक्क पुरुषांच्या बरोबरीने मिळतात. राजकीय क्षेत्र सोडून बाकीच्या क्षेत्रांत स्त्रियांना पुरुषां प्रमाणेंच मताधिकार आहे. विद्यापीठें, चर्च व इतर संस्था संबंधींच्या निवडणुकांत स्त्रियांना समान मताधिकार आहे. राजकीय क्षेत्रांत स्त्रियांना मताधिकार देण्याचे प्रयत्न झाले. पण अद्याप बहुमत अनुकूल होत नाही. आधी कँटॉनच्या क्षेत्रांत स्त्रियांना मताधिकार मिळेल व नंतर संघराज्यांत मिळेल. १९५१मध्यें व्हॉड या कँटॉनमध्यें स्त्रियांना मताधिकार देण्या संबंधीचा ठराव लोकांनी अमान्य केला. १९५० मध्यें सांघिक मंत्रिमंडळाने स्त्री मताधिकाराचा प्रश्न अद्याप अपरिपक्व आहे असें मत व्यक्त केलें होतें. मात्र पुन्हा त्या बाबतींत प्रयत्न होत आहेत.

स्वित्झर्लंड मध्यें राहणाऱ्या परकीयांना मताधिकार नाही. केवळ नेफ्शाटेल या कँटॉनने त्यांना स्थानीय निवडणुकांत मताधिकार दिला आहे.

दहा कँटॉन्समध्यें मतदान करणें हें आवश्यक कर्तव्य आहे असें कायद्याने ठरविण्यांत आलें आहे. त्यामुळे त्या कँटॉन्समध्यें मतदान मोठ्या संख्येने होतें. १९३५ च्या नॅशनल कौन्सिलच्या निवडणुकींत आर्गोवी कँटॉनमध्यें ९०.२ टक्के मतदान झालें व ऑब्वाल्डेन मध्यें फक्त ५०.३ टक्के लोकांनी मतें दिलीं. पहिल्या कँटॉन मध्यें मतदान कायद्याने आवश्यक करण्यांत आलेलें आहे व दुसऱ्यांत नाही.

संविधानाचीं प्रमुख वैशिष्ट्यें

(१) स्वित्झर्लंडचें संविधान हें लिखित संविधान आहे. अमेरिकेच्या संविधानाहून तें बरेंच मोठें आहे. ह्या संविधानांत १२३ अनुच्छेद (Articles) आहेत. त्यांच्या जोडीला वेळोवेळीं करण्यांत आलेल्या अनेक दुरुस्त्या आहेत. हें संविधान तयार करणारांनी अमेरिकेच्या संविधानाचा आदर्श आपल्या पुढे ठेवला

1—Hans Huber : "How Switzerland is Governed."

होता. पण प्रत्यक्ष संविधान करतांना त्याचें अनुकरण करण्यांत आलें नाही. भारतीय संविधाना प्रमाणे स्विस् संविधानांत अनेक बारीक सारीक गोष्टींचा तपशील देण्यांत आला आहे. मासे पकडणें, शिकार करणें, गरीब लोकांच्या आजारपणाची व अंत्येष्टीची व्यवस्था, जनावरांचे आजार, जुवा व लॉटरी इत्यादि विषयांनाहि संविधानांत स्थान मिळालें आहे. हे विषय संविधानांत असण्याची आवश्यकता नाही. साध्या कायद्यांच्या द्वारां त्यांची व्यवस्था करता येते. हा एक दोषच ह्या संविधानांत निर्माण झाला आहे.

संविधानाला जोडण्यांत आलेल्या अनेक दुरुस्त्यांमुळेहि थोडा गोंधळ निर्माण झाला आहे. कारण अमेरिकेंतील पद्धति प्रमाणे दुरुस्त्या संविधानाच्या शेवटीं जोडण्याची पद्धत स्वित्झर्लंड मध्यें नाही. दुरुस्त्या संविधानांतील ज्या भागांत बदल करण्यांत आला असेल त्या ठिकाणीं घालण्यांत येतात. त्यामुळे बरीच गुंतागुंत निर्माण होते.

(२) संविधान राज्यांतील सर्वश्रेष्ठ कायदा नाही. अमेरिकेंत किंवा भारतांत ज्या प्रमाणे संविधानाला पवित्र व सर्वश्रेष्ठ मानतात तसें स्वित्झर्लंड मध्यें लेंमान जात नाही. सांघिक विधिमंडळाने केलेला कायदा व संविधान यांत विशेष फरक न्यायालयें करीत नाहीत. न्यायालयांना सांघिक विधिमंडळाचा कायदा अवैध घोषित करतां येत नाही. कँटॉन्सच्या बाबतींत मात्र हें संविधान सर्वश्रेष्ठ आहे. कँटॉन्सच्या विधिमंडळाचे कायदे अवैध घोषित केले जाऊं शकतात.

(३) हें संविधान अपरिवर्तनीय आहे. यांत दुरुस्ती करण्याम्ाठी विशिष्ट प्रकारच्या कार्यरीतीचा अवलंब करावा लागतो. मात्र अमेरिकेच्या संविधाना इतकें हें संविधान दुरुस्त करण्याला कठीण नाही. आता पर्यंत अनेक दुरुस्त्या करण्यांत आल्या आहेत. दुरुस्ती करण्याच्या पद्धतीचें वर्णन प्रकरणाच्या शेवटीं करण्यांत आलें आहे.

(४) हें संविधानहि, अमेरिकेच्या संविधाना प्रमाणे, सत्तादानाच्या तत्त्वावर आधारलेलें आहे. मूळच्या स्वतंत्र कँटॉन्सनी आपली सत्ता देऊन संघराज्य स्थापन केलें आहे. म्हणून जेवढी सत्ता कँटॉन्सनी सोडली तेवढीच संघसरकारला मिळाली. संघसरकारला कँटॉन्सनी निश्चित कोणते अधिकार दिले आहेत याची माहिती याच प्रकरणांत आधीच देण्यांत आली आहे.

(५) संविधानाने लोकांच्या प्रभुत्वाला मान्यता दिली आहे. अनुच्छेद ४ मध्यें असें स्पष्ट म्हंटलें आहे की "सर्व स्विस् जनता समान दर्जाची आहे. त्यांच्या पैकी कोणी श्रेष्ठ नाही व कोणी कनिष्ठ नाही. कुणालाहि कोणतेहि विशेषाधिकार नाहीत." लोकच सार्वभौम आहेत.

(६) ह्या संविधानांत नागरिकांच्या हक्कांची सनद नाही. मात्र निरनिराळ्या अनुच्छेदांत नागरिकांच्या हक्कांचा उल्लेख सबंध संविधानभर आढळतो. श्रद्धा व धर्म, प्रचार, संस्था व संघ, मालमत्ता, कायद्यापुढे समता इत्यादि संबंधींचें स्वातंत्र्य नागरिकांना असल्याचें स्पष्ट उल्लेख संविधानांत आहेत. येवढेंच की एका जागीं नागरिकांचे मूलभूत हक्क म्हणून ते जाहीर करण्यांत आले नाहीत. कॅटॉन्सच्या संविधानाने नागरिकांना जे हक्क दिले असतील त्यांनाहि चौथ्या अनुच्छेदांत मान्यता देण्यांत आली आहे. ११३ व्या अनुच्छेदाच्या ३ ऱ्या कलमाने सांघिक न्यायालयाला नागरिकांच्या हक्कावर आक्रमण झाल्यास त्या संबंधीचे खटले ऐकण्याचा अधिकार दिला आहे.

(७) ह्या संविधानांत सत्ताविभाजनाचें तत्त्व स्वीकारण्यांत आलें नाही. सरकारचे तीनहि विभाग एकमेकांशीं संबद्ध आहेत. अमेरिकेंतल्या प्रमाणे तीन विभागांना एकमेका पासून स्वतंत्र करण्याचा प्रयत्न संविधानांत करण्यांत आला नाही.

(८) संविधानाने नवीन प्रांतांना किंवा कँटॉन्सना संघराज्यांत सामील करून घेण्याची तरतूद केली नाही. सध्या जे कँटॉन्स संघराज्यांत आहेत त्यांच्या व्यतिरिक्त इतर कोणते प्रदेश संघांत सामील होऊं शकत नाहीत. मात्र एकदा संघराज्यांत सामील झालेल्या प्रदेशाला पुन्हा बाहेर पडतां येत नाही हें अमेरिके प्रमाणे स्वित्झर्लंड मध्येंहि यादवी युद्धाने सिद्ध केलें आहे.

(९) ह्या संविधानाने एका वैशिष्ट्यपूर्ण सामूहिक शासकाची स्थापना केली आहे. कोणत्याहि राज्यांत सामान्यतः एक व्यक्ति राज्याचा प्रमुख असते. ती व्यक्ति राजा, अध्यक्ष, गव्हर्नर–जनरल किंवा सर्वाधिकारी कुणीहि असेल, पण एकच व्यक्ति असते. स्वित्झर्लंड मध्यें सात मंत्र्यांचें मंत्रिमंडळ सामूहिक रीत्या राज्याचें प्रमुख आहे. याचें सविस्तर विवेचन पुढे करण्यांत येईल.

(१०) स्वित्झर्लंड मध्यें कायदे करण्याच्या सत्तेचें केंद्रीकरण व प्रशासनाचें विकेंद्रीकरण करण्यांत आलें आहे. संघसरकारने केलेले कायदे अमलांत आणण्यासाठी संघसरकारचे वेगळे अधिकारी नाहीत. कँटॉन्सच्या सरकारांच्या अधिकाऱ्यावरच तें कार्य सोपविण्यांत आलें आहे. कँन्टॉंस मधील अधिकारी दोन्ही सरकारांच्या कायद्यांची अंमलबजावणी करतात. अमेरिकेंत सांघिक कायद्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी सांघिक अधिकारी असतात. त्यामुळे संघसरकारला मिळालेल्या प्रत्येक नव्या अधिकारा बरोबर अधिकाऱ्यांच्या संख्येंतहि वाढ होते. या संबंधांत प्रो. मन्रो याने म्हंटलें आहे की याच कारणासाठी अमेरिकन लोक संघसरकारला नवीन अधिकार देण्यासाठी नाखुष असतात. भारतांत मात्र बऱ्याच प्रमाणांत स्वित्झर्लंड सारखी परिस्थिति आहे.

(११) स्वित्झर्लंडच्या संविधानानें प्रत्यक्ष लोकशाहीच्या प्रथा कायम ठेवल्या आहेत. संविधानांत दुरुस्ती सुचविण्या साठी व ती मान्य करण्या साठी जनोपक्रम व जनापृच्छा यांचा उपयोग करण्यांत येतो.

संविधानांत दुरुस्ती

स्वित्झर्लंडचें संविधान अपरिवर्तनीय आहे. त्यांत दुरुस्ती करण्यासाठी विशिष्ट प्रकारची कार्यरीति अवलंबावी लागते. पण अमेरिकेच्या संविधाना इतकें हें संविधान दुरुस्त करण्याला कठीण नाही. १९५२ पर्यंत ५० दुरुस्त्या करण्यांत आल्या होत्या. म्हणजे शंभर वर्षांत ५० दुरुस्त्या झाल्या. अमेरिकेंत १६० वर्षांत (१९५२ पर्यंत) बावीसच दुरुस्त्या होऊं शकल्या.

स्विस् सविधानाच्या तिसऱ्या प्रकरणांत अनुच्छेद ११८ ते १२३ मध्यें दुरुस्ती करण्याची कार्यरीति सांगितली आहे ती पुढील प्रमाणें आहे.

संविधानांत करावयाची दुरुस्ती दोन प्रकारची असूं शकते : संपूर्ण दुरुस्ती व आंशिक दुरुस्ती. दुरुस्ती करण्याच्या विधीचे दोन टप्पे आहेत : दुरुस्ती सुचविणें व दुरुस्ती मान्य करणें.

संपूर्ण दुरुस्ती :–संपूर्ण दुरुस्ती करावयाची झाल्यास तसा ठराव सांघिक विधिमंडळांत सम्मत करून दुरुस्ती सुचविता येते. अशा दुरुस्तीच्या ठरावाला दोन्ही सभागृहांनी संमति दिल्यास त्या प्रकारचें विधेयक तयार करण्यांत येतें. पण एका सभागृहाने ठराव संमत केला व दुसऱ्याने संमति नाकारली तर तो प्रश्न (संपूर्ण दुरुस्ती करावी किंवा नाही) लोकांपुढे ठेवावा लागतो. लोकांनी सर्व साधारण बहुमताने होकारार्थी निर्णय दिल्यास सांघिक विधिमंडाळाच्या दोन्ही सभागृहांचें विसर्जन करून नवीं सभागृहें निवडण्यांत येतात. अणि मग नवनिर्वाचित सभागृहें संपूर्ण दुरुस्तीचें विधेयक तयार करतात.

अशी दुरुस्ती सुचविण्याचा आणखीहि एक मार्ग आहे तो म्हणजे जनोपक्रम. ५०,००० मतदारांनी मागणी केल्यास संपूर्ण दुरुस्तीची सूचना लोकांपुढे मांडण्यांत येते. लोकांनी बहुमताने ती मान्य केल्यास सांघिक विधिमंडळाचें विसर्जन करण्यांत येऊन नवीं सभागृहें निवडण्यांत येतात. नवनिर्वाचित सभागृहें मग संपूर्ण दुरुस्तीचें विधेयक तयार करतात.

दोन्ही प्रकारांनी सुचविण्यांत आलेली संपूर्ण दुरुस्ती मान्यतेसाठी लोकांपुढे ठेवावी लागते. लोकांनी बहुसंख्य कँटॉन्समध्यें बहुमतांनी मान्यता दिल्यास दुरुस्ती अमलांत येते. दुरुस्ती मान्य करण्यासाठी मतदानांत भाग घेणाऱ्या मतदारांचें व

कँटॉन्सचें असें दुहेरी बहुमत आवश्यक आहे. एखाद्या कँटॉन मधील बहुसंख्य मतदारांनी मान्यता दिल्यास त्या कँटॉनने मान्यता दिल्यासारखें होतें. संपूर्ण कँटॉनच्या मताला एक मत व अर्ध-कँटॉनच्या मताला अर्धें मत मानण्यांत येतें.

अशा प्रकारची संपूर्ण दुरुस्ती फक्त एकदाच १८७४ मध्यें करण्यांत आली आहे.

आंशिक दुरुस्ती :—आंशिक दुरुस्ती म्हणजे एखाद्याच भागाची किंवा अनुच्छेदाची किंवा कलमाची दुरुस्ती. एखादें नवीन कलम संविधानांत घालायचें झाल्यास त्यालाहि आंशिक दुरुस्ती म्हणतात. अशा प्रकारची दुरुस्तीहि दोन मार्गांनी सुचवितां येते. सांघिक विधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहांत दुरुस्तीची सूचना साध्या बहुमताने संमत करून दुरुस्ती सुचवितां येते. त्याचप्रमाणे जनोपक्रमाच्या द्वारां दुरुस्ती सुचविली जाऊं शकते. ५०,००० मतदार दुरुस्तीची मागणी करूं शकतात. ही मागणी सर्वसाधारण शब्दांत किंवा निश्चित स्वरूपांत केली जाऊं शकते. सर्व साधारण शब्दांत मागणी केली असल्यास व सांघिक विधिमंडळाने ती मान्य केल्यास, त्या प्रकारचें विधेयक सांघिक विधिमंडळ तयार करतें. सांघिक विधिमंडळाने मागणी नाकारली तर तो प्रश्न लोकांपुढे ठेवावा लागतो. लोकांनी बहुमताने दुरुस्तीच्या मागणीला पाठिंबा दिल्यास विधिमंडळाला त्यानुसार दुरुस्तीचें विधेयक तयार करावें लागतें.

लोकांनी मुळांतच निश्चित स्वरूपांत दुरुस्तीची सूचना मांडली असल्यास व सांघिक विधिमंडळाने ती मान्य केल्यास, ती तशीच लोकांपुढे ठेवण्यांत येते. पण सांघिक विधिमंडळाला ती पसंत नसल्यास विधिमंडळ आपली एक स्वतंत्र सूचना जनोपक्रमाने सुचविलेल्या सूचनेच्या जोडीला लोकांपुढे मांडूं शकतें. किंवा लोकांनी जनोपक्रमाने सुचविलेली दुरुस्ती अमान्य करावी अशी सूचना करूं शकतें.

कोणत्याहि मार्गाने सुचविण्यांत आलेली दुरुस्ती असो तिला लोकांची मान्यता आवश्यक आहे. सर्व सूचित दुरुस्त्या लोकांपुढे ठेवाव्या लागतात. मतदानांत भाग घेणाऱ्यांच्या बहुमताने व कँटॉन्सच्या बहुमताने दुरुस्तीला मान्यता मिळाल्यास ती अमलांत येते.

३ : : : सांघिक मंत्रिमंडळ

स्विस् संघराज्याच्या शासन विभागांत एक मंत्रिमंडळ असतें. हें मंत्रिमंडळच राज्याचें प्रमुख असतें. इतर कोणत्याहि राज्यांत सामान्यतः एक मंडळ किंवा समिति राज्य प्रमुख असत नाही. स्वित्झर्लंडचें हें वैशिष्टय आहे. सर्व बाबतींत समान दर्जा असलेल्या सात मंत्र्यांचें एक मंडळ राज्यप्रमुख आहे. म्हणून याला सामूहिक शासक (Plural किंवा Collegiate executive) म्हणतात. सातहि मंत्री समान दर्जाचे असतात. त्यांना सारखेच अधिकार असतात. त्यांच्या पैकी कोणी प्रधान मंत्री नसतो. 'समानांत प्रथम'हि नसतो. मंत्रिमंडळाचा एक अध्यक्ष असतो पण तो केवळ मंत्रिमंडळाच्या सभांचा सभापति असतो व औपचारिक आणि समारंभाच्या प्रसंगीं स्विस् संघराज्याचा अध्यक्ष म्हणून कांही औपचारिक विधि पार पाडीत असतो. तो मंत्रिमंडळाचा नेता किंवा वरिष्ठ अधिकारी नसतो. त्यामुळे हें मंत्रिमंडळ खऱ्या अर्थानें सामूहिक शासक आहे.

मंत्रिमंडळाची नियुक्ति

मंत्रिमंडळाची अप्रत्यक्ष रीत्या लोक निवड करतात. म्हणजे स्विस् सांघिक विधिमंडळ मंत्र्यांची निवड करतें. सांघिक विधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकींत[1] ही निवड करण्यांत येते. मंत्रिमंडळाला बंडेज्रॅट (Bundesrat) असें म्हणतात. ह्या मंत्रिमंडळांत सात मंत्री असतात. मंत्र्यांची निवड सांघिक विधिमंडळाच्या सभासदांमधून करण्यांत येते. बाहेरच्यांचीहि निवड करण्याला संविधानाने मनाई केली नाही. पण सामान्यतः विधिमंडळाच्या सदस्यांतूनच मंत्र्यांची निवड करण्यांत येते. मंत्रिपदावर निवड होताच मंत्र्यांना आपल्या विधिमंडळांतील जागेचा राजीनामा द्यावा लागतो. मंत्री विधिमंडळाचा सभासद राहूं शकत नाही. इंग्लंडांत व भारतांत याच्या उलट पद्धत आहे. अमेरिकेंत मात्र स्वित्झर्लंड मधील पद्धति सारखीच व्यवस्था आहे. पण स्विस् मंत्र्यांना विधिमंडळांत बसण्याचा, बोलण्याचा व चर्चेंत भाग घेण्याचा अधिकार आहे. तसा

१—दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकीला Federal Assebmly हें नांव देण्यांत आलें आहे.

अमेरिकन मंत्र्यांना नाही. स्विस् मंत्री विधिमंडळांत बसूं व बोलूं शकतात, पण मत देऊं शकत नाहीत. मंत्रिपदावर निवड झाल्या नंतर विधिमंडळांतील जागा सोडावी लागते त्या प्रमाणेंच इतर पदेंहि सोडावीं लागतात. मंत्रिपदावर असतांना कोणताहि दुसरा व्यवसाय करतां येत नाही, कोणत्याहि कंपनीचा संचालक राहतां येत नाही, किंवा अन्य तऱ्हेने धनोत्पादन करतां येत नाही.

मंत्र्यांची निवड करतांना सांघिक विधिमंडळाला कांही नियम, अटी व रूढि पाळाव्या लागतात. संविधानाच्या ९६ व्या अनुच्छेदाने एका कँटॉन मधून एकाहून जास्त मंत्री निवडूं नयेत असें बंधन घातलें आहे. आणखी एका कायद्याने रक्ताने किंवा विवाहाने संबंधित असलेले जवळचे नातेवाईक एकाच वेळीं मंत्रिमंडळांत नसावेत अशी अट घातली आहे. आणि प्रारंभा पासूनच बर्न, झूरिच् व व्हॉड या तीन कँटॉन्सना मंत्रिमंडळांत नेहमी प्रतिनिधित्व असावें अशी रूढि पडली आहे. अर्थात् ही मोडली जाऊं शकते. १८७५ ते १८८१ व नंतर १९४४ ते १९४७ या काळांत ही रूढि पाळली गेली नव्हती. अलीकडे एक नवीनच रूढि निर्माण होऊं पाहात आहे. जर्मन भाषी प्रांतांतून चार, फ्रेंच भाषी प्रांतांतून दोन इटालियन भाषी टिसिनो प्रांतांतून एक असे[1] मंत्री निवडावेत अशी प्रथा पडत आहे. अशा प्रकारें निवड केल्यास सर्व भाषा व दोन्ही धर्मपंथ यांना योग्य प्रतिनिधित्व मिळेल असें पुष्कळांना वाटतें. याच कारणासाठी मंत्र्यांची संख्या सातची नऊ करावी असाहि विचार चालू आहे.

पक्षनिष्ठेचा अभाव :–मंत्र्यांची निवड करतांना त्यांच्या पक्षनिष्ठेचा विचार केला जात नाही. हें फार मोठें वैशिष्ट्य आहे. एक तर स्वित्झर्लंड मध्यें पक्षीय राजकारणाला महत्वच नाही. कांही पक्ष आहेत. पण मंत्र्यांच्या वैयक्तिक योग्यते घरून त्यांची निवड करण्यांत येते. म्हणून स्विस् मंत्रिमंडळ हा एक जिनसी गट नसतो. निरनिराळ्या पक्षांतील सभासदांचें मिळून बनलेलें तें एक राष्ट्रीय मंडळ असतें. त्याच्या सर्वपक्षीय स्वरूपामुळेच त्याच्यावर लोकांचा जास्त विश्वास असतो. 'सांघिक मंत्रिमंडळाच्या अपक्षतेवर लोकांचा पूर्ण विश्वास असल्यामुळेच त्याचा प्रभाव लोकांवर पडतो.' असें लॉवेलने म्हंटलें आहे तें बरोबर आहे.'

मंत्रिमंडळाचा कार्यकाल

मंत्रिमंडळाचा कार्यकाल सांघिक विधिमंडळाच्या प्रथम सभागृहाच्या कार्यकाला इतका, म्हणजे चार वर्षांचा, असतो. दर चार वर्षांनी मंत्रिमंडळाची निवड

1—Lowell : Government and Partfes in continental Europe.

करण्यांत येते. मध्येच एखादी जागा रिकामी झाल्यास विधिमंडळाच्या पुढील बैठकींत ती भरण्यांत येते. अशा रीतीने निवडला गेलेला मंत्री पूर्वीच्या उर्वरित कार्यकालासाठीच निवडला जातो. ठराविक वेळीं पुन्हा सर्व मंत्र्यांची निवड होते.

मंत्रिमंडळाचा कार्यकाल चार वर्षांचा असला तरी व्यक्तिशः प्रत्येक मंत्र्याचा कार्यकाल त्याच्या इच्छेवरच अवलंबून असतो. तेच मंत्री पुन्हा निवडले जातात. मंत्रिपदावर होण्यासाठी स्पर्धा नसते. एखादा मंत्री आपण होऊन निवृत्त होत असेल तर त्याच्या जागीं दुसऱ्याची निवड करण्यांत येते. मंत्र्यांची फेर-निवड होणें हा अलिखित नियमच आहे. १८४८ पासून याला फक्त दोन अपवाद घडले. सिनॉर गिसेप मोटा (Siqnor guiseppe Motta) हा मंत्री १९११ ते १९४० आपल्या पदावर होता. डॉ. फिलिप एटर (Dr. Philipe Etter) तेंवीस वर्षें, डॉ. कार्ल कॉबलेट (Dr. Karl Koblet) चौदा वर्षे, आणि डॉ. मॅक्स पेटिट पियर (Dr. Max Petit Pirre) दहा वर्षें मंत्रिपदावर होते. त्यांना सांघिक विधिमंडळहि पदच्युत करूं शकत नाही. मंत्रिमंडळावर अविश्वास प्रगट करून त्यांना पदच्युत करण्याची पद्धत स्वित्झर्लंड मध्यें नाही. त्यांच्या प्रदीर्घ कार्यकाला वरून व त्यांच्या कार्यपद्धति वरून प्रो. डायसीने त्यांची तुलना जॉइंट स्टॉक कंपनीशी केली आहे. कंपनीचे संचालक कुशलतेने कार्य करीत आहेत तों पर्यंत त्यांना पदच्युत करण्याची गरज नाही. तसेंच स्विस् मंत्रिमंडळाचें आहे.

मंत्रिमंडळाचा अध्यक्ष

सांघिक विधिमंडळ मंत्र्यांची निवड करतें त्याच वेळेस त्यांच्या पैकी एकाला अध्यक्ष निवडतें. तसाच एक उपाध्यक्षहि निवडला जातो. अध्यक्ष व उपाध्यक्ष एका वर्षासाठीच निवडले जातात. एकच मंत्री लागोपाठ दोन वेळां अध्यक्ष किंवा उपाध्यक्ष होऊं शकत नाही. अध्यक्ष झालेला मंत्री दुसऱ्याच वर्षीं उपाध्यक्षहि होऊं शकत नाही. हेतु हा की सर्व मंत्र्यांना क्रमाक्रमाने अध्यक्ष व उपाध्यक्ष होता यावें. सर्वांचा दर्जा समान राहावा. श्रेष्ठ-कनिष्ठ भाव उत्पन्न होऊं नये. ही पद्धत स्विस् लोकांच्या लोकशाही वृत्तीला साजेशीच आहे. एका वर्षाचा उपाध्यक्ष दुसऱ्या वर्षीं अध्यक्ष होतो. अशी प्रथा आहे. या प्रमाणें सर्व मंत्री क्रमाक्रमाने उपाध्यक्ष व अध्यक्ष होतात. लागोपाठ दोन वर्षें अध्यक्ष होतां येत नसलें तरी एकाहून अधिक वेळां अध्यक्ष किंवा उपाध्यक्ष होऊं नये असें बंधन नाही. तेच मंत्री बरींच वर्षे मंडळांत राहात असल्यामुळे सात वर्षांनी तरी त्यांचा पुन्हा क्रम येतोच. पण कांही मंत्री दोन वर्षे सोडून तिसऱ्या वर्षीं पुन्हा अध्यक्ष होतात. गिसेप मोटा पांच वेळां अध्यक्ष झाला होता. हर मुलर (Herr Muller) १८९९, १९०७ आणि

१९१३ मध्यें असे तीन वेळां, आणि डॉ. फिलिप एटर १९३९, १९४२, १९४७ व १९५३ मध्यें असे चार वेळां अध्यक्षपदावर आले होते.

अध्यक्षाला विशेष स्थान नाही:–मंत्रिमंडळाचा एक अध्यक्ष असतो व तो मंत्रिमंडळाच्या बैठकींचा सभापति असतो. पण त्याला इतर मंत्र्याहून श्रेष्ठ दर्जा देण्यांत आला नाही. तो अमेरिकेच्या किंवा भारताच्या अध्यक्षा सारखा नाही. त्याला स्विस् संघराज्याचा अध्यक्ष म्हणतात. पण तसे त्याला अधिकार नाहीत. तो इतर मंत्र्यांची नेमणूक करीत नाही किंवा त्यांना पदच्युत करूं शकत नाही. तो प्रधान मंत्र्या सारखा समानांत प्रथमहि नाही. सर्व मंत्र्यांचा दर्जा सारखाच आहे. मंत्रिमंडळाचा सभापति म्हणून त्याला निर्णायक मत देता येतें व एकंदर राज्यकारभारावर देखरेख ठेवता येते. पण तो खातेविभागणी करूं शकत नाही, किंवा आपल्या मर्जीनुसार कांही आदेश देऊं शकत नाही. राज्याचा प्रमुख म्हणून परकीय वकिलांचा तो स्वीकार करतो पण इतर राज्यांचे प्रमुख स्वित्झर्लंडला भेट देतात त्या वेळीं सर्व मंत्रिमंडळ सामूहिक रीत्या त्यांचा सत्कार करतें. कांही औपचारिक समारंभा मध्यें अध्यक्ष स्विस् संघराज्याचें प्रतिनिधित्व करतो. अशा प्रकारें स्विस् संघराज्याचा अध्यक्ष हा खऱ्या अर्थाने अध्यक्ष नाही. म्हणून हॅन्स हूबरने म्हंटलें आहे, "संघराज्याला अध्यक्ष नाही व कँटॉन्समध्यें राज्यपाल नाही."[1]

वेतन व भत्ते

सांघिक मंत्रिमंडळाच्या सदस्यांना वेतन देण्यांत येतें व क्वचित् प्रसंगीं भत्ते मंजूर करण्यांत येतात. १९५० च्या संघसरकारच्या आज्ञापत्रानुसार प्रत्येक मंत्र्याला वार्षिक ४८,००० फ्रँक्स वेतन देण्यांत येतें. अध्यक्षाला या शिवाय वार्षिक ३००० फ्रँक्स भत्ता मिळतो. सरकारी पाहुण्यांचा सत्कार करण्यासाठी या रकमेचा उपयोग करायचा असतो. वेतनाच्या बाबतींतहि अध्यक्ष व इतर मंत्री यांच्यांत कांही फरक नाही. मंत्र्यांच्या पेन्शनचीहि तरतूद करण्यांत आली आहे. ५५ वर्षें वय प्राप्त झालेल्या मंत्र्याला, तो मंत्रिपदावर कमींत कमी दहा वर्षें राहिली असल्यास, पेन्शनीचा हक्क प्राप्त होतो. मंत्रिपदावर तो किती काळ राहिला असेल त्या प्रमाणांत त्याला त्याच्या वेतनाच्या ४० ते ६० टक्के पेन्शन मिळतें.

1—Hans Huber : How Switzerland is Governed P. 51

अधिकार व कार्यें

मंत्रिमंडळाच्या अधिकारांची व कार्यांची सविस्तर सूचि संविधानाच्या अनुच्छेद १०२ मध्यें दिली आहे. तींत नमूद केलेल्या विषयांवरून मंत्रिमंडळाचे अधिकार व कार्यें चार प्रकारचीं आहेत असें म्हणतां येतें. शासनविषयक अधिकार, विधिविषयक अधिकार, अर्थविषयक अधिकार, व न्यायविषयक अधिकार असे चार प्रकार होतात.

शासनविषयक अधिकार:—राज्यकारभारा संबंधी पुढील अधिकार मंत्रिमंडळाला आहेत.

(१) संघराज्याचे कायदे व वटहुकूम यांच्या अनुसार शासनाचें मार्गदर्शन करणें.

(२) सांघिक संविधान, विधिनियम, व वटहुकूम यांचें पालन करविण्याची जबाबदारी मंत्रिमंडळावर आहे. एखाद्या कँटॉन मध्यें स्थानिक अधिकारी सांघिक कायद्यांच्या अंमलबजावणींत कुचराई करीत असतील तर मंत्रिमंडळाला योग्य ती कार्यवाही करण्याचा अधिकार आहे.

(३) कँटॉन्सच्या संविधानांच्या संरक्षणाची जबाबदारी सांघिक मंत्रिमंडळावरच आहे. प्रत्येक कँटॉनला आपलें संविधान मंत्रिमंडळा कडून मान्य करवून घ्यावें लागतें, आणि मग मंत्रिमंडळ त्यांच्या संरक्षणाची हमी देतें.

(४) सांघिक कायद्यांच्या व न्यायालयांच्या निर्णयांच्या अंमलबजावणीची व्यवस्था मंत्रिमंडळालाच करावी लागते.

(५) सांघिक विधिमंडळाने व न्यायालयाने न केलेल्या सर्व नियुक्त्या सांघिक मंत्रिमंडळाला कराव्या लागतात.

(६) कँटॉन्सनी आपसांत किंवा परराष्ट्रांशीं केलेले तह व करार सांघिक मंत्रिमंडळाकडे पाठवावे लागतात. त्यांची छाननी करून सम्मति देण्याचा किंवा न देण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला आहे.

(७) परराष्ट्रांशीं संबंध ठेवण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला आहे. संघराज्याचे हितसंबंध परराष्ट्रांत सुरक्षित राहतील याची काळजी मंत्रिमंडळाला घ्यावी लागते.

(८) अंतर्गत बंडाळी व बाह्य आक्रमणा पासून संघराज्याचें संरक्षण करण्याची जबाबदारी मंत्रिमंडळावर आहे. देशांत शांतता व सुव्यवस्था राहावी आणि परकीयांनी आक्रमण करूं नये याची काळजी त्याला घ्यावी लागते.

(९) अकस्मात् एखादें संकट उत्पन्न झाल्यास, व त्या वेळीं सांघिक विधिमंडळाचें अधिवेशन चालूं नसल्यास, आवश्यक तें सैन्य उभें करण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला आहे. मात्र २००० हून अधिक सैनिक आवश्यक असल्यास किंवा त्यांना तीन आठवड्यांहून अधिक काळ युद्धमग्न राहावें लागल्यास ताबडतोब विधिमंडळाची सभा बोलावली पाहिजे व त्यांच्या पुढे हा प्रश्न ठेवला पाहिजे.

(१०) सांघिक सरकारचीं सर्व संरक्षण दलें मंत्रिमंडळाच्या नियंत्रणाखाली राहतील.

(११) संघ सरकारच्या सर्व अधिकाऱ्यांवर व त्यांच्या कार्यावर मंत्रिमंडळाचें नियंत्रण राहील.

(१२) सांघिक विधिमंडळाच्या प्रत्येक नियमित अधिवेशनांत मंत्रिमंडळ संघराज्याच्या एकंदर परिस्थिति संबंधी अहवाल सादर करील, आणि संघ राज्याच्या हितसंवर्धनाच्या दृष्टीने सूचना करील.

विधिविषयक अधिकार:—संविधानांत विधिविषयक अधिकारां संबंधीं फक्त एकच लहानसें कलम आहे व त्यांत 'मंत्रिमंडळ विधेयकांचे आराखडे तयार करील व त्याच्याकडे पाठविलेल्या प्रश्नावर मत देईल' येवढाच उल्लेख आहे. प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र मंत्रिमंडळाला या क्षेत्रांत बरेच व्यापक अधिकार आहेत. ९५ टक्के विधेयकें मंत्रिमंडळानेच तयार केलेलीं असतात. मंत्री विधिमंडळांत भाषणें करूं शकतात व आपल्या विधेयकांचें समर्थन करूं शकतात. त्यामुळे त्यांनी तयार केलेलीं विधेयकें क्वचितच फेटाळलीं जातात. इतरांनी तयार केलेलीं विधेयकें देखील आधी मंत्रिमंडळाकडे पाठवण्यांत येतात. मंत्रिमंडळाच्या इच्छेनुसार त्यांत बदल करण्यांत येतो. म्हणजे मंत्रिमंडळाला नको असलेला कायदा सहसा मंजूर होत नाही. या शिवाय वटहुकूम काढण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला आहे. पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धांच्या काळांत तर मंत्रिमंडळाला जवळजवळ सर्वाधिकार देण्यांत आले होते.

अर्थविषयक अधिकार:—वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळालाच आहे. अंदाजपत्रक विधिमंडळांत सम्मत झाल्या नंतर त्यानुसार खर्च करण्याचा अधिकारहि मंत्रिमंडळालाच आहे:

न्यायविषयक अधिकार:—सांघिक विधिमंडळाला कांही न्यायविषयक अधिकारहि आहेत. मात्र ते अलीकडे कमी झाले आहेत. कँटॉन्सनी आपसांत व परराष्ट्रांशीं केलेल्या तहांचें परीक्षण करून ते सांघिक संविधानाशीं सुसंगत आहेत का नाही हें मंत्रिमंडळ ठरवतें. संघसरकारच्या निरनिराळ्या खात्यांनी दिलेल्या

निर्णया विरुद्ध अपीले ऐकतें. कँटॉन्समध्यें प्राथमिक शिक्षणाच्या क्षेत्रांत धार्मिक आधारावर पक्षपात झाल्यास त्या संबंधीची तक्रार ऐकतें. तसेंच व्यापारी करार, पेटंट्स, कँटॉन्स मधील निवडणुका, लष्करी कर वगैरे संबंधीच्या तक्रारीहि ऐकतें. मात्र मंत्रिमंडळाच्या निर्णयावर सांघिक प्रशासकीय न्यायालय व सांघिक विधिमंडळ यांच्याकडे अपील होऊं शकतें.

खातें विभागणी

सांघिक सरकारचीं सात शासकीय खातीं आहेत. हीं खातीं विधिमंडळाने तयार केलीं नसून मंत्रिमंडळाच्या वटहुकुमाने अस्तित्वांत आलीं आहेत.[1] १९१४ मध्यें खात्यांचीं पुनर्घटना करण्यांत आली. त्यानुसार सध्या पुढील सात खातीं आहेत--(१) राजकीय खातें (Political Department), (२) गृहखातें (Department of the Interior), (३) न्याय व पोलीस खातें (Department of Justice and Police), (४) सैन्य खातें (Military Department) (५) अर्थ व जकात खातें (Department of Finance and Customs), (६) सार्वजनिक अर्थव्यवस्था खातें (Department of Public Economy), आणि (७) डाक व रेल्वे खातें (Department of Posts and Railways).

सात मंत्र्यांपैकी प्रत्येक मंत्री एका खात्याचा प्रमुख असतो. विशेष हें की एका खात्याचा प्रमुख असलेला मंत्री दुसऱ्या एका खात्याचा उपप्रमुख असतो. खात्यांच्या फेरवाटणी करतांना उपप्रमुख प्रमुख होत असतो. पूर्वी दरवर्षी खात्यांची फेरवाटणी करण्यांत येत असे. अलीकडे ही पद्धत बंद करण्यांत आली आहे. शक्यतों एकाच मंत्र्याकडे एक खातें बराच काळ पर्यंत ठेवण्यांत येतें. १९१४ पर्यंत राजकीय खातें अध्यक्षाकडेच देण्याची प्रथा होती. पण अध्यक्ष दरवर्षी बदलत असल्यामुळे तें खातें दरवर्षी नव्या मंत्र्याकडे जात असे. त्यामुळे परराष्ट्रीय नीतींत सातत्य टिकविणें कठीण होत असे. त्याच क्षेत्रांत सातत्याची विशेष आवश्यकता असते. म्हणून १९१४ पासून ही पद्धत बंद करण्यांत आली. आता राजकीय खातें अध्यक्ष नसलेल्या मंत्र्याकडे देण्यांत येतें व एकाच मंत्र्याकडे बरींच वर्षें ठेवण्यांत येतें.

खात्यांच्या नांवावरून खात्यांच्या कार्याची पूर्ण कल्पना येत नाही. गृहखातें याची साक्ष देतें. ज्या विषयाला कोणत्याहि खात्यांत स्थान नसेल त्याला गृह-

---

१—रमेशचंद्र घोष : The Government of the Swiss Republic P. 83

खात्यांत जागा देण्यांत येते. खात्यांची संख्या सातच आहे व कार्यें बरींच वाढलीं आहेत. त्यामुळे असें करावें लागतें.[१]

मंत्रिमंडळाची कार्यपद्धति

स्विस् मंत्रिमंडळ सामूहिक शासक आहे. सर्व महत्वाचे निर्णय मंत्रिमंडळाच्या बैठकींत घेण्यांत येतात. सामान्यत: आठवडचांतून दोन वेळां मंत्रिमंडळाची बैठक संघराज्याची राजधानी बर्न या शहरीं भरत असते. बैठकीसाठी गणसंख्या चार आहे. मंत्रिमंडळाचा अध्यक्ष (त्याच्या अनुपस्थितींत उपाध्यक्ष) अध्यक्षस्थानीं असतो. कोणताहि निर्णय मतदान करणारांच्या बहुमताने घेतला जातो. मात्र कमींत कमी तीन अनुकूल मतें पडल्या शिवाय ठराव संमत होऊं शकत नाही. बैठकीचें कामकाज गुप्त ठेवण्यांत येतें. मतदान मौखिक पद्धतीने घेण्यांत येतें. नेमणुका करण्याच्या प्रश्नावर मात्र लेखी मतदान घेतलें जाऊं शकतें. बहुमताने घेतलेला निर्णय हा मंत्रिमंडळाचा निर्णय मानला जातो. पण तो निर्णय सर्व मंत्र्यांवर बंधन कारक ठरत नाही. मंत्र्यांना आपला विरोध विधिमंडळांत बोलून दाखविता येतो. सामुदायिक जबाबदारीचें तत्त्व अंगिकारलें नसल्यामुळे एक मंत्री दुसऱ्या मंत्र्याच्या धोरणा विरुद्ध व विधेयका विरुद्ध जाहीर रीत्या बोलूं शकतो. प्रत्येक मंत्री स्वत:च्या धोरणा पुरताच जबाबंदार असतो. मात्र तो त्यासाठी राजीनामा देईलच असें नाही. त्यांचें धोरण विधिमंडळाला किंवा लोकांना पसंत न पडल्यास ते आपलें धोरण बदलतात. तीन किंवा चार मंत्र्यांच्या समित्या बनविण्याची पद्धतहि आहे.

मंत्रिमंडळ व विधिमंडळ

स्वित्झर्लंडमध्यें मंत्रिमंडळ व विधिमंडळ यांचे संबंध इंग्लंड, भारत आणि अमेरिका या देशांतील तशा संबंधांहून अगदी वेगळे आहेत. इंग्लंड किंवा भारत यांच्या प्रमाणें मंत्रिमंडळ पूर्णपणें विधिमंडळाच्या ताब्यांत नाही. त्याच प्रमाणें अमेरिकेंतल्या सारखें विधिमंडळा पासून तें पूर्णपणें स्वतंत्रहि नाही. संविधानाने विधिमंडळाला मंत्रिमंडळाहून श्रेष्ठ स्थान दिलें आहे. पण त्याचे अधिकार पाहून लॉर्ड ब्राइसनेहि म्हंटलें की 'वैधानिक दृष्टया विधिमंडळाचे सेवक असलेलें हें मंत्रिमंडळ प्रत्यक्षं व्यवहारांत इंग्लंडच्या मंत्रिमंडळा इतके अधिकार वापरतें.'[२]

१—विस्तारासाठी पाहा पूर्वोक्त रमेशचंद्र घोष यांचें पुस्तक, पृष्ठें ८३ते ८६

२—लॉर्ड ब्राइस : Modern Democracies Vol. I P, 397

अर्थात् हे अधिकार त्याच्या वैधानिक स्थाना मुळे त्याला मिळालेले नसून मंत्र्यांच्या अनुभवाच्या व तज्ञपणाच्या जोरावर आणि विधिमंडळ व मंत्रिमंडळ यांच्या मधील परस्पर विश्वासाच्या व सहकार्याच्या बळावर मिळाले आहेत. एरव्ही मंत्रिमंडळ विधिमंडळाचें अनुचर आहे. विधिमंडळाच्या आज्ञे प्रमाणें मंत्रिमंडळाला कार्य करावें लागतें. 'एखाद्या चांगल्या कार्यकुशल माणसाने आपल्या मालकाची आज्ञा पाळावी त्या प्रमाणें मंत्रिमंडळ विधिमंडळाने ठरविलेलें धोरण अमलांत आणतें' असें डायसीने म्हंटलें आहे.

विधिमंडळ प्रमुख असलें तरी दैनंदिन राज्यकारभारांत मंत्रिमंडळ स्वतंत्र आहे. विधिमंडळांत त्याच्यावर अविश्वास प्रगट करण्यांत आला, किंवा मंत्रिमंडळाने मांडलेलें विधेयक फेटाळण्यांत आलें, किंवा मंत्रिमंडळाचा विरोध असलेलें विधेयक संमत करण्यांत आलें तरी मंत्रिमंडळ राजीनामा देत नाही. ह्या अर्थाने तें विधिमंडळाला जबाबदार नाही. मंत्रिमंडळानें तयार केलेलें विधेयक लोकांनी फेटाळून लावलें तरी मंत्रिमंडळ राजीनामा देत नाही. मंत्र्यांचें बाकीचें कार्य चांगलें असतांना त्याचें एखादें धोरण नापसंत आहे म्हणून त्यांना राजीनामा द्यायला लावणें योग्य नाही असें स्वित्झर्लंडमध्यें मानलें जातें. मंत्रीहि अशा गोष्टींना आपल्या प्रतिष्ठेचा प्रश्न करीत गाहीत. 'आपल्या प्रतिष्ठेचा प्रश्न बाजूला ठेवून विधिमंडळाची इच्छा शक्य तितक्या उमदेपणाने अमलांत आणतात.'[1] उलट अशा रीतीने राजीनामा देणें घटनाबाह्य कृत्य मानलें जातें. हर वेल्टी (Herr Welti) हा २४ वर्षे (१८६७ ते १८९१) मंत्री होता. त्याचे रेल्वेच्या राष्ट्रीयीकरणा संबंधीचें धोरण लोकांनी अमान्य केल्यामुळे त्याने १८९१ मध्यें राजीनामा दिला. त्याचें हें कृत्य कुणालाच आवडलें नाही. पहिल्या मयायुद्धानंतर अशा राजीनाम्यांची संख्या बरीच वाढली. अलीकडे ती पुन्हा कमी झाली आहे. याच्या उलट मंत्रिमंडळहि विधि मंडळाचें विसर्जन करूं शकत नाही.

एकंदरीने मंत्रिमंडळ व विधिमंडळ यांचे संबंध वैशिष्टयपूर्ण आहेत. इंग्लंड किंवा अमेरिका या देशांतील संबंधाहून ते वेगळे आहेत. मंत्री विधिमंडळाचे सभासद असूं शकत नाहीत. पण विधिमंडळाच्या सभागृहांत बसूं शकतात, भाषणें करूं शकतात व चर्चेत भाग घेऊं शकतात. मात्र मतदान करूं शकत नाहीत. ब्रिटिश मंत्रिमंडळा प्रमाणें स्विस् मंत्रिमंडळ विधिमंडळाला जबाबदारहि नसतें. म्हणून तें सांसदीय पद्धतीचेंहि नाही व अध्यक्षीय पद्धतीचेंहि नाही.

१—मन्रो : The Governments of Europe P. 740

स्विस् मंत्रिमंडळ सांसदीय पद्धतीचें नाही

स्विस् संघराज्याच्या मंत्रिमंडळाची रचना व त्याची कार्यपद्धति आणि विधिमंडळाशी असलेले त्याचे संबंध लक्षांत घेता तें सांसदीय पद्धतीचें आहे असें म्हणतां येत नाही. सांसदीय पद्धतीच्या मंत्रिमंडळाचीं चार लक्षणें आहेत : एकजिनसीपणा, एकता, जबाबदारी व एक नेतृत्व. एकजिनसीपणा म्हणजे सर्व मंत्री एकाच पक्षाचे असणें. स्विस् मंत्रिमंडळांत निरनिराळ्या पक्षाचे सभासद असतात. अर्थात् त्यांचीं राचकीय मतेंहि निरनिराळीं असतात. म्हणून मंत्रिमंडळ एकजिनसी आहे असें म्हणतां येत नाही. दुसरें, एकताहि नाही. सर्व मंत्री एकाच प्रकारचे विचार बोलतील व आपण सर्व एकच आहोंत असें बाहेर दाखवितील असेंहि नाही. मंत्री परस्पर विरुद्ध विचार व्यक्त करायला मोकळे आहेत. इंग्लंडांत किंवा भारतांत मंत्र्यांना आपले मतभेद पार्लमेंटांत किंवा लोकांत बोलून दाखविता येत नाहीत. स्विस् मंत्रिमंडळाचे सभासद तसें करूं शकतात. तिसरें, जबाबदारीचें तत्वहि स्वीकारण्यांत आलेलें नाही. मंत्रिमंडळ व्यक्तिशः किंवा सामुदायिक रीत्या विधिमंडळाला जबाबदार नाही. विधिमंडळांत कितीहि अविश्वासाचे ठराव मंजूर करण्यांत आले तरी मंत्रिमंडळ राजीनामा देत नाही. त्याच प्रमाणें मंत्रिमंडळ विधिमंडळाचें विसर्जन करूं शकत नाही. आणि चौथें असें की मंत्रिमंडळाचा कोणी एक नेता नाही. कोणी प्रधान मंत्री नाही. सर्व मंत्री सारख्या दर्जाचे आहेत. त्यामुळे कुणा एका नेत्याच्या मार्गदर्शना खाली मंत्रिमंडळ कार्य करीत नाही. अशा प्रकारें कॅबिनेट पद्धतीच्या लक्षणांपैकी एकहि लक्षण स्विस् मंत्रिमंडळांत आढळत नाही. म्हणून तें खऱ्या अर्थाने मंत्रिमंडळ नाही. डुप्रेझ् म्हणतो त्या प्रमाणें स्विस् मंत्रिमंडळ हें 'कॅबिनेट' नसून 'Government by Commission' आहे.[1]

तें अध्यक्षीय पद्धतीचेंहि नाही

स्विस् मंत्रिमंडळ सांसदीय पद्धतीचें नाही. त्या प्रमाणेंच तें अमेरिकेंतल्या प्रमाणें अध्यक्षीय पद्धतीचेंहि नाही. अमेरिकेंतील मंत्रिमंडळ काँग्रेस पासून पूर्णपणें स्वतंत्र असतें व तें अध्यक्षाचें सेवक असतें. अध्यक्षच त्यांना नेमतो व त्यांना पदच्युत करूं शकतो. स्वित्झर्लंडमध्यें अध्यक्षाला असे अधिकार नाहीत. अध्यक्ष केवळ मंत्रिमंडळाचा सभापति असतो. कांही औपचारिक कार्ये पार पाडतो. मंत्र्यांची निवड विधिमंडळ करतें. अमेकेंरितील मंत्री विधिमंडळाच्या सभागृहांत बसूं शकत नाहीत व भाषण करूं शकत नाहीत. स्विस् मंत्रिमंडळाचे सभासद या

१— रमेशचंद्र घोष : पूर्वोक्त ग्रंथ पृष्ठ ९१

दोन्ही गोष्टी करूं शकतात. म्हणजे अमेरिकेतल्या प्रमाणें मंत्रिमंडळ विधिमंडळा पासून पूर्णपणें अलग नाही. मंत्रिमंडळाला विधिमंडळांत जागा नसणें व त्याला विधिमंडळाचें विसर्जन करण्याचा अधिकार नसणें या बाबतींत स्विस् मंत्रिमंडळाचें अमेरिकन मंत्रिमंडळाशीं साम्य आहे. पण इतर सर्व बाबतींत फरक आहे. म्हणून हें मंत्रिमंडळ अध्यक्षीय पद्धतीचें नाही.

मग त्याचें स्वरूप आहे कसें ?

स्विस् मंत्रिमंडळ सांसदीय पद्धतीचेंहि नाही व अध्यक्षीय पद्धतीचेंहि नाही. त्याचा एक स्वतंत्रच प्रकार आहे. कांही लक्षणें सांसदीय पद्धतीचीं व कांही अध्यक्षीय पद्धतीचीं ह्या मंत्रिमंडळांत आढळतात. पण पूर्णपणें कोणत्याहि पद्धतीचें अनुकरण करण्यांत आलें नाही. मंत्र्यांची निवड विधिमंडळाने करणें व विधेयकें मंत्र्यांनी तयार करणें, विधिमंडळांतील चर्चेंत भाग घेणें इत्यादि सांसदीय पद्धतीचीं लक्षणें आहेत. अध्यक्षीय पद्धती प्रमाणें मंत्रिमंडळ विधिमंडळाला जबाबदार नाही व विधिमंडळाचें विसर्जन करूं शकत नाही. दोन्ही पद्धतींत नसलेलीं कांही लक्षणें ह्या पद्धतींत आहेत. हें मंत्रिमंडळ सामूहिक शासक आहे. सर्व मंत्री सामूहिक रीत्या राज्याचे प्रमुख आहेत. तसेंच हें मंत्रिमंडळ पक्षीय राजकारणापासून अलिप्त आहे. मंत्र्यांचें स्थान कायम स्वरूपाचें आहे. मंत्री आपल्या कार्यांत तज्ञ असतात. अशा प्रकारें किती तरी वैशिष्ट्यपूर्ण गोष्टी ह्या मंत्रिमंडळांत आहेत. म्हणून हें मंत्रिमंडळ निराळ्याच प्रकारचें आहे. त्याचा एक स्वतंत्र प्रकारच मानावा लागेल. लॉर्ड ब्राइसनेहि असेंच मत व्यक्त केलें आहे.

स्विस् मंत्रिमंडळाचें यश

अतिशय वैशिष्ट्यपूर्ण असलेलें स्विस् मंत्रिमंडळ अत्यंत यशस्वी रीत्या कार्य करतें. तें अतिशय कार्यक्षम आहे. स्वित्झर्लंड मधील भाषिक व धार्मिक गटांना पूर्ण समाधान मिळवून देण्यांत त्याला यश मिळालें आहे. अलीकडे त्याचे अधिकार बरेच वाढले आहेत. त्यांत काही सुधारणा करावी असे विचारहि व्यक्त केले जातात. पण एकंदरीने स्विस् मंत्रिमंडळ आपल्या कार्यांत यशस्वी झालें आहे यांत शंका नाही.

इतर देशांत असें मंत्रिमंडळ यशस्वी होईल काय ? असा एक प्रश्न उत्पन्न होतो. त्याचें उत्तर नकारार्थी द्यावें लागतें. स्वित्झर्लंडची भौगोलिक परिस्थिति, राजकारणांतील तटस्थता, लोकांची स्वाभाविक प्रवृत्ति, लोकशाही परंपरा, देशाचा लहान विस्तार, सत्तेचें विकेंद्रीकरण, पक्षबाजीचा अभाव व जाज्वल्य राष्ट्रनिष्ठा या गोष्टींवर स्विस् मंत्रिमंडळाचें यश अवलंबून आहे. या सर्व गोष्टी इतर देशांत

सापडणें कठीण. विशेषत: विशिष्ट प्रकारचा लोकांचा स्वभाव इतरत्र आढळणें शक्य नाही. म्हणून अशा प्रकारचें मंत्रिमंडळ इतर देशांत यशस्वी होणें कठीण आहे. कोणतीहि पद्धत त्या देशांत स्वाभाविक रीत्या विकसित झाली पाहिजे. इंग्लंडांतील सांसदीय पद्धत तिथे विकसित झाली म्हणून ती तिथे पूर्णपणें यशस्वी झालेली दिसते. इतर देशांत ती कांही प्रमाणांतच यशस्वी झाल्याचें आपण पाहतों. फ्रान्स सारख्या इंग्लंडच्या शेजारी राज्यांत ती पूर्णपणें अयशस्वी झाली. स्विस् पद्धतीचेंहि तसेंच आहे. किंबहुना त्याहून कठीण आहे. म्हणून अजून कोणत्याहि देशाने स्विस् मंत्रिमंडळाचें अनुकरण केलें नाही.

चॅन्सेलर

सांघिक विधिमंडळ मंत्रिमंडळाची निवड करते वेळीं एका चॅन्सेलरचीहि निवड करीत असतें. मात्र चॅन्सेलर मंत्रिमंडळाचा सभासद नसतो. त्याची निवडहि चार वर्षांसाठी करण्यांत येते. तो मंत्रिमंडळ व विधिमंडळ यांचा प्रमुख कार्यवाह म्हणून कार्य करतो. सर्व प्रकारचें कार्यालयीन कार्य त्याला करावें लागतें. कायद्यांचें मुद्रण, भाषांतरें, अधिवेशनांची व बैठकींची व्यवस्था, कागदपत्रांची व्यवस्था, निवडणुकींची तयारी व व्यवस्था, जनोपक्रम व जनापृच्छा यांची व्यवस्था इत्यादि कार्यें त्याला करावीं लागतात. सांघिक विधिमंडळाने संमत केलेल्या कायद्यांवर त्याची सही आवश्यक असते. ही सही कायदा बरोबर आहे हें दाखविण्यासाठी करायची असते. त्याच्या सही शिवाय कायदा वैध ठरत नाही असें नाही.

मुल्की नोकरवर्ग

दैनंदिन कारभार चालविण्यासाठी मुल्की नोकरवर्गाची आवश्यकता आहे. तसा नोकरवर्ग स्विस् संघ राज्यांतहि आहे. ह्या सेवकांची संख्या मात्र इतर देशांच्या तुलनेने बरीच कमी आहे. तरी अलीकडे ती वाढली आहे. १९३९ मध्यें त्यांची संख्या १०,८४२ होती ती १९४८ मध्यें २१,६३० झाली. युद्धकाळांत ती वाढणें अपरिहार्य झालें. त्यानंतर ती बरीच कमी करण्यांत आली. सध्या त्यांची संख्या वीस हजाराच्या जवळपास आहे.

बहुतेक अधिकारी व कर्मचारी मंत्रिमंडळाकडून नेमले जातात. कांहींची नेमणूक विधिमंडळ व कांहींची सांघिक न्यायालय करतात. रेल्वेच्या नोकरवर्गाची नेमणूक स्पर्धा परीक्षांच्या आधाराने व कायद्यांच्या नियमानुसार करण्यांत येते. वरिष्ठ पदावरील नेमणुका तीन वर्षांसाठी करण्यांत येतात. पण त्यांचीहि पुनः

पुन्हा नेमणूक होत असल्यामुळे ते अधिकारीहि स्थायी स्वरूपाचेच बनतात. आपलें कार्य करण्यास अक्षम किंवा असमर्थ ठरल्यास कर्मचाऱ्यांना पदच्युत करण्यांत येतें.

मंत्रिमंडळाच्या हातीं नेमणुका असल्या तरी अमेरिकेंतल्या प्रमाणे 'स्पॉइल्स सिस्टम' सुरू झाली नाही. राजकीय कारणासाठी कुणालाहि पदच्युत करण्यांत येत नाही. नोकरवर्गाला वेतन सामान्य प्रतीचें मिळत असल्यामुळे नोकरीसाठी फारशी स्पर्धा नसते.

मुल्की नोकरांना कायद्याने संघटित होण्याचा अधिकार दिला आहे, पण संप करण्याचा अधिकार दिला नाही.

४ : : : सांघिक विधिमंडळ

स्विस् संविधानाच्या दुसऱ्या प्रकरणांत सांघिक विधिमंडळाची तरतूद करण्यांत आली आहे. संविधानाने द्विगृही कायदेमंडळ स्थापन केलें आहे. अमेरिकेंत ज्याप्रमाणे लहान राज्यांना मोठ्या राज्यांच्या बहुमताचें वाटणारें भय दूर करण्या करिता द्विगृही काँग्रेसची स्थापना करण्यांत आली, त्याच कारणाने स्वित्झर्लंडमध्येंहि द्विगृही विधिमंडळ स्थापन करण्यांत आलें आहे. कँटॉन्सना आपल्या स्वातंत्र्या विषयीं व समते विषयीं खात्री वाटावी म्हणून द्वितीय सभागृहांत त्यांना समान प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे. लोकसंख्येच्या प्रमाणांत प्रतिनिधित्व दिलेल्या सभागृहांत फक्त दोन कँटॉन्सच्या (बर्न व झूरिच) प्रतिनिधींची संख्या एकूण सभासदांच्या संख्येच्या एकतृतीयांश होते. वॉड ह्या कँटॉनच्या प्रतिनिधींची संख्या उरी, श्वाटज्, ऑववॉल्ड, निडवॉल्ड, ग्लॅरस, झूग, शॅफॉसेन व दोन अपेंझेल्स या नउ कँटॉन्सच्या प्रतिनिधींच्या संख्येहून जास्त होते. म्हणून कँटॉन्सना समान प्रतिनिधित्व देण्यासाठी द्वितीय सभागृहाची आवश्यकता आहे.

स्विस् विधिमंडळाला बंन्डेस्व्हर्सम्लिंग (Bundes-versammlung) म्हणतात. इंग्रजींत त्याचें भाषांतर 'फेडरल् असेंब्ली (Federal Assembly)' असें होतें. ह्या विधिमंडळांत दोन सभागृहें आहेत. द्वितीय किंवा वरिष्ठ सभागृहाला राज्यसभा (Standerat) किंवा इंग्रजींत कौन्सिल ऑफ स्टेट म्हणतात. प्रथम किंवा वरिष्ठ सभागृहाला राष्ट्रीय सभा (Nationalrat) किंवा इंग्रजींत नॅशनल कौन्सिल म्हणतात.

राज्य सभा

राज्य सभा (Standerat) हें स्विस् विधिमंडळाचें द्वितीय सभागृह आहे. याची रचना सांघिक तत्त्वावर करण्यांत आली आहे. म्हणजे संघराज्यांतील प्रत्येक कँटॉनला समान प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे. १९ कँटॉन्स पैकी प्रत्येक कँटान २ प्रतिनिधि पाठवतें व ६ अर्ध-कँटॉन्स पैकी प्रत्येक कँटॉन १ प्रतिनिधि पाठवतें. अशा प्रकारें एकूण ४४ सभासद ह्या सभागृहांत असतात.

सांघिक संविधानाने राज्य सभेच्या सभासदांची योग्यता, निवडणूक व कार्यकाल या संबंधी कांहीच तरतूद केली नाही. या सर्व बाबी कँटॉन्सवर सोपविल्या आहेत. प्रत्येक कँटॉन आपल्या प्रतिनिधींची निवड स्वत:च्या कायद्यानुसार करतें. सतरा कँटॉन्समध्यें प्रतिनिधींची निवड सर्व लोक प्रत्यक्षपणें करतात, चार कँटॉन्समध्यें त्यांची निवड लँड्सजेमिंडेन् करीत असते, आणि उरलेल्या सहा कँटॉन्समध्यें तेथील कायदेमंडळाच्या द्वारां प्रतिनिधींची निवड करण्यांत येते. प्रत्येक मतदाराला सभासद होता येतें. राष्ट्रीय सभेसाठी सांघिक संविधानाने धर्मोपदेशकांना अपात्र ठरविलें आहे. पण राज्यसभेसाठी त्यांना पात्र ठरविण्याचें स्वातंत्र्य कँटॉन्सना आहे व बऱ्याच कँटॉन्सनी धर्मोपदेशकांना पात्र ठरवून निवडूनहि दिलें आहे. कँटॉन सरकारचे मंत्री देखील निवडले जाऊं शकतात. कोणताहि सभासद त्याचवेळीं राष्ट्रीय सभेचाहि सभासद राहूं शकत नाही.

राज्यसभेच्या सभासदांचा कार्यकालहि प्रत्येक कँटॉनच्या मर्जीनुसार ठरविण्यांत आला आहे. तो एक वर्षापासून चार वर्षां पर्यंत आहे. चवदा कँटॉन्सनी ४ वर्षांचा, आठ कँटॉन्सनी ३ वर्षांचा व तीन कँटॉन्सनी फक्त १ वर्षाचा कार्यकाल ठरविला आहे. अमेरिकेच्या सिनेटर्सचा व भारताच्या राज्यसभेच्या सभासदांचा कार्यकाल संविधानांनीच सहा वर्षें ठरविला आहे. स्वित्झर्लंडमध्यें सभासदांनी क्रमाक्रमाने निवृत्त होण्याची पद्धतहि नाही. ज्या कँटॉनच्या सभासदांचा कार्यकाल संपला असेल तें कँटॉन आपल्या सभासदाची निवड करतें. वॉड व न्युशाटेल कँटॉन्समध्यें त्यांना प्रत्यावाहनाच्या द्वारां परत बोलावतां येतें. ते केव्हांहि राजीनामा देऊं शकतात.

राज्यसभेला आपला अध्यक्ष व उपाध्यक्ष निवडण्याचा अधिकार आहे. त्यांची निवड एका वर्षांसाठी करण्यांत येते. त्यांना पुढच्या वर्षीं त्या पदांवर राहतां येत नाही. तसेंच अध्यक्ष व उपाध्यक्ष या दोघांनाहि एकाच कँटॉन मधून निवडता येत नाही. सर्व कँटॉन्सना तो मान मिळावा म्हणून अशी योजना करण्यांत आली आहे. अध्यक्षाला विशेष अधिकार नाहीत. एखाद्या प्रश्नावर समान मतें पडल्यास तो निर्णायक मत देऊं शकतो.

राज्यसभेच्या सभासदांचें वेतन व भत्ते कँटॉन्सनी द्यावेत असें सांघिक संविधानांत म्हंटलें आहे. त्याप्रमाणे ते देण्यांत येतात. पण सभासद जेव्हां विधिमंडळाच्या एखाद्या समितिवर निवडले जातात तेव्हां त्यांना समितीच्या कामासाठी संघसरकारच्या तिजोरींतून भत्ते देण्यांत येतात.

कोणतेंहि कामकाज सुरू करण्यासाठी राज्यसभेच्या एकूण सभासदांच्या अर्ध्याहून अधिक सभासद उपस्थित असले पाहिजेत म्हणजे कमींत कमी २३

सभासद उपस्थित असावेत. कोणत्याहि प्रश्नाचा निर्णय मतदान करणारांच्या संख्येच्या निर्णायक बहुमताने करावा लागतो. राज्यसभेंतील सभासद कँटॉन्सचे प्रतिनिधि असले तरी मतदान करतांना त्यांना कँटॉन्स कडून सूचना घेण्याची आवश्यकता नाही. ते स्वतंत्रपणें मतदान करूं शकतात.

अधिकार व कार्यें :—राज्यसभेला सर्व बाबतींत प्रथम सभागृहाच्या बरोबरीचे अधिकार आहेत. ते कोणत्याहि प्रकारें कमी दर्जाचे नाहीत. कायदे करण्याच्या बाबतींत तर दोन्ही सभागृहांना समान अधिकार आहेतच, पण आर्थिक क्षेत्रांत देखील ते तसेच आहेत. संविधानाने कोणताहि फरक दोन सभागृहांच्या अधिकारांत केला नाही. पण प्रत्यक्षांत राज्यसभेकडे कांहीसें गौणपण आलें आहे. राज्यसभेच्या सभासदांचा कार्यकाल कँटॉन्सच्या मर्जीवर अवलंबून असल्यामुळे व तो कांही कँटॉन्स मध्यें कमी असल्यामुळे राजकीय पक्षांचे पुढारी राष्ट्रीय सभेंत जाणें पसंत करतात. म्हणून त्या सभागृहाला महत्व प्राप्त झालें आहे. अर्थात् हें संविधानाने दिलेलें महत्व नाही. स्विस् राज्यसभा अमेरिकेच्या सिनेट सारखी प्रथम सभागृहाहून जास्त सत्तावान नाही, त्याच प्रमाणें इंग्लंडच्या लॉर्ड्स सारखी अगदीच सत्ताहीनहि नाही. भारताच्या राज्यसभेच्या जवळपास येईल. पण भारताच्या राज्यसभेला आर्थिक क्षेत्रांत कांहीच अधिकार नाहीत. तेव्हां भारताच्या राज्यसभे पेक्षा स्विस् राज्यसभा जास्त सत्तावान आहे. म्हणून ती प्रथम सभागृहाच्या बरोबरीची आहे असें म्हणणेंच योग्य होईल.

राज्यसभाच कधी कधी चांगल्या प्रकारें लोकमत व्यक्त करतें असें दिसून आलें आहे. १९४८ मध्यें सांघिक मंत्रिमंडळ व राष्ट्रीय सभा यांनी सम्मत केलेलें प्रत्यक्ष कर बसविण्या संबंधीचें विधेयक राज्यसभेने फेटाळून लावलें. त्यावर झालेल्या जनापृच्छे मध्यें ११ सप्टेंबर १९४९ रोजीं लोकांनी राज्यसभेच्या मतालाच पाठिंबा दिला.[1]

राष्ट्रीय सभा

राष्ट्रीय सभा (Nationalrat) हें स्विस् विधिमंडळाचें प्रथम सभागृह आहे. तें लोकांचें प्रतिनिधित्व करतें. संविधानाच्या ७२ व्या अनुच्छेदाने २४,००० लोकांना एक प्रतिनिधि असावा असें प्रमाण ठरविलें वाहे. १२,००० च्या वरील लोकसख्येलाहि एक प्रतिनिधि द्यावा असें म्हंटलें आहे. दर दहा वर्षांनी शिरगणती करण्यांत येऊन प्रतिनिधींची संख्या व प्रत्येक कँटॉनचा वाटा ठर-

---

१—रमेशचंद्र घोष यांचें पूर्वोक्त पुस्तक, पृष्ठ ७३

विण्यांत येतो. प्रत्येक कँटॉनला, त्याची लोकसंख्या कितीहि असो, एक तरी प्रतिनिधि असावा असें संविधानांत म्हंटलें आहे. त्यामुळे प्रत्येक कँटॉनला राष्ट्रीय सभेंत प्रतिनिधित्व मिळतें. सर्वांत जास्त जागा ३३ बर्नला व ३२ झूरिचला मिळाल्या आहेत. अपेंझेल (इंटीरिअर), निडवाल्डन, ऑबवाल्डन, व तुरी या कँटॉन्सना प्रत्येकी एक जागा आहे. सध्या राष्ट्रीय सभेंत एकूण १९६ प्रतिनिधि आहेत.

राष्ट्रीय सभेची निवडणूक कशी करावी हें संविधानाने ठरविलें आहे. सर्व सभासदांची निवड प्रत्यक्ष रीत्या लोक करतात. ज्या स्विस् पुरुष नागरिकाच्या वयाला वीस वर्षे पूर्ण झालीं असतील, आणि ज्याचा कँटॉन मधील मताधिकार काढून घेण्यांत आला नसेल, त्या सर्वांना राष्ट्रीय सभेच्या निवडणुकींत मताधिकार आहे. निवडणूक दर चार वर्षांनी ऑक्टोबरच्या शेवटच्या रविवारीं होते. १९१९ पासून अनुपाती (Proportional) प्रतिनिधित्वाची पद्धत सुरू करण्यांत आली आहे. त्यामुळे सर्व पक्षांना योग्य प्रमाणांत प्रतिनिधित्व मिळतें. सूचि पद्धतीनुसार ही निवडणूक करण्यांत येते. प्रत्येक पक्ष किंवा कोणतेहि १५ मतदार उमेदवारांची सूचि निवडणूक अधिकाऱ्यांकडे पाठवूं शकतात. प्रत्येक पक्षाच्या सूचीचें वेगळें मतपत्र तयार करण्यांत येतें. मतदाराने सूचीला मत द्यायचें असतें. मतदार आपलीं दोन मतें एकाच उमेदवारावर केंद्रित करूं शकतो. सूचींतील कांही नांवें खोडून त्या जागीं नवीं, दुसऱ्या पक्षांतील उमेदवारांचीं सुद्धा नांवें घालूं शकतो. प्रत्येक पक्षाला त्या पक्षाने मिळविलेल्या मतांच्या प्रमाणांत राष्ट्रीय सभेंत जागा मिळतात. पोट–निवडणुका होत नाहीत. एखादी जागा रिकामी झाल्यास ज्या पक्षाच्या उमेदाराची ती जागा असेल त्या पक्षाच्या सूचींतील न निवडल्या गेलेल्या उमेदवाराला देण्यांत येते. निवडणुकीसाठी कँटॉन्सची निर्वाचन क्षेत्रांत विभागणी करण्यांत येते. बहुतेक सर्व निर्वाचन क्षेत्रें बहुसदस्यीय असतात. एका निर्वाचन क्षेत्रांतून दोन, सहा किंवा आठ देखील प्रतिनिधि निवडले जातात. ज्या निर्वाचन क्षेत्रांत ३६००० पेक्षा कमी लोकसंख्या असेल तींच एक सदस्यीय असतात.

मताधिकार असलेल्या सर्व नागरिकांना, धर्मोपदेशक खेरीज करून, सभासद होता येतें. राष्ट्रीय सभेचा कोणताहि सभासद त्याच वेळीं राज्यसभेचा किंवा कँटॉन्स मधील कायदेमंडळाचा सभासद होऊं शकत नाही. सांघिक किंवा प्रांतिक मंत्रिमंडळाचाहि तो सभासद असूं शकत नाही.

राष्ट्रीय सभेचा कार्यकाल चार वर्षांचा आहे. १९३० पर्यंत तो तीन वर्षांचा होता. त्यावर्षीं कायदा करून कार्यकाल एक वर्षानी वाढविण्यांत आला. राष्ट्रीय सभेचें विसर्जन कोणी करूं शकत नाही. मंत्रिमंडळाला तसा अधिकार नाही. मात्र स्वतः

राष्ट्रीय सभा ठराव करून आपलें विसर्जन करूं शकते, किंवा संविधानाचें संपूर्ण संशोधन करण्याची मागणी करून लोक दोन्ही सभागृहांचें विसर्जन घडवून आणूं शकतात. सभासदांना आपल्या जागेचा केव्हांहि राजीनामा देता येतो.

राष्ट्रीय सभा आपला अध्यक्ष व उपाध्यक्ष निवडते. राज्यसभेंतील पद्धति प्रमाणे ह्या सभागृहांतहि ते एका वर्षासाठीच निवडले जातात आणि सतत दोन वर्षें त्यांना आपल्या पदावर राहतां येत नाही. सामान्यतः उपाध्यक्ष पुढील वर्षी अध्यक्ष निवडला जातो. अध्यक्षाला विशेष अधिकार नाहीत. समान मतें पडल्यास तो निर्णायक मत देतो. तरी अध्यक्षाचें पद सन्मानाचें मानलें जातें व सभासद तें मिळविण्याला उत्सुक असतात.

राष्ट्रीय सभेच्या सभासदांना संघसरकारच्या तिजोरींतून त्यांच्या कामाचा मोबदला मिळतो. प्रवास खर्च मिळतो व उपस्थित राहिलेल्या प्रत्येक बैठकीसाठी ५० स्विस् फ्रँक्स भत्ता देण्यांत येतो.

कोणतेंहि कामकाज सुरू करण्यासाठी एकूण सभासदांच्या अर्ध्याहून अधिक सभासद उपस्थित असले पाहिजेत. कोणत्याहि प्रश्नाचा निर्णय मतदान करणारांच्या निर्णायक बहुतमानें करावा लागतो.

अधिकार व कार्यें :—राष्ट्रीय सभेला द्वितीय सभागृहाच्या बरोबरीचे अधिकार आहेत. संविधानाने ह्या सभागृहाला द्वितीय सभागृहाहून जास्त अधिकार दिले नाहीत. ह्या सभागृहाच्या संमति शिवाय कोणताहि कायदा (जनोपक्रमाच्या द्वारां केलेले कायदे वगळून) होऊं शकत नाही. आर्थिक क्षेत्रांतहि ह्या सभागृहाला बरोबरीचे अधिकार आहेत. प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र हें सभागृह जास्त अधिकार वापरतें. राजकीय पक्षांचे पूढारी सामान्यतः ह्या सभागृहांत असतात त्यामुळे ह्या सभागृहाकडे नेतृत्व येतें. केवळ संविधानाच्या दृष्टीने मात्र ह्या सभागृहाला प्रथम सभागृह म्हणून विशेष अधिकार नाहीत.

सांघिक विधिमंडळाचे अधिकार

दोन्ही सभागृहांना मिळून सांघिक विधिमंडळ (Federal Assembly) हें नांव आहे. दोन्ही सभागृहांचा दर्जा व अधिकार सारखेच असल्यामुळे त्यांना संयुक्त रीत्या करण्यासाठी बरींच कार्यें संविधानाने दिलीं आहेत. अनुच्छेद ८५ मध्यें या कार्यांची यादी देण्यांत आली आहे. कांही कार्यें दोन्ही सभागृहांनी संयुक्त बैठकींत करावयाचीं आहेत व कांही स्वतंत्रपणें पण दोन्ही सभागृहांच्या संमतीने करावयाचीं आहेत. दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकींत करावयाचीं कार्यें पुढील प्रमाणें आहेत—सांघिक मंत्रिमंडळ, सांघिक न्यायालयांतील न्याया-

घीश, चॅन्सेलर, सरसेनापति इत्यादींची निवड करणें, दया दाखविणें, आणि सांघिक अधिकाऱ्यां मधील अधिकार क्षेत्राचा वाद मिटवणें. हीं कार्यें करण्यासाठी दोन्ही सभागृहांची संयुक्त बैठक भरवली पाहिजे. या बैठकीचें अध्यक्ष स्थान राष्ट्रीय सभेच्या अध्यक्षाला देण्यांत येतें. सर्व निर्णय दोन्ही सभागृहांतील मतदान करणाऱ्या सभासदांच्या बहुमताने घेण्यांत येतात.

अनुच्छेद ८५ मध्यें उल्लेखिलेलीं इतर कार्यें दोन्ही सभागृहें आपापल्या स्वतंत्र बैठकींत करतात. संविधानाने संघसरकारला जे विषय दिले आहेत त्या सर्वांवर चर्चा करण्याचा व कायदे करण्याचा अधिकार विधिमंडळाला आहे. सांघिक मंत्रिमंडळाकडून कामकाजाचा अहवाल मागविण्याचा, त्यांच्या कार्यावर टीका करण्याचा, आणि त्यांनी घेतलेल्या निर्णयाचा फेरविचार करण्याचा अधिकार विधिमंडळाला आहे. संविधानांत दुरुस्ती करण्याच्या बाबतींतहि विधिमंडळाला बरेच अधिकार आहेत. स्विस् सांघिक विधिमंडळाचे अधिकार बरेच वैशिष्ट्यपूर्ण आहेत. थोडक्यांत, पुढील अधिकार विधिमंडळ वापरतें–(१) संघसरकारचे सर्व क्षेत्रांतील सार्वभौम अधिकार विधिमंडळ वापरतें. (२) कँटॉन्स संबंधीं असलेलीं सर्व कर्तव्यें पार पाडतें व संघराज्याचे अधिकार वापरतें. (३) संघराज्याचे कायदे विषयक सर्व अधिकार वापरतें. (४) संघराज्याच्या प्रशासनाची व्यवस्था करतें. (५) सांघिक अंदाजपत्रक सम्मत करतें व अर्थव्यवस्थेवर नियंत्रण ठेवतें. (६) सांघिक मंत्रिमंडळाच्या कार्यावर देखरेख करतें, त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवतें आणि त्यांच्या निर्णयावर अपीलें ऐकतें. (७) लोकांच्या संमतीने संविधानांत दुरुस्ती करतें.

कामकाजाची पद्धत

स्विस् सांघिक विधिमंडळाच्या कामकाजाची पद्धत वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. दुसऱ्या कोणत्याहि देशांतील कायदेमंडळाला त्याची बरोबरी करतां येणार नाही. स्विस् सांघिक विधिमंडळ अतिशय प्रौढ व सन्माननीय आहे. त्याच्या कामकाजांत भारदस्तपणा आहे. विधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहांतील वातावरण गंभीर असतें. सभासद कामकाजांत मग्न असतात. आपलें काम मन लावून करतात. प्रत्येक सभासद जबाबदारीने वागतो. घाई, गडबड आढळत नाही. पक्षनिष्ठ वातावरणाचाहि अभाव असतो. दोन्ही सभागृहांत सभासद सरमिसळ बसतात. प्रत्येक पक्षाच्या सभासदांचा गट वेगळा बसत नाही. एका कॅंटॉन मधील प्रतिनिधि एका ठिकाणीं बसतात. मग ते कोणत्याहि पक्षाचे असोत. सभागृहांत सरकारपक्ष व विरोधी पक्ष अशी विभागणीहि नसते. सर्व पक्ष व सर्व सभासद सारखे. हाहि स्विस् लोकांच्या लोकशाही वृत्तीचा नमूनाच आहे.

अधिवेशनें :–स्विस् विधिमंडळांचीं वर्षांतून चार अधिवेशनें. डिसेंबर महिन्यांत नवनिर्वाचित राष्ट्रीय सभेचें प्रथम अधिवेशन भरतें. म्हणून तें पहिलें अधिवेशन मानावयाचें. त्या नंतर मार्च, जून व सप्टेंबर मध्यें आणखी तीन अधिवेशनें भरतात. या चारहि अधिवेशनांचें मिळून वर्षांचें एकच अधिवेशन मानण्याची प्रथा पडली आहे. प्रत्येक अधिवेशन त्या महिन्यांतील पहिल्या सोमवारीं सुरू होतें. साधारणत: एक अधिवेशन तीन आठवडे चालतें. म्हणजे वर्षांतून दहा ते बारा आठवडे विधिमंडळ कार्य करतें. पण त्यामुळे कामकाजांत कांही उणेपणा निर्माण होत नाही. विनाकारण वेळ न दवडतां भरभर काम करण्याची त्यांची पद्धति आहे. अडवणुकीचें धोरणहि कोणता पक्ष स्वीकारीत नाही. त्यामुळे कामकाज लवकर आटोपतें. औपचारिक विधीहि फारसे नाहीत. अधिवेशनाच्या पहिल्याच दिवसा पासून ताबडतोब कामाला सुरुवात होते.

नियमित चार अधिवेशना खेरीज अतिरिक्त अधिवेशनेंहि बोलावलीं जाऊं शकतात. सांघिक मंत्रिमंडळ आवश्यकतेनुसार अतिरिक्त अधिवेशन बोलावूं शकतें. त्याच प्रमाणें राष्ट्रीय सभेच्या एकचतुर्थांश सभासदांनी मागणी केल्यास किंवा पांच कँटॉन्सनी मागणी केल्यास अतिरिक्त अधिवेशन बोलावलें जाऊं शकतें. सांघिक मंत्रिमंडळाने अनेक वेळा जादा अधिवेशनें बोलावलीं आहेत. पांच कॅंटॉन्सच्या मागणी वरून मात्र अद्याप एकदाहि अधिवेशन बोलावण्यांत आलें नाही. राष्ट्रीय सभेच्या एकचतुर्थांश सभासदांच्या मागणी वरून १८९१ मध्यें एकदा जादा अधिवेशन बोलावण्यांत आलें होतें. सर्व अधिवेशनें संघराराज्याची राजधानी बर्न ह्या शहरीं भरतात.

अधिवेशनांची समाप्ती दोन्ही सभागृहें आपापल्या ठरावानुसार करतात. सभागृहांचें विसर्जन देखील त्यांच्याच ठरावाने होऊं शकतें.

चर्चा व वादविवाद :–स्विस् सांघिक विधिमंडळांत चर्चा व वादविवाद होतात पण इतर देशांच्या कांयदेमंडळांतील चर्चा व वादविवादाहून अगदी वेगळ्या प्रकारचे असतात. भाषणें जर्मन, फ्रेंच व इटालियन या तिन्ही भाषांतून करण्यांत येतात. रोमान्श भाषाहि वापरली जाते. भाषणांतून वक्त्यांचा गाढ अभ्यास दिसून येतो. भाषणें लहान व मुद्देसूद असतात. राज्य सभेंतील सभासद व्यासपीठावरून बोलतात व राष्ट्रीय सभेंत आपल्या जागे वरून. भाषण चालूं असतांना सभागृहांत पूर्ण शांतता असते व सभासद लक्षपूर्वक भाषणें ऐकतात. भाषण चालूं असतांना अडवणुकीचे प्रयत्न होत नाहीत. उपरोधिक आवाज निघत नाहीत. वक्त्यांची हेटाळणी केली जात नाही. भाषणांतहि शाब्दिक आतषबाजी नसते. सभासद एकमेकावर आरोप प्रत्यारोप करीत नाहीत. प्रेक्षकांना मौज वाटेल असें कांही नसतें.

प्रेक्षकांची करमणूक करण्याची जवाबदारी आपल्यावर आहे असें सभासद मानीत नाहीत. वादविवाद होतच नाहीत म्हंटलें तरी चालेल. प्रत्येक प्रश्नावर चर्चा होते व ती गंभीरपणे करण्यांत येते. मंत्र्यांना प्रश्न विचारले जातात पण त्यांत माहिती मिळविण्याचीच दृष्टि असते; खवचटपणा नसतो. मतदानाचे प्रसंग फार थोडे येतात. सभागृहांचें विभाजन तर होतच नाही.

भाषा :–जर्मन, फ्रेंच, इटालियन व रोमान्श या चारहि भाषा राष्ट्रभाषा आहेत. पण रोमान्श ही सरकारी कामकाजाची भाषा नाही. त्यामुळे सर्व कायदे, ठराव वगैरे जर्मन, फ्रेंच व इटालियन भाषेंत छापले जातात–रोमान्श भाषेंतहि मधून मधून कांही कागद-पत्र छापले जातात पण तसें आवश्यक नाही. जर्मन, फ्रेंच व इटालियन भाषांचा दर्जा मात्र अगदी सारखा. जर्मन भाषा बोलणारांची संख्या फार मोठी असली तरी त्या भाषेला विशेष दर्जा देण्यांत आला नाही. सर्व कायदे व इतर कागदपत्र तिन्ही भाषेंत छापले जातात व कोणत्याहि भाषेंतील प्रत अधिकृत मानली जाते व न्यायालयांत चालते.

कायदा करण्याची पद्धति :–स्विस् सांघिक विधिमंडळांतील कायदा कर-ण्याची पद्धतहि वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. बहुतेक विधेयकें मंत्रिमंडळच तयार करतें व दोन्ही सभागृहांत मांडतें. विधिमंडळाचे सभासदहि विधेयकें मांडूं शकतात. पण ते स्वत: विधेयक तयार करण्या ऐवजी मंत्रिमंडळालाच तयार करायला सांगतात. मंत्रिमंडळ त्यांच्या इच्छेनुसार विधेयक तयार करून सभागृहापुढे मांडतें. कँटॉन्स व लोकहि विधेयक तयार करण्याच्या बाबतींत पुढाकार घेऊं शकतात व कांही अवस्था मधून जाऊन अशीं विधेयकेंहि विधिमंडळापुढे येतात. अर्थ विधेयक मात्र नेहमी मंत्रिमंडळ तयार करतें. इतरांना अर्थविधेयक तयार करण्याचा अधिकार नाही.

कोणतेंहि विधेयक दोन्ही सभागृहापुढे एकाच वेळीं मांडलें जातें. हें एक वैशिष्ट्य आहे. या पद्धतीचा मुख्य फायदा हा की दोन्ही सभागृहांत स्वतंत्रपणे विधेयकाचा विचार होतो व वेळ वाया जात नाही. दोष असा की एका सभागृहाने तें नामंजूर केल्यास दोन्ही सभागृहांचा वेळ फुकट जातो. पण असा प्रसंग सहसा येत नाही.

विधेयकाचीं तीन वाचनं झालींच पाहिजेत असें बंधंन नाही. योग्य तितकी चर्चा होऊन तें संमत झालें म्हणजे झालें. आवश्यकता भासल्यास एखाद्या समिति कडे विधेयक पाठविण्यांत येतें. पण समित्यावर फारसा भर दिला जात नाही. सभागृहांत एकाच स्वरूपांत विधेयक मंजूर झाल्यास कायदा बनतें. मंत्रिमंडळाच्या

संमतीची आवश्यकता नाही. कांही कायद्यांच्या बाबतींत त्यांची अंमलबजावणी करण्यासाठी जनापृच्छेच्या द्वारां लोकांची संमति मिळविणें आवश्यक असतें.

दोन्ही सभागृहांतील मतभेद :–दोन्ही सभागृहांतील एखाद्या प्रश्नावर मतभेद झाल्यास दोन्ही सभागृहांतून समान संख्येने प्रतिनिधि घेऊन एक समिति स्थापन करण्यांत येते. ही समिति देवाण-घेवाणीच्या तत्त्वानुसार मतभेद दूर करण्याचा प्रयत्न करते. समितीला यश न मिळाल्यास विवाद्य प्रश्न सोडून दिला जातो. पण असा प्रसंगच सहसा येत नाही. दोन्ही सभागृहांत इतकें परस्पर सामंजस्य आहे की समिति नेमण्या पर्यंत मजल जातच नाही.

सांघिक संविधानाच्या दुसऱ्या प्रकरणाच्या चौथ्या भागांत 'सांघिक प्रश्नांवर न्याय देण्यासाठी एक सांघिक न्यायालय (Bundesgericht) राहील असें म्हंटलें आहे. अनुच्छेद १०६ ते ११४ मध्यें सांघिक न्यायालयाची रचना व अधिकारक्षेत्र यांच्याविषयीं संक्षेपाने तरतूद करण्यांत आली आहे. १८४८ मध्यें संविधान तयार करण्यांत आलें त्यावेळीं सांघिक न्यायालयाची तरतूद करण्यांत आली होती. पण न्यायालयाला फारच कमी अधिकार देण्यांत आले होते. न्यायालय असून नसल्या सारखें होतें. महत्वाचे न्याय विषयक अधिकार मंत्रिमंडळ व विधिमंडळ यांनाच देण्यांत आले होते. पण ही योजना समाधानकारक न वाटल्यामुळे १८७४ मध्यें संविधानाचें संपूर्ण संशोधन झालें तेव्हां सांघिक न्यायालयाचे अधिकार बरेच वाढविण्यांत आले. नवे सांघिक न्यायालय १८७५ मध्यें अस्तित्वांत आलें व तेव्हां पासून तें कार्य करीत आहे.

स्वित्झर्लंडच्या संविधानानें एकाच सांघिक न्यायालयाची तरतूद केली आहे. अमेरिकेच्या संविधानाने सुप्रिम कोर्ट स्थापन करून कनिष्ठ सांघिक न्यायालयें स्थापन करण्याचा अधिकार कांग्रेसला दिला म्हणून काँग्रेसने आणखी दोन श्रेणींचीं न्यायालयें स्थापन केलीं. भारतांत सुप्रिम कोर्ट हें एकच सांघिक न्यायालय आहे. पण तें व राज्यांतील न्यायालयें मिळून एकच विभाग बनविण्यांत आला आहे. स्वित्झर्लंडमध्यें मात्र ना कनिष्ठ सांघिक न्यायालयें आहेत, ना सांघिक न्यायालयाचा कँटान्स मधील न्यायालयांशीं कांही संबंध आहे. तें एकटें एक न्यायालय आहे.

रचना व संघटना

संविधानाने न्यायालयांत किती न्यायाधीश असावेत, त्यांची निवड कशी करावी, त्यांचा कार्यकाल काय असावा, वेतन किती द्यावें वगैरे संबंधी कांही ठरविलें नाही. सांघिक विधिमंडळाने कायदा करून त्या सर्व गोष्टी ठरवाव्या असें अनुच्छेद १०७ मध्यें म्हंटलें आहे. मात्र त्यांच्या योग्यते विषयीं थोडें मार्गदर्शन केलें आहे. राष्ट्रीय सभेचा सभासद होण्यास योग्य असलेला कुणीहि सांघिक न्याया-

लयाचा न्यायाधीश होऊं शकतो असें संविधानांत म्हंटलें आहे. त्याच प्रमाणे न्यायाधीशांची निवड करतांना तिन्ही भाषेच्या लोकांना योग्य प्रतिनिधित्व मिळेल याची काळजी ध्यावी अशी सूचनाहि देण्यांत आली आहे. सांघिक विधिमंडळ किंवा मंत्रिमंडळ यांचे सदस्य व विधिमंडळाने नेमलेले अधिकारी न्यायाधीश म्हणून निवडले जाऊं शकत नाहीत. तीं पदें सोडल्यास त्यांची निवड होऊं शकते. तसेंच न्यायाधीशांना त्या पदावर असतांना इतर कोणताहि व्यवसाय करतां येत नाही. आश्चर्याची गोष्ट अशी की संविधानाने न्यायाधीशांच्या कायद्याच्या ज्ञानासंबंधी कांहीहि अट घातली नाही. त्यामुळे कायदा मुळीच न जाणणारा माणूस देखील न्यायाधीश होऊं शकतो. पण स्विस् लोकांचें वैशिष्टय असें की ते कशाचाहि दुरुपयोग करीत नाहीत. आता अर्यंत चांगल्या कायदे पंडितांचीच निवड न्यायाधीश पदावर करण्यांत आली आहे.

सांघिक न्यायालयाची रचना व संघटना सध्या १९४३ च्या एका कायद्यानुसार करण्यांत आली आहे. न्यायालयांत २६ ते २८ न्यायाधीश व ११ ते १३ पर्यायी न्यायाधीश असतात. या सर्वांची निवड सांघिक विधिमंडळ सहा वर्षांसाठी करीत असतें. त्यांच्या पैकीच एकाला अध्यक्ष व एकाला उपाध्यक्ष निवडण्यात येतें. ही निवडहि सांघिक विधिमंडळच करतें. अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांचा कार्यकाल दोन वर्षांचा असतो व ते पुन्हा पुढच्याच वेळीं त्या पदांवर निवडले जात नाहीत. न्यायाधीशांचें पद अस्थायी आहे असें वाटतें. पण व्यवहारांत मात्र तें तसें नाही. ज्या प्रमाणे मंत्र्यांची पुनः पुन्हा निवड होते त्या प्रमाणेच न्यायाधीशांचीहि फेरनिवड होत असते. न्यायाधीशाची इच्छा असेल तितका काळ तो आपल्या पदावर राहूं शकतो. त्यामुळे त्याचें पद स्थायी स्वरूपाचेंच झालें आहे.

न्यायाधीशांना वार्षिक ३०,००० फ्रँक्स वेतन मिळतें. अध्यक्षाला २००० फ्रँक्स अतिरिक्त वेतन देण्यांत येतें. म्हणजे त्याला ३२,००० फ्रँक्स वार्षिक वेतन मिळतें. न्यायाधीशांना वयाच्या ६० वर्षानंतर पेन्शन मिळूं शकतें. मात्र न्यायाधीश म्हणून त्यांनी कमींत कमी १० वर्षे कार्य केलें असलें पाहिजे. त्यांनी जितकीं वर्षे कार्य केलें असेल त्या प्रमाणांत त्यांना वेतनाच्या ४० ते ६० टक्के पेन्शन देण्यांत येतें.

न्यायालयाचें अधिकारक्षेत्र

सांघिक न्यायालयाला कोणते खटले चालविण्याचा अधिकार आहे तें संविधानांत बऱ्याच विस्ताराने दिलें आहे. तीन प्रकारचे खटले चालविण्याचा अधिकार या न्यायालयाला आहे–(१) दिवाणी, (२) फौजदारी, आणि (३) घटनात्मक.

(१) **दिवाणी अधिकारक्षेत्र** :–पुढील प्रकारचे दिवाणी खटले चालविण्याचा अधिकार ह्या न्यायालयाला आहे.

(अ) संघराज्य व कँटॉन्स यांच्या मधील खटले.

(ब) संघराज्य व महानगरपालिका किंवा प्रमंडलें किंवा व्यक्ति यांच्या मधील खटले. अशा खटल्यांच्या बाबतींत दाव्याची रकम ४००० फ्रँक्सहून कमी नसावी व खटल्याचा प्रारंभ महानगरपालिका किंवा व्यक्तीनें केला असावा.

(क) कॅटॉन्सचे आपसांतील खटले.

(ड) महानगरपालिका व व्यक्ति यांच्या मधील खटले.

(इ) राष्ट्रीयत्व व नागरिकत्व यांच्या संबंधीचे खटले.

दिवाणी खटल्यांच्या बाबतींत केवळ प्रारंभिकच नव्हे तर पुनर्निर्णयाचेहि अधिकार ह्या न्यायालयाला आहेत. दाव्याची किंमत ४००० फ्रँक्स किंवा अधिक असेल व तो खटला सांघिक कायद्यांतून उद्‌भवलेला असेल तर कँटॉन्स मधील न्यायालयांच्या निर्णयावर अपील ऐकण्याचा अधिकार सांघिक न्यायालयाला आहे. हा अधिकार संघराज्याच्या ऐक्याच्या दृष्टीने अतिशय महत्वाचा आहे. सर्वांसाठी एकच दिवाणी कायदा त्यामुळे विकसित होऊं शकतो व तसें झालें आहे.

(२) **फौजदारी अधिकारक्षेत्र** :–सांघिक न्यायालयाला पुढील प्रकारचे खटले चालविण्याचा अधिकार आहे--

(अ) संघराज्याच्या विरुद्ध द्रोह, किंवा सांघिक अधिकारी व संस्था यांच्या विरुद्ध बंड व हिंसाचार करण्यांत आल्यास त्या संबंधीचे खटले.

(ब) आंतरराष्ट्रीय कायद्यांचा भंग केल्यामुळे उत्पन्न होणारे खटले.

(क) संघराज्याच्या सैन्याला हस्तक्षेप करणें भाग पडेल अशा तऱ्हेचे राजकीय गुन्हे करण्यांत आल्यास त्या संबंधींचे खटले.

(ड) संघराज्याच्या अधिकाऱ्यांनी अन्याय केला असल्यास व त्यांच्यावर वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनी खटला भरला असल्यास त्या संबंधीचे खटले.

(३) **घटनात्मक अधिकारक्षेत्र** :–घटनात्मक खटल्यांच्या बाबतींत मर्यादित स्वरूपांत ह्या न्यायालयाला अधिकार आहेत. पुढील प्रकारचे खटले हें न्यायालय चालवूं शकतें.

(अ) संघराज्याचे अधिकारी व कँटॉन्सचे अधिकारी यांच्यामधील अधिकारक्षेत्रा संबंधीच्या विचारांचे खटले.

(ब) कँटॉन्सच्या दरम्यान सार्वजनिक कायद्या संबंधी उत्पन्न होणाऱ्या विवादांचे खटले.

(क) नागरिकांच्या हक्कांवर आक्रमण झालें असल्यास त्या संबंधीचे खटले.

१९२९ च्या एका कायद्याने ह्या न्यायालयाच्या अधिकारक्षेत्रांत थोडी वाढ केली आहे. प्रशासनीय क्षेत्रांतहि कांही अधिकार न्यायालयाला देण्यांत आले आहेत. सरकारी अधिकाऱ्यांच्या वैधानिक क्षमते संबंधीं हें न्यायालय निर्णय देऊं शकतें. तसेंच रेल्वे प्रशासनाच्या संबंधांतील व करा संबंधीच्या तंटया विषयीचें खटले हें न्यायालय चालवूं शकतें.

न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार नाही :–स्वित्झर्लंड मधील सांघिक न्यायालयाला न्यायिक पुनरीक्षणाचा अधिकार नाही. सांघिक विधिमंडळाने केलेले सर्व कायदे न्यायालयाने लागू केले पाहिजेत असें स्पष्ट बंधन संविधानाने घातलें आहे. त्यामुळे सांघिक विधिमंडळाचा कोणताहि कायदा अवैध ठरवून रद्द करण्याचा अधिकार त्या न्यायालयाला नाही. सांघिक संविधानाचा अर्थ लावण्याचा किंवा त्याचें संरक्षण करण्याचा अधिकारहि न्यायालयाला नाही. त्यामुळे हें न्यायालय संविधानाचें संरक्षक किंवा पालक नाही. अमेरिका व भारत यांच्या सुप्रिम कोर्टांना संविधानाचें संरक्षण करण्याचा अधिकार आहे. ह्या बाबतींत स्विस् सांघिक न्यायालय दुबळें आहे. कँटॉन्स मधील एखादा कायदा सांघिक संविधानाशीं विसंगत असेल तर मात्र हें न्यायालय तो कायदा रद्द करूं शकतें. एखाद्या कँटॉनचें संविधान देखील याच कारणासाठी रद्द होऊं शकतें.

न्यायालयाला स्वातंत्र्य नाही :–अमेरिकेचें किंवा भारताचें सुप्रिम फोर्ट विधिमंडळांपासून स्वतंत्र आहे. पण स्विस् सांघिक न्यायालय असें स्वतंत्र नाही. तें सांघिक विधिमंडळाच्या देखरेखी खाली कार्य करतें. आपल्या कामकाजाचा वार्षिक अहवाल विधिमंडळाकडे न्यायालयाला पाठवावा लागतो. ही पद्धत आपल्याला चमत्कारिक वाटते व त्यामुळे स्वित्झर्लंडमध्यें नि:पक्षपाती न्यायदान होत नसेल असें वाटतें. पण तेथील सर्वच कांही वैशिष्ट्यपूर्ण असल्यामुळे या बाबतींतहि आपलें अनुमान चुकीचें ठरतें. स्वित्झर्लंड मधील न्यायदानाचा दर्जा कोणत्याहि प्रकारें अमेरिका किंवा भारत येथील न्यायदानाच्या दर्जाहून कमी नाही. अमेरिकेंत देखील सुप्रिम कोर्टाचे अधिकार कमी करण्याची चळवळ मधून मधून होत असते. अध्यक्ष फ्रँक्लिन रूझवेल्टने तसा प्रयत्न अलीकडेच केला होता. सर्व गोष्टीचा विचार करून रमेशचन्द्र घोष यांनी असा निष्कर्ष काढला आहे की स्वित्झर्लंड मधील

न्यायदानपद्धति कोणत्याहि प्रकारें अमेरिकेंतील न्यायदानपद्धतीहून कमी प्रतीची नाही.[1]

न्यायालयाची कार्यपद्धति

सांघिक न्यायालयाचें स्थान संघराज्याची राजधानी बर्न येथे नसून लॉसेन ह्या फ्रेंच भाषा प्रदेशांतील शहरांत आहे. ही पद्धत अनेक दृष्टींनी अनुकरणीय आहे. एकाच ठिकाणीं सर्व कचेऱ्या केंद्रित होत नाहीत. सर्व प्रदेशांना सारखें महत्व मिळतें, व राजकीय वातावरणाचा परिणाम न्यायालयाच्या काम-काजावर होत नाही.

हें न्यायालय अनेक विभागांमध्यें संघटित करण्यांत येतें व प्रत्येक विभागाकडे निरनिराळीं कार्ये सोपविण्यांत येतात. दिवाणी खटल्यांची सुनावणी करण्यासाठी तीन विभाग करण्यांत येतात. प्रत्येक विभागांत आठ न्यायाधीश असतात. फौजदारी खटल्यासाठी चार विभाग करण्यांत येतात. व प्रत्येक विभागांत सहा न्यायाधीश असतात. न्यायालय आपल्या कामकाजाचे नियम करतें व नोकरवर्गाची नेमणूक करतें.

फौजदारी खटले चालवितांना ज्युरी नेमण्याची पद्धत आहे. ज्यूरर्सची निवड न्यायालय करतें. चौपन्न जणांच्या यादींतून दोन्ही पक्षांना प्रत्येकी वीस व्यक्ति विषयीं हरकत घेता येतें. उरलेल्या १४ जणांमधून चिठ्ठ्या टाकून बारांची निवड करण्यांत येते. ज्यूरर्सना ३० फ्रँक्स दैनिक भत्ता देण्यांत येतो. १९४२ पासून देहांताची शिक्षा रद्द करण्यांत आली आहे. पण युद्धकाळांत गंभीर स्वरूपाचा गुन्हा केल्यास लष्करी कायद्यानुसार देहान्ताची शिक्षा दिली जाऊं शकते.

प्रशासनीय न्यायदान

स्वित्झर्लंड मध्यें सरकार आपल्या अधिकाऱ्यांच्या, अधिकारी या नात्याने केलेल्या, कृत्यांची जबाबदारी घेतें. अधिकाऱ्यांवर खटले भरले जाऊं शकतात. इंग्लंड, अमेरिका व भारत या देशांत असे खटले सर्वसामान्य न्यायालयापुढेच चालविले जातात. पण स्वित्झर्लंडमध्यें ते खास न्यायालयापुढे चालविण्यांत येतात. पूर्वी मंत्रिमंडळ व विधिमंडळ हेच अरो खटले ऐकत असत. पण १९१४

१-पाहा रमेशचंद्र घोष यांचें पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठें ९८ ते १०३

मध्यें संविधानांत दुरुस्ती करून एक सांघिक प्रशासनीय न्यायालय स्थापन करण्यांत आलें. तेव्हां पासून त्या न्यायालयाकडे असे खटले पाठवण्यांत येऊं लागले. पण १९२५ च्या एका ठरावानें व १९२८ च्या कायद्याने सांघिक विधिमंडळाने ह्या न्यायालयाचे बरेच अधिकार सांघिक न्यायालयाला दिले त्यामुळे प्रशासनीय न्यायालय आता नाममात्रच अस्तित्वांत आहे. तें सांघिक न्यायालयाचाच एक विभाग बनलें आहे. फ्रान्स प्रमाणें स्वित्झर्लंड मध्यें प्रशासनीय न्यायालयें स्वतंत्र नाहीत तर सर्वसामान्य न्यायालयांचा एक भाग म्हणूनच अस्तित्वांत आहेत. स्वित्झर्लंड मध्यें 'सांघिक विमा न्यायालय' हें एकच स्वतंत्र न्यायालय आहे. हें न्यायालय विम्याच्या क्षेत्रांतील खटले ऐकतें.

६ : : : कँटॉन्स मधील शासनव्यवस्था

स्वित्झर्लंड हें एक संघराज्य आहे. एकेकाळीं स्वतंत्र असलेल्या कँटॉन्सनी एकत्र येऊन हें संघराज्य स्थापन केलें आहे. १२९१ मध्यें उरी, श्वाइज् व अंटरवाल्डन या तीन कँटॉन्सनी संघ स्थापन केला तेव्हां पासून संघाची वाढ होत होत १८१५ मध्यें तो २२ कँटॉन्सचा, किंवा १९ कँटॉन्स व ६ अर्ध-कँटॉन्सचा संघ बनला. स्विस् संघ राज्यांत पुढील १९ कँटॉन्स आहेत–आरगो (Aargau) बर्न (Berne), ग्लॅरस (Glarus), ग्रिसॉन्स (Grisons), लूसर्न (Lucerne), स्कासेन (Schaffhausen), श्वाइज् (स्वीज् Schwyz), सोलोथर्न (Solothurn), सेंट गॉल (St. Gallen), थरगो (Thurgau), उरी (Uri), झुग (Zug), झूरिच (Zurich), फ्रिबर्ग (Fribourg), जिनीव्हा (Geneva), न्यूचॅटेल (Newchatel), व्हॅलाय् (Valais), व्हॉड (Vaud), आणि टिसिनो (Ticino). यांपैकी पहिले १३ जर्मन भाषी, नंतरचे पांच फ्रेंच व शेवटचें १ इटालियन भाषी आहेत. ग्रिसॉन्स ह्या कँटॉन मध्यें ३३ टक्के लोक रोमान्श नांवाची भाषा बोलतात. बर्न, फ्रिबर्ग व व्हॅलाय् हे कँटॉन्सहि एक प्रकारें द्विभाषी आहेत. बर्नमध्यें बहुसंख्य जर्मन व अल्पसंख्य फ्रेंच, फ्रिबर्ग मध्यें बहुसंख्य फ्रेंच व अल्पसंख्य जर्मन भाषिक आहेत. व्हॅलाय्मध्यें दोन्ही भाषिकांची संख्या जवळ जवळ समान आहे असें म्हणतात.[1] पण हें कँटॉन फ्रेंच भाषी गणलें जातें.

स्विस् संघराज्यांत पुढील सहा अर्ध--कँटॉन्स आहेत--अॅपेंझेल् बाह्य (Appenzell Exterior), अॅपेंझेल् अंतर्गत (Appenzell Interior), बेसल् शहर (Besel City), बेसल् जिल्हा (Besel County), निड्वॉल्डन (Nidwalden), आणि ऑब्वॉल्डन (Obwalden). सर्व अर्ध-कँटॉन्स जर्मन भाषी आहेत. मुळांत ते पूर्ण कँटॉन्सच होते. पण धार्मिक व शासकीय कारणास्तव त्यांची विभागणी करण्यांत आली. त्यांना कँटॉन्स म्हणून सर्व प्रश्नावर अर्धे मत राहील असें सांघिक संविधानाच्या अनुच्छेद १२३ मध्यें स्पष्ट

१–रमेशचंद्र घोष यांनी आपल्या पूर्वोक्त पुस्तकांत पृष्ठ ५८ वरील तळटीपेंत असा खुलासा केला आहे.

करण्यांत आलें आहे. दोन अर्ध–कँटॉन्सनी दिलेलें मत मिळून एक मत मानण्यांत येईल.

उपरिनिर्दिष्ट कँटॉन्स व अर्ध–कँटॉन्स निरनिराळ्या आकाराचे व लोक संख्येचे आहेत. ग्रिसॉन्चें क्षेत्रफळ २,७४६ चौरस मैल व बर्नचें २,६५८ चौरस मैल आहे. तर बेसल् शहर या अर्ध–कँटॉनचें क्षेत्रफळ फक्त १४ चौरस मैल आहे. जिनीव्हा या कँटॉनचें क्षेत्रफळ १०९ चौरस मैल आहे. लोकसंख्येच्या बाबतींतहि असाच फरक दिसून येतो. बर्न कँटॉनची लोकसंख्या ८,०१,९४३ तर ॲपेंझल् अंतर्गत या अर्ध–कँटॉनची लोकसंख्या १३,४२७ आहे. हे सर्व कँटॉन्स निरनिराळ्या प्रकारच्या प्रदेशांत स्थित आहेत. कांही पर्वतराजींत, कांही दऱ्यांमध्यें तर कांही साधारण सपाट जमिनीवर आहेत.

कँटॉन्सचें संघराज्यांत स्थान

संरक्षणा करिता संघराज्याची आवश्यकता आहे त्या प्रमाणेंच लोकतंत्रा साठी कँटॉन्सच्या स्वातंत्र्याची आवश्यकता आहे, अशी स्विस् लोकांची विचारसरणी असल्यामुळे त्यांनी कँटॉन्सचें स्वातंत्र्य जास्तींत जास्त प्रमाणांत कायम राखलें आहे. सांघिक संविधानाच्या अनुच्छेद ३ मध्यें कँटॉन्सचा उल्लेख 'प्रभुत्वपूर्ण' ह्या विशेषणासह केला आहे. संघसरकारला न दिलेल्या सर्व अधिकारांच्या बाबतींत कँटॉन्स प्रभुत्वपूर्ण आहेत असें म्हंटलें आहे.[1] अमेरिकेच्या संघराज्यांतील घटकराज्यांपेक्षा स्विस् कँटॉन्स किती तरी प्रमाणांत जास्त स्वतंत्र आहेत. भारतीय संघराज्यांतील घटकराज्यांची स्विस् कँटॉन्सशी तुलनाच होऊं शकत नाही. अलीकडे स्विस् संघराज्यांतहि सत्तेच्या केंद्रीकरणाची प्रवृत्ति दिसून येते. पहिल्या व दुसऱ्या महायुद्धामुळे संघसरकारला अतिरिक्त अधिकार देणें भाग पडलें. ते पूर्णपणें काढून घेण्यांत आले नाहीत. त्यामुळे कँटॉन्सच्या अधिकारांच्या तुलनेने संघराज्याचे अधिकार मूळ संविधानांतल्या पेक्षा जास्त झाले आहेत. तरी कँटॉन्स फार मोठ्या प्रमाणांत स्वतंत्र आहेत. त्यांच्या अंतर्गत स्वातंत्र्यावर व लोकशाही संस्थावर कसलेंहि बंधन पडलें नाही.

सर्व कँटॉन्सचा दर्जा समान मानला जातो. ही समता प्रत्यक्ष व्यवहारांत आणण्यासाठी सांघिक विधिमंडळाच्या द्वितीय सभागृहांत-राज्यसभेंत—सर्व कँटॉन्सना समान प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे प्रत्येक कँटॉन दोन प्रतिनिधि व प्रत्येक अर्ध कँटॉन एक प्रतिनिधि पाठवितें.

१–स्विस् सांघिक संविधान अनुच्छेद ३.

सांघिक संविधानाने कँटॉन्सच्या प्रदेशाच्या, प्रभुत्वाच्या (अनुच्छेद ३ ने दिलेल्या), संविधानाच्या, लोकांच्या हक्कांच्या व स्वातंत्र्याच्या, आणि कँटॉन्स मधील अधिकाऱ्यांच्या सत्तेच्या संरक्षणाची हमी (अनुच्छेद ५) दिली आहे.

इतर संघराज्यांत सहसा न आढळणारा एक अधिकारहि सांघिक संविधानाने कँटॉन्सना दिला आहे. प्रत्येक कँटॉनला परराज्याशीं कांही प्रकारचे करार करण्याचें स्वातंत्र्य संविधानाने (अनुच्छेद ९) दिलें आहे. हे करार राजकीय स्वरूपाचे नसले पाहिजेत. आर्थिक व शेजारधर्मी व्यवहारासाठी केलेले असावेत. आणि परराज्यांशीं होणारा व्यवहार संघ सरकारच्या द्वारां केला पाहिजे व कराराला संघसरकारची मान्यता मिळविली पाहिजे. या अटी जरी घालण्यांत आल्या असल्या तरी जें स्वातंत्र्य दिलें आहे तें वैशिष्ट्यपूर्णच आहे.

सारांश, संघराज्यांत कँटॉन्सना फार महत्वाचें स्थान आहे. संघराज्याचे शासकीय व्यवहार देखील कँटॉन्सच्या अधिकाऱ्यांच्या द्वारेंच होतात. त्यामुळे संघसरकार बऱ्याच प्रमाणांत कँटॉन्सवर अवलंबून असतें. संघराज्याचें नागरिकत्व देखील कँटॉन्सच्या मर्जीवर अवलंबून आहे. कँटॉन्सनी नागरिकत्व दिलें तर आपोआप संघराज्याचें नागरिकत्व मिळतें. त्यांनी नागरिकत्व काढून घेतल्यास संघराज्याचें नागरिकत्वहि नष्ट होतें. म्हणून कँटॉन्सला अतिशय महत्व आहे.

कँटॉन्सचीं संविधानें

प्रत्येक कँटॉनला आपलें संविधान तयार करण्याचें स्वातंत्र्य आहे. सांघिक संविधानाने त्या स्वातंत्र्यावर फक्त तीन मर्यादा घातल्या आहेत--(१) कँटॉन्सच्या संविधानांत सांघिक संविधानाशीं विसंगत किंवा त्याला विरोधी असें कांही असूं नये. (२) कँटॉन्सच्या संविधानांनी गणतंत्रात्मक लोकशाही पद्धतीची शासनव्यवस्थाच स्थापन केली पाहिजे. आणि (३) संविधान लोकांनी मान्य केलें पाहिजे व लोकांनी बहुमताने मागणी केल्यास तें बदलण्याची तरतूद असली पाहिजे. ह्या तीन अटी पूर्ण केल्यास संघसरकार कँटॉन्सच्या संविधानाला मान्यता देतें व त्यांच्या संरक्षणाची हमी देतें. असें संरक्षण मागण्याचा अधिकार कँटॉन्सना सांघिक संविधानाने (अनुच्छेद ६) दिला आहे.

कँटॉन्स मधील शासन

प्रत्येक कँटॉनचें स्वतंत्र संविधान आहे. ह्या संविधानांनी गणतंत्रात्मक लोकशाही स्थापन केली आहे. दोन कँटॉन्स व चार अर्ध-कँटॉन्स मध्यें प्रत्यक्ष लोकशाही

आहे व बाकीच्या कँटॉन्समध्यें प्रातिनिधिक सरकारें आहेत. प्रत्यक्ष लोकशाही कशा प्रकारें अस्तित्वांत आहे याचें विवेचन पुढे 'प्रत्यक्ष लोकशाही' या मथळ्या खाली करण्यांत आलें आहे. इथे प्रातिनिधिक लोकशाही संबंधीं विवेचन करावयाचें आहे.

प्रातिनिधिक लोकशाही असलेल्या प्रत्येक कँटॉन मध्यें एक कायदे मंडळ, एक शासन मंडळ व कांही न्यायालयें आहेत.

कायदे मंडळ:–प्रत्यक्ष लोकशाही असलेले सहा कँटॉन्स वगळून बाकीच्या सर्व कँटॉन्समध्यें एक सभागृही कायदे मंडळ आहे. कायदे मंडळाला सामान्यत महासभा (**Grand Council**) असें म्हणतात. ह्या सभेची प्रत्यक्ष मतदानाने लोक निवड करतात. दहा कँटॉन्समध्यें प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या तत्त्वानुसार निवडणूक होते. ३५० ते ५०० लोकांना एक प्रनिनिधि असें प्रमाण असतें. सभासदांची संख्या ऑब्वॉल्डन् मध्यें ३४ पासून बर्न मध्यें १९४ पर्यंत निरनिराळ्या प्रकारची असते. सभेचा कार्यकाल ॲपेंझेल् अंतर्गत मध्यें एक वर्षाचा आहे तर निड्वॉल्डन् मध्यें सहा वर्षांचा आहे. यांच्या दरम्यान निरनिराळ्या कँटॉन्स मधील सभांचा कार्यकाल आहे. ह्या सभा कँटॉन्ससाठी कायदे करतात. अर्थात् जनोपक्रम व जनापृच्छा यांचा उपयोग फार मोठ्या प्रमाणांत करण्यांत येतो.

शासन मंडळ :–प्रत्येक कँटॉन मध्यें एक शासन मंडळ (**Administrative Council**) असतें. या मंडळांत ५ ते ९ सभासद असतात. फ्रिबर्ग व व्हॅलाय् हे कँटॉन्स खेरीज करून बाकीच्या कँटॉन्समध्यें प्रत्यक्ष रीत्या लोक या सभासदांची निवड करतात. फ्रिबर्ग व व्हॅलाय् मध्यें त्यांची निवड कँटॉनचीं कायदे मंडळें करतात. शासन मंडळाचा एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष असतो. त्यांची निवड उरी या कँटॉनमध्यें लोकच करतात, १० कँटॉन्स मध्यें कायदे मंडळें करतात आणि ८ कँटॉन्स मध्यें शासन मंडळें स्वत:च त्यांची निवड करतात. हीं शासन मंडळें सांघिक मंत्रिमंडळा प्रमाणें सामूहिक शासक आहेत. व त्याच पद्धतीने कार्य करतात. त्यांचे कायदेमंडळांशी संबंध देखील संघसरकारच्या विधिमंडळ व मंत्रिमंडळ यांच्या संबंधा सारखेच आहेत.

न्यायालयें :–प्रत्येक कँटॉन मध्यें दिवाणी व फौजदारी न्यायालयें आहेत. वरिष्ठ न्यायालयांच्या न्यायाधीशांची निवड महासभा करते व कनिष्ठ न्यायालयांचे न्यायाधीश प्रत्यक्ष रीत्या लोकांकडून निवडले जातात. त्यांचा कार्यकाल फार थोडा असतो. पण पुन: पुन्हा त्यांची निवड करण्यांत येते.

स्थानिक शासन :–प्रत्येक कँटॉनची स्थानिक शासनासाठी प्रादेशिक विभागणी करण्यांत आली आहे. अशा विभागांना शासकीय जिल्हा म्हणतात. प्रत्येक

जिल्ह्याला एक लोकांनी निवडलेलें मंडळ असतें व कँटॉनच्या सरकारने नेमलेला एक प्रिफेक्ट असतो. यांचें मुख्य कार्य कम्यून्सच्या कारभारावर लक्ष ठेवण्याचें असतें.

स्थानिक शासनाचा सर्वांत महत्वाचा व वैशिष्टचपूर्ण प्रादेशिक विभाग म्हणजे कम्यून्स. कम्यून्सची एकंदर संख्या ३,१६४ आहे. यांत शहरी व ग्रामीण कम्यून्स आहेत. झूरिच सारखे दोन लक्ष वस्तीचे कम्यून्स आहेत. त्याच प्रमाणे केवळ १४ लोकांचें कम्यूनहि आहे. कम्यून्सला स्विस् नागरिकांच्या जीवनांत अतिशय महत्वाचें स्थान आहे. प्रत्येक व्यक्ति आधी कम्यूनची नागरिक असते. कम्यूनचें नागरिकत्व मिळालें की आपोआप कँटॉनचें व संघराज्याचेंहि नागरिकत्व मिळतें. हा अधिकार वंशपरंपरेने चालतो. प्रत्येकाला आपल्या गृह कम्यून मध्यें वाटेल त्या वेळीं आश्रय मिळतो व सहाय्य मिळतें. कम्यून्सवर आपल्या नागरिकांना सहाय्य करण्याची जबाबदारी असते. निर्धन व दरिद्री यांच्या भरण-पोषणाची जबाबदारी कम्यून्स घेतात. कम्यून्सचा कारभार अतिशय लोकशाही पद्धतीने चालतो. प्रत्येक कम्यून मध्यें एक समिति असते. त्या समितींत ५ ते ९ सभासद असतात. त्यांची निवड लोक प्रत्यक्ष रीतीने करतात. समितीचा एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष असतो. सामान्यतः लहान व मध्यम आकारांच्या कम्यून्स मध्यें सर्व महत्वाच्या प्रश्नांचा विचार सर्व नागरिकांच्या खुल्या सभेंत करण्यांत येतो. कम्यून्सच्या स्तरावर प्रत्यक्ष लोकशाही पद्धतीने कारभार चालतो असें म्हणावयास हरकत नाही. 'स्विस् नागरिकांच्या राजकीय शिक्षणाचें हें आद्य विद्यालय आहे' असें हॅन्स हचूबर म्हणतो तें बरोबर आहे.

प्रत्यक्ष लोकशाही

स्वित्झर्लंड हेंच एक आधुनिक जगांतील असें राज्य आहे की तिथे थोड्या फार प्रमाणांत, कोणत्या ना कोणत्या स्वरूपांत, प्रत्यक्ष लोकशाही अस्तित्वांत आहे. संघराज्यांतील दोन पूर्ण व चार अर्ध्या कँटॉन्स मध्यें ग्रीक नगरराज्यांतील प्रत्यक्ष लोकशाही सारखी शासनपद्धति आहे. बाकीच्या कँटॉन्स मध्ये जनोपक्रम व जनापृच्छेच्या द्वारां लोक प्रत्यक्ष रीत्या राज्यकारभारांत भाग घेऊं शकतात. ग्रीक नगरराज्यांतील प्रत्यक्ष लोकशाही सारखी शासनपद्धति पुढील कँटॉन्स मध्यें आहे--उरी व ग्लॅरस हे दोन कँटॉन्स आणि निड्वॉल्डन्, ऑब्वॉल्डन्, ॲपेंझेल् बाह्य, व ॲपेंझेल् अंतर्गत हे चार अर्ध–कँटॉन्स.

ह्या कँटॉन्स मध्यें सर्व नागरिकांची एक सभा असते, तिला लँड्स्जेमिंडे (Landsgemeinde) म्हणतात. कँटॉन मधील सर्व नागरिक ह्या सभेचे सभासद असतात. कधी कधी सभेला दहा हजारावर लोक उपस्थित असतात. दर वर्षी वसंत

ऋतूंत एखाद्या रविवारीं ही सभा एखाद्या ऐतिहासिक ठिकाणीं खुल्या मैदानावर भरते. आवश्यकतेनुसार जादा सभाहि भरविल्या जातात. नागरिक आपल्या बरोबर, स्वतंत्र असल्याची खूण म्हणून खंजीर बाळगतात.

सर्वांत वयोवृद्ध व अनुभवी नागरिक सभेचा अध्यक्ष होतो. त्याला लँडॅमन (Landammann) म्हणतात. तो सभेचें कामकाज चालवितो. ही सभा अधिकाऱ्यांची नेमणूक करते, करांना मंजुरी देते, आणि कांही वेळेस न्यायदानहि करते. हात वर करून मतें देण्याची पद्धत आहे. केवळ आवाज करूनहि मतें दिलीं जाऊं शकतात. सर्व प्रश्नांचा निर्णय बहुमताने करण्यांत येतो.

सभेचे कामकाज चालूं असतांना कडक शिस्त पाळली जाते व गंभीर वातावरणांत सर्व कामकाज पार पडतें. कामकाजाला सुरुवात करण्यापूर्वी प्रार्थना म्हंटली जाते. सर्व सभासदांना व नवीन निवडण्यांत आलेल्या अधिकाऱ्यांना शपथ घ्यावी लागते.

तरुण मुलांना कामकाजाचें शिक्षण मिळावें म्हणून व्यासपीठाच्या जवळ त्यांच्यासाठी जागा राखून ठेवण्यांत येते. तिथून तीं मुलें चांगल्या प्रकारें कार्यवाहीचें निरीक्षण करूं शकतात व पुढे नागरिक झाल्या नंतर त्याच पद्धतीने कार्य करतात. अशा रीतीने ही परंपरा अखंड चालूं आहे.

जनोपक्रम व जनापृच्छा

वरील सहा कँटॉन्स खेरीज करून बाकीच्या कँटॉन्समध्यें प्रातिनिधिक लोकशाही आहे. पण त्या कँटॉन्स मध्येंहि निराळ्या प्रकारची प्रत्यक्ष लोकशाही थोड्या फार प्रमाणांत अस्तित्वांत आहे. जनोपक्रम (Initiative) व जनापृच्छा (Referendum) यांच्या सहाय्याने लोक प्रत्यक्षपणे कायदे करण्याच्या कामांत भाग घेऊं शकतात.

जनोपक्रम :–जनोपक्रमाच्या द्वारां लोक संविधानांत दुरुस्ती किंवा एखादा कायदा सुचवूं शकतात. लोकांना पाहिजे असलेला कायदा कायदे मंडळ करीत नसेल तर लोक स्वतः विधेयक तयार करतात व सरकारकडे पाठवितात. सरकारला तें विधेयक लोकांपुढे ठेवावें लागतें. लोकांनी बहुमताने मान्यता दिल्यास त्याचा कायदा होतो. याच पद्धतीने संविधानांत दुरुस्तीहि करून घेता येते. स्वित्झर्लंड मध्यें वापरण्यांत येत असलेल्या जनोपक्रमाचे दोन प्रकार आहेत : रचित जनोपक्रम (formulated initiative) व अरचित जनोपक्रम (unformulated initiative). रचित जनोपक्रमामध्यें लोक त्यांना हव्या असलेल्या कायद्याचें संपूर्ण विधेयक तयार

करून पाठवतात व त्याच्यावर लोकांचें मत घ्यावें लागतें. अरचित जनोपक्रमांत सर्व साधारण शब्दांत अमुक एका प्रकारच्या कायद्याची मागणी करण्यांत येते व ती मागणी लोकांनी मान्य केली तर कायदे मंडळ त्या मागणीनुसार विधेयक तयार करून लोकांपुढे मान्यतेसाठी ठेवतें.

संघराज्यांत जनोपक्रमाचा वापर :—स्विस् संघराज्यांत जनोपक्रमाचा वापर फक्त संविधानांत आंशिक किंवा संपूर्ण दुरुस्ती सुचविण्यासाठी केला जातो. पन्नास हजार किंवा अधिक नागरिकांना अर्ज करून संविधानांत दुरुस्ती सुचवावी लागते. या संबंधीची सविस्तर माहिती 'संविधानांत दुरुस्ती' या मथळ्या खाली दुसऱ्या प्रकरणांत देण्यांत आली आहे. जनोपक्रमाच्या द्वारां आता पर्यंत १० दुरुस्त्या सुचविण्यांत आल्या, त्यांपैकी तीन लोकांनी मान्य केल्या. साधे कायदे करण्यासाठी जनोपक्रमाचा उपयोग संघराज्याच्या क्षेत्रांत केला जात नाही. असें करणें सांघिक तत्त्वाच्या विरुद्ध आहे असें मानलें जातें. कारण यांत बहुमताने कायदे मान्य केले जातात त्यामुळे लहान कँटॉन्सला कांही महत्व राहणार नाही. कँटॉन्स मधील समता नष्ट होईल. म्हणून सर्वसामान्य कायदे जनोपक्रमाच्या द्वारां सुचविले जात नाहीत. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र संविधानांत दुरुस्ती करण्याच्या आवरणा खाली सामान्य कायदे सुचवले जाऊं शकतात. कारण स्विस् संविधानांत अनेक सामान्य विषयांचा उल्लेख आहे. त्या संबंधीची दुरुस्ती सर्वसामान्य कायद्याच्याच स्वरूपाची असते.

कँटॉन्समध्यें जनोपक्रमाचा वापर :—कँटॉन्स मध्यें जनोपक्रमाचा उपयोग संविधानांत दुरुस्ती सुचविण्यासाठी व सर्वसामान्य कायदे सुचविण्यासाठी अशा दोन्ही कामा करितां केला जातो. जिनीव्हा हें कँटॉन खेरीज करून बाकीच्या कँटॉन्स मध्यें संविधानांत दुरुस्ती सुचविण्यासाठी जनोपक्रमाचा वापर केला जातो. संविधानांत दुरुस्ती सुचविण्यासाठी सामान्य कायद्याच्या सूचनेला आवश्यक असलेल्या मतदारां-हून अधिक मतदार आवश्यक असतात. बर्न मध्यें सामान्य कायदा सुचविण्यासाठी १२००० मतदारांनी अर्ज करावयाचा असतो तर संविधानांत दुरुस्ती सुचविण्या-साठी १५००० मतदारांनी अर्ज करावा लागतो. निरनिराळ्या कँटॉन्समध्यें तेथील लोकसंख्येच्या अनुपंगाने ही संख्या निरनिराळी आहे. वैधानिक जनोपक्रमासाठी उरी मध्यें १५० तर व्हॉड मध्यें ६००० मतदारांची आवश्यकता आहे. ऑव्वॉल्डन, निडवॉल्डन व ग्लॅरस मध्यें एकच मतदार पुरे आहे. सांवैधानिक जनोपक्रमासाठी उरी मध्यें १५० तर टिसिनो मध्यें ७००० मतदारांनी अर्ज करावा लागतो.[१]

१—मन्रोने आपल्या 'Governments of Europe' या ग्रंथांत पृष्ठ ७८६ वर फ्रिबर्ग, लूसर्न व व्हॅलाय् या कॅटॉन्स मध्यें वैधानिक जनोपक्रम नाही असें लिहिलें आहे. पण तें चूक आहे असें रमेशचद्र घोष यांनी आपल्या पुस्तकांत पृष्ठ १०८ वर म्हंटलें आहे.

सर्व कँटॉन्स मध्यें जनोपक्रमाचा उपयोग मोठ्या प्रमाणावर केला जातो. त्यांतल्या त्यांत जर्मन भाषी प्रदेशांत त्यांचा वापर जास्त आहे.

जनापृच्छा :--जनापृच्छा म्हणजे एखादा प्रश्न लोकांपुढे ठेवून त्यांचें मत मागणें. ह्या साधनाच्या द्वारां लोकांना नको असलेला कायदा रद्द करतां येतो. हा एक प्रकारें लोकांचा नकाराधिकारच (**veto**) आहे. जनापृच्छेचे दोन प्रकार आहेत: आवश्यक जनापृच्छा (**compulsory referendum**) आणि ऐच्छिक जनापृच्छा (**optional referendum**). आवश्यक जनापृच्छा म्हणजे एखादा कायदा किंवा संविधानांत सुचविलेली दुरुस्ती लोकमतासाठी ठेवून लोकांचें मत घेणें भाग असणें. अशा प्रकारें मत घेऊन लोकांची मान्यता प्राप्त झाल्या शिवाय तो कायदा किंवा ती दुरुस्ती अमलांत येऊं शकत नाही. ऐच्छिक जनापृच्छेमध्यें कांही लोकांनी मागणी केल्यासच लोकमतांसाठी कायदा ठेवण्यांत येतो.

संघराज्यांत जनापृच्छेचा वापर :--संघराज्याच्या क्षेत्रांत जनापृच्छेचा वापर संविधानांतील दुरुस्त्यांसाठी त्याच प्रमाणें सामान्य कायद्यांसाठी करण्यांत येतो. संविधानांत सुचविण्यांत आलेल्या सर्व आंशिक किंवा संपूर्ण दुरुस्त्या जनापृच्छेच्या द्वारां मंजूर व्हाव्या लागतात. ही आवश्यक जनापृच्छा आहे. सामान्य कायद्याच्या बाबतींत ऐच्छिक जनापृच्छेची पद्धत आहे. १८७४ मध्यें ती सांघिक संविधानांत समाविष्ट करण्यांत आली. एखादा कायदा किंवा अध्यादेश, त्वरित लागू करावयाचा म्हणून जाहीर करण्यांत आला नसल्यास, किंवा परराष्ट्रांशीं केलेला तह, ज्याची मुदत १५ वर्षांहून अधिक किंवा अनिश्चित काळाची असेल तर, कोणाहि ३०,००० मतदारांना किंवा ८ कँटॉन्सना त्या कायद्यावर, अध्यादेशावर किंवा तहावर जनापृच्छेची मागणी करता येते. अशी मागणी कायदा वगैरे प्रकाशित झाल्या पासून ९० दिवसांच्या आंत करायची असते. मुदतीच्या आंत मागणी केल्यास लोकमतासाठी कायदा वगैरेंना ठेवावें लागतें व बहुमताने जो निर्णय होईल तो मान्य करावा लागतो. ९० दिवसांच्या आंत जनापृच्छेची मागणी न केल्यास लोकांना तो कायदा वगैरे संमत आहे असें मानलें जातें. एखादा कायदा किंवा अध्यादेश निकडीचा (**urgent**) म्हणून सांघिक विधिमंडळाने जाहीर केल्यास जनापृच्छेची मागणी करता येत नाही. संविधानाच्या अनुच्छेद ८९ मध्यें ही तरतूद आहे. तिचा फायदा सांघिक विधिमंडळ घेत असतें. पण अलीकडे ह्या अनुच्छेदांत दुरुस्ती करण्यांत आली आहे. १९४९ मध्यें केलेल्या दुरुस्तीनुसार सध्याची स्थिति अशी आहे–सांघिक विधिमंडळाने केलेला कोणताहि कायदा, निकडीचा व सामान्य कसाहि असो, जनापृच्छेसाठी प्रसृत करावा अशी मागणी ३०००० मतदार किंवा ८ कँटॉन्स यांना करतां येते.

लोकांनी त्याला मान्यता न दिल्यास एक वर्षांनी तो कायदा रद्द होतो. पुन्हा तसा कायदा सांघिक विधिमंडळ करूं शकत नाही. म्हणजे सांघिक विधिमंडळाचे अधिकार कमी करून लोकांनी आपले अधिकार वाढविले आहेत.

कँटॉन्समध्यें जनापृच्छेचा वापर :—सर्व कँटॉन्समध्यें सांवैधानिक जनापृच्छा आवश्यक आहे. सांघिक संविधानाच्या सहाव्या अनुच्छेदानेच ही अट घातली आहे. पुढील कँटॉन्स मध्यें वैधानिक जनापृच्छा(legislative referendum) सुद्धा आवश्यक आहे—झूरिच, बर्न, उरी, श्वाइज्, सोलोथर्न बेसल् जिल्हा, स्कासेन, ग्रिसॉन, थरगो, व्हॅलाय्, आणि आरगो. पुढील कँटॉन्स मध्यें वैधानिक जनापृच्छा ऐच्छिक आहे—लूसर्न, झुग, फ्रिबर्ग,[1] बेसल् शहर, सेंट गॉल, टिसिनो, व्हॉड, न्यूचेटेल, आणि जिनिव्हा. या कँटॉन्स मध्यें ठराविक संख्ये इतक्या मतदारांनी मागणी केल्यासच कायदा लोकमतासाठी प्रसृत करण्यांत येतो. बाकीच्या कँटॉन्स-मध्यें जनापृच्छेची आवश्यकता नाही कारण ते प्रत्यक्ष लोकशाहीचे कँटॉन्स आहेत.

कांही कँटॉन्स मध्यें एक प्रकारच्या आर्थिक जनापृच्छेची पद्धति आहे. बर्न, उरी, निड्वॉल्डन, ग्लॅरस व सोलोथर्न या कँटॉन्स मध्यें खर्चाचे अंदाज, कर व कर्ज यांच्या योजना, कँटॉन्सच्या मालमत्तेची खरेदी-विक्री व कँटॉनचा जमाखर्च लोक-मतासाठी ठेवण्याची पद्धत आहे. सोळा कँटॉन्समध्यें आर्थिक जनापृच्छा आवश्यक आहे व पांच कँटॉन्समध्यें ऐच्छिक आहे.

जनापृच्छेंत एखादा प्रश्न मान्य होण्यासाठी कांही कँटॉन्समध्यें मतदान कर-णाऱ्यांचें बहुमत पुरेसें आहे तर कांही कँटॉन्स मध्यें एकूण नागरिकांचें बहुमत आवश्यक आहे.

मूल्यमापन

स्वित्झर्लंड मध्यें प्रचलित असलेल्या जनोपक्रम व जनापृच्छा या दोन प्रत्यक्ष लोकशाहीच्या साधनांच्या उपयोगा विषयीं उलट-सुलट विचार अनेक लेखकांनी मांडले आहेत. दोन्ही साधनांमध्यें कांही गुण आहेत. तसेच कांही दोषहि आहेत. सामान्यतः विरोधकांचें म्हणणें असें की लोकांना प्रत्यक्षपणे कायदे करण्याच्या कामीं भाग घेऊं दिल्यामुळे सरकारचें महत्व कमी होतें. लोकांना तितकें ज्ञान नसतें, विनाकारण विलंब लागतो आणि सरकारची जबाबदारी निश्चित करतां येत नाही. या पद्धतींच्या समर्थकांचें म्हणणें असें की लोकांच्या प्रभुत्वाला तें पोषक आहे,

---

१—प्रो. मन्रोने फ्रिबर्ग या कँटॉनमध्यें वैधानिक जनापृच्छा नाही असें म्हंटलें आहे तें बरो-बर नाही अस रमेशचंद्र घोष म्हणतात,

प्रातिनिधिक सरकारांवर पूर्ण विश्वास ठेवतां येत नाही, राजकीय पक्षांच्या पक्ष-बाजीवर हा एक तोडगा आहे, लोकांना राज्यकारभाराचें शिक्षण मिळतें आणि लोकांत देशप्रेमाची भावना जागृत होते.

दोन्ही बाजूला मोठे लेखक आहेत. त्यांत स्विस् नागरिक आहेत, तसेच परकीय आहेत. आता पर्यंत या दोन साधनांचा वापर ज्या प्रमाणांत व ज्या रीतीने स्विस् लोकांनी केला आहे तें विचारांत घेतां या पद्धति तिथे यशस्वी झाल्या आहेत असा निष्कर्ष निघतो.[1] जॅक बर्न म्हणतो 'जनोपक्रम व जनापृच्छा यांच्या द्वारां स्विस् लोक स्वतःवर स्वतंत्रपणे राज्य करतात.' लॉवेल, हेन्री मेन् प्रभृतींनी या पद्धति स्वित्झर्लंड मध्यें अयशस्वी झाल्या आहेत असें म्हंटलें आहे. अनेक जनोपक्रम व जनापृच्छा यांचीं उदाहरणें घेऊन रमेशचंद्र घोष यांनी तें बरोबर नाही असें दाखविलें आहे. स्विस् लोकांनी या दोन साधनांचा वापर फार जागरुकतेने केला आहे. केवळ लोकांनी सुचविलेले म्हणून कोणतेहि कायदे मंजूर केले नाहीत. १९१८ ते १९४७ या काळांत ३१ सूचना जनोपक्रमाच्या द्वारां करण्यांत आल्या. त्या पैकीं लोकांनी फक्त ७ मान्य केल्या. या बाबतींत लोक फार जागरुक आहेत. म्हणून स्वित्झर्लंड मधील विशिष्ट परिस्थिति लक्षांत घेतां त्या देशांत हीं दोन साधनें यशस्वी रीत्या हाताळली जातात असें म्हणतां येईल. बॉंजोरने 'राजकीय वातावरणाचें उत्कृष्ट मापनयंत्र' असें या साधनांच्या बाबतींत म्हंटलें आहे.

राजकीय पक्ष

स्वित्झर्लंड मध्यें राजकीय पक्षांना फारसें महत्व नाही. पक्षांसंबंधीं वेगळाच दृष्टिकोन त्या देशांत आहे. राजकीय प्रश्नांची चांगल्या प्रकारे चर्चा करण्याचें तें एक स्थान आहे व तरुणांना राजकारणाशीं परिचित करण्याचें साधन आहे, ह्या दृष्टीने स्विस् लोक राजकीय पक्षांकडें पाहतात. राजकीय पक्षांनी त्या देशांत महत्वाचें स्थान मिळविलें नाही. विधिमंडळ व मंत्रिमंडळ यांच्यांत देखील पक्षांना फारसें महत्व नाही. सरकार केवळ पक्षनिष्ठ बनलें नाही. निवडणुका देखील अगदी हिरीरीने लढवल्या जात नाहीत. पक्षाच्या पुढाऱ्यांच्या हातीं आपल्या अनुयायांना देतां येईल असें कांही नसतें. सरकारी पदें लाभदायक नसतात. कारण वेतन फार कमी असतें, मानमरातब नसतो, व काम मात्र पुष्कळ करावें लागतें. त्यामुळे सर्वसामान्य लोक राजकीय पक्षाचा आश्रय घेऊन राजकारणांत पडूं इच्छित नाहीत. यामुळेच स्वित्झर्लंड मध्यें पक्षबाजीला ऊत आला नाही. तरी तिथे राज-

---

१—पाहा रमेशचंद्र घोष यांचें पूर्वोक्त पुस्तक, पृष्ठें ११२ ते १२७

कीय पक्ष आहेत, त्यांच्या हातीं सत्ता आहे व अलीकडे त्यांचें महत्वहि थोडें वाढलें आहे.

इतिहास :—स्वित्झर्लंड मध्यें राजकीय पक्षांचा उदय १८४८ चें संविधान अमलांत आल्या नंतर झाला. प्रारंभी अमेरिकेंतल्या प्रमाणे संघराज्य व कँटॉन्स यांच्या अधिकारावरूनच पक्ष निर्माण झाले. १८४७ च्या यादवी युद्धाला कारणीभूत झालेल्या कँथॉलिकांनी स्वत:ला फेडरॅलिस्ट म्हणवून घ्यायला सुरुवात केली. मात्र हे फेडरॅलिस्ट अमेरिकेंतील फेडरॅलिस्टां प्रमाणे संघसरकारचे अधिकार वाढवले पाहिजेत असें म्हणणारे नव्हते, तर उलट कँटॉन्सचे अधिकार वाढले पाहिजेत अशी मागणी करणारे होते. यांच्या विरोधांत सेंट्रॅलिस्ट पक्ष होता. तो केंद्र सरकारचे अधिकार वाढले पाहिजेत असा प्रयत्न करणारा होता.

पुढे कॅथॉलिकांनी आपला कॅथॉलिक काँझर्व्हेटिव्ह हा पक्ष स्थापन केला आणि सेंट्रॅलिस्टांचे दोन गट झाले : रॅडिकल्स व राइट विंगर्स. राइट विंगर्सनी लिबरल् हें नांव घेतलें. १८७४ चें संविधान रॅडिकल व लिबरल या पक्षांच्या लोकांनीच तयार केलें. रॅडिकल्सना जें पाहिजे होतें तें सर्व त्यांनी १८७४ मध्यें संविधानांत करून घेतलें. त्या नंतर रॅडिकल्स् व लिबरल्स् यांनी सरकारचा ताबा घेतला व १८९० पर्यंत संयुक्त मंत्रिमंडळें बनवून राज्यकारभार केला. याच काळांत हळूहळू लिबरल पक्षाची शक्ति क्षीण होत गेली व १८९१ मध्यें लिबरल् पक्षाचा एकहि सभासद मंत्रिमंडळांत राहिला नाही. त्या वर्षा पासून रॅडिकल पक्ष व कॅथॉलिक काँझर्व्हेटिव्ह पक्ष यांचें संयुक्त सरकार अस्तित्वांत आलें तें आज पर्यंत तसेंच चालूं आहे. अर्थात् इतर पक्षांच्या सभासदांनाहि मंत्रिमंडळांत जागा देण्यांत येतात. सध्या मंत्रिमंडळांत रॅडिकल पक्षाचे ३, कॅथॉलिक काँझर्व्हेटिव्ह पक्षाचे २, सोशॅलिस्टांचा १ व शेतकरी व मध्यम वर्गाचा १, असे सात मंत्री असतात. लिबरल् पक्ष मात्र बहिष्कृत झाला.

प्रचलित पक्षपद्धति :—स्वित्झर्लंड हा संयुक्त पक्षपद्धतीचा देश आहे. कोणताहि एक पक्ष तिथे सरकार स्थापन करूं शकत नाही. सध्या पुढील पक्ष प्रामुख्याने अस्तित्वांत आहेत—

रॅडिकल डेमॉक्रॅटिक पक्ष सर्वांत महत्वाचा पक्ष आहे. १९१९ पर्यंत या पक्षाला विधिमंडळांत पूर्ण बहुमत होतें. त्या वर्षा पासून प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाची पद्धत स्वीकारल्यामुळे या पक्षाचें पूर्ण बहुमत नष्ट झालें. तरी सर्वांत जास्त जागा या पक्षाला मिळतात. हा उदारमतवादी पक्ष आहे. **कॅथॉलिक काँझर्व्हेटिव्ह पक्ष** नांवावरून कल्पना येते त्या प्रमाणे कॅथॉलिक पंथियांचा आहे. याचा दृष्टिकोण सांप्रदायिक व प्रतिगामी आहे. सांघिक विधिमंडळाच्या द्वितीय सभागृहांत या

पक्षाचा विशेष प्रभाव आहे. **सोशल डेमॉक्रॅटिक पक्ष** हा समाजवादी पक्ष आहे. १९४३ पासून सांघिक मंत्रिमंडळांत एक जागा ह्या पक्षाला देण्यांत आली आहे. कामगार वर्गाचें प्रतिनिधित्व हा पक्ष करतो. **ॲग्रारियन मिड्लक्लास पार्टी** ह्या पक्षांत शेतकरी, कामगार व मध्यम वर्गांतील लोक असतात. या पक्षालाहि एक जागा सांघिक मंत्रिमंडळांत देण्यांत आली आहे. या पक्षां शिवाय आणखीहि पक्ष आहेत. इंडिपेंडेंट्स पार्टी, लिबरल् काँझर्व्हेटिव्ह् ज, डेमॉक्रॅट्स वगैरे पक्ष आहेत. प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या पद्धतिमुळे त्यांनाहि सांघिक विधिमंडळांत कांही जागा मिळतात. कम्युनिस्ट पक्षहि आहे. १९३६ व १९४० मध्यें कम्युनिस्ट पक्षावर बंदी घालण्यांत आली होती. १९४५ पासून बंदी उठवण्यांत आली आहे. आता हा पक्ष लेबर पार्टी या नांवाने अस्तित्वांत आहे. या पक्षाला स्वित्झर्लंडच्या समतोल व लोकतंत्री राजकीय वातावरणांत विशेष महत्व प्राप्त होणें कठीण आहे.

स्विस् पक्षपद्धतीचीं वैशिष्टयें :–स्वित्झर्लंड मध्यें राजकीय पक्ष आहेत. ते निवडणुका लढवितात व शासन चालवितात, पण त्यांची तुलना इतर देशांतील राजकीय पक्षांशीं करता येत नाही. हे पक्ष इतर देशांतील पक्षां प्रमाणे सुसंघटित नाहीत. देशभर त्यांचें जाळें पसरलेलें नसतें. सभासदांना कडक शिस्तींत ठेवलें जात नाही. पुष्कळच वैयक्तिक स्वातंत्र्य सभासदांना देण्यांत येतें. निरनिराळे पक्ष सत्तेसाठी तीव्र स्पर्धा करीत नाहीत. एकमेकांचा द्वेष करीत नाहीत. सहकार्याची व तडजोडीची भावनाच सर्वत्र दिसून येते. दुसरें वैशिष्टय असें की एक पक्ष दुसऱ्या पक्षाचे पुढारी निवडणुकींत पराभूत व्हावेत असें इच्छित नाही. उलट सर्व पक्षांचे पुढारी निवडून यावेत असा प्रयत्न केला जातो. तिसरें असें की वक्तृत्वाच्या बळावर राजकारणांत पुढे येण्याला तिथे फारसा वाव नाही. तज्ञांनाच निवडून देण्यांत येतें. आणि चौथे वैशिष्टय हें की राजकारणा विषयीं फारसे मतभेद निरनिराळ्या पक्षांमध्यें नाहीत. राज्याच्या मूलभूत स्वरूपा विषयीं, परराष्ट्रीय धोरणा विषयीं, व एकंदर सर्व बाबतींत सर्वांचें सामान्यतः एकमत असतें. त्यामुळे कोणत्याहि पक्षाकडे नेतृत्व गेलें तरी स्वित्झर्लंडच्या राजकारणावर व स्विस् लोकांच्या जीवनावर कांही विशेष परिणाम होत नाही.

या सर्व कारणांमुळे स्वित्झर्लंड मधील पक्ष-पद्धति अगदी अपवादात्मक आहे असेंच म्हणावें लागेल.

सोव्हिएट संविधान

सोव्हिएट संविधान

१ : : : ऐतिहासिक पार्श्वभूमि

सोव्हिएट समाजवादी गणराज्यांचा संघ (Union of Soviet Socialist Republics) हें नांव धारण करणारें व सामान्यत: रशिया म्हणून ओळखलें जाणारें राज्य जगांत प्रथम श्रेणीचें स्थान पटकावून बसलें आहे. सर्वच बाबतींत तें इतर राज्यांहून वेगळें आहे. जगाच्या नकाशाकडे नजर टाकल्यास युरोप व आशियांतील बराच मोठा भाग एकाच राज्याने व्यापला आहे असें दिसतें. मध्य युरोपा पासून तो पॅसिफिक महासागरा पर्यंत व उत्तर ध्रुवा पासून तों हिमालया पर्यंत ह्या राज्याचा प्रदेश पसरला आहे. दोन खंडांत पसरलेलें दुसरें राज्य नाही (तुर्कस्थानचा थोडा भाग युरोपमध्यें आहे.) हें राज्य पूर्णपणें युरोपीयहि नाही व आशियाईहि नाही. तें यूरेशियन राज्य आहे. प्रदेशाच्या दृष्टीने ते जगांत सर्वांत मोठें आहे. त्याच्या जवळपासहि दुसरें कोणतें राज्य येऊं शकत नाही. सोव्हिएट राज्याचें क्षेत्रफळ ८७,०७,८७० चौरस मैल आहे. दुसऱ्या क्रमांकाचें राज्य चीन आहे पण त्याचें क्षेत्रफळहि सोव्हिएट संघराज्याच्या अर्ध्या इतकेंच आहे. लोकसंख्येच्या दृष्टीने सोव्हिएट संघराज्याचा तिसरा क्रम लागतो. लोकसंख्या (१९५७ मध्यें) वीस कोटींहून थोडी जास्त होती. ह्या राज्यांत राहणारे लोकहि अनेक प्रकारचे, अनेक राष्ट्रांचे, अनेक धर्मांचे व अनेक भाषा बोलणारे आहेत. १८५ हून अधिक राष्ट्रकें व १५० च्या जवळपास भाषा व बोली ह्या संघराज्यांत आहेत. अनेक धर्म व संस्कृति यांचाहि समावेश झाला आहे. अनेक प्रकारची जमीन व हवामान, बर्फाळ प्रदेश व उष्ण प्रदेश, आणि रशियन, फिन्, पोल्स, तार्तार, बश्कीर, उझबेक, तुर्की, मंगोल इत्यादि जातींचे लोक ह्या राज्यांत पाहावयाला सापडतात. अशा प्रकारचें हें एकमेवाद्वितीय राज्य आहे.

गेल्या चाळीस वर्षांत सोव्हिएट संघराज्याने सर्व क्षेत्रांत झपाटयाने प्रगति केली आहे. केवळ कृषिप्रधान असलेलें राज्य आज उद्योग धंद्याच्या व विज्ञानाच्या क्षेत्रांत आघाडीवर आहे. अमेरिका सुद्धा विज्ञानाच्या क्षेत्रांत रशियाची बरोबरी

करूं शकत नाही. आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत तर सोव्हिएट संघराज्य आघाडीवरच आहे. अशा ह्या संघराज्याचा थोडक्यांत इतिहास पाहणें उद्‌बोधक ठरेल.

संक्षिप्त इतिहास

रशियाचा इतिहास जेमतेम एक हजार वर्षांचा आहे. रशियन राज्याचा इतिहास तर केवळ पांचशे वर्षांचा आहे. ख्रिती शकाच्या नवव्या शतकाच्या उत्तरार्धांत नीपर नदीच्या कांठीं कीव्ह् (Kiev) नावांची एक जागीर (Duchy of Kiev) उदयाला आली. इतरहि लहान लहान जागिरी होत्या. त्या सर्वांवर कीव्हचे जागिरदार वर्चस्व गाजवीत असत. सुसंघटित असें राज्य अस्तित्वांत नव्हतें. तेराव्या शतकाच्या मध्याच्या सुमाराला मंगोल लोकांनी रशियावर हल्ला केला आणि सर्व प्रदेश जिंकून आपली सत्ता प्रस्थापित केली. मंगोलांची सत्ता १४८० पर्यंत चालली. त्यांच्या सत्तेच्या काळांत मॉस्कोच्या जागिरदारांनी आपला चांगलाच जम बसविला. ते ग्रँड डचूक्स ऑफ मॉस्को झाले. हळूहळू त्यांनी आपली सत्ता वाढविली आणि १४८० मध्यें मंगोलांना हुसकावून लावून रशियाचा प्रदेश स्वतंत्र केला. त्यांनी उरल पर्वत व बाल्टिक समुद्रा पर्यंत आपल्या प्रदेशाचा विस्तार केला. अशा रीतीने पंधराव्या शतकाच्या शेवटीं रशियाचें राज्य अस्तित्वांत आलें. मॉस्कोच्या ग्रँड डचूक्सना त्यांची पदवी कमीपणाची वाटूं लागली. चौथ्या इव्हॅनने (Ivan IV "The Terror") १५१७ मध्यें झार ही पदवी घेतली. झार (Czar) हें रोमन सीझरचें (Caesar) अपभ्रष्ट स्वरूप आहे. झार म्हणजें सम्राट्. तेव्हां पासून रशियांत झारशाहीला सुरुवात झाली.

रशियाचे बहुतेक सर्व झार (एक दोन अपवाद वगळल्यास) जुलमी होते. त्यांनी अमर्याद व अनिर्बंध सत्ता वापरली. स्वत:च्या भोवतीं दैवी वलय निर्माण केलें आणि प्रजेला कोणत्याहि प्रकारचें स्वातंत्र्य न देतां स्वत:च्या मर्जीनुसार कारभार केला. रशियन लोकहि इतर युरोपीय लोकांच्या मानाने फार मागासलेले होते. त्यांनाहि स्वातंत्र्याची व हक्कांची कांही कल्पना नव्हती. इंग्लंडांत राजाच्या सत्तेवर मर्यादा पडण्याला प्रारंभ झाला त्या काळीं रशियनांना राज्य म्हणजे काय, याची देखील कल्पना नव्हती. सहाजिकच झारला अशा लोकांवर मनमानेल त्या प्रमाणे सत्ता गाजविणें सोपें गेलें. इसवी सन् १८०० पर्यंत कोणत्याहि प्रकारची सुधारणा करण्याची हालचाल झारांनी केली नाही. पहिला अलेक्झांडर १८०१ मध्यें राजा झाला. तो कांहीसा उदारमतवादी होता. राज्यकारभारांत सुधारणा करण्याची त्याची इच्छा होती. त्याने आपल्या एका दरबारी व्यक्तिकडे (स्पेरेन्स्की) घटनात्मक सुधारणेची योजना करण्याचें काम सोपविलें. त्याने आपली योजना

१८०९ मध्यें सादर केली. त्या योजनेंत सत्ताविभाजनाच्या तत्त्वानुसार ब्रिटिश सांसदीय पद्धतीवर शासनाची व्यवस्था करण्यांत आली होती. पण त्याच सुमाराला नेपोलियनशीं युद्ध सुरूं झाल्यामुळे व स्पेरेन्स्की हा झारच्या मर्जीतून अकस्मात् उतरल्यामुळे ती योजना अमलांत आली नाही.

त्याच्या नंतर पहिला निकोलास झार पदावर आला. तो अतिशय प्रतिगामी होता. त्याने सुधारणावादी प्रवृत्तींचा नायनाट केला. त्याच्यानंतर दुसरा अलेक्झांडर (The Liberator) १८५५ मध्यें सिंहासनावर आला. तो सुधारणावादी होता. त्याने शासनव्यवस्थेंत कांही सुधारणा केल्या. सर्वांना न्याय व स्वातंत्र्य मिळावें अशी त्याची इच्छा होती. त्याच्या सुधारणावादाला विरोध करण्यास एक गट अस्तित्वांत आला. तो निहिलिस्ट (Nihilist) म्हणून ओळखला जातो. निहिलिस्टांनी अनेक गुप्त संस्था स्थापन करून दहशतवादाची शिकवण लोकांना दिली. त्याचें पर्यवसान १ मार्च १८८१ रोजीं झारच्या खुनांत झालें. झारपदावर तिसरा अलेक्झांडर आला व त्याने सर्व सुधारणा आणि क्रांतिकारक चळवळी दडपून टाकल्या. तो अनियंत्रित सत्ताधारी बनला.

विसाव्या शतकाच्या प्रारंभाच्या वेळीं रशियांतील राजकीय परिस्थिति अशी होती : पहिला झार चौथा इव्हॅन याच्या काळापासूनच मधून मधून कांही प्रातिनिधिक सभा स्थापन करण्याचे प्रयत्न झाले. पण ह्या प्रातिनिधिक सभांना ब्रिटिश पार्लमेंट सारखें स्वरूप कधीच प्राप्त झालें नाही. सम्राज्ञी ॲन्, दुसरी कॅथराइन, पहिला अलेक्झांडर व दुसरा अलेक्झांडर यांनी सुधारणा करण्याच्या योजना केल्या, कांही प्रयत्नहि केले, पण प्रत्यक्षांत कांहीच उतरलें नाही. फक्त स्थानिक शासनाच्या क्षेत्रांत कांही सुधारणा होऊं शकल्या. लोकांना बऱ्याच प्रमाणांत स्थानिक शासनांत अधिकार मिळाले. तेहि कांही प्रमाणांत तिसऱ्या अलेक्झांडरने कमी केले. विसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं असलेल्या राजकीय परिस्थितीचें वर्णन एका लेखकाने पुढील प्रमाणे केलें आहे—"तत्त्वतः झार सर्व रशियनांचा सर्वाधिकारी होता. त्याचा शब्द म्हणजे कायदा. चर्च आणि राज्य दोन्ही त्याच्या सत्तेखाली होतीं. झारला शासन कार्यांत सहाय्य करण्यासाठी मंत्री होते, पण ते त्यानेच नेमलेले व त्यालाच जबाबदार असत. मंत्रिमंडळ नव्हतें. सर्व मंत्री एकत्र येऊन विचार विनिमय क्वचितच करीत असत, झारच्या आज्ञे शिवाय त्यांना एकत्र येतां येत नसे . . . तत्त्वतः झारला सर्व सत्ता होती तरी प्रत्यक्ष व्यवहारांत तो फार थोडी वापरू शकत असे. त्याच्या दरबारच्या हातीं खरी सत्ता गेली होती. त्याचा दरबार सर्व युरोपमध्यें कुप्रसिद्ध होता. दैनंदिन कारभार लांचखाऊ व

घमेंडखोर अधिकाऱ्यांच्या हातीं होता. ते अगदी जुनाट पद्धतीने कार्य करीत असत.''[1]

१९०० नंतरच्या घटना :--विसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं राज्यकारभाराची अवस्था अतिशय वाईट होती. झार व त्याचे दरबारी आणि अधिकारी वाटेल त्या पद्धतीने शासन चालवीत होते. तर इकडे लोकहि जास्त जास्त अस्वस्थ बनत चालले होते. १९०४ मध्यें झेम्स्टॉव्ह्‌जनी (स्थानिक शासनाच्या समित्या) घटनात्मक सुधारणांची मागणी करून राष्ट्रीय संसद स्थापावी अशी सूचना केली. याच सुमाराला कांही राजकीय पक्षहि अस्तित्वांत येऊन कार्य करूं लागले होते. हे पक्ष मुख्यतः राजकीय व आर्थिक क्षेत्रांत सुधारणा कराव्या म्हणून प्रयत्न करणाऱ्या आंदोलकांचे होते. ह्या पक्षांत ''रशियन सोशल डेमॉक्रॅटिक लेबर पक्ष'' हा प्रमुख होता. हा १८९८ मध्यें स्थापन झाला होता व कार्ल मार्क्सच्या शिकवणीनुसार कार्य करीत होता. १९०१ मध्यें स्थापन झालेला ''सोशल रेव्होलूशनरी पक्ष'' शेतकऱ्यामध्यें कार्य करीत होता. आणि १९०३ मध्यें संघटित झालेला ''यूनियन ऑफ् लिबरेशन'' हा पक्ष व्यापारी, कारखानदार, मध्यमवर्ग व बुद्धिजीवि वर्ग यांच्या हितासाठी झटत होता. हे सर्व पक्ष कायद्याच्या विरुद्ध स्थापन करण्यांत आले होते. म्हणून त्यांना भूमिगत राहून कार्य करावें लागत असे.

देशांत अशी विस्कळित परिस्थिति असतांना जपानशीं युद्ध सुरू झालें व १९०५ मध्यें जपानने रशियाचा पराभव केला. त्यामुळे झारच्या सत्तेला मोठा हादरा बसला. लोकहि फार नाराज झाले. सर्व वर्ग बंड करतात की काय अशी भीति उत्पन्न झाली. म्हणून झारने १७ ऑक्टोबर १९०५ रोजीं जाहिरनामा काढून लोकांना नागरिक हक्क दिले व एक राज्यव्यापी संसद (State Duma) स्थापन करण्याचें अभिवचनहि दिलें. लोकांची मागणी सांसदीय पद्धतीचें सरकार स्थापन करण्याची होती. त्या प्रमाणे सर्व वर्गांचें प्रतिनिधित्व करील अशी ड्यूमा स्थापन करण्याचें व तिला कायदेमंडळाचे अधिकार देण्याचें व प्रधान मंत्री प्रमुख राहील असें मंत्रिमंडळ स्थापन करण्याचें जाहीर करण्यांत आलें.

स्टेट ड्यूमा :--पहिल्या ड्यूमाचें निवडणूक होऊन अधिवेशन १९०६ मध्यें भरलें. पण ड्यूमाचे बहुतेक सभासद उदारमतवाद व क्रांतिवाद यांकडे झुकणारे असल्यामुळे ती बरखास्त करण्यांत आली. दुसऱ्या ड्यूमाची निवड झाल्या नंतर, त्याच प्रकारचे सभासद निवडून आल्यामुळे, तीहि बरखास्त करण्यांत आली. मग सरकारने निवडणुकीच्या कायद्यांतच बदल केला. जून १९०७ मध्यें

1—Quoted by Ogg and Zink in their ''Modern Foreign Governments'', on PP 797 and 798.

एक अध्यादेश काढून मताधिकार मर्यादित करण्यांत आला. त्या नंतर १९०७ व १९१२ मध्यें दोन डयूमा निवडण्यांत आल्या. या दोन्ही डयूमांत झारला अनुकूल राहतील असे सभासद निवडून आले. म्हणून त्यांना पांच-पांच वर्षें कार्य करतां आलें.

नागरिकांना देण्यांत आलेले हक्क नकलीच ठरले. डयूमाहि पार्लमेंट बनूं शकली नाही. झारची अनिर्बंध सत्ता पूर्ववत् कायम राहिली. त्याचे अधिकार दैवी आहेत असेंच भासवण्यांत येत असे. सांसदीय पद्धतीचें सरकार घटनात्मक मार्गाने रशियांत स्थापन होऊं शकत नाही अशी लोकांची खात्री झाली. हळूहळू लोक क्रांतिवादाकडे झुकूं लागले. अशा परिस्थितींत १९१४ मध्यें रशिया महा-युद्धांत पडला.

महायुद्ध :—रशियाला महायुद्ध फार महागांत पडलें. प्रारंभीं रशियन सैन्याने बऱ्याच लढाया जिंकल्या व सैन्याचें धैर्य चांगलें राहिलें. पण झारचें सर-कार सैन्याला आवश्यक तो अन्नाचा व शस्त्रास्त्रांचा पुरवठा करूं शकलें नाही. रशियन सैन्याचीं शस्त्रें जुनाट होतीं. जर्मनीच्या नव्या शस्त्रांपुढे त्यांचा टिकाव लागत नसे. बाल्टिक समुद्राची नाकेबंदी केल्यामुळे रशिया इतर दोस्त राष्ट्रा-पासून अगदी वेगळा झाला. आर्थिक परिस्थिति अतिशय बिघडली. सैन्यांत बेदिली माजली. सैन्याचा पराभव होऊं लागला. हजारों सैनिक आघाडीवरून परत येऊं लागले. त्यांना कामधंदा नसल्यामुळे त्यांची उपासमार होऊं लागली. सर्वत्र अराजक माजलें. क्रांतीची स्पष्ट चिन्हें दिसूं लागलीं.

एखादा फार मोठा मुत्सद्दीच परिस्थिति काबूंत आणूं शकला असता. झार निकोलास दुसरा याच्या जवळ तितकी मुत्सद्देगिरी नव्हती. त्यांत तो झारिनाच्या (म्हणजे सम्राज्ञीच्या) आहारीं गेला होता. झारिना एका रासपुतीन नांवाच्या स्वैरा-चारी शेतकऱ्याच्या प्रभावा खाली होती. ती त्याच्या तंत्राने चालत असे. झार राज-धानी सोडून दुसरीकडे जाऊन राहिला. इकडे परिस्थिति अगदीच बिघडली. झारच्या कांही मंत्र्यांनी, हितचिंतकांनी व कुटुंबियांनी त्याला धोक्याच्या सूचना दिल्या. पण त्याने कांही ऐकलें नाही. उलट अशा सूचना देणाऱ्यांना पदच्युत केलें व शिक्षा दिल्या. ग्रेगरी रासपुतीनचें वर्चस्व सर्वांनाच चीड आणणारें होतें. शेवटीं स्टेट डयूमाच्या एका कॉंझर्व्हेटिव्ह सभासदाने डिसेंबर १९१६ मध्यें रासपुतीनचा खून केला. रासपुतीनचा खून हा शेवट नसून प्रारंभ होता.

फेब्रुवारीची क्रांति:-झार व झारिना यांचे रासपुतीनच्या खुनाने डोळे उघडले नाहीत. त्यांनी सर्व चळवळी दडपून टाकण्याचा निश्चय केला. फेब्रुवारी १९१७ मध्यें डयूमाचें अधिवेशन भरलें तेव्हां तिला दडपून टाकण्याची तयारी झारने व

त्याच्या अधिकाऱ्यांनी केली होती. ११ मार्च १९१७ रोजीं डयूमाचें अधिवेशन समाप्त करण्यांत आल्याचा हुकूम झारने काढला. पण डयूमाने त्याकडे लक्ष न देतां आपली बैठक एका राजवाडयांत भरविली. पेट्रोग्राड मधील कामगारांनी संप मोर्चे काढले होते. त्या कामगारांना मार्गदर्शन करण्याचा प्रयत्न डयूमाने केला. डयूमाच्या सभासदांनाहि कम्युनिस्टांच्या हातीं सत्ता जाणें नको होतें. म्हणून क्रांतिकारकांना आपल्या ताब्यांत घेण्याचा डयूमाने प्रयत्न केला. डयूमाने झारच्या अधिकाऱ्यांशीं बोलणीं करून समेट घडवून आणण्याचा प्रयत्न केला. पण प्रतिगामी प्रवृत्तीच्या अधिकाऱ्यांनी तें मानलें नाही. पेट्रोग्राड शहरांत असलेल्या सैनिकांच्या तुकडीला कामगारांची बंडाळी मोडण्यासाठी पाठविण्यांत आलें. पण सैनिक मोर्चेवाल्या कामगारांनाच सामिल झालें. आणि शहराचा ताबा क्रांतिकारकांच्या हातीं गेला. त्यांनी लगेच तुरुंगांवर चढाई करून ते फोडले व सर्व कैद्यांना मुक्त केलें. कैदीहि त्यांना मिळाले. मंत्र्यांना व अधिकाऱ्यांना कैद करण्यांत आलें. कांहींना लोकांनी ठार केलें. पेट्रोग्राम सोव्हिएट[1] स्थापन करण्यांत आलें. १५ मार्च रोजीं झारला राज्यत्याग करण्यास भाग पाडण्यांत आलें. त्याला व त्याच्या कुटुंबियांना कैद केलें गेलें. पुढे सर्वांना उरल येथे १८ जुलै १९१८ रोजीं कम्युनिस्टांनी ठार केलें. पेट्रोग्राम सोव्हिएटच्या हातीं सत्ता जाऊं नये म्हणून डयूमाने एक तात्पुरतें सरकार स्थापन केलें. प्रारंभीं प्रिन्सलोव्ह व जुलै पासून केरेन्स्की हे तात्पुरत्या सरकारचे प्रमुख बनले.

ऑक्टोबरचा क्रांति :–तात्पुरत्या सरकारला अमेरिका व इतर पश्चिम युरोपीय राष्ट्राची तावडतोव मान्यता मिळाली. पार्लमेंटरी पद्धतीनुसार कारभार करण्याचें तात्पुरत्या सरकारने ठरविलें. पण प्रारंभा पासूनच या सरकारला अनेक अडचणींना तोंड द्यावें लागलें. १७ फेब्रुवारी १९१७ रोजीं स्थापन झालेलें पेट्रोग्राड सोव्हिएट सरकारचें मुख्य विरोधक बनले. त्या सोव्हिएटच्या धर्तीवर देशांत अनेक सोव्हियटें स्थापन करण्यांत आलीं. सैन्यांत देखील सोव्हियटांची स्थापना झाली. तिकडे आघाडीवरील रशियन सैन्य हजारोंच्या संख्येने परत येतच होतें. आर्थिक परिस्थिति अतिशय बिघडली होती. सांसदीय पद्धतीच्या सरकारला ती सुधारणें शक्य नाही असा प्रचार सोव्हियट पुढाऱ्यांनी सुरू केला. लोकांना तें खरें वाटूं लागलें. सोव्हियटांचा ताबा सोशल डेमॉक्रॅट पक्षांतील बोल्शेव्हिक[2] गटाकडे गेला

१–सोव्हिएट संबंधीं माहिती पुढील प्रकरणांत देण्यांत आली आहे.

२–सोशल डेमॉक्रॅटिक पक्षांत एक जहाल गट होता; त्याला बोल्शेव्हिक व एक मवाळ गट होता त्याला मेन्शेव्हिक अशीं नांवें पडलीं होतीं. बोल्शेव्हिक म्हणजे बहुसंख्य व मेन्शेव्हिक म्हणजे अल्पसंख्य. बोल्शेव्हिकांनाच पुढे कम्युनिस्ट हें नांव मिळालें.

होता. त्या गटाने कार्ल मार्क्सच्या शिकवणी प्रमाणे सर्व तयारी केली होती. परिस्थिति इतकी बिकट झाली की तात्पुरत्या सरकारला पेट्रोग्राड सोव्हिएटचे पांच प्रतिनिधि मंत्रिमंडळांत घेणें भाग पडलें. त्यामुळे परिस्थिति न सुधारता आणखी बिकट झाली. खुद्द मंत्रिमंडळांतच फूट पडली. सरकार खिळखिळें झालें. एका धक्क्याने सरकार कोलमडेल अशी परिस्थिति निर्माण झाली. बोल्शेव्हिकांचे पुढारी लेनिन व ट्रॉट्स्की याचीच वाट पाहात होते. फेब्रुवारीच्या क्रांति नंतर लेनिन व ट्राट्स्की रशियांत आले होते व त्यांनी प्रचाराचा धडाका सुरूं केला होता.

ऑक्टोबरच्या शेवटीं बोल्शेव्हिकांना हवी ती संधी मिळाली. दुसऱ्या ऑल्-रशियन काँग्रेस ऑफ् सोव्हिएट्चें अधिवेशन पेट्रोग्राड मध्यें भरणार होतें. अधिवेशनाच्या आदल्या रात्रीं बोल्शेव्हिकांनी राजवाडा, व सरकारी इमारती आपल्या ताब्यांत घेतल्या. केरेन्स्की खेरीज करून सर्व मंत्र्यांना कैद करण्यांत आलें. अशा रीतीने शहराचा तावा घेतल्या नंतर काँग्रेसला ताब्यांत आणणें कठीण नव्हतें. विरोधी सभासद अधिवेशनाला हजरच राहिले नाहीत. उपस्थित असलेल्या सभासदांनी बोल्शेव्हिकांच्या कृत्याला मान्यता दिली, सर्व अधिकार आपल्याकडे घेऊन तात्पुरत्या सरकारला बडतर्फ केलें व रशियन समाजवादी गणराज्याची घोषणा केली. कम्युनिस्टांच्या हातीं सर्व सत्ता आली.

सत्तेचें दृढीकरण :--सत्ता हस्तगत करणें सोपें असतें, पण ती टिकविणें फार कठीण असतें. या गोष्टीची जाणीव बोल्शेव्हिक पुढाऱ्यांना होती. ट्रॉट्स्कीने पेट्रोग्राड सोव्हिएट पुढे भाषण करतांना स्पष्टपणें सांगितलें, "आम्ही सत्ता हस्तगत करूं शकतों हें आपण दाखविलें आहे. आता ती आम्ही टिकवूं शकतो हें आपण दाखविलें पाहिजे. म्हणून तुम्ही निर्घृण अशा लढाईला तयार व्हा." आणि त्यांनी हें खरें करून दाखविलें. मगोल लोकांच्या क्रूरपणाने त्यांनी आपल्याला नको असलेल्या लोकांचें दमन केलें. हजारोंची हत्या केली. कित्येकांना तुरुंगांत टाकलें. सरदार--जागिरदार, जमिनदार, झारचे अधिकारी, व बुद्धिवादी वर्ग यांचा नायनाट केला. १९१७ ते १९२१ हा काळ वॉर कम्युनिझम्चा काळ म्हणून ओळखला जातो. या काळांत त्यांनी जुनें सर्व नष्ट करून टाकलें. प्रत्येक गोष्टी विरुद्ध त्यांनी युद्ध पुकारलें.

प्रारंभींचा क्रांतीचा भर ओसरल्या नंतर सर्व स्थिर स्थावर करून नवी घडी बसविणें आवश्यक होतें. कम्युनिस्टांना नवा समाज व नवें राज्य निर्माण करावयाचें होतें. क्रांति नंतर सत्ता हातीं येताच सर्व प्रथम कम्युनिस्टांनी जर्मनीशीं ब्रेस्ट-लिटॉव्हस्क येथे मार्च १९१८ मध्यें तह केला. हा तह रशियाला अपमानास्पद होता. रशियाचा बराच प्रदेश त्यामुळे तोडला गेला. पण युद्ध बंद

करणें आवश्यक होतें. मध्य युरोपीय सत्तांनी रशियांत हस्तक्षेप करण्याचा प्रयत्न केला, यादवी माजली, व इतर अनेक आपत्ति आल्या. त्या सर्वांना तोंड द्यावें लागलें. शेवटीं वॉर कम्पुनिझमचा काळ संपला. त्या नंतर १९२१ ते १९२७ हा काळ न्यू इकॉनॉमिक पॉलिसीचा (NEP) काळ म्हणून ओळखला जातो. या काळांत समाजवादाशीं विसंगत अशा अनेक गोष्टी कराव्या लागल्या. परकीय भांडवल मागवावें लागलें, खाजगी मालकीचे उद्योग धंदे सुरू करण्याला परवानगी द्यावी लागली. अर्थात् हें सर्व तात्पुरतें होतें. १९२४ मध्यें लेलिनचा मृत्यु झाला. त्या नंतर तीन वर्षें ट्रॉट्स्की व स्टॅलिन यांच्या दरम्यान सत्तेसाठी स्पर्धा झाली. शेवटीं स्टॅलिनचा जय झाला व ट्राट्स्कीला रशियांतून हद्दपार करण्यांत आलें. स्टॅलिन सर्वाधिकारी बनला. त्याने १९२८ पासून पंचवार्षिक योजनांच्या कार्यक्रमाला सुरुवात केली. व एका पाठोपाठ एक पंचवार्षिक योजना आंखून व यशस्वीपणें त्या अमलांत आणून रशियाला औद्योगिक क्षेत्रांत आघाडीवर आणलें.

रशियाचीं संविधानें

१९१८ मध्यें पहिलें संविधान तयार करण्यांत आलें. हें संविधान रशिया म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या प्रदेशासाठीच होतें. त्यावेळीं संघराज अस्तित्वांत आलें नव्हतें. कम्युनिस्ट पक्षाच्या केंद्रीय कार्यकारी समितीने संविधान तयार करण्यासाठी एक समिति नेमली. स्टॅलिन व बुखारिन हे समितीचे प्रमुख सभासद होते. या समितीने तयार केलेला आराखडा पांचव्या ऑल-रशियन कॉंग्रेस ऑफ् सोव्हिएट्सने मान्य केला व जुलै १९१८ मध्यें रशियाचा मूलभूत कायदा म्हणून तें संविधान लागूं करण्यांत आलें. हें संविधान मुख्यतः क्रांति नंतर काढण्यांत आलेल्या अनेक वटहुकुमांवर आधारलेलें होतें. पण त्यांत नव्या गोष्टीहि होत्या. पश्चिमी राष्ट्रांत प्रचलित असलेलें नागरिक स्वातंत्र्य नष्ट करण्यांत आलें. खाजगी मालकी नाहीशी केली. चर्चला बंदी करण्यांत आली. शिक्षणांतून धार्मिक भाग काढून टाकण्यांत आला. सर्व अर्थव्यवस्थेवर सरकारचें कडक नियंत्रण ठेवण्यांत आलें. रशियांतर्गत निरनिराळ्या लोकसमुदायांचे स्वायत्त प्रदेश तयार करून त्यांना सांघिक पद्धतीने एका सूत्रांत गोवण्यांत आलें. अर्थात् हें खऱ्या अर्थाने संघराज्य नव्हतें.

१९२४ चें संविधान :—क्रांति नंतर कम्युनिस्ट पुढाऱ्यांचें झारच्या राज्यांतील अरशियन लोकां विषयीं सहानुभूतीचें व उदारपणाचें धोरण होतें. त्यांना जबरदस्तीने रशियन संघराज्यांत आणण्याची त्यांची इच्छा नव्हती. म्हणून १९१८ मध्यें केलेलें संविधान फक्त रशियन प्रदेशाला लागू होतें. रशियाच्या

सभोंवताली श्वेत रशिया, युक्रेन, ट्रान्सकॉकेशिया, बुखारा व पूर्व सायबेरिया या प्रदेशांत नवीं राज्यें उदयाला आलीं. त्यांनी रशियन धर्तीवर सोव्हिएट पद्धतीचीं शासनव्यवस्था अमलांत आणली. रशियाचा व या राज्यांचा कम्युनिस्ट पक्षाच्या द्वारें संबंध होताच. पुढे १९२२ मध्यें या राज्यांत व रशियांत एक करार झाला व त्या करारानुसार श्वेत रशिया, युक्रेन, आणि ट्रान्सकॉकेशिया यांचा व रशियाचा मिळून एक संघ स्थापन झाला. ह्या संघाचें संविधान जुलै १९२३ मध्यें संघाच्या केंद्रीय कार्यकारी समितीने तयार केलें. तें संविधान जानेवारी १९२४ पासून अमलांत आलें.

हें संविधान अतिशय संक्षिप्त होतें. ह्या संविधानाने प्रथमच सोव्हिएट समाजवादी गणराज्यांचें संघराज्य स्थापन झालें. एक केंद्र सरकार स्थापन करण्यांत यूनिअन काँग्रेस ऑफ् सोव्हिएट्स, सेंट्रल एक्झिक्यूटिव्ह कमिटी, प्रेसिडियम्, कौन्सिल ऑफ् पीपल्स्, कमिसार्स इत्यादि विभाग होते.

१९३६ चें स्टॅलिन संविधान :–१९३४ च्या अखेरीला सोव्हिएट संघराज्याची चांगलीच प्रगति झाली होती. पहिली पंचवार्षिक योजना यशस्वीरीत्या पूर्ण होऊन दुसरी सुरू झाली होती. इतर बाबतींतहि स्थैर्य प्राप्त झालें होतें. बदललेल्या परिस्थिति प्रमाणे नवें संविधान तयार करावें असें स्टॅलिननें ठरविलें. सातव्या ऑल्–यूनियन काँग्रेसने फेब्रुवारी १९३५ मध्यें या गोष्टीला तत्त्वतः मान्यता दिली. अखिल संघराज्याच्या केंद्रीय कार्यकारी समितीनें संविधान तयार करण्या साठी ३१ सभासदांची एक समिति नेमली. स्टॅलिन ह्या समितीचा अध्यक्ष होता. ह्या समितीने एका वर्षाहून अधिक काळ गुप्त रीतीने कामकाज करून जून १९३६ मध्यें एक आराखडा केंद्रीय कार्यकारी समितीच्या प्रेसिडेयमपुढे ठेवला. केंद्रीय समितीने अखिल संघराज्याच्या काँग्रेसचें अधिवेशन, आराखड्याचा विचार करण्या साठी, बोलावण्याचें ठरविलें. दरम्यान त्या आराखड्याच्या सहा कोटि प्रति छापण्यांत आल्या व लोकांत वाटण्यांत आल्या. दहा हजार वर्तमानपत्रांतून तो आराखडा प्रसिद्ध करण्यांत आला. ५,२७,००० सभा आराखड्याची चर्चा करण्यासाठी भरविण्यांत आल्या. लोकांकडून १,५४,००० दुरुस्त्या सुचविण्यांत आल्या. नोव्हेंबर १९३६ मध्यें आठव्या अखिल संघराज्याच्या काँग्रेसनें, मूळ आराखड्यांत ४३ दुरुस्त्या करून, तें संविधान मंजूर केलें.[1] आजहि तेंच संविधान अमलांत आहे. स्टॅलिनचा त्यांत पुढाकार होता, किंबहुना त्याने एकट्यानेच तें तयार केलें होतें, म्हणून ह्या संविधानाला स्टॅलिन संविधान असें म्हणतात. याच संविधानाचा आपल्याला अभ्यास करावयाचा आहे.

१—हें सर्व आंकेड ऑग् आणि झिंक यांच्या 'मॉडर्न फॉरेन् गव्हर्नमेंट्स' या पुस्कांतून घेतले आहेत. पृष्ठ ८४१

२ : : : कांही मूलभूत कल्पना

सोव्हिएट संघराज्याच्या संविधानाची व शासनपद्धतीची चर्चा करण्यापूर्वी कम्युनिस्टांच्या राज्य व समाज विषयक कल्पनांची माहिती करून घेणें आवश्यक आहे. त्यांच्या कल्पना आपल्या कल्पनांहून अगदी भिन्न आहेत. त्यांच्या सर्व कल्पनांचा विचार करण्याचें हें स्थळ नव्हे. संविधानाच्या अभ्यासाला आवश्यक तेवढ्याच कल्पनांचा विचार येथे करावयाचा आहे. सोव्हिएट पुढाऱ्यांच्या सर्व कल्पना मार्क्स तत्त्वज्ञानावर आधारलेल्या आहेत. त्यांत लेनिन व स्टॅलिन यांनी आवश्यकतेनुसार बदल केला आहे. पण मूलभूत कल्पना मार्क्सच्याच आहेत

राज्यविषयक कल्पना

मार्क्सने राज्य ही एक आपत्ति आहे असें म्हंटलें आहे. त्याच्या मतें कांही थोड्या लोकांनी बहुसंख्यांचें (म्हणजे कामगारांचें) शोषण करण्यासाठी निर्माण केलेली ती एक यंत्रणा आहे. समाजाच्या प्रारंभा पासून राज्य अस्तित्वांत नव्हतें. समाज चांगल्या अवस्थेंत होता. पुढे समाजांत वर्ग निर्माण झाले. खाजगी मालमत्ता अस्तित्वांत आली. उत्पादन व वितरण यांचे प्रश्न उत्पन्न झाले. म्हणून हितसंबंधी लोकांनी आपली सत्ता प्रस्थापित करून राज्य निर्माण केलें.[1] ज्या वर्गाच्या हातीं मालमत्ता होती त्याच वर्गाच्या हातीं सत्ता गेली. या लहानशा वर्गाने सत्तेच्या बळावर मोठ्या वर्गाचें शोषण करायला प्रारंभ केला. राज्याची निर्मितीच वर्गभेदावर आधारलेली, व ते कायम राखण्यासाठी झालेली असल्यामुळे राज्याकडून दडपशाही शिवाय दुसरें कांहीहि कार्य होत नाही. म्हणून असलें राज्य नष्ट करणें आवश्यक आहे.

मार्क्सच्या सिद्धांता प्रमाणे पूर्ण साम्यवाद स्थापन झाल्या नंतर राज्य आपोआप विरून जाईल. पूर्ण साम्यवाद स्थापन झाल्या नंतर समाजांत वर्गच राहणार

1—Julian Towster : Political Power in the U. S. S. R. Pages 5-7

A. Y. Vishinski याच्या 'The Law of the Soviet Union' या ग्रंथांत या प्रश्ना संबंधी अतिशय विस्ताराने विवेचन करण्यांत आलें आहे. पृष्ठें १ ते ७५.

नाहीत, त्यामुळे त्यांच्यांत कलहहि होणार नाहीत, मग राज्याची आवश्यकताच उरणार नाही. लोक स्वतःच आपल्यावर शासन करतील. पण ही अंतिम अवस्था प्राप्त होण्या पूर्वीचा क्रांति नंतरचा जो काळ राहील तो संक्रमण काल मानला पाहिजे. या काळांत कामगारवर्गाची सर्वाधिकारी सत्ता (Dictatorship of the Proletariat) स्थापन करावी लागेल. या संक्रमणकाळांत राज्य राहील. पण तें वर्गभेद टिकविण्यासाठी नव्हे तर तो नष्ट करण्या साठी. सत्तेच्या बळावर वर्गभेद नाहीसा करून वर्गविहीन समाज अस्तित्वांत आणल्या नंतर आपोआपच राज्य नष्ट होईल. हा संक्रमणकाल किती मोठा राहील हें मार्क्सने स्पष्ट केलें नाही. त्यामुळे पुढील कम्युनिस्ट नेत्यांची सोय झाली आहे. तो कितीहि वाढविला जाऊं शकतो.

स्टॅलिनने वेळोवेळीं जे विचार व्यक्त केले आहेत त्या वरून राज्य लवकर नष्ट होणार नाही असें वाटतें. किंबहुना तें कधी काळीं नष्ट होईल किंवा नाही याची शंका वाटते. १९३० मध्यें स्टॅलिनने सांगितलें, "राज्य नष्ट व्हावें याच मताचे आम्ही आहोंत. पण त्याच बरोबर कामगारांची सत्ता वाढवून पूर्वी कधी नव्हती अशी हुकुमशाही स्थापन करण्याच्या बाजूचेहि आहोंत. कारण कामगारांची सत्ता वाढविण्यानेच राज्य नष्ट होण्याच्या मार्गाला लागेल." असें सांगून त्याने 'हें मत मार्क्सच्या मताच्या विरुद्ध नाही काय?' असा प्रश्न विचारला आहे व 'होय' असें स्वतःच उत्तर देऊन 'हाच मार्क्सचा विरोध-विकासवाद आहे' असें त्याचें समर्थन केलें आहे.[1] १९३३ मध्येंहि स्टॅलिनने असेंच मत व्यक्त केलें आहे. १९३९ मध्यें तर पूर्ण साम्यवाद प्रस्थापित होऊन वर्गभेद नाहींसा झाला तरी कामगारांचें राज्य राहील असें त्याने सांगितलें. कारण भोवतालीं जो पर्यंत भांडवलशाही राष्ट्रांचा गराडा आहे तो पर्यंत कामगारांना आपलें संरक्षण करण्या साठी राज्य टिकवून ठेवणें आवश्यक आहे. भोवतालचीं भांडवलशाही राज्यें जाऊन त्यांच्या जागीं समाजवादी राज्यें स्थापन झाल्यास मात्र राज्य नष्ट होईल.[2]

या प्रमाणे सोव्हिएट पुढाऱ्यांची राज्यविषयक कल्पना आहे. सोव्हिएट संघ-राज्यांत अद्याप पूर्ण साम्यवाद स्थापन झाला नाही. तिथे सध्या क्रांति नंतरच्या संक्रमणकालाची अवस्था आहे. क्रांति झाल्याला चाळीस वर्षे लोटलीं. अद्याप संक्रमण काळच चालू आहे. इतरांना हें संशयास्पद वाटतें. त्यांना मात्र स्वाभाविक आहे असेंच वाटतें.

१—ज्यूलियन टाउरटरचें पूर्वोक्त पुस्तक. पृष्ठ १३
व्हिशिन्स्कीचें पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ ४०

२—टाउस्टर : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ १४

लोकशाही विषयीं विचार

कम्युनिस्टांचे लोकशाही विषयींचे विचारहि आपल्या विचारसरणीशीं जुळणारे नाहीत. त्यांच्या मतें सांसदीय किंवा इतर प्रकारच्या पाश्चिमात्य देशांत रूढ असलेल्या लोकशाह्या खऱ्या लोकशाह्या नव्हेत. त्यांचा उल्लेख भांडवलदारी लोकशाही किंवा ऐतखाऊंची लोकशाही (Bourgeois Democracy) असा करण्यांत येतो. पार्लमेंट मध्यें कामगारांना आपले प्रतिनिधि पाठवतां येत नाहीत. आणि हीं पार्लमेंटें खऱ्या अर्थाने कांही कार्य करीत नाहीत. त्यांच्या मताधिकारालाहि कांही अर्थ नाही. कोणत्याहि पाश्चिमात्य लोकशाही राज्याकडे पाहिल्यास असेंच दिसतें की खरें कार्य पार्लमेंटमध्यें होत नाही. दुसरीकडेच कुठेतरी निर्णय घेतले जातात व निरनिराळीं खातीं व अधिकारी ते अमलांत आणतात. पार्लमेंटमध्यें नुसती बडबड करण्यांत येते.[1] अशा सरकारला लोकशाही सरकार म्हणतां येणार नाही. 'सोव्हिएट लोकशाही अशा लोकशाही पेक्षा लाखपटीने श्रेष्ठ दर्जाची आहे,' असें लेनिनने म्हंटलें आहे.[2]

कायद्या संबंधीं विचार

राज्य आणि कायदा यांचा अतिशय घनिष्ठ संबंध आहे असें सोव्हिएट पुढाऱ्यांचें मत आहे. क्रांति नंतरच्या काळांत कायद्याची अत्यंत आवश्यकता आहे असें लेनिननें सांगितलें होतें. लोक एकदमच कायद्या शिवाय चांगलें वागूं लागतील असें मानतां येत नाही असें लेनिन म्हणाला होता. त्या काळांतील त्यांची कायद्याची कल्पना इतर देशांतील तत्संबंधींच्या कल्पनाहून वेगळी नव्हती. समाजवाद थोडासा स्थिर झाल्या नंतर मात्र त्यांनी कायद्याची वेगळी व्याख्या केली. सध्या त्यांची व्याख्या अशी आहे.

'समाजवाद प्रस्थापित झाल्या काळापासून तों साम्यवाद अस्तित्वांत येई पर्यंतच्या काळांत कायदा म्हणजे वर्तणुकीचे नियम जे कामगारांच्या सत्तेने कायद्याच्या स्वरूपांत प्रस्थापित केले आहेत, ज्यांचें मत म्हणजे सर्व सोव्हिएट लोकांचें मत असतें, ज्यांचें नेतृत्व साम्यवादी पक्षाकडे आहे. आणि ज्या नियमांचा उद्देश समाजवादाचा विकास करून साम्यवाद अस्तित्वांत आणण्याचा व त्याचें संरक्षण करण्याचा असतो.'[3]

१—व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक. पृष्ठें ४२, ४३ व ७२

२— ,, ,, पृष्ट ४३

३–टाउस्टर : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ १६

याचा अर्थ असा की समाजवादाला पोषक असेच नियम कायदा बनूं शकतात. जें समाजवादाला घातक असेल तें स्वाभाविक व नैसर्गिक रीत्या योग्य असलें तरी कायदा होऊं शकत नाही. कम्युनिस्ट विचारसरणींत नैसर्गिक कायदा व नैसर्गिक न्याय या कल्पनांना जागा नाही. त्यांच्या मतें कायदा कामगार वर्गाच्या हितसंबंधांचें रक्षण करतो. भांडवलदारा पासून त्यांचें संरक्षण करतो. हें कार्य करण्यासाठी जें करावें लागेल तें न्याय्य ज्याच्या द्वारें करता येईल तो कायदा.

सोव्हिएट विचारसरणी प्रमाणें कायद्याचे सार्वजनिक व खाजगी असे विभाग पडत नाहीत. कारण व्यक्तीला समाजा पासून वेगळें, खाजगी असें कांहीं नाही. म्हणून कायद्याचे भाग पडत नाहीत. सर्वत्र एकच कायदा–त्या प्रमाणेंच कायदा व्यक्तीला हक्क देतो तसेंच कांही कर्तव्येंहि लादतो. कर्तव्या शिवाय हक्क मिळत नाहीत हें सूत्र तिथे कायद्यानेच अमलांत आणलें आहे. 'जो काम करीत नाही तो जेवीत नाही.' असें सूत्रच आहे.

अशा प्रकारें कम्युनिस्ट विचार प्रणालीनुसार कायद्याचें स्वरूप, त्याचें कार्य व त्याचा उद्देश आपल्याला परिचित असलेल्या कल्पनेहून भिन्न आहे. बदलत्या परिस्थितीनुसार त्यांची कायद्याची व्याख्या देखील बदलते.

समाजविषयक विचार

सोव्हिएट पुढाऱ्यांना मार्क्सच्या कल्पनेंतील वर्गविहीन समाज निर्माण करावयाचा आहे. वर्गभेदावर असलेले आजचे समाज केव्हां तरी नष्ट होणार व त्यांच्या जागीं वर्गविहीन समाज अस्तित्वांत येणार असें भाकित मार्क्सने केलें आहे. त्यानुसारच साम्यवादी समाज अस्तित्वांत आणण्याचें ध्येय सोव्हिएट पुढाऱ्यांनी आपल्यापुढे ठेवलें आहे. असा समाज निर्माण करण्यासाठी वर्गभेदाला पोषक असें राज्य नष्ट करून त्याच्या जागीं कामगार वर्गाची हुकुमशाही स्थापन करावी व सक्तीने वर्गभेद नष्ट करावेत असें मार्क्सने सांगितलें आहे. कुणाचेंहि शोषक होणार नाही असा साम्यवादावर आधारलेला वर्गरहित समाज निर्माण केल्यास कामगारांची हुकुमशाही नष्ट होईल. आणि वर्गरहित राज्यविहीन समाज अस्तित्वांत येईल.

सोव्हिएट पुढाऱ्यांचें हेंच ध्येय आहे. त्या प्रमाणें त्यांनी प्रयत्न सुरू केला आहे. क्रांति नंतर सर्व जुने वर्ग त्यांनी नष्ट केले व कामगारांची हुकुमशाही स्थापन केली. पण सर्वांत महत्वाची गोष्ट म्हणजें आर्थिक समता. ती प्रस्थापित करण्याला अद्याप सोव्हिएट पुढाऱ्यांना यश मिळालें नाही. 'आम्ही निर्माण

केलेला समाज सोव्हिएट समाजवादी समाज आहे असें म्हणतां येईल, अद्याप तो पूर्णपणें निर्माण झाला नाही, पण त्याचा पाया मात्र समाजवादी आहे. अद्याप आम्हांला 'प्रत्येकाकडून त्याच्या योग्यतेनुसार व प्रत्येकाला त्याच्या गरजेनुसार' हें तत्त्व अमलांत आणता येत नाही. त्यामुळे सध्या 'प्रत्येकाकडून त्याच्या योग्यतेनुसार व प्रत्येकाला त्याच्या कार्यानुसार' हें तत्त्वच स्वीकारावें लागलें आहे.[१] असें स्टॅलिनने म्हंटलें आहे तें आजहि खरें आहे.

प्रत्येकाला त्याच्या कामा प्रमाणें वेतन देण्याचें तत्त्व स्वीकारल्यामुळे वेतनांत समता निर्माण होणें शक्यच नाही. क्रांतीच्या काळांतील वेतनाच्या समतेची घोषणा सध्या तरी फोलच ठरली आहे कोणत्याहि प्रकारचें काम करणाऱ्याला सारखेंच वेतन देण्यांत येईल असें त्यावेळीं सोव्हिएट पुढाऱ्यांनी जाहीर केलें होतें. मात्र प्रत्यक्षांत त्यांना तें उतरवतां आलें नाही. निरनिराळ्या प्रकारच्या कामगारांच्या वेतनांत पुष्कळच तफावत आहे. तसेच वर्ग सुद्धा पूर्णपणें नष्ट झाले नाहीत. कामगार वर्ग, शेतकरी वर्ग व त्यांच्या जोडीलाच बुद्धिजीवि वर्ग असे तीन वर्ग सोव्हिएट समाजांत अस्तित्वांत आहेत असें स्टॅलिननेच १९३६ मध्यें सांगितलें होतें. तें आजहि खरें आहे. मात्र हे वर्ग एकमेकाचे शोषण करीत नाहीत, अशीहि पुस्ती त्याने जोडली आहे.

खाजगी मालमत्ता मात्र बऱ्याच प्रमाणांत नष्ट करण्यांत आली आहे. उद्योगधंद्यांचें राष्ट्रीयीकरण झालें आहे. शेती सामुदायिक रीत्या किंवा सरकारी रीत्या करण्यांत येते. प्रत्येक व्यक्तीला राहतें घर, घराभोवतालीं असलेली थोडी जमीन, एक गाय, एक वासरूं, व इतर थोडी मालमत्ता बाळगण्याचा हक्क आहे. लहान लहान उद्योगधंदेहि करता येतात. मात्र दुसऱ्याच्या श्रमावर पैसा कमावता येत नाही. स्वतःच सर्व काम केलें पाहिजे.

अशी सामाजिक व आर्थिक परिस्थिति सध्या अस्तित्वांत आहे. म्हणजे पूर्ण साम्यवाद अद्याप प्रस्थापित व्हायचा आहे. सोव्हिएट समाज साम्यवादाच्या मार्गावर आहे. अद्याप तें ध्येय हस्तगत झालें नाही.

सोव्हिएट म्हणजे काय ?

सोव्हिएट (**Soviet**) ह्या रशियन शब्दाचा अर्थ कौन्सिल असा आहे. पार्लमेंट किंवा तशाच प्रकारच्या संस्थांच्या हातीं सत्ता न देतां निरनिराळ्या व्यवसायांतील व उद्योगधंद्यांतील लोकांचीं कौन्सिलें स्थापन करावीं व त्यांच्याकडे सत्ता

१–व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ ७६

द्यावी असे विचार एकोणिसाव्या शतकाच्या प्रारंभीं इंग्लंडांत रॉबर्ट ओवनच्या एका अनुयायाने मांडले होते. तीच कल्पना रशियन सोव्हिएटच्या मुळाशीं आहे. रशियांत ही कल्पना कुणी प्रसृत केली व गुप्त रीतीने सोव्हिएट्स अस्तिवांत होतीं कां नाही याची माहिती नाही. पहिलें सोव्हिएट १९०५ मध्यें स्थापन झालें. सेंट पीटर्सबर्गमध्यें कामगारांनी संप चालविण्यासाठी एक मंडळ नेमलें तेंच पहिलें सोव्हिएट. त्या सोव्हिएटचें धोरण आक्रमक स्वरूपाचें होतें म्हणून रशियांत सर्व सोव्हिएट्स तशाच प्रकारचीं बनलीं. झारने १९०५ च्या सोविएटचें दमन केलें. त्यानंतर १९१७ पर्यंत त्यांचें नांव ऐकण्यांत आलें नाही. १९१७ मध्यें पेट्रोग्राड शहरीं प्रथम व नंतर सर्वत्र सोव्हिएट्सची स्थापना झाली. लेनिन प्रभृति बोल्शेव्हिक पुढाऱ्यांच्या हीं मंडळें आयतींच हातीं लागलीं. त्यांनी क्रांतिसाठी सोव्हिएट्सचा भरपूर उपयोग करून घेतला. 'सर्व सत्ता सोव्हिएट्सला' अशी त्यांची घोषणा होती. ऑक्टोवर क्रांति नंतर सत्ता सोव्हिएट्सना मिळाली.

प्रत्येक गांवांत, फॅक्टरीत व सैन्यांत सोव्हिएट्स स्थापन करण्यांत आलीं. प्रत्येक सोव्हिएटने आपल्या क्षेत्रांतील व्यवस्था पाहायाची असे. या सोव्हिएट्सवर डिस्ट्रिक्ट सोव्हिएट्स, त्यांच्यावर प्रादेशिक सोव्हिएट्स, त्यांच्यावर स्वायत्त घटक-राज्यांचे सोव्हिएट्स व सर्वांत शेवटीं ऑल-यूनियन ऑफ सोव्हिएट्स अशी पिरॅमिड सारखी रचना करण्यांत आली. त्यांच्याकडे शासनाचे अधिकार देण्यांत आले. १९३६ चें स्टॅलिन संविधान अमलांत येई पर्यंत सोव्हिएट्सना बरेच अधिकार होते. त्यानंतर त्यांचे अधिकार कमी झाले. संघराज्याच्या पार्लमेंटला 'सुप्रिम सोव्हिएट' हें नांव देण्यांत आलें असलें तरी तें सोव्हिएट्सचें प्रतिनिधित्व करीत नाही. इतर देशांतल्या प्रमाणे लोकांनी निवडून दिलेले प्रतिनिधीच सुप्रिम सोव्हिएटमध्यें बसतात. तरी सोव्हिएट्सना, निदान सोव्हिएट या शब्दाला तरी रशियांत अजूनहि महत्व आहे.

संविधान विषयक दृष्टिकोन

सोव्हिएट नेते व कायदेपंडित यांचा संविधानविषयक दृष्टिकोन इतर देशांतील लोकांच्या दृष्टिकोनाहून वेगळा आहे. इतर देशांत संविधान सामान्यतः आदर्शवादावर आधारलेलें असतें. 'नागरिकांना अमुक अमुक हक्क राहतील' अशा भाषेंत संविधान लिहिलेलें असतें. सोव्हिएट नेत्यांच्या दृष्टीने हें चूक आहे. त्यांच्या मतें संविधान वास्तवावर आधारलेलें असलें पाहिजे. समाजांत जें प्रत्यक्ष आहे तें संविधानांत ग्रथित केलें पाहिजे. 'नागरिकांना अमुक हक्क आहे' अशा भाषेंत तें व्यक्त केलें पाहिजे. संविधान म्हणजे कार्यक्रम नव्हे, जो पुढे अमलांत

आणावयाचा असतो. संविधान म्हणजे साध्य केलेल्या गोष्टींचा आलेख, जिंकलेला प्रदेश. एखाद्या समाजाने जें कार्य केलें असेल जी प्रगति केली असेल तें सर्व त्यांत दिसलें पाहिजे. समाजांतील वास्तविक परिस्थिति व संविधान यांत अंतर पडल्यास संविधानाला काल्पनिक समजावें लागेल.[१]

संविधानांत देशाच्या प्रगतीचें प्रतिबिंब पडलें पाहिजे. जसजशी प्रगति होईल तसतसा संविधानांत बदल होत गेला पाहिजे. याच धोरणाने रशियाचीं तिन्ही संविधानें तयार करण्यांत आलीं. १९३६ मध्यें रशियांत समाजवाद प्रस्थापित झाला होता म्हणून संविधानाला 'समाजवादी' हें विशेषण लावण्यांत आलें. समाजांतील लहान सहान बदल संविधानांत दुरुस्त्या करून किंवा कायदे करून दाखविले पाहिजेत. एकूण संविधान अद्यावत् राहिलें पाहिजे.

सोव्हिएट कायद्याच्या तत्त्वानुसार संविधानाला मूलभूत कायदा मानण्यांत येतें. या बाबतींत इतर देशांशीं साम्य आहे. पण अमेरिकेंत किंवा भारतांत संविधानाला जें सर्वश्रेष्ठ स्थान आहे तें सोव्हिएट संघराज्यांत नाही. संविधान इतर कायद्याहून श्रेष्ठ मानलें जातें व कायद्याने संविधानांत बदल केला जाऊं शकत नाही. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत मात्र ही गोष्ट कटाक्षाने पाळली जात नाही. रशियन लोकांच्या ठिकाणीं संविधानाच्या सर्वश्रेष्ठतेची तीव्र जाणीव नाही. म्हणून संविधानाच्या एखाद्या कलमाचा भंग सरकारने केला तरी कांही खळबळ उडत नाही. सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांच्या दोन-तृतियांश बहुमताने संविधानांत दुरुस्ती करता येईल असें संविधानांत म्हंटलें आहे. प्रत्यक्षांत मात्र सरकारी आदेशाने अनेक महत्वाच्या दुरुस्त्या केल्या जातात व मग संविधानांत बदल करण्यांत येतो. उदाहरणार्थ, संविधानांत मंत्रालयांचीं नांवें व संख्या स्पष्टपणें दिलेली आहे. पण अनेक वेळा नवीं मंत्रालयें, संविधानांत दुरुस्ती न करता, स्थापन करण्यांत आलीं आहेत. तसेंच १९४६ मध्यें फार महत्वाचा बदल केवळ सरकारी आदेशाने करण्यांत आला. निवडणुकीला उभे राहण्यास पात्र ठरण्यासाठी उमेदवाराचें वय १८ वर्षांचें किंवा अधिक असावें अशी संविधानांत तरतूद होती. हें वय १८ वरून वाढवून २३ करण्यांत आलें आणि १९४६ च्या निवडणुका त्याच नियमानुसार पार पडल्या. पुढे संविधानांत बदल करण्यांत आला. इतका महत्वाचा बदल केवळ सरकारी आदेशाने दुसऱ्या कोणत्याहि देशांत करता आला नसता. कायदे करण्याचा अधिकार केवळ सुप्रिम सोव्हिएटला आहे असें संविधानांत म्हंटलें आहे. पण प्रत्यक्ष

१–व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक. पृष्ठ ८७
टाउस्टर : पूर्वोक्त पुस्तक. पृष्ठें १८, १९

व्यवहारांत प्रेसिडियम किंवा मंत्रिमंडळ यांचे आध्यादेश हेच कायदे ठरतात. अशा प्रकारें संविधानाचें श्रेष्ठत्व केवळ नाममात्र आहे. त्यांची एकंदर कल्पनाच निराळी आहे.

धर्मविषयक विचार

कार्ल मार्क्सने 'धर्म म्हणजे अफूची गोळी' असें म्हटलें आहे. धर्मामुळें लोक अंधश्रद्ध बनतात, आळशी बनतात, भीरु बनतात, त्यांची प्रगति खुंटते व ते दीन दुबळे बनतात. म्हणून लोकांना धर्म शिकविण्याची आवश्यकता नाही. उलट धर्माला बंदी केली पाहिजे. असे विचार मार्क्सने व्यक्त केले आहेत. साम्यवाद हा मार्क्सप्रणीत धर्म. तेव्हां साम्यवाद्यांनी मार्क्सच्या ह्या विचारालाहि उचलून धरलें. रशियांत क्रांति होताच धर्मावर बंदी घालण्यांत आली. चर्चने झारचा आश्रय घेतला होता, झारला पाठिंबा दिला होता, प्रतिक्रांतिकारकांच्या चळवळीला सहाय्य केलें होतें म्हणून क्रांतिविरोधी वर्गा बरोबरच चर्चहि गेलें पाहिजे. या विचारसणीनुसार कम्युनिस्ट नेत्यांनी चर्च व त्यांची मालमत्ता ताब्यांत घेतली, धार्मिक शिक्षणाला बंदी केली, सार्वजनिक ठिकाणीं धार्मिक आचरणाला बंदी केली, धर्मोपदेशकांचा छळ केला, आणि धर्मा विरुद्ध प्रचाराला सुरुवात केली. 'गॉडलेस्' सोसायटचा स्थापन करण्याला सरकारने उत्तेजन दिलें व त्यांच्या द्वारां धर्मविरोधी प्रचार सुरू ठेंवला. भांडवलदार वर्गा बरोवरच पुरोहित वर्गहि नष्ट झाला.

दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत मात्र थोडा बदल घडून आला. संकटाच्या वेळीं देव आठवला म्हणून असो किंवा मित्र राष्ट्रांना खुष करण्यासाठी म्हणून असो किंवा धर्माच्या नांवाखाली लोकांना एकजूट करण्यासाठी म्हणून असो, पण १९४३ मध्यें चर्चेस व प्रार्थना मंदिरें खुलीं करण्यांत आलीं व लोकांना थोडया फार प्रमाणांत धर्माचरणाची मोकळिक देण्यांत आली. धर्मविरोधी प्रचार करणारें 'गॉडलेस' हें नियतकालिक बंद करण्यांत आलें. चर्चेसना धार्मिक प्रकाशनें करण्याची व धर्मोपदेशकांना शिक्षण देण्याची परवानगी देण्यांत आली. चर्चच्या प्रमुखांनीहि युद्धकार्यात सरकारला भरपूर सहाय्य केलें. अलीकडे मात्र पुन्हा धर्मविरोधी प्रचार होत आहे. इतर देशापेक्षा रशियांत अजूनहि धार्मिक बाबींवर कडक बंधनें आहेत.

व्यक्ति स्वातंत्र्या विषयीं विचार

कम्युनिस्ट राज्यांत व्यक्तीला स्वातंत्र्य नाही असें मानलें जातें, व तें खरेंहि आहे. पण सोव्हिएट नेत्यांना तें मान्य नाही. त्यांच्या मतें खरें व्यक्ति

स्वातंत्र्य सोव्हिएट राज्यांत व समाजवादी समाजांतच असूं शकतें. ज्या समाजांत एक वर्ग दुसऱ्या वर्गाचें शोषण करतो त्या समाजांत व्यक्तीला स्वातंत्र्य असणें शक्य नाही. रॉय हॉवर्ड याला दिलेल्या प्रसिद्ध मुलाखतींत स्टॅलिनने म्हंटलें आहे, 'जी व्यक्ति बेकार आहे भूक भागविण्यासाठी वणवण भटकत असते, योग्यतेनुसार जिला काम मिळत नाही अशा व्यक्तीच्या स्वातंत्र्याचें मोल काय ? खरें स्वातंत्र्य त्याच ठिकाणीं असतें जिथे शोषण समाप्त झालें आहे, एक दुसऱ्याचा छळ करीत नाही, जिथे बेकारी नाही, जिथे कुणी भीक मागत नाही, आणि जिथे कुणाला उद्याची काळजी असत नाही.'[1] त्यांच्या मतें इतर देशांतील व्यक्ति स्वातंत्र्य नकली आहे. सोव्हिएट संघराज्यांत व्यक्ति स्वातंत्र्य नाही असें समजणें चूक आहे असेंहि स्टॅलिनने त्याच मुलाखतींत सांगितलें आहे. 'आम्ही हा समाज व्यक्ति स्वातंत्र्य नष्ट करण्यासाठी निर्माण केला नाही. व्यक्तीला खऱ्या स्वातंत्र्याचा अनुभव घेता यावा म्हणून हा समाज आम्ही निर्माण केला आहे'[2]

१९३६ च्या स्टॅलिन संविधानाने नागरिकांना हक्क दिले आहेत. त्या बरोबरच त्यांचीं कर्तव्येंहि सांगितलीं आहेत. सोव्हिएट विचारसरणीनुसार कर्तव्या शिवाय हक्क मिळूं शकत नाहीत. जो काम करणार नाही, तो जेवणार नाही. त्याला तसा हक्क नाही.

संविधानाने जे हक्क नागरिकांना दिले आहेत ते कसे उभोगतां येतील हेंहि संविधानांत सांगितलें आहे. भाषण स्वातंत्र्यमुद्रण स्वातंत्र्य, सभा व संघ-स्वातंत्र्य इत्यादि आपल्याला परिचित स्वातंत्र्यें सोव्हिएट संविधानाने दिलीं आहेत. पण मुख्य भर आर्थिक स्वातंत्र्यावर आहे. प्रत्येकाला काम करण्याचा, विश्रांति घेण्याचा वगैरे हक्क देण्यांत आले आहेत. यादीच पाहिल्यास ती इतर कोणत्याहि देशांतल्या सारखीच आहे. मात्र प्रत्यक्षांत ते कितपत व्यक्तीला मिळतात हाच खरा प्रश्न आहे. व्हिशिन्स्कीनें असें स्पष्टच सांगितलें आहे की समाजवादाच्या विरुद्ध कुणालाहि हक्कांचा उपयोग करतां येणार नाही. समाजवादाच्या शत्रूंना भाषण स्वातंत्र्य, मुद्रण स्वातंत्र्य इत्यादि स्वातंत्र्यांचा उपयोग करूं दिला जाणार नाही. तसेंच संघटनेच्या हक्कामध्यें कम्युनिस्ट पक्ष व कांही समाजवादी गट यांचाच समावेश होतो. म्हणजे इतर तऱ्हेचे पक्ष स्थापन करतां येत नाहीत. तेव्हां सोव्हिएट संघराज्यांतील व्यक्ति स्वातंत्र्य व संविधानाने दिलेले हक्क नाम-मात्रच ठरतात.

१–व्हिशिन्सकी : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ ५३९

२– ,, ,, ,,

सोव्हिएट संघराज्य हें आपल्या प्रकारचें एक वैशिष्टचपूर्ण संघराज्य आहे. ह्या संघराज्यांत कांही घटकराज्यें युरोपियन आहेत तर कांही आशियाई आहेत. अनेक राष्ट्रकांचे, अनेक धर्मांचे, व अनेक भाषा बोलणारे लोक ह्या संघराज्यांत आहेत. ह्या संघराज्याचें स्वरूप थोडक्यांत समजावून घेणें आवश्यक आहे.

सोव्हिएट संघराज्याचें स्वरूप

१९१७ मध्यें कम्युनिस्ट क्रांति झाली त्या वेळीं फक्त रशिया हेंच राज्य होतें. संघराज्य स्थापन झालें नव्हतें. झारच्या सत्तेखाली असलेला रशियाच्या भोवतालचा प्रदेश अद्याप कम्युनिस्ट सरकारच्या अमला खाली आला नव्हता. मात्र त्या प्रदेशांतहि कम्युनिस्ट पक्षाचें कार्य पसरलें होतें व सोव्हिएट राज्यें अस्तित्वांत आलीं होतीं. रशियन राज्याचें नांव रशियन सोव्हिएट फेडरेटिव्ह सोशलिस्ट रिपब्लिक असें होतें. कारण या राज्यांत आणखी बरेच स्वायत्त प्रदेश होते व त्यांचें संघीकरण या राज्याने केलें होतें म्हणून त्याला फेडरेटिव्ह् असें नांव देण्यांत आलें होतें. १९२३ मध्यें बायलो-रशिया, युक्रेन व ट्रान्सकॉकेशिया हीं तीन सोव्हिएट राज्यें रशियाला मिळालीं व त्यांचें संघराज्य स्थापन झालें. ह्या संघराज्यांत १९२५ मध्यें उझबेकिस्तान व टर्कमनिस्तान आणि १९२९ मध्यें ताझिकिस्तान हीं राज्यें सामिल झालीं. १९३६ मध्यें ट्रान्सकॉकेशियन राज्याचें विभाजन करून अर्मेनिया, अझरबैजान व जॉर्जिया अशीं तीन राज्यें निर्माण करण्यांत आलीं. त्याच वर्षी कझाकस्तान व फिर्गिजिस्तान यांनाहि राज्याचा दर्जा देण्यांत आला. १९४० मध्यें ईस्थूनिया, लाट्व्हिया, लिथुआनिया, मॉल्डेव्हिया व करेलो–फिनिश् हीं राज्यें सामिल करून घेण्यांत आलीं. यां पैकी करेलो-फिनिश् राज्य १९५६ मध्यें रशियन फेडरेटिव्ह् राज्यांत, स्वायत्त गणराज्य म्हणून, विलीन करण्यांत आलें. सध्या सोव्हिएट संघराज्यांत पुढील १५ घटक गणराज्यें आहेत––

रशियन् सोव्हिएट फेडरेटिव्ह् सोशलिस्ट रिपब्लिक्, युक्रेनियन् सोव्हिएट सोशलिस्ट रिपब्लिक्, बायलोरशियन सो. सो. रि., अझरबैजान सो. सो. रि.,

जॉर्जियन् सो. सो. रि., अर्मेनियन् सो. सो. रि , टर्कमेन् सो. सो. रि., उझबेक् सो सो. रि., ताझिक् सो. सो. रि., कझाक् सो सो रि., फिर्गिझ् सो. सो. रि., ईन्स्थूनियन् सो. सो. रि., लाट्व्हियन् सो. सो. रि., लिथुआनिअन् सो. सो. रि., आणि मॉल्डेव्हियन् सो. सो. रि.

संघराज्याचीं वैशिष्ट्यें

१५ घटक गणराज्यांचें मिळून बनलेलें हें संघराज्य वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. १९३६ च्या संविधानाने घटक राज्यांना संघांतून फुटून निघण्याचा हक्क दिला आहे. असा हक्क जगांतील कोणत्याच संघराज्यांत नाही. अर्थात् सोव्हिएट संघराज्याच्या घटकांना दिलेला हा हक्क नाममात्रच आहे व राहणार. कारण एकच कम्युनिस्ट पक्ष सर्व राज्यांत अधिकारावर असल्यामुळे कोणतेंहि गणराज्य संघराज्यांतून फुटून निघण्याचा निर्णय घेईल हें शक्य नाही. अशी कुठे चळवळ झाल्यास तिला सोव्हिएटच्या शत्रूंची चळवळ म्हणून तावडतोब दडपून टाकण्यांत येईल. तेव्हां ह्या हक्काला प्रत्यक्ष व्यवहारांत कांही महत्व नाही.

त्याच प्रमाणें प्रत्येक घटकराज्याला परराज्यांशीं प्रत्यक्ष संबंध ठेवण्याचा अधिकार देण्यांत आला आहे. संघसरकार फक्त सर्वसामान्य धोरण ठरवतें व घटक राज्यें आपापल्या मर्जीनुसार धोरण ठरवूं शकतात. त्याला आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत प्रसिद्धि व मान्यता मिळवून द्यावी व आपल्याला दोन मतें जास्त मिळावीं म्हणून सोव्हिएट संघराज्याने युक्रेन आणि वायलोरशिया यांनाहि संयुक्त राष्ट्रसंघाचें सभासदत्व प्राप्त करून दिलें आहे. ह्या स्वातंत्र्याचेंहि प्रत्यक्ष व्यवहारांत कांही महत्व नाही. आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रांत रशियाला दोन मतें जास्त मिळत राहतील हाच त्याचा फायदा.

संघराज्यांतील सर्व घटकांना समान दर्जा देण्यांत आला आहे असें म्हंटलें जात असलें तरी प्रत्यक्ष व्यवहारांत तसें नाही. रशियन् सोव्हिएट फेडरेटिव्ह् सोशलिस्ट रिपब्लिक् (R. S. F. S. R.) हें घटक राज्य संघराज्याच्या केंद्रस्थानी आहे. त्याला 'फेडरेटिव्ह्' असें म्हंटलें आहे. 'फेडरेशन स्थापन करणारें' असा त्याचा अर्थ होतो. नैसर्गिक रीत्याहि त्या घटकराज्याला महत्वाचें स्थान मिळालें आहे. एकूण संघराज्याच्या प्रदेशाच्या तीनचतुर्थांश प्रदेश त्या घटकराज्याच्या मालकीचा आहे. तसेंच संघराज्याच्या एकूण लोकसंख्येच्या अर्ध्याहून अधिक लोक ह्या घटकराज्यांत राहतात. साहजिकच ह्या घटकराज्याला महत्व व नेतृत्व प्राप्त झालें आहे. निर्भेळ लोकशाहीच्या तत्त्वानुसार देखील ह्या घटकराज्याला बहुमत प्राप्त असल्यामुळे त्याच्या तंत्रानेच संघराज्याचा कारभार चालणें स्वाभाविक

आहे. दुसऱ्या कोणत्याहि संघराज्यांत एका घटकराज्याला असें स्थान नाही. अमेरिकेंत लोकसंख्येच्या दृष्टीने न्यूयॉर्क व प्रदेशाच्या दृष्टीने टेक्सास (आता अलास्का) हीं इतर राज्यांहून मोठीं आहेत. पण एकूण संघराज्याच्या दृष्टीने त्यांचें मोठेपण अगदीच लहान आहे. भारतांतहि उत्तर प्रदेश व मध्यप्रदेश अनुक्रमें लोकसंख्या व प्रदेश यांच्या दृष्टीने इतर राज्यांहून मोठे आहेत. पण एकूण संघराज्याच्या तुलनेने ते लहान आहेत. रशियाला मात्र संघराज्यांत एकमेवाद्वितीय असें स्थान आहे. सोव्हिएट संघराज्याच्या नव्या राष्ट्रगीतांतहि याचें प्रतिबिंब पडलें आहे. 'रशिया नांवाच्या गणराज्याने सर्व सोव्हिएट गणराज्यांना एका अतूट बंधनांत बांधून ठेवलें आहे' असा त्याचा अर्थ आहे. दुसऱ्या महायुद्धाच्या शेवटीं पूर्व प्रशियाचा उत्तर भाग सोव्हिएट संघराज्याने घेतला व तो लगतच्या गणराज्यांना न जोडता रशियन गणराज्याला जोडला. या वरूनहि त्याचें महत्व दिसून येतें. पूर्वी जर्मनींत प्रशियाला असें स्थान प्राप्त झालें होतें.

सोव्हिएट संघराज्य अतिशय गुंतागुंतीचें संघराज्य आहे. संघराज्याच्या घटक गणराज्यांत पुन्हा निरनिराळ्या प्रकारचे व दर्जाचे प्रदेश आहेत. स्वायत्त गणराज्य (यांची संख्या १९५७ मध्यें १८ होती) स्वायत्त प्रदेश (संख्या १०), राष्ट्रीय क्षेत्र (संख्या १०), व इतर प्रदेश (संख्या १३०), अशी गणराज्यांची विभागणी करण्यांत आली आहे. प्रत्येक राष्ट्रकाला त्याच्या संख्येनुसार स्वायत्त गणराज्य, किंवा स्वायत्त प्रदेश वगैरे सारखा दर्जा देण्यांत आला आहे. आपल्या प्रदेशांत ते स्वतंत्र पण मुख्य गणराज्याच्या देखरेखी खाली असतात. रशिया, युक्रेन, अझरबैजान, व जॉर्जिया या गणराज्यांत स्वायत्त गणराज्यें, स्वायत्त प्रदेश व राष्ट्रीय क्षेत्रें मोठ्या संख्येने आहेत. उझबेक्, ताझिक्, व कझाक् या गणराज्यांत एक किंवा अधिक प्रदेश आहेत. बाकीच्या गणराज्यांत कोणत्याहि प्रकारचे पोटविभाग नाहीत. ह्या सर्व पोटविभागांना राष्ट्रीय सोव्हिएट मध्यें प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे.

सोव्हिएट संघराज्यांत हें केंद्रप्रधान संघराज्य आहे. ह्या संघराज्यांत बरीच मोठी सत्ता केंद्रसरकारला देण्यांत आली आहे. संविधानाच्या अनुच्छेद १४ मध्यें संघसरकारच्या विषयांची यादी देण्यांत आली आहे. बाकीचे विषय घटकराज्यांना देण्यांत आले आहेत. संघसरकार व घटक राज्यांचीं सरकारें आपापल्या क्षेत्रांत स्वतंत्रपणें अधिकार वापरतात. संघसरकारला २४ प्रकारचे विषय देण्यांत आले आहेत. येवढेंच नव्हे तर गणराज्यांच्या मंत्रालयांवर देखरेख ठेवणारीं केंद्रसरकारचीं खास मंत्रालयें आहेत. म्हणून संघसरकार जास्त प्रभावी व बलवान आहे.

स्टॅलिन संविधानाचीं वैशिष्ट्यें

१९३६ मध्यें अमलांत आलेलें व स्टॅलिन संविधान म्हणून ओळखलें जाणारें संविधान अनेक दृष्टींनी वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. संविधानाचीं पुढील वैशिष्ट्यें नजरेंत भरण्यासारखीं आहेत.

(१) हें संविधान लिखित असून बरेंच मोठें आहे. याचीं १३ प्रकरणें असून १४६ अनुच्छेद (Articles) आहेत. बऱ्याच विस्ताराने कांही सामान्य बाबींची चर्चा संविधानांत करण्यांत आली आहे. भाषा साधी व सोपी असून वस्तुस्थिति निदर्शक आहे. कायद्याचा किचकटपणा भाषेंत नाही. संविधानाला रूढि व प्रथा यांच्या स्वरूपांत अलिखित भाग आहे. संविधानांत न सांगितलेल्या कांही गोष्टी व्यवहारांत केल्या जातात. त्यांना अलिखित भाग मानावें लागेल.

(२) संविधानाने सोव्हिएट संघराज्य हें कामगारांचें व शेतकऱ्यांचें राज्य आहे असें घोषित केलें आहे. संविधानाच्या पहिल्याच अनुच्छेदांत तसें स्पष्ट म्हंटलें आहे. दुसऱ्या कोणत्याहि संविधानांत 'राज्य अमुक एका वर्गाचें आहे' असें घोषित केलेलें नाही. राज्य सर्वांचें असतें. पण स्टॅलिन संविधानांत मात्र उपरिनिर्दिष्ट दोन वर्गांचें राज्य आहे असें सांगितलें आहे. त्या बरोबरच राज्याच्या स्वरूपा विषयींहि बरेंच विवेचन केलें आहे. राज्याचा पाया, अर्थव्यवस्थेचा पाया, सत्तेचें उगमस्थान इत्याहि मूलभूत प्रश्नांची चर्चा करण्यांत आली आहे.

(३) ह्या संविधानाने एक वैशिष्ट्यपूर्ण संघराज्य स्थापन केलें आहे. ह्या संघराज्यांतील घटकराज्यांना संघांतून फुटून निघण्याचें व परराज्यांशीं प्रत्यक्ष संबंध ठेवण्याचें स्वातंत्र्य देण्यांत आलें आहे. दुसरें स्वातंत्र्य मूळ संविधानांत नव्हतें. पण १९४४ मध्यें संविधानांत दुरुस्ती करून हें स्वातंत्र्य देण्यांत आलें आहे. अनुच्छेद १८ अ व १८ ब यांच्या द्वारां घटक गणराज्यांना परदेशांशीं संबंध ठेवण्याचा व स्वत:चें सैन्य बाळगण्याचा अधिकार देण्यांत आला आहे. अनुच्छेद १७ च्या द्वारां संघराज्यांतून फुटून निघण्याचा अधिकार दिला आहे. दुसऱ्या कोणत्याहि संघराज्यांत घटकांना फुटून निघण्याचा अधिकार नाही. उलट फुटून निघालेल्या घटकांना अमेरिकेंत व स्वित्झर्लंडमध्यें युद्ध करून परत आणण्यांत आलें. सोव्हिएट संघराज्यांत हा जो अधिकार देण्यांत आला आहे तो अर्थात् नाममात्रच मानावा लागेल. कारण सर्व सत्ता कम्युनिस्ट पक्षाच्या हातीं असल्यामुळे घटक गणराज्य संघांतून फुटून निघणें शक्य नाही.

(४) संविधानाने नागरिकांचे हक्क जाहीर केले आहेत त्या प्रमाणेंच त्यांचीं कर्तव्येंहि सांगितलीं आहेत. हें वैशिष्टय आहे. इतर सर्व देशांत फक्त हक्क सांगितले जातात, कर्तव्याचा उल्लेख नसतो. तात्विक चर्चे मध्यें असें नेहमी सांगितलें जातें की कर्तव्याशिवाय हक्क मिळत नाहीत. पण प्रत्यक्षांत कर्तव्यांवर भर दिला जात नाही. सोव्हिएट संविधानांत मात्र ही गोष्ट केली आहे. आणि तिचें अनुकरण इतर राज्यांनी करण्यासारखें आहे. सर्वसामान्य सर्व हक्क नागरिकांना देण्यांत आले आहेत पण आर्थिक हक्कांवर भर देण्यांत आला आहे. काम करण्याचा हक्क, विश्रांतीचा हक्क, आर्थिक सुरक्षिततेचा हक्क, शिक्षणाचा हक्क वगैरे उल्लेखनीय हक्क आहेत. यांच्या बरोबरच सोव्हिएट कायद्याचें पालन करणें, कामगारांनी शिस्त पाळणें, सार्वजनिक कार्ये प्रामाणिकपणें करणें, समाजवादी व्यवस्थे विषयीं आदर बाळगणें, समाजाच्या मालमत्तेचें रक्षण करणें, अनिवार्य लष्करी सेवा करणें, देशाचें संरक्षण करणें, इत्यादि कर्तव्यें सांगितलीं आहेत. हीं कर्तव्यें पार पाडण्याचें कायदेशीर बंधन प्रत्येक नागरिकावर आहे.

(५) संविधानाने स्थापन केलेलें शासन मंडळ वैशिष्टयपूर्ण आहे. प्रेसिडियम म्हणून एक मंडळ असून तें सामूहिक रीत्या राज्याचें प्रमुख आहे. या बाबतींत स्विस् मंत्रिमंडळाशी याचें साम्य आहे. पण इतर बाबतींत मात्र दोन्ही मंडळें भिन्न आहेत. प्रेसिडियम हें वास्तविक शासकहि आहे. सांसदीय पद्धतीच्या सरकारांत राज्यांचा प्रमुख नाममात्र शासक असतो. तसें सोव्हियट संघराज्यांत नाही.

(६) सोव्हिएट संघराज्यांत सत्ताविभाजन नाही. प्रेसिडियम् व मंत्रिमंडळ दोन्ही सुप्रिम सोव्हिएटला जवाबदार आहेत. आणि न्यायालयें सुद्धा सुप्रिम सोव्हिएटच्या नियंत्रणाखाली आहेत. सोव्हिएट नेत्यांना सत्ता विभाजनाची कल्पना मान्य नाही.

(७) संविधानाने अमलांत आणलेली निवडणुकीची पद्धतहि अगदी निराळी आहे. निवडणुकीला सामान्यतः एकच उमेदवार उभा राहतो. तरी मतदान होतें. आपल्याकडे किंवा इतर देशांत एकाहून अधिक उमेदवार असल्या शिवाय मतदान होत नाही. एकच उमेदवार असल्यास तो अविरोध निवडून आला असें जाहीर करण्यांत येतें. सोव्हिएट संघराज्यांत एकच उमेदवार असला तरी मतदान होतें व त्याला एकूण मतांच्या अर्ध्याहून अधिक मतें पडावीं लागतात तर तो निवडून येतो. ह्या पद्धतींत हा एक घेण्या सारखा भाग आहे. कारण अनेक भानगडी करून एखादा उमेदवार अविरोध निवडून येऊं शकतो. मतदारांना तो नको असला तरी त्यांचा प्रतिनिधि बनतो. सोव्हिएट पद्धतिमध्यें मतदारांना आपलें मत व्यक्त करता येतें. ह्या एका पद्धति खेरीज निवडणुकीची बाकीची पद्धत आपल्याला न पटण्या

सारखी आहे. ज्याला खुल्या निवडणुका म्हणतात तशा सोव्हिएट संघराज्यांत होत नाहीत.

(८) ह्या संविधानाने एक पक्षीय सरकार स्थापन केलें आहे. अनुच्छेद १२६ मध्यें कम्युनिस्ट पक्षाचा 'कामगारांचें नेतृत्व करणारा पक्ष' असा उल्लेख करण्यांत आला आहे. तसेंच अनुच्छेद १४१ मध्यें कम्युनिस्ट पक्षाला निवडणुकी साठी उमेदवार उभे करण्याचा हक्क आहे असें म्हंटलें आहे. एकाच पक्षाचा उल्लेख संविधानांत असल्यामुळे दुसरा कोणताहि पक्ष संघटित होऊं शकत नाही हें उघडच आहे. दुसरा कोणताहि पक्ष आपोआप अवैध ठरेल. अशा रीतीने एकाच पक्षाच्या हातीं संविधानाने सत्ता दिली आहे.

(९) हें संविधान परिवर्तनशीलहि नाही व अपरिवर्तनीयहि नाही. सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांत दोन-तृतियांश बहुमताने दुरुस्ती मंजूर करून संविधानांत बदल करता येतो. म्हणजे संविधानांत दुरुस्ती करण्याची पद्धत सोपीच आहे म्हणावें लागेल. तेव्हां हें संविधान बऱ्याच प्रमाणांत परिवर्तनशील आहे असें म्हणतां येईल. पुष्कळ वेळां तर प्रेसिडियमच्या आज्ञापत्रांनीच दुरुस्ती करण्यांत येते.

स्टॅलिन संविधानाने राज्याची सत्ता वापरणारी सर्वोच्च संस्था म्हणून सुप्रिम सोव्हिएट स्थापन केली आहे. ह्या सुप्रिम सोव्हिएटची एक समिति म्हणजेच प्रेसिडियम्. आणि राज्यांतील शासन व्यवस्थेचा भार वाहणारी सर्वोच्च संस्था म्हणजे मंत्रिमंडळ. प्रेसिडियम् व मंत्रिमंडळ मिळून सोव्हिएट संघराज्याचा शासनविभाग तयार झाला आहे.

प्रेसिडियम्

संविधानाच्या अनुच्छेद ४८ मध्यें प्रेसिडियम्च्या नेमणुकी विषयीं तरतूद करण्यांत आली असून पुढे अनुच्छेद ५५ पर्यंत त्या संबंधीच्या इतर तरतुदी करण्यांत आल्या आहेत. सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकींत प्रेसिडियम्ची निवड करण्यांत येते. प्रेसिडियम्मध्यें एक अध्यक्ष, घटक गणराज्यांच्या संख्ये इतके उपाध्यक्ष, एक कार्यवाह आणि १५ सभासद असतात. प्रारंभीं इतर सभासदांची संख्या २४ होती. १९४६ मध्यें इतर सभासदांची संख्या १५ करण्यांत आली. या योजनेनुसार प्रेसिडियम्मध्यें एकूण ३२ सभासद असतात. प्रत्येक घटकराज्यांच्या प्रेसिडियम्चा अध्यक्ष संघराज्याच्या प्रेसिडियम्चा एक उपाध्यक्ष बनतो. अशी प्रथा पडली आहे. जर एखाद्या घटक गणराज्याच्या प्रेसिडियम्चा अध्यक्षच संघराज्याच्याहि प्रेसिडियम्चा अध्यक्ष निवडण्यांत आला तर उपाध्यक्षाची एक जागा रिकामी राहते. श्वर्निक हा संघराज्यच्या प्रेसिडियम्चा अध्यक्ष निवडला गेला त्यावेळीं तो रशियन गणराज्याच्या प्रेसिडियम्चाहि अध्यक्ष होता. त्यामुळे दोन्ही पदांवर तोच राहिला. आता पर्यंत प्रेसिडियम्चे चार अध्यक्ष झाले.[1]

प्रेसिडियम्चा सभासद कोणाहि सोव्हिएट नागरिकाला होतां येतें. त्यांची निवड सुप्रिम सोव्हिएटच्या सभासदां मधूनच करावी असें संविधानांत म्हंटलें

१-कालीनिन हा पहिला अध्यक्ष, १९४६ मध्यें श्वर्निक अध्यक्ष झाला. तिसरा अध्यक्ष मार्शल व्होरोशिलोव्ह व सध्या (१९६०) ब्रेझनोव्ह हा चौथा अध्यक्ष आहे.

नाही, त्याच प्रमाणें करूं नये असेंहि म्हंटलें नाही. मात्र दोन्ही सभागृहांच्या अध्यक्षांची निवड प्रेसिडियम्वर करण्यांत येत नाही. कारण प्रेसिडियम् सुप्रिम सोव्हिएटला जबाबदार असतें तेव्हां सुप्रिम सोव्हिएटच्या सभागृहांच्या अध्यक्षांनी प्रेसिडियम्मध्यें असूं नये असें मानलें जातें.

प्रेसिडिम्चा कार्यकाल चार वर्षांचा आहे. सुप्रिम सोव्हिएटचें विसर्जन झालें की त्या बरोबरच प्रेसिडियम्चेंहि विसर्जन होतें. मात्र सुप्रिम सोव्हिएटसाठी नव्या निवडणुका होऊन नवी सुप्रिम सोव्हिएट अधिकारांवर येऊन नवे प्रेसिडियम् निवडी पर्यंत जुनेंच प्रेसिडियम् कार्य करीत असतें. म्हणजे प्रेसिडियम् चार वर्षांहून थोडा जास्त काळ अधिकारावर असतें. पण चार वर्षांपूर्वीच सुप्रिम सोव्हिएटचें विसर्जन झाल्यास प्रेसिडियम्हि अधिकारावरून जातें अणि चार वर्षांचा कार्यकाल मिळत नाही. आता पर्यंत असें झालें नाही.

सामूहिक अध्यक्ष :—प्रेसिडियम्चें शासनांतील स्थान अतिशय वैशिष्टचपूर्ण आहे. बत्तीस सभासदांचें मंडळ सामूहिक रीत्या संघराज्याचा अध्यक्ष आहे. या बाबतींत प्रेसिडियम्ची तुलना स्वित्झर्लंडच्या मंत्रिमंडळाशीं करतां येईल. पण याहून जास्त साम्य दोहोंत नाही. प्रेसिडियम्ला जे अधिकार आहेत त्या वरून त्याचें स्थान राज्यप्रमुखाचें आहे हें स्पष्ट होतें. व्हिशिन्स्कीने स्पष्टच म्हंटलें आहे 'बूर्ज्वा' राज्यांत जे अधिकार राजाला किंवा अध्यक्षाला देण्यांत येतात ते सोव्हिएट संघराज्यांत प्रेसिडियम्ला देण्यांत आले आहेत. त्याने प्रेसिडियम् व इतर बूर्ज्वा राज्यांतील राज्यप्रमुख यांची तुलना करून असें दाखविलें आहे की प्रेसिडियम् हेंच लोकप्रतिनिधींना जबाबदार असलेलें राज्यप्रमुख आहे. इंग्लंडचा राजा किंवा फ्रान्स व अमेरिकेचे अध्यक्ष पार्लमेंट किंवा काँग्रेसला जबाबदार नाहीत. पण प्रेसिडियम् सुप्रिम सोव्हिएटला जबाबदार आहे. त्याच प्रमाणे इतर देशांच्या प्रमुखांना नकाराधिकार (Veto) असतो, तसा प्रेसिडियम्ला नाही. इतर देशाचे प्रमुख वटहुकूम काढूं शकतात. प्रेसिडियम् फक्त कांही आज्ञा काढूं शकतें, त्यांना कायद्याचें स्वरूप नसतें. प्रेसिडियम्ला कायदे करण्याचा अधिकार नाही. इतर देशांच्या प्रमुखांची एकदा निवड झाली की त्यांच्यावर कायदेमंडळाचें कांही नियंत्रण राहात नाही, व त्यांना पदच्युत करतां येत नाही. पण सुप्रिम सोव्हिएट प्रेसिडियम्ला केव्हांहि पदच्युत करूं शकतें. सोव्हिएट संविधानाचें पालन योग्य प्रकारें होत आहे किंवा नाही हें पाहण्याचें कार्य प्रेसिडियम् करतें. प्रत्येक कायदा व आज्ञा सोव्हिएट संविधान व सोव्हिएट कायदा यांच्या तत्त्वांशी जुळणारीं असलीं पाहिजेत. हें पाहण्याची जबाबदारी प्रेसिडियम्वर आहे. इतर देशांतील राज्य-

प्रमुखावर अशी जबाबदारी नाही. म्हणून प्रेसिडियम् हें अतिशय लोकशाही प्रधान राज्यप्रमुख आहे, असा निष्कर्ष व्हिशिन्स्कीने काढला आहे.[१]

प्रेसिडियम्चा अध्यक्ष:–प्रेसिडियम्चा एक अध्यक्ष असतो. त्यालाच बाहेरील देशांत सोव्हिएट संघराज्याचा अध्यक्ष म्हणतात. पण संविधानाने त्याला तसें स्थान दिलें नाही. तो एकटा संघराज्याचा अध्यक्ष नाही. सर्व प्रेसिडियम् सामूहिक रीत्या अध्यक्ष आहे. अध्यक्षाच्या सामूहिकतेवर स्टॅलिनने फार भर दिला होता. प्रेसिडियम्च्या अध्यक्षाची निवड सर्व लोकांनी प्रत्यक्ष रीत्या करावी अशा तऱ्हेची सूचना करण्यांत आली असतां स्टॅलिनने ती फेटाळली. त्याच्या मतें एका व्यक्तीला इतकें महत्व देणें चुकीचें आहे. प्रेसिडियम्चा अध्यक्षहि इतर सभासदां प्रमाणे सुप्रिम सोव्हिएटला जबाबदार असला पाहिजे. आणि सोव्हिएट संघराज्याचा अध्यक्ष सामूहिक स्वरूपाचाच असला पाहिजे.[२]

असें जरी असलें तरी व्यवहारांत प्रेसिडियम्चा अध्यक्ष इतर देशांतील राज्यप्रमुखा सारखीं कार्ये करतो. सुप्रिम सोव्हिएटच्या कायद्यांवर सही करून ते अमलांत आणतो. परराज्याच्या वकिलांचा स्वीकार करतो. औपचारिक समारंभांना उपस्थित राहतो. परदेशांच्या प्रमुखांशी पत्रव्यवहार करतो, त्यांच्या जन्मदिनीं किंवा राष्ट्रीय उत्सवाच्या प्रसंगीं शुभसंदेश पाठवितो, आणि परदेशांचा दौराहि करतो.[३] हीं सर्व कार्यें करतांना तो इतर देशांतील नाममात्र प्रमुखा सारखाच वागतो. अर्थात् त्याला इतर देशांच्या प्रमुखा सारखें महत्व नाही हें उघड आहे.

अधिकार व कार्ये :–संविधानाच्या अनुच्छेद ४९ मध्यें प्रेसिडियम्च्या अधिकारांची यादी दिली आहे. ते पुढील प्रमाणे आहेत––

(१) सुप्रिम सोव्हिएटचीं अधिवेशनें बोलावतें.

(२) आज्ञा व आदेश प्रसृत करतें.

(३) संघराज्याच्या अमलांत असलेल्या कायद्यांचा अर्थ लावतें.

(४) अनुच्छेद ४७ च्या आधाराने सुप्रिम सोव्हिएटचें विसर्जन करतें व नव्या निवडणुका करवतें.

(५) स्वत:च्या इच्छेने किंवा कोणत्याहि एका घटक गणराज्याच्या मागणी वरून राष्ट्रव्यापी सार्वमताची व्यवस्था करतें.

१--व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक, पृष्ठें ३३०--३३४

२–व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ ३३० वरील तळटीप.

३--१९५९ च्या शेवटीं प्रेसिडियमचा अध्यक्ष मार्शल व्होरॉशिलॉव्ह याने भारताचा दौरा केला होता.

(६) संघराज्याच्या किंवा घटक गणराज्यांच्या मंत्रिमंडळाचे निर्णय व हुकूम, कायद्याशीं सुसंगत नसतील तर, रद्द करतें.

(७) सुप्रिम सोव्हिएटच्या अधिवेशनांच्या दरम्यानच्या काळांत, मंत्रिमंडळाच्या अध्यक्षाच्या शिफारशी वरून, मंत्र्यांच्या नेमणुका करतें व त्यांना पदच्युत करतें. मात्र ह्या कृत्याला नंतर सुप्रिम सोव्हिएटची मान्यता आवश्यक आहे.

(८) सोव्हिएट संघराज्याच्या वतीने द्यावयाच्या सन्मान दर्शक पदव्या व पदकें यांची योजना करतें.

(९) सोव्हिएट संघराज्याच्या वतीने सन्मान दर्शक पदव्या व पदकें प्रदान करतें.

(१०) दया व क्षमा करण्याचा अधिकार वापरतें.

(११) सोव्हिएट संघराज्याच्या शस्त्रसज्ज दलांच्या प्रमुखांची नेमणूक व विमुक्ति करतें.

(१२) सुप्रिम सोव्हिएटच्या अधिवेशनांच्या दरम्यानच्या काळांत, संघराज्यावर लष्करी आक्रमण झाल्यास किंवा आंतरराष्ट्रीय तहान्वये आलेली परस्पर संरक्षणाची जबाबदारी पार पाडण्यास आवश्यक वाटल्यास, युद्धपरिस्थितीची घोषणा करतें.

(१३) सार्वत्रिक किंवा अंशिक सैन्य भरतीचा आदेश देतें.

(१४) सोव्हिएट संघराज्याच्या आंतरराष्ट्रीय तहांना मान्यता देतें अथवा फेटाळून लावतें.

(१५) परराज्यांत पाठवायच्या प्रतिनिधींची नेमणूक करतें व त्यांना परत बोलावतें.

(१६) परराज्यांनी नेमलेल्या राजनैतिक प्रतिनिधींचीं अधिकारपत्रें आणि त्यांना परत बोलावल्या संबंधींचीं पत्रें याचा स्वीकार करतें.

(१७) सोव्हिएट संघराज्याच्या संरक्षणासाठी किंवा अंतर्गत सुव्यवस्थेसाठी सबंध संघराज्यांत किंवा कांही भागांत लष्करी कायदा लागूं करूं शकतें.

कार्यपद्धति व प्रत्यक्ष कार्य:—प्रेसिडियम् सतत कार्य करीत असतें. प्रेसिडियम्ला सुटी नाही. 'रोज काम करणारी संस्था' असें त्याचें वर्णन करण्यांत येतें. अध्यक्ष, कार्यवाह व इतर बरेच सभासद नेहमी राजधानींत असतात व प्रेसिडियम्ची गणसंख्या नेहमी पूर्ण होऊं शकते. महिन्यांतून बरेच वेळां प्रेसिडियम्च्या बैठकी होतात. प्रेसिडियम्चें कामकाज गुप्त राखलें जातें.

प्रेसिडियम्ला वर उल्लेखिलेले अनेक महत्वपूर्ण अधिकार आहेत. आणि हे सर्व अधिकार प्रेसिडियम् स्वतः वापरतें. तें इतर देशांतील राज्य प्रमुखा प्रमाणे नाममात्र शासक नाही. उलट संविधानांतील तत्त्वांच्या पलीकडे जाऊन प्रेसिडियम्ने जास्तच अधिकार वापरले आहेत. उदाहरणार्थ, आज्ञा काढण्याच्या अधिकाराचें नेहमी अतिक्रमण होत असतें. संविधानाच्या तत्त्वानुसार कायदे करण्याचा अधिकार फक्त सुप्रिम सोव्हिएटला आहे. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत प्रेसिडियम्ने कायद्याच्या स्वरूपाच्या आज्ञा नेहमीच काढल्या आहेत. प्रेसिडियम्ला देण्यांत आलेल्या १७ अधिकारां पैकी फक्त दोन अधिकार अद्याप त्याने वापरले नाहीत. सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांत मतभेद झाल्यामुळे त्यांचें विसर्जन करण्याचा प्रसंग कधीच उद्भवला नाही. तसेंच कोणत्याहि घटक गणराज्याने सार्वमत घ्यावें अशी मागणी केली नाही. त्यामुळे हे दोन अधिकार प्रेसिडियम्ने अद्याप वापरले नाहीत. बाकी सर्व अधिकार वापरले आहेत. एकंदरीने प्रेसिडियम्ने प्रत्यक्ष राज्यकारभारांत भरपूर भाग घेतला आहे.

प्रेसिडियम्चें स्थान :—प्रेसिडियम् ही एक अजब प्रकारची संस्था आहे. तिला कायदे विषयक, शासन विषयक व कांही प्रमाणांत न्यायविषयक अधिकार आहेत. त्यामुळे सर्वच क्षेत्रांत त्याचा प्रभाव आहे. प्रेसिडियम् मध्यें पॉलिटब्युरोचे महत्वाचें पुढारी असतात. तसेच घटक गणराज्यांच्या प्रेसिडियम्चे अध्यक्ष असतात. त्यामुळे त्याच्या निर्णयाला विशेष महत्व प्राप्त होतें. सुप्रिम सोव्हिएट सर्वोच्च संस्था असली तरी ती फार थोडा वेळ अधिवेशनांत असते. वर्षांतून दोन वेळां व प्रत्येक वेळीं फक्त ७ ते १० दिवस सुप्रिम सोव्हिएटचें अधिवेशन चालतें. दरम्यानच्या काळांत प्रेसिडियमच सुप्रिम सोव्हिएटची जागा घेतें. त्यामुळे खरे अधिकार प्रेसिडियमच वापरतें. मंत्रिमंडळहि प्रेसिडियम्ला जबाबदार असतें. अशा प्रकारें प्रेसिडियम् ही राज्याची मध्यवर्ती संस्था बनली आहे. ती राज्याचा प्रमुख आहे, कायदेमंडळ आहे व कांही अंशाने न्यायालयहि आहे. म्हणून प्रेसिडियम्ला सोव्हिएट संघराज्याच्या शासन व्यवस्थेंत एकमेवाद्वितीय असें स्थान आहे.

मंत्रिमंडळ

संविधानाच्या सहाव्या प्रकरणांत मंत्रिमंडळा संबंधीं तरतूद करण्यांत आली आहे. अनुच्छेद ७९ ते ८८ मंत्रिमंडळा विषयीं माहिती देतात. संविधानाने मंत्रिमंडळाला शासनाची सर्वोच्च संस्था म्हंटलें आहे म्हणून शासनविभागांत मंत्रिमंडळाला प्रमुख स्थान आहे. अर्थात् मंत्रिमंडळाच्या वर प्रेसिडियम् आहे.

मंत्रिमंडळाला मार्च १९४६ पर्यंत कौन्सिल ऑफ् पीपल्स् कमिसार्स म्हणत असत. रशियन भाषेंत संक्षेपाने त्याला सोव्ह्नार्कॉम् (Sovnarkom)

असें म्हणत. १९४६ मध्यें त्याचें नांव बदलून कौन्सिल ऑफ् मिनिस्टर्स असें करण्यांत आलें. सरकारी रीत्या त्याचें कारण असें देण्यांत आलें की पूर्वीचें नांव प्राथमिक अवस्थेंत देण्यांत आलें होतें व आता सरकारची जबाबदारी व कार्यक्षमता दोन्ही वाढल्यामुळे 'मंत्रिमंडळ' असें नांव द्यायला हरकत नाही व तेंच उचित होईल. प्रोफेसर डेनिसॉव्ह याने आणखी कारण असें दिलें आहे की हें नांव बहुतेक सर्व देशांत प्रचलित असल्यामुळे सामान्य परिभाषेच्या दृष्टीने योग्य म्हणून स्वीकारण्यांत आलें.[1]

मंत्रिमंडळाची नियुक्ति :—मंत्रिमंडळाची नियुक्ति अनुच्छेद ७० मध्यें सांगितल्या प्रमाणें सुप्रिम सोव्हिएट, दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकींत, करते. वस्तुत : कम्युनिस्ट पक्षांची पॉलिटब्युरो मंत्रिमंडळाच्या सभासदांची यादी तयार करतें व सुप्रिम सोव्हिएट तिला मान्यता देतें. सांसदीय पद्धतीचें सरकार असलेल्या इतर देशांत ज्या प्रमाणें बहुसंख्य पक्षाचा नेता प्रधान मंत्री बनवला जातो व तो आपल्या सहकाऱ्यांची निवड करतो तसें इथे होत नाही. इथे सर्व कांही पूर्वनियोजित असतें. १९४६ मध्यें मंत्रिमंडळाची निवड कशी करण्यांत आली याचें वर्णन उपलब्ध आहे, त्या वरून कल्पना येईल. सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकींत स्टॅलिनने आपल्या सरकारचें लेखी त्यागपत्र दिलें. सोव्हिएटनें तें स्वीकारलें व त्यालाच पुन्हा नवें सरकार बनविण्याची आज्ञा दिली. सुप्रिम सोव्हिएटच्या पुढील संयुक्त अधिवेशनांत स्टॅलिनने निवडलेल्या मंत्र्यांचीं नांवें सभापतीने जाहीर केलीं. त्या नंतर कांही जणांचीं भाषणें झालीं. मग सभापतीने जाहीर केलें की ज्या अर्थी कुणा कडून विरोध झाला नाही त्या अर्थी स्टॅलिनने 'सुचविलेलीं नावें सर्वांना मान्य आहेत. मग मतदान झालें. सर्वांनी एकमताने मंत्रिमंडळाला मान्यता दिली व स्टॅलिनचा जयजयकार करण्यांत आला. अशा तऱ्हेने मंत्रिमंडळ बनवण्यांत आलें. दोन वर्षां पूर्वीं सुप्रिम सोव्हिएटने अशाच प्रकारें क्रुश्चेव्हला सरकार बनविण्यास सांगितलें होतें व त्याने बनविलें होतें. व्हिशिन्स्कीला ही पद्धत अतिशतय लोकतंत्रात्मक वाटतें. सुप्रिम सोव्हिएटचें अधिवेशन चालू नसेल तेव्हां मंत्र्यांची नियुक्ति व विमुक्ति प्रधान मंत्र्याच्या शिफारशी वरून प्रेसिडियम् करतें.

मंत्रिमंडळांत कुणाचा समावेश होतो ? :—संविधानाच्या अनुच्छेद ७० मध्येंच मंत्रिमंडळांत कोण कोण असतात तें सांगितलें आहे. मंत्रिमंडळांत पुढील सभासद असतात—

(१) मंत्रिमंडळाचा अध्यक्ष.

१—टाउस्टर : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ २७३

(२) मंत्रिमंडळाचे उपाध्यक्ष.
खा (३) सोव्हिएट संघराज्याच्या नियोजन मंडळाचा अध्यक्ष.
(४) कला विषयक समितीचा अध्यक्ष.
ाणे (५) सोव्हिएट संघराज्याचे मंत्री.

हे सर्व सभासद मिळून एकूण संख्या ६० च्या वर जातें. उपाध्यक्षांची संख्याच १० ते १५ असते. त्यांना प्रथम, द्वितीय असे क्रमांक असतात. अलीकडे मंत्र्यांची संख्याहि पुष्कळच वाढली आहे. त्यामुळे मंत्रिमंडळ इतकें मोठें झालें आहे मंत्रिमंडळाच्या अध्यक्षाला प्रधान मंत्री व उपाध्यक्षाला उपप्रधानमंत्री म्हणतात. आता पर्यंत सात प्रधानमंत्री झाले.[1] मंत्रिमंडळाच्या सभासदांची संख्या खूप वाढल्यामुळे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष यांचें अंतर्गत मंडळ बनत असतें.

मंत्रिमंडळाचे सभासद सुप्रिम सोव्हिएटचे सभासद असलेच पाहिजेत असें बंधन नाही. त्याच प्रमाणें ते नसावेत असेंहि नाही. म्हणजे ब्रिटन, अमेरिका व स्वित्झर्लंड या देशांतील पद्धतींहून रशियांतील पद्धत वेगळी आहे. कांही प्रमाणांत स्वित्झर्लंड मधील पद्धतीशी जुळती आहे.

मंत्रिमंडळाची जबाबदारी :–संविधानाच्या ६५ व्या अनुच्छेदाने मंत्रिमंडळ सुप्रिम सोव्हिएटला जबाबदार आहे असें स्पष्टपणें म्हंटलें आहे. सुप्रिम सोव्हिएटचें अधिवेशन चालू नसेल तेव्हां मंत्रिमंडळ प्रेसिडियमला जबाबदार असतें. प्रत्येक मंत्र्याला सुप्रिम सोव्हिएटच्या सभासदांनी विचारलेल्या प्रश्नाचें उत्तर तीन दिवसांत द्यावें लागतें. ही जबाबदारी खरीखुरी असते असें व्हिशिन्स्की म्हणतो. बूर्ज्वा लोकशाहींतील जबाबदारी प्रमाणे नाममात्र नसते असेंहि तो म्हणतो.

मंत्रिमंडळाचें स्वरूप :–सोव्हिएट संघराज्यांतील मंत्रिमंडळ, सांसदीय पद्धतीचें सरकार असलेल्या इतर देशांतील मंत्रिमंडळा सारखें आहे असें भासतें. पण तें तसें नाही. व्हिशिन्स्कीहि असेंच म्हणतो. त्याच्या मतें बूर्ज्वा लोकशाहीमध्यें मंत्रिमंडळ सर्वाधिकारी बनलें आहे. त्यांच्या हातींच सर्व सत्ता आहे. पार्लमेंट केवळ नाममात्र असतें. मंत्रिमंडळ पार्लमेंटला जबाबदार असतें म्हणजे त्यांतील फक्त एका गटाला जबाबदार असतें. तेव्हां या देशांच्या मंत्रिमंडळाशीं सोव्हिएट मंत्रिमंडळाची तुलना करता येत नाही.[2]

१–१९१७ ते १९२४ लेनिन प्रधानमंत्री होता. १९२४ ते १९३० रिकोव्ह. १९३० ते ४१ मोरोटॉव्ह. १९४१ मध्यें स्टॅलिन प्रधानमंत्री झाला तो मृत्यू पावे पर्यंत त्या पदावर होता. १९५३ ते १९५५ जॉर्जी मॅलेन्कॉव्ह. १९५५ ते १९५७ बुल्गानिन. मार्च १९५८ पासून श्चेव्ह प्रधानमंत्री झाला, तो अद्याप आहे.

२--व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक. पृष्ठें ३७२ ते ३७५

इतर दृष्टींनी विचार केला असतांहि सोव्हिएट संघराज्याचें मंत्रिमंडळ इतर राज्यांतील मंत्रिमंडळा सारखें नाही असें वाटतें. इंग्लंडांत ज्या प्रमाणें मंत्रिमंडळ बनवलें जातें तसें सोव्हिएट संघराज्यांत बनवलें जात नाही. त्या तत्त्वानुसारहि तें कार्य करीत नाही. सांसदीय पद्धतीच्या सरकारांत राज्यप्रमुख नाम मात्र पाहिजे. तसेंहि सोव्हिएट संघराज्यांत नाही. प्रेसिडियम् वास्तविक शासक आहे. सोव्हिएट मंत्रिमंडळाच्या जबाबदारीच्या तत्त्वांतहि फरक आहे. ज्या अर्थानें इंग्लंडचें मंत्रिमंडळ पार्लमेंटला जबाबदार आहे त्या अर्थाने सोव्हिएट संघराज्याचें मंत्रिमंडळ सुप्रिम सोव्हिएटला जबाबदार नाही. अशा प्रकारें हें 'कॅबिनेट' नाही. हें आपल्या परीने वेगळ्याच प्रकारचें मंत्रिमंडळ आहे. मात्र वरवर पाहिलें असतां सांसदीय पद्धतीच्या मंत्रिमंडळा सारखें तें आहे असा भास होतो.

अधिकार व कार्ये :—मंत्रिमंडळाला सर्व शासनाधिकार आहेत. मंत्रिमंडळ, सोव्हिएट संघराज्याच्या कायद्यानुसार व कायदे अमलांत आणण्यासाठी, निर्णय घेतें व आज्ञापत्रें काढतें. मंत्रिमंडळाचे निर्णय व आज्ञा संघराज्याच्या सर्व प्रदेशांत लागू होतात व सर्वांवर बंधनकारक असतात. प्रत्येक मंत्री एका खात्याचा प्रमुख असतो व त्या खात्याच्या शासनासाठी जबाबदार असतो. सोव्हिएट संघराज्यांत तज्ञ माणसालाच मंत्रिपदावर नेमण्यांत येतें. त्याच्या राजकीय क्षेत्रांतील कामगिरीमुळें मंत्रिपद मिळत नाही. शेतीची ज्याला माहिती आहे व जो त्या विषयांतील तज्ञ आहे त्यालाच शेतकी खात्याचा मंत्री नेमण्यांत येतें. हाहि एक फरक सोव्हिएट मंत्रिमंडळांत व इतर देशांतील मंत्रिमंडळांत आहे. प्रत्येक मंत्र्याला आपल्या खात्यांत आज्ञापत्रें काढतां येतात.

मंत्रिमंडळ या नात्याने पुढील कार्ये मंत्रिमंडळ करतें—

(१) सर्व मंत्रालयांच्या कामकाजाचें मार्गदर्शन करतें व त्यांच्या कामकाजांत सुसूत्रपणा व सहकार्य घडवून आणतें.

(२) राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन अमलांत आणण्यासाठी व आर्थिक बाजू बळकट करण्यासाठी आवश्यक ती उपाय योजना करतें.

(३) राज्यांत शांतता राखण्यासाठी, राज्याच्या हितसंबंधाचें रक्षण करण्यासाठी, आणि नागरिकांच्या हक्कांचें संरक्षण करण्यासाठी उपाययोजना करतें.

(४) परराज्यांशीं संबंध ठेवण्याच्या कार्यांत सर्वसाधारण स्वरूपाचें मार्गदर्शन करतें.

(५) लष्करी शिक्षणासाठी किती नागरिकांना बोलवावें हें ठरवतें आ. देशांतील शस्त्रसज्ज दलांच्या सर्व सामान्य संघटने विषयीं मार्गदर्शन करतें.

(६) आवश्यक तेव्हां आर्थिक, सांस्कृतिक व संरक्षण विषयक प्रश्नांसाठी खास समित्या नेमतें.

या शिवाय, संघराज्याच्या क्षेत्रांत येणाऱ्या आर्थिक व शासकीय प्रश्ना संबंधीं घटक गणराज्यांनी घेतलेले निर्णय किंवा काढलेल्या आज्ञा रद्द करण्याचा मंत्रिमंडळाला अधिकार आहे. तसेंच संघराज्याच्या मंत्र्यांचे निर्णय व आज्ञाहि तें रद्द करतें.

कार्यपद्धति व प्रत्यक्ष कार्य :– मंत्रिमंडळ सतत कार्य करीत असतें. त्याला सुटी नसते. आवश्यक तेव्हां मंत्रिमंडळाच्या बैठकी होतात व त्यांत निर्णय घेतले जातात. मंत्रिमंडळाने आपले अधिकार भरपूर प्रमाणांत वापरले आहेत. विशेषत: कम्युनिस्ट पक्षाचा सर्वोच्च पुढारीच जेव्हां प्रधानमंत्री होतो तेव्हां मंत्रिमंडळाचें वजन फार वाढतें. स्टॅलिनच्या काळांत मंत्रिमंडळाला फार महत्व होतें. आताहि क्रुश्चेव प्रधानमंत्री असल्यामुळे मंत्रिमंडळाचे अधिकार वाढले आहेत. मंत्रिमंडळाने, शासकीय, आर्थिक, लष्करी व राजनैतिक क्षेत्रांत सक्रिय भाग घेतला आहे व आपला प्रभाव पाडला आहे. प्रेसिडियम् जरी मंत्रिमंडळाहून श्रेष्ठ आहे तरी प्रत्यक्ष शासनाचीं सूत्रें मंत्रिमंडळाच्या हातींच असल्यामुळे त्याला महत्वाचें स्थान प्राप्त झालें आहे.

खातीं व मंत्रालयें :–सोव्हिएट संघराज्याचीं मंत्रालयें दोन प्रकारचीं आहेत : अखिल संघीय मंत्रालयें व संघ–गणराज्यीय मंत्रालयें.

अखिल संघीय मंत्रालयें म्हणजे प्रत्यक्ष संघसरकारच्या अमलाखाली असलेल्या खात्यांचीं मंत्रालयें. अशा मंत्रालयांत निरनिराळीं खातीं असतात व संघराज्याचे मंत्री त्यांचा करभार पाहतात. अशा प्रत्येक मंत्रालयाचा प्रमुख संघराज्याचा एक मंत्री असतो.

संघ-गणराज्यीय मंत्रालयें म्हणजे घटक गणराज्यांचीं मंत्रालयें जीं संघसरकारच्या मार्गदर्शनाखाली कार्य करतात. अशा मंत्रालयांचीं खातीं संघ सरकारांत नसतात. तीं घटक गणराज्यांच्या सरकारांत असतात. पण संघसरकारचा मंत्री सर्व घटक गणराज्यांतील तशा प्रकारच्या खात्यांचें मार्गदर्शन व नियंत्रण करतो. कांही महत्वाच्या विषयांच्या कारभारांत सुसूत्रता आणण्यासाठी अशी योजना करण्यांत आली आहे.

सध्या अखिल संघीय मंत्रालयांची संख्या ३१ आहे. उदाहरणार्थ, विमान
अ। योगाचें मंत्रालय; मोटार व ट्रॅक्टर धंद्याचें मंत्रालय; परराष्ट्रीय व्यापाराचें
रा॰ त्रालय; आरमाराचें मंत्रालय; युद्धसामुग्रीचें मंत्रालय; शहर विकासा संबंधीं
अ' मंत्रालय; इत्यादि.

संघ-गणराज्यीय मंत्रालयांची संख्या २१ आहे. उदाहरणार्थ, गृह मंत्रालय; युद्ध मंत्रालय; उच्च शिक्षणा संबंधीचें मंत्रालय; सार्वजनिक आरोग्य मंत्रालय; परराष्ट्र संबंध.मंत्रालय; इत्यादि. हीं मंत्रालयें वस्तुतः संघसरकारच्या अमलाखालीच असायला पाहिजेत. पण घटक गणराज्यांना महत्व देण्याच्या दृष्टीने तीं त्यांच्याकडे दिलीं आहेत आणि त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी अशा प्रकारची योजना केली आहे.

हीं सर्व खातीं व मंत्रालयें इतर देशांतील मंत्रालयांपेक्षा वेगळ्या प्रकारचीं आहेत. इतर देशांत ज्या कामासाठीं प्रमंडलें किंवा बोर्ड्स स्थापन करण्यांत येतात त्या कामासाठी सोव्हिएट संघराज्यांत मंत्रालयें स्थापन करण्यांत येतात. मंत्रालयांची संख्या आवश्यकतेनुसार कमी अधिक होत असते. पण अलीकडे ती वाढतच आहे.

५ : : : सुप्रिम सोव्हिएट

सोव्हिएट संघराज्याचा पाया सोव्हिएट्स आहेत. इतर राज्यांच्या रचने सारखी या राज्याची रचना नाही. प्रत्येक स्तरावर सोव्हिएट्स आहेत व त्या क्षेत्रांतील सत्ता त्यांच्या हातीं आहे. अशा प्रकारें एकूण राज्याची रचना सोव्हिएट्सच्या पिरॅमिड प्रमाणे आहे. एखाद्या खेडयाची व्यवस्था ग्रामसोव्हिएट कडे असेल, घटक गणराज्याची शासनव्यवस्था गणराज्याच्या सोव्हिएट कडे असेल, तर एकूण संघराज्याची व्यवस्था संघराज्याच्या सोव्हिएट कडे असणें क्रमप्राप्त आहे. त्या प्रमाणे संघराज्याचें एक सोव्हिएट आहे. त्यांला सुप्रिम सोव्हिएट म्हणतात. इतर देशांतील पार्लमेंटच्या स्थानीं हें सुप्रिम सोव्हिएट आहे.

संविधानाच्या ३० व्या अनुच्छेदांत सुप्रिम सोव्हिएट ही राज्याची सत्ता वापरणारी सर्वोच्च संस्था आहे असें म्हंटलें आहे. सुप्रिम सोव्हिएट द्विसदनात्मक विधिमंडळ आहे. एका सदनाचें नांव सोव्हिएट ऑफ् दि यूनिअन (संघीय सोव्हिएट) व दुसऱ्या सदनाचें नांव सोव्हिएट ऑफ् दि नॅशनॅलिटिज् (राष्ट्रीय सोव्हिएट) असें आहे. संघीय सोव्हिएट संघराज्याच्या लोकांचें प्रतिनिधित्व करतें आणि राष्ट्रीय सोव्हिएट संघराज्यांतील निरनिराळ्या राष्ट्रकांचें व जातिजमातींचें प्रतिनिधित्व करतें.

दोन्ही सदन समान व सारखे :—सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सदनांत प्रतिनिधित्वा खेरीज दुसरा कोणताहि फरक नाही. दोन्ही सदन सर्व बाबतींत समान व सारखे आहेत. दोहोंची सभासदसंख्या जवळपास तेवढीच असते. रचना, कार्यें व अधिकार सारखींच आहेत. व्हिशिन्स्कीने म्हंटलें आहे की 'बूर्ज्वा देशांत ज्या प्रमाणे एका सदनाला प्रथम व एकाला द्वितीय म्हणण्यांत येतें तसें सोव्हिएट संघराज्यांत नाही. त्या प्रमाणेच द्वितीय सदनांत प्रतिगामी वृत्तीच्या लोकांना स्थान दिलें जातें तसेंहि इथे नाही. दोन्ही सभागृहें कामगारांच्या, शेतकऱ्यांच्या व बुद्धिजीवि वर्गांच्या प्रतिनिधींनी भरलीं जातात. एका सभागृहांत प्रनिनिधित्वाचा आधार लोकसंख्या आहे तर दुसऱ्यांत राष्ट्रीयत्व आहे येवढेंच. निरनिराळ्या राष्ट्रकांना व जातिजमातींना प्रतिनिधित्व देण्यासाठी दुसऱ्या सभागृहाची आवश्यकता आहे.'

सुप्रिम सोव्हिएटची रचना

सुप्रिम सोव्हिएटची प्रत्यक्ष रीत्या लोक निवड करतात. संघीय सोव्हिएट मध्यें लोकसंख्येच्या प्रमाणांत प्रतिनिधि निवडले जातात. अनुच्छेद ३४ मध्यें हें प्रमाण तीन लक्ष लोकांना एक प्रतिनिधि असें दिलें आहे. सभागृहाची कमींत कमी किंवा जास्तींत जास्त सभासदसंख्या ठरवलेली नसल्या मुळें लोकसंख्येच्या प्रमाणांत प्रतिनिधींची संख्या वाढत जाते. १९३७ मध्यें झालेल्या पहिल्या निवडणुकींत संघीय सोव्हिएट मध्यें ५६९ प्रतिनिधि होते. १९४६ च्या निवडणुकींत ६८२, १९५० च्या निवडणुकींत ६७१ आणि १९५४ च्या निवडणुकींत ७०८ अशी त्यांच्या सभासदांची संख्या होती.

राष्ट्रीय सोव्हिएट मध्यें निरनिराळ्या राष्ट्रकांना व जातिजमातींना प्रतिनिधित्व देण्यांत आलें आहे. त्यांच्या प्रतिनिधित्वाचें प्रमाण अनुच्छेद ३५ मध्यें सांगितलें आहे. प्रत्येक संघीय गणराज्य २५, स्वायत्त गणराज्य ११, स्वायत्त प्रदेश ५, आणि राष्ट्रीय क्षेत्र १ या प्रमाणांत प्रतिनिधि निवडतात. १९३७ मधील पहिल्या निवडणुकींत राष्ट्रीय सोव्हिएट मध्यें ५७४ प्रतिनिधि होते. १९४६ मध्यें ६५७, १९५० मध्यें ६३१ आणि १९५४ मध्यें ६३९ अशी प्रतिनिधींची संख्या होती.

दोन्ही सभागृहांत प्रतिनिधींची संख्या शक्यतों समान असावी असें स्टॅलिनचें मत होतें. दोन्ही सभागृहांना समान अधिकार असल्यामुळे संख्येच्या बळावर एक सभागृह दुसऱ्याला वरचढ होऊं नये म्हणून दोन्हींची सभासदसंख्या जवळपास तेवढीच असावी असें त्याचें मत होतें.

दोन्ही सभागृहें आपापले अध्यक्ष व चार उपाध्यक्ष निवडतात. अध्यक्षांना सभागृहाचें कामकाज चालविण्याचें कार्य असतें व त्या संबधीचे अधिकार असतात. त्यांच्या अनुपस्थितींत उपाध्यक्ष कामकाज चालवितात. दोन्ही सभागृहांची संयुक्त बैठक होते तेव्हां प्रत्येक सभागृहाचा अध्यक्ष आलटून पालटून संयुक्त सभेचा अध्यक्ष होतो.

दोन्ही सभागृहांची निवड चार वर्षासाठी करण्यांत येते. सामान्यत: तेवढा कालावधि होई पर्यंत तीं कार्य करतात. पण दोन्ही सभागृहांत मतभेद होऊन तो दूर न झाल्यास प्रेसिडियम् दोन्ही सभागृहांचें विसर्जन करतें. असा प्रसंग अद्याप आला नाही. सकटाच्या काळांत चार वर्षाच्या पुढेहि कार्यकाल लांबवतां येतो. दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळांत निवडणुका झाल्या नाहीत. १९३७ नंतर १९४६ मध्येंच निवडणुका झाल्या.

निवडणुकीची पद्धति

सोव्हिएट संघराज्यांत ज्या निवडणुका होतात त्या बाहेरच्या जगांतील लोकांना नकली व लुटूपुटीच्या बाटतात. तो केवळ देखावा असतो असें वाटतें. खरें काय आहे हें समजायला मार्ग नाही. एवढें खरें की त्यांच्या निवडणुकांत व आपल्या निवडणुकांत फरक आहे. आपल्या निवडणुकांना आपण 'खुल्या निवडणुका' म्हणतो. त्यांना त्यांच्या निवडणुका अतिशय लोकतंत्रात्मक पद्धतीच्या वाटतात. आपल्याला त्या तशा वाटत नाहीत. हा दृष्टिकोणांतील फरक आहे. सोव्हिएट संघराज्यांत निवडणुका कशा होतात हें पाहणें मनोरंजक तसेंच उद्‌बोधक होईल.

सार्वत्रिक मताधिकार :–संविधानाच्या अनुच्छेद १३५ ने सार्वत्रिक मताधिकाराचें तत्त्व जाहीर केलें आहे. प्रत्येक सोव्हिएट नागरिक, ज्याचें वय कमींत कमी १८ वर्षाचें झालें असेल व न्यायालयाने ज्याला अपात्र ठरविलें नसेल, मताधिकाराला पात्र आहे. वंश, राष्ट्रीयत्व, धर्म, लिंग, शिक्षण, रहिवास, सामाजिक स्तर, सांपत्तिक दर्जा, किंवा पूर्व वर्तणूक यांच्या आधारावर मताधिकार नाकारला जात नाही. सर्वांना समान मताधिकार आहे. जो मताधिकाराला पात्र आहे, त्याचें वय कमींत कमी २३ वर्षांचें असल्यास, तो सुप्रिम सोव्हिएटच्या निवडणुकींत उमेदवार होऊं शकतो. शस्त्रसज्ज दलांत काम करणारांनाहि इतरां प्रमाणेच मताधिकार आहे. मताधिकार गुप्त रीतीने वापरायचा आहे असें अनुच्छेद १४० मध्यें सांगितलें आहे.

निवडणुकीचा प्रत्यक्ष विधि :–संविधानाने सर्वसामान्य तत्त्वें सांगितलीं आहेत. पण त्या तत्त्वांनुसार सविस्तर कायदा व नियम प्रेसिडियमने केले आहेत. त्या नियमांनुसार निवडणुकांचा कार्यक्रम पार पडतो.

सर्व प्रथम मतदारांची यादी तयार करण्यांत येते. मताधिकाराला पात्र असलेल्या प्रत्येक नागरिकाची नोंद करण्यांत येते. यासाठी रहिवासाची अट नाही. नोंद करतांना जो नागरिक ज्या ठिकाणीं राहात असेल त्या ठिकाणचा मतदार म्हणून त्याची नोंद करण्यांत येते. नोंद झाल्या नंतर निवडणुकीच्या दिवसा पर्यंत तो दुसरी कडे गेल्यास त्याला स्थानिक कामगारांच्या सोव्हिएट कडून प्रमाणपत्र देण्यांत येतें आणि त्याच्या बळावर तो नव्या ठिकाणीं मतदान करतो. सारांश, कुणाचाहि मतदानाचा अधिकार तांत्रिक अडचणीमुळे नष्ट होत नाही.

दुसरी गोष्ट म्हणजे निर्वाचनक्षेत्रें तयार करणें. सुप्रिम सोव्हिएटच्या निवडणुकीसाठी प्रत्येकी सुमारे तीन लक्ष लोकसंख्येचीं निर्वाचनक्षेत्रें तयार कर-

ण्यांत येतात. हें कार्य प्रेसिडियम्च्या आज्ञेवरून करण्यांत येतें. प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांतून एक प्रतिनिधि निवडला जातो. जेरीमांडरिंगचा प्रकार तिकडे नाही.

तिसरी गोष्ट म्हणजे 'निवडणूक आयोग' नेमणें. एक केंद्रीय आयोग व इतर प्रादेशिक आयोग नेमण्यांत येतात. यांच्या नेमणुका केंद्रीय प्रेसिडियम् व घटक गणराज्यांतील प्रेसिडियम करतात. यांच्याकडें उमेदवारांची नियुक्ति योग्य प्रकारें होते किंवा नाही, व मतदान निःपक्षपातीपणें होतें किंवा नाही, हें पाहण्याचें काम असतें. या आयोगांमुळे निवडणुकी निःपक्षपातीपणें होतात असा व्हिशिन्स्कीचा दावा आहे.

चौथी आणि सर्वांत महत्वाची गोष्ट म्हणजे उमेदवारांची नियुक्ति. ह्याच बाबतींत सोव्हिएट संघराज्य व इतर लोकशाही राज्यें यांच्यांत महत्वाचा फरक आहे. संविधानाच्या अनुच्छेद १४१ ने उमेदवार नियुक्त करण्याचा अधिकार कुणाला आहे तें सांगितलें आहे. त्यांत कम्युनिस्ट पक्ष, कामगार संघ, सहकारी संस्था, तरुणांच्या संघटना व सांस्कृतिक मंडळें यांचा समावेश आहे. कम्युनिस्ट पक्षा खेरीज बाकीच्या ज्या संघटनांचा उल्लेख आहे त्या सर्व कामगारांच्याच संघटना आहेत व सर्व कम्युनिस्ट पक्षाशीं संलग्न असतात. तेव्हां इतर विचार प्रणालींच्या संघटनांना उमेदवार नियुक्त करण्याचा अधिकार नाही.

उमेदवार नियुक्त करण्याची पद्धत अशी–प्रत्येक संघटनेला उमेदवार नियुक्त करता येतो. सामान्यतः फॅक्टरी किंवा सामुदायिक शेतीच्या कामगारांच्या जाहीर सभेंत उमेदवार नियुक्त करण्यांत येतात. एका निर्वाचन क्षेत्रांतून अनेक उमेदवार नियुक्त होतात. मोठमोठ्या राष्ट्रीय पुढाऱ्यांचीं नांवेंहि उमेदवारांच्या यादींत घालण्यांत येतात. निवडणूक आयोगांचें कार्य प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांतून शेवटीं एकच उमेदवार राहावा अशी योजना करण्याचें असतें. आपला उमेदवार शेवट पर्यंत राहावा यासाठी प्रत्येक संघटना प्रयत्न करते. यासाठीच थोडा फार प्रचार होतो. उमेदवारांचीं चरित्रें व कर्तबगारी सांगणारीं पत्रकें प्रसिद्ध केलीं जातात. सभा घेतल्या जातात. सर्व आटोपल्यावर निवडणूक आयोगाने पाठवलेले निरीक्षक उमेदवारांची मुलाखत घेतात. शेवटी त्यांच्या शिफारशी वरून निवडणूक आयोग कोणा तरी एका उमेदवाराची नियुक्ति पक्की करते व बाकीच्यांची नांवें बाद केलीं जातात. अशा प्रकारें निर्वाचन क्षेत्रांतून शेवटीं एकच उमेदवार निवडणुकीला उभा राहतो. मग पुढे स्पर्धा नाही. जी काय स्पर्धा असेल ती उमेदवारांच्या नियुक्तीच्या वेळींच होऊन जाते.

पांचवा टप्पा मतदानाचा असतो. या बाबतींतहि सोव्हिएट संघराज्य व इतर राज्यें यांच्यांत फरक आहे. इतर राज्यांत एखाद्या निर्वाचन क्षेत्रांतून एकच

उमेदवार उभा राहिल्यास, मतदान होत नाही. तो अविरोध निवडून आला असें जाहीर करण्यांत येतें. पण सोव्हिएट संघराज्यांत प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रांतून एकच उमेदवार असतो. तरी मतदान होतें. प्रत्येक उमेदवाराला दिल्या गेलेल्या मतांपैकी अर्ध्याहून अधिक मतें अनुकूल पडलीं पाहिजेत, तरच तो निवडून येतो. नाहीतर लोकांना तो नको आहे असें सिद्ध होतें व पुन्हां निवडणूक करावी लागते. तसेंच अर्ध्याहून कमी लोकांनी मतदान केल्यास पुन्हा मतदान घेण्यांत येतें. ही पद्धत मात्र इतर लोकशाही राज्यांनी घेण्यासारखी आहे. यामुळे कोणीहि युक्त्या प्रयुक्त्या करून प्रतिस्पर्धी उमेदवारांना 'बसवून' अविरोध निवडून येऊं शकत नाही. आणि लोकांना नको असलेला उमेदवार त्यांच्या माथीं मारला जाऊं शकत नाही.

शेवटचा टप्पा मतमोजणीचा असतो. स्थानिक संघटनांचे प्रतिनिधि व वृत्तपत्र प्रतिनिधि यांच्या समक्ष मतमोजणी करण्यांत येते. ज्या उमेदवाराला निरपेक्ष बहुमत मिळेल त्याला यशस्वी जाहीर करण्यांत येतें.

संविधानाने मतदारांना प्रत्यावाहनाचा अधिकार दिला आहे. एखादा प्रतिनिधि योग्य प्रकारें कार्य करीत नसेल तर त्याला मुदतीपूर्वी परत बोलावतां येतें. निर्वाचन क्षेत्रांतील बहुसंख्य मतदारांनी निर्णय केल्यास प्रतिनिधीला परत बोलावतां येतें. याची सविस्तर कार्यरीति कायद्याने ठरवायची असते.

तात्पर्य :–सोव्हिएट संघराज्यांतील निवडणुकांचा कायदा व प्रत्यक्ष निवडणूक विधि लोकतंत्रात्मक आहे यांत शंका नाही. पण निरनिराळ्या पक्षांना निवडणूक लढविण्याची परवानगी नाही तों पर्यंत या निवडणुका म्हणजे केवळ देखावाच होत. सोव्हिएट नेत्यांच्या मतें त्यांच्या निवडणुकाच तेवढ्या लोतंत्रात्मक पद्धतीच्या आहेत. शेकडा ९८ किंवा ९९ मतदान होतें या गोष्टीवर ते फार भर देतात. इतर कोणत्याहि देशांत इतकें मतदान होत नाही तेव्हां त्यांच्या निवडणुका लोकतंत्रात्मक नाहीत असें सोव्हिएट नेते म्हणतात. दोन विचार प्रणालींतील दृष्टिकोनांचा हा फरक आहे. हा असाच कायम राहणार.

सुप्रिम सोव्हिएटचे अधिकार व कार्यें

सुप्रिम सोव्हिएट ही संघराज्याची सत्ता वापरणारी सर्वोच्च संस्था आहे. संघसरकारला देण्यांत आलेल्या सर्व विषयां संबंधी ती अधिकार वापरूं शकते. संविधानाच्या अनूच्छेद १४ मध्यें संघसरकारला देण्यांत आलेल्या २४ विषयांवर कायदे करण्याचा किंवा अन्य तऱ्हेने व्यवस्था करण्याचा अधिकार सुप्रिम सोव्हि-

एटला आहे. अनुच्छेद ३१ ने यांपैकी कांही अधिकार प्रेसिडियमला व कांही मंत्रिमंडळाला दिले आहेत. ते सामान्यतः सुप्रिम सोव्हिएट वापरीत नाही. पण सुप्रिम सोव्हिएटला ते अधिकार वापरतां येणार नाहीत असें नाही. परराज्यांशीं केलेल्या तहांना मान्यता देण्याचा अधिकार प्रेसिडियमला देण्यांत आला आहे. पण २३ ऑगस्ट १९३९ रोजीं हिटलरशीं करण्यांत आलेल्या अनाक्रमणाच्या कराराला सुप्रिम सोव्हिएटनेच मान्यता दिली होती. तेव्हां संघसरकारला देण्यांत आलेल्या अधिकारांपैकी अमुक अधिकार सुप्रिम सोव्हिएट वापरूं शकतें व अमुक अधिकार पापरूं शकत नाही, असें म्हणणें चूक आहे. सुप्रिम सोव्हिएट सर्व अधिकार वापरूं शकतें.

सामान्यतः सुप्रिम सोव्हिएट पुढील कार्यें करतें--

(१) **विधिनियम करणें** :-संपूर्ण संघराज्यासाठी कायदे करण्याचें कार्य सुप्रिम सोव्हिएटकडे सोपविण्यांत आलें आहे. संविधानाच्या आराखड्यावर १९३६ मध्यें चर्चा चालूं असतांना कायदे करण्याचा अधिकार प्रेसिडियमलाहि द्यावा अशी एक सूचना आली होती. पण कायदे करण्याचा अधिकार एकाच संस्थेला असावा व तो सुप्रिम सोव्हिएटलाच असावा असें म्हणून स्टॅलिनने ती सूचना फेटाळून लावली. सुप्रिम सोव्हिएटचा कायदे करण्याचा अधिकार अंतिम स्वरूपाचा आहे. प्रेसिडियम किंवा मंत्रिमंडळ यांच्या संमतीची आवश्यकता नाही.

(२) **अंदाजपत्रक संमत करणें** :-संघराज्यासाठी वार्षिक अंदाजपत्रक संमत करण्याचें कार्य सुप्रिम सोव्हिएट करतें. संघसरकारने कोणते कर लावावेत व घटक गणराज्यांच्या सरकारांनी कोणते कर लावावेत याचा निर्णयहि सुप्रिम सोव्हिएटच करतें. अंदाज पत्रकाची अंमलबजावणी योग्य प्रकारें होत आहे किंवा नाही हें पाहण्याची जबाबदारी सुप्रिम सोव्हिएटवरच आहे.

(३) **संविधानांत दुरुस्ती करणें** :-संविधानांत दुरुस्ती करण्याचा अधिकार फक्त सुप्रिम सोव्हिएटला आहे. सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांमध्यें दोन-तृतियांश बहुमताने प्रस्ताव संमत करून संविधानांत दुरुस्ती करता येते. आता पर्यंत बऱ्याच दुरुस्त्या करण्यांत आल्या आहेत.

(४) **नव्या गणराज्यांना सामिल करून घेणें** :-सोव्हिएट संघराज्यांत नव्या घटक गणराज्यांना सामिल करून घेण्याचा अधिकार सुप्रिम सोव्हिएटला आहे. आता पर्यंत अनेक नवे घटक संघराज्यांत सामिल करून घेण्यांत आले आहेत. नोव्हेंबर १९३९ ते ऑगस्ट १९४० या काळांतच पश्चिम युक्रेन व पश्चिम श्वेत रशिया यांना सामील करून घेण्यांत आलें. करेलियन व मॉल्डव्हियन स्वायत्त

गणराज्यांना घटक गणराज्यांचा दर्जा देण्यांत आला. लाटव्हिया, लिथुआनिया व ईस्थूनिया हीं नवीं घटक गणराज्यें संघराज्याला जोडण्यांत आलीं. त्याच प्रमाणे एखाद्या घटक गणराज्याचा दर्जा कमीहि करता येतो. १९५६ मध्यें करेलो-फिनिश गणराज्याचा दर्जा कमी करून त्याला रशियन गणराज्यांत स्वायत्त गण-राज्य म्हणून विलीन करण्यांत आलें. तसेंच एखाद्या घटक गणराज्यांत नवे प्रदेश तयार करण्याचा व जुने नष्ट करण्याचा आधिकारहि सुप्रिम सोव्हिएटला आहे. मात्र घटक गणराज्यांच्या सीमामध्यें बदल करावयाचा असल्यास त्या गणरा-ज्याच्या सुप्रिम सोव्हिएटची संमति आवश्यक आहे.

(५) **निवडणुका करणें** :–कांही महत्वाच्या निवडणुका करण्याचें कार्य सुप्रिम सोव्हिएट करतें. प्रेसिडियम्, मंत्रिमंडळ व सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश यांच्या निवडणुका सुप्रिम सोव्हिएटला कराव्या लागतात. अशा निवडणुका दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त बैठकींत करण्यांत येतात.

(६) **परराष्ट्रसंबंधांवर नियंत्रण ठेवणें** :–सोव्हिएट संघराज्याचें धोरण कसें असावें, परराष्ट्रांशीं कशा प्रकारचे संबंध ठेवावेत हें सुप्रिम सोव्हिएट ठर-वितें. परराष्ट्रमंत्री दोन्ही सभागृहांपुढे परराष्ट्रीय धोरणाची माहिती देतो व त्यांची संमति घेतो. आंतरराष्ट्रीय तहांना मान्यता देण्याचें कार्य संविधानाने प्रेसिडियम् कडे दिलें असलें तरी सुप्रिम सोव्हिएट स्वत: अशा तहांना मान्यता देऊं शकतें. घटक गणराज्यांना परराज्यांशीं संबंध ठेवण्याचा अधिकार आहे. त्या संबंधींचें धोरणहि सुप्रिम सोव्हिएटच ठरवितें.

(७) **देशाच्या संरक्षणाची व्यवस्था करणें** :–देशाचें संरक्षण करण्याची जबाबदारी संघसरकारवर आहे. हें कार्य बऱ्याच प्रमाणांत सुप्रिम सोव्हिएट करतें. शस्त्रसज्ज दलांची संघटना कशी असावी, शस्त्रास्त्र सामुग्री कशा प्रकारची असावी इत्यादि प्रश्नांचा निर्णय सुप्रिम सोव्हिएट करते. घटक गणराज्यांना सैन्य ठेवण्याचा अधिकार देण्यांत आला आहे. त्यांच्यावरहि सुप्रिम सोव्हिएटचें नियंत्रण असतें.

(८) **प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणें** :–संघराज्याच्या प्रशासनावर सुप्रिम सोव्हिएट देखरेख करतें. प्रशासनकार्य सुव्यवस्थित रीत्या चाललें आहे किंवा नाही हें पाहण्यासाठी निरीक्षक नेमतें. सुप्रिम सोव्हिएटच्या अधिवेशनांमध्यें मंत्र्यांना प्रश्न विचारले जातात व त्यांच्याकडून माहिती मिळविण्यांत येते. अशा प्रकारें सर्वसमान्य नियंत्रण प्रशासनावर ठेवलें जातें.

सुप्रिम सोव्हिएटची कार्यपद्धति

अधिवेशनें :–सुप्रिम सोव्हिएटचीं अधिवेशनें मॉस्को शहरांतील क्रेमलिन राजवाड्यांत होतात. सभागृहें खूप मोठी असून व्यासपीठांवर अनेक लोकांना बसण्या इतकी जागा असते. सभासद व्यासपीठा समोर बसतात. ब्रिटिश पार्लमेंटच्या सभासदांप्रमाणें परस्पर सन्मुखहि बसत नाहीत व इतर देशांतील विधिमंडळांच्या सभासदांप्रमाणे अर्धवर्तुळाकारहि बसत नाही. सर्वच सभासद सरकारचे समर्थक असल्यामुळे एखाद्या प्रेक्षागृहांत बसल्या प्रमाणे बसतात. व्यासपीठावर सभागृहाच्या अध्यक्षाच्या जोडीला प्रेसिडियमचे सभासद, मंत्रिमंडळाचे सभासद व इतर महत्वाचे पुढारी बसतात.

सुप्रिम सोव्हिएटचीं वर्षांतून दोन अधिवेशनें प्रेसिडियम्ने बोलवावीं असें संविधानांत म्हंटलें आहे. त्याप्रमाणे दोन अधिवेशनें होतात. अतिरिक्त अधिवेशनें प्रेसिडियम्च्या इच्छेनुसार किंवा एखाद्या घटक गणराज्याच्या मागणीवरून बोलावलीं जाऊं शकतात. प्रेसिडियम्ने अशी अतिरिक्त अधिवेशनें बोलावलीं आहेत. कोणत्याहि घटक गणराज्याने मात्र अद्याप तशी मागणी केली नाही.

दोन्ही सभागृहांचीं अधिवेशनें एकदमच बोलवावीं व एकाच वेळीं तीं समाप्त करावीं असें संविधानांत सांगितलें आहे. अधिवेशनें फार थोडा वेळ चालतात. प्रत्येक वेळीं सात ते दहा दिवस अधिवेशन चालतें. म्हणजे वर्षांतून जास्तींत जास्त वीस दिवस सुप्रिम सोव्हिएट काम करतें.

चर्चा व वादविवाद:–सुप्रिम सोव्हिएटच्या अधिवेशनांमध्यें चर्चा व वादविवाद होत नाहीत. क्वचित् कांही भाषणें होतात. त्यापैकी सर्वच सरकारच्या धोरणाचें समर्थन करणारीं असतात. सरकारवर टीका होत नाही. क्वचित् एखाद्या वेळीं टीका झालीच तर तांत्रिक मुद्यावर होते. मूलभूत प्रश्नावर होत नाही. कधी कधी अंदाजपत्रक संमत करतांना मंत्रालयावर जास्त खर्च केल्यामुळे किंवा उत्पादनांत काटकसर न केल्यामुळे टीका करण्यांत येते, व संबंधित मंत्र्यांना उत्तर द्यावें लागतें. एकंदरीने सर्व वातावरण एखाद्या प्रेक्षा गृहासारखें असतें. दूरदूरून आलेले प्रतिनिधि आपल्या मोठमोठ्या पुढाऱ्यांना पाहून संतोषित होतात व धन्यता मानतात. त्यांना कांही बोलायचें नसतें. फक्त ऐकायचें असतें. जें बोलायचें असतें तें व्यासपीठावरून पुढारी बोलतात. त्यांच्या प्रत्येक सूचनेला व प्रस्तावाला सर्व प्रतिनिधि उभे राहून टाळ्या वाजवून संमति देतात.

अशा प्रकारचें दृश्य विधिमंडळांत पाहण्याची आपल्याला सवय नसल्यामुळे तें चमत्कारिक वाटतें. पण त्यांना तेंच योग्य आहे असें वाटतें.

दोन्ही सभागृहांतील मतभेद :–सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांना समान अधिकार दिले असल्यामुळे त्यांच्यांत मतभेद झाल्यास तो दूर कसा करावा याची योजना करणें आवश्यक होतें. त्याप्रमाणे संविधानाने तरतूद केली आहे. दोन्ही सभागृहांत मतभेद झाल्यास दोन्ही सभागृहांतून समान संख्येने सभासद घेऊन एक तडजोड समिति नेमण्यांत येते. ही समिति देवाण-घेवाणाच्या तत्त्वावर मतभेद दूर करण्याचा प्रयत्न करते. समितीला तडजोड घडवून आणण्यांत यश न मिळाल्यास दोन्ही सभागृहें पुन्हा त्या प्रश्नाचा विचार करतात. त्या नंतरहि मतभेद कायम राहिल्यास प्रेसिडियम् सुप्रिम सोव्हिएटचें विसर्जन करतें व नव्या निवडणुका करण्यांत येतात. खरें म्हणजे दोन्ही सभागृहांत मतभेदाचा प्रश्नच उत्पन्न होऊं शकत नाही. कारण एकच पक्ष दोन्ही सभागृहांवर नियंत्रण ठेवीत असल्यामुळे असा प्रसंग येणारच नाही; आणि आता पर्यंत कधी आला नाही.

कायदा करण्याची पद्धति

सुप्रिम सोव्हिएटच्या दोन्ही सभागृहांना समान अधिकार असल्यामुळे कोणतेंहि विधेयक कोणत्याहि सभागृहांत मांडलें जाऊं शकतें. बहुतेक विधेयकें मंत्रिमंडळाच्या सभासदांकडून मांडलीं जातात. कोणत्याहि सभासदाला विधेयक मांडतां येतें. पण प्रत्यक्षांत कोणी मांडीत नाही. तेवढी सभासदांची पात्रताहि नसते.

दोन्ही सभागृहें पहिल्या अधिवेशनाच्या प्रारंभींच तीन स्थायी आयोगांची निवड करतात : विधिविषयक विधेयक आयोग, अंदाजपत्रक आयोग, आणि परराष्ट्रसंबंध आयोग. कोणतेंहि विधेयक सादर केलें जाताच या तीन आयोगा पैकी एका आयोगाकडे तें पाठविलें जातें. त्या आयोगाच्या बैठकींत त्या विधेयकाची संपूर्ण छाननी होते व पूर्ण स्वरूपांत तें नव्याने तयार करण्यांत येतें. हें आयोगच खरें कार्य करतात. यांच्या बैठकी सुप्रिम सोव्हिएटचें अधिवेशन चालूं नसतांना देखील भरतात. आयोगांनी तयार केलेलें विधेयक सुप्रिम सोव्हिएटच्या पुढील अधिवेशनांत सादर करण्यांत येतें व तें जसेंच्या तसें मंजूर होतें. दोन्ही सभागृहांत अशा प्रकारें एकाच स्वरूपांत विधेयक मंजूर झालें की त्याचा कायदा बनतो. राज्यप्रमुखाच्या अनुमतीची आवश्यकता नाही. मात्र तो कायदा जारी करतांना त्यावर प्रेसिडियम्च्या अध्यक्षाची व कार्यवाहाची सही असावी लागते.

सर्व प्रकारच्या विधेयकांना संमत करण्याची पद्धत सारखीच आहे.

सभासदांचे विशेषाधिकार

सुप्रिम सोव्हिएटच्या सभासदांना जशीं कर्तव्यें आहेत तसेच कांही विशेषाधिकारहि आहेत. संविधानाने त्यांच्या अटकेवर कांही बंधनें घातलीं आहेत. कोणाहि

सभासदाला सुप्रिम सोव्हिएटच्या, किंवा सुप्रिम सोव्हिएटचें अधिवेशन चालूं नस-ल्यास प्रेसिडियम्च्या परवानगी वाचून अटक करतां येत नाही व कायदेशीर कारवाई करतां येत नाही. प्रत्येक सभासदाला सबंध संघराज्यांत मोफत प्रवास करतां येतो. सुप्रिम सोव्हिएटचें अधिवेशन चालूं असतांना रोजच्या खर्चासाठी भत्ता मिळतो आणि मतदारांशी संबंध ठेवण्यासाठी मासिक भत्ता मिळतो.

इतर लोकशाही राज्यांत ज्या प्रकारचे विशेषाधिकार पार्लमेंटच्या सभा-सदांना असतात तसे सुप्रिम सोव्हिएटच्या सभासदांना नाहीत.

सुप्रिम सोव्हिएटचें स्वरूप व स्थान

सुप्रिम सोव्हिएटला संविधानाने राज्याची सत्ता वापरणारी सर्वोच्च संस्था म्हंटलें आहे, आणि भरपूर अधिकारहि दिले आहेत. पण प्रत्यक्षांत ते सुप्रिम सोव्हिएट वापरूं शकतें काय ? सुप्रिम सोव्हिएट खरोखरच पार्लमेंट आहे काय ?

सुप्रिम सोव्हिएटचे जे सभासद असतात व ज्या कारणासाठी ते निवडले जातात, आणि कम्युनिस्ट पक्षाचा एकंदर कामकाजांत किती हात असतो याचा विचार केला म्हणजे वरील प्रश्नांचें उत्तर नकारार्थी द्यावें लागतें. सुप्रिम सोव्हि-एटचे सभासद त्यांच्या राजकीय क्षेत्रांतील कामगिरीसाठी निवडले जात नाहीत. एखादा चांगला शेतकरी असतो. त्याने खूप बटाटें पिकविलेले असतात. एखादी स्त्री ट्रॅक्टर ड्रायव्हर झाली असते. एखाद्या स्त्रीला दहा-बारा मुलें होतात. कुणी चांगला एंजिनिअर असतो. कुणी निष्णात डॉक्टर असतो. आणखी किती तरी क्षेत्रांत निरनिराळ्या लोकांनी उत्कृष्ट कामगिरी केलेली असते. त्या सर्वांचा गौरव करायचा असतो. त्यांना निवडून दिलें जातें. ते सुप्रिम सोव्हिएटचे सभासद बनतात. त्यांना कायद्याचें किंवा अंदाजपत्रकाचें किंवा नियोजनाचें, किंवा पर-राष्ट्र संबंधाचें कांहीच कळत नाही. ते मॉस्कोला येतात. आपल्या पुढाऱ्यांना पाहतात, ऐकताता व परत जातात. त्यांचें खरें कार्य पुढाऱ्यांचा संदेश आपापल्या निर्वाचन क्षेत्रांत पोंचविणें हें असतें. आपल्या मतदारांचें म्हणणें सरकारला सांगणें हें त्यांचें कार्य नाही. आपल्या पार्लमेंटांत सभासद लोकांचें प्रतिनिधित्व करतात. सुप्रिम सोव्हिएट मध्यें ते सरकारचें प्रतिनिधित्व करतात.

दुसरें असें की सुप्रिम सोव्हिएटचीं अधिवेशनें फार अल्प काळासाठी भरतात. प्रतिनिधींना कामकाजाच्या पद्धतीचा कधीच परिचय होत नाही. त्यामुळे ते कांहीच करूं शकत नाहीत.

सर्वांत महत्वाची गोष्ट ही की कम्युनिस्ट पक्ष हा सर्वव्यापी व सर्वसत्ताधारी असल्यामुळे त्याचीच सत्ता चोहोंकडे चालते. सर्व निर्णय कम्युनिस्ट पक्षाच्या प्रेसिडियम मध्यें घेण्यांत येतात. सरकारी संस्थांना त्यांना औपचारिक मान्यता देण्यांचें कार्यच शिल्लक उरतें. सुप्रिम सोव्हिएट याला अपवाद नाही.

वरील सर्व गोष्टींचा विचार करतां सुप्रिम सोव्हिएट ही केवळ नाममात्र संस्था बनते. इतर देशांतील पार्लमेंटाप्रमाणे तिला वास्तविक अधिकार नाहीत. त्यामुळे तिचें स्थानहि केवळ औपचारिक कार्यें करणाऱ्या संस्थे सारखें आहे.

६ : : : न्याय व्यवस्था

सोव्हिएट संघराज्यांतील न्यायव्यवस्था मार्क्स, एंजल्स व लेनिन यांच्या तद्विषयक कल्पनांवर आधारलेली आहे. मार्क्स व एंजल्स यांनी तथाकथित बूर्ज्वा राज्यांतील कायद्यांवर व न्यायव्यवस्थेवर कडक टीका केली आहे. त्यांच्या मतें अशा राज्यांतील कायदे सत्ताधारी वरिष्ठ वर्गाचें हित पाहणारे असतात. बहुसंख्य गरीब लोकांना न्याय मिळत नाही. सर्व लोक कायद्या समोर समान असतात असें म्हणणें बरोबर नाही. कारण गरिबांना न्यायालयांत जाऊन दाद मागता येत नाही. त्याला फार खर्च येतो, तो गरिबांना परवडत नाही. म्हणून कायद्याचा व न्याय-व्यवस्थेचा फायदा फक्त श्रीमंतांना मिळतो. अशा प्रकारचे कायदे व न्यायालयें नष्ट केलीं पाहिजेत.

लेनिनने मार्क्स व एंजल्स यांच्या मतांमध्यें थोडा फरक केला. लेनिनला प्रत्यक्ष राज्य चालवायचें होतें. त्यामुळे त्याने 'बूर्ज्वा' कायद्यांपैकी कांही कायदे कांही काळ पर्यंत ठेवणें आवश्यक आहे, असें म्हंटलें. समाजवाद पूर्णपणें प्रस्थापित होई पर्यंत, शोषक वर्गाला नष्ट करण्यासाठी, कडक कायदे चालूं ठेवणें आवश्यक आहे असें लेनिनचें मत होतें. त्या प्रमाणे क्रांति नंतर पूर्वीचे बहुतेक कायदे कायम ठेवण्यांत आले. मात्र जुनीं न्यायालयें नष्ट करून नवीं स्थापन करण्यांत आलीं. जसजसा काळ लोटूं लागला तसतसा कायद्या विषयींचा कम्युनिस्टांचा रोष कमी होऊं लागला. व आज इतर देशांतल्या प्रमाणेच सोव्हिएट संघराज्यांतहि दिवाणी व फौजदारी कायदे आहेत व त्यांना लागूं करणारीं न्यायालयें आहेत. मात्र त्यांच्या कायदा व न्यायविषयक कल्पना अगदी वेगळ्या आहेत.

सोव्हिएट कल्पना

सोव्हिएट विचारप्रणालीनुसार नैसर्गिक न्याय किंवा नैसर्गिक कायदा असें कांही अस्तित्वांत नाही. समाजवादाला पोषक असेल तो न्याय व पोषक नसेल तो अन्याय. कायदा देखील समाजवादाला पोषक असला पाहिजे. कायदा सर्वश्रेष्ठ नाही. राज्यावर त्याचें बंधन नाही. समाजवादाचा विकास करण्यासाठी राज्याने निर्माण केलेलें तें एक साधन आहे. ऑगस्ट १९३८ च्या न्यायव्यवस्थे संबधीच्या

कायद्यांत न्यायालयांचें कार्य काय आहे हें सांगितलें आहे. त्यावरून सोव्हिएट विचारसरणीची कल्पना येते. त्या कायद्यांत म्हंटलें आहे--"न्यायव्यवस्थेचा उद्देश सोव्हिएट नागरिकांना पितृदेशा विषयीं व समाजवादा विषयीं श्रद्धा उत्पन्न होईल असें शिक्षण देण्याचा आहे. सोव्हिएट न्यायालयांचें मुख्य कार्य सोव्हिएट राज्यपद्धति व समाजरचना यांचें संरक्षण करणें हें आहे. सोव्हिएट न्यायालयांवर राज्याच्या किंवा सहकारी शेतीच्या मालमत्तेची नासधूस करणारांना, कामगारांची शिस्त मोडणारांना व सट्टेबाजी, चोरी वगैरे सारखे गुन्हे करणारांना कडक शिक्षा देण्याची जबाबदारी कायद्याने टाकली आहे. नागरिकांना शिस्त, कर्तव्य व त्याग इत्यादींचीं तत्त्वें शिकविणें हा सोव्हिएट न्यायालयांचा उद्देश आहे."

वरील उताऱ्या वरून सोव्हिएट न्यायविषयक कल्पना कशी आहे याची कांहीशी कल्पना येते. न्यायालयावर ज्या प्रकारची जबाबदारी सोव्हिएट संघ-राज्यांत टाकण्यांत आली आहे तशी इतर राज्यांत टाकली जात नाही. न्यायालयें केवळ न्यायदान करणाऱ्या संस्था असतात. विशिष्ट प्रकारच्या समाजरचनेचें किंवा राज्यपद्धतीचें संरक्षण करणें हें त्यांचें कार्य नाही.

सोव्हिएट न्यायव्यवस्थेचीं तत्त्वें

व्हिशिन्स्कीने आपल्या 'लॉ ऑफ् दि सोव्हिएट स्टेट' ह्या ग्रंथांत सोव्हिएट न्यायव्यवस्थेचीं तत्त्वें पुढील प्रमाणे सांगितलीं आहेत--समाजवादी लोकशाहीचीं तत्त्वें कायद्याच्या व न्यायव्यवस्थेच्या मुळाशी आहेत. सर्वांना समान न्याय देणे हें सोव्हिएट न्यायव्यवस्थेचें ध्येय आहें. म्हणून सर्वांसाठी न्यायालयें एकच आहेत. सोव्हिएट न्यायालयें पुढील तत्त्वांवर उभारण्यांत आलीं आहेत व त्या तत्त्वांनुसार कार्य करतात. (१) प्रत्येक नागरिक न्यायदानाच्या कार्यांत सक्रिय भाग घेईल, (२) न्यायालयें लोकांनी निवडलेलीं राहतील, (३) न्यायाधीश स्वतंत्र राहतील आणि केवळ कायद्याचें त्यांच्यावर नियंत्रण राहील, (४) न्यायालयांतील कामकाज प्रदेशांतील लोकांच्या भाषेंत चालेल, (५) सर्व कामकाज खुल्या रीतीने होईल व निकाल त्वरित दिला जाईल, आणि (६) प्रत्येक आरोपीला स्वतःचा बचाव करण्याचा हक्क राहील.[1]

सोव्हिएट संघराज्यांतील न्यायव्यवस्था वरील तत्त्वांवर आधारलेली आहे म्हणून ती उत्कृष्ट आहे असें व्हिशिन्स्की म्हणतो. केवळ तत्त्वांचा विचार केला असता, न्यायाधीशांच्या निवडणुकीचें एक तत्त्व वगळून, तीं सर्व चांगलीं आहेत

१--व्हिशिन्स्की: पूर्वोक्त ग्रंथ पृष्ठ ५०५

असें म्हणण्यास कांहीच हरकत नाही. पण प्रत्यक्ष व्यवहारांत तीं कितपत उतरवलीं जातात हाच खरा महत्वाचा प्रश्न आहे. संविधानाच्या अनुच्छेद १११ मध्यें खुल्या खटल्याची तरतूद करण्यांत आली आहे. पण त्यांतच कायद्याने वेगळी तरतूद केल्यास गुप्त रीतीने खटला चालविला जाऊं शकतो असेंहि ध्वनित केलें आहे. या अपवादात्मक तरतुदीचाच सोव्हिएट संघराज्यांत नियम झाला आहे असें दिसतें. तसेंच आरोपीला स्वत:चा बचाव करण्याचा हक्क देण्यांत आला आहे. अलीकडेच झालेल्या अमेरिकन वैमानिक पॉवर्स याच्या खटल्यांत त्याला वकील देण्यांत आला होता. पण कित्येक सोव्हिएट नागरिकांवर गुप्त रीतीने खटले चालवून, त्यांच्या कडून सक्तीने कबूली जबाब घेऊन, बचावाची संधी न देतां, त्यांना कडक शिक्षा देण्यांत आल्याचीं उदाहरणें खुद्द क्रुश्चेव्हने प्रकाशित केलीं आहेत. या वरून या सर्व उच्च तत्त्वांच्या खरेपणावर विश्वास ठेवणें कठीण जातें.

न्यायालयांची संघटना

संविधानाच्या नवव्या प्रकरणांत न्यायालयां संबंधी तरतूद करण्यांत आली आहे. या प्रकरणांतील अनुच्छेदांच्या अनुरोधाने ऑगस्ट १९३८ मध्यें सुप्रिम सोव्हिएटने कायदा करून न्यायालयांची संघटना निर्माण केली आहे. सामान्यत: इतर देशांत असते त्या प्रकारचीच ही संघटना आहे. सर्वांच्या शिरोभागीं संघराज्याचें सुप्रिम कोर्ट आहे. त्याच्या खाली घटक गणराज्यांचीं सुप्रिम कोर्टें आहेत. त्यांच्या खाली स्वायत्त गणराज्यांचीं सुप्रिम कोर्टें व प्रादेशिक आणि क्षेत्रीय न्यायालयें आहेत. यांच्या शिवाय कांही खास न्यायालयेंहि आहेत.

संघराज्याचें सुप्रिम कोर्ट

हें संघराज्यांतील सर्वश्रेष्ठ न्यायालय आहे. ह्या न्यायालयांत एक अध्यक्ष, कांही उपाध्यक्ष, अनेक न्यायाधीश व कांहीं असेसर्स असतात. न्यायाधीशांची संख्या सध्या ६८ आहे व असेसर्सची संख्या २५ आहे. या सर्वांची निवड सुप्रिम सोव्हिएट पांच वर्षांसाठी करतें. त्यांना मुदत संपण्यापूर्वी परतहि बोलावलें जाऊं शकतें.

सुप्रिम कोर्ट पांच विभागांच्या द्वारां कार्य करतें--(१) फौजदारी विभाग, (२) दिवाणी विभाग, (३) लष्करी विभाग, (४) रेल्वे विभाग, आणि (५) जलमार्ग विभाग. सुप्रिम कोर्टापुढे एखादा खटला येतो तेव्हां योग्य त्या विभागाच्या द्वारा त्याची सुनावणी होऊन निकाल दिला जातो. कोणताहि निकाल न्यायाधीशांच्या बहुमताने देण्यांत येतो.

सुप्रिम कोर्टाला पुनर्निर्णयाचे व पुनरीक्षणाचे अधिकार आहेत. त्याच प्रमाणें अखिल संघीय महत्वाच्या दिवाणी व फौजदारी खटल्यांच्या बाबतींत प्रारंभिक अधिकारहि आहेत. संघराज्यांतील सर्व न्यायालयांवर देखरेख करण्याचा व नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार या न्यायालयाला आहे. एखाद्या न्यायालयापुढे चालूं असलेला खटला काढून घेऊन तो चालविण्याचा अधिकारहि आहे. या न्यायालयाचा निर्णय अंतिम व सर्वांवर बंधनकारक असतो. त्याला कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होतें. मात्र या न्यायालयाला सुप्रिम सोव्हिएटचा कायदा किंवा प्रेसिडियम्‌ची आज्ञा यांना अवैध घोषित करण्याचा अधिकार नाही. हें न्यायालय संविधानाचा पालक नाही. याला अमेरिकेच्या किंवा भारताच्या सुप्रिम कोर्टांसारखें स्वतंत्र व सर्वश्रेष्ठ स्थान नाही. हें सरकारच्या नियंत्रणा खाली काम करतें.

घटक गणराज्यांचें सुप्रिम कोर्ट :—प्रत्येक घटक गणराज्यांत एक सुप्रिम कोर्ट आहे. त्या गणराज्याचें तें अंतिम न्यायालय असतें. ह्या न्यायालयांत एक अध्यक्ष, कांही उपाध्यक्ष, वरेच न्यायाधीश व कांही असेसर्स असतात. त्या सर्वांची निवड गणराज्याचें सुप्रिम सोव्हिएट पांच वर्षांसाठी करतें. त्यांना मुदती पूर्वी परत बोलावतां येतें.

ह्या न्यायालयालाहि प्रारंभिक व पुनर्निर्णयाचे अधिकार आहेत. हें न्यायालयहि निरनिराळ्या विभागांच्या द्वारां कार्य करतें. कांही महत्वाच्या दिवाणी व फौजदारी खटल्यांच्या बाबतींत प्रारंभिक अधिकार वापरतें. गणराज्यांतील इतर न्यायालयांवर या न्यायालयाचें नियंत्रण असतें. कांही बाबतींत या न्यायालयाचा निर्णय अंतिम स्वरूपाचा असतो.

स्वायत्त गणराज्याचें सुप्रिम कोर्ट:—प्रत्येक स्वायत्त गणराज्याचेंहि एक सुप्रिम कोर्ट असतें. या न्यायालयांच्या न्यायांधीशांची व असेसर्सची निवड स्वायत्त गणराज्याचें सुप्रिम सोव्हिएट पांच वर्षांसाठी करतें. त्यांना मुदती पूर्वी परत बोलावतां येतें. या न्यायालयांना कांही बाबतींत प्रारंभिक अधिकार आहे व राज्यांतील लोकन्यायालयांच्या निर्णयांवर अपील ऐकण्याचा अधिकार आहे. यांच्या निर्णयांवर घटक गणराज्याच्या सुप्रिम कोर्टात अपील होऊं शकतें.

स्वायत्त प्रदेश व राष्ट्रीय क्षेत्र यांचीं न्यायालयें व प्रादेशिक न्यायालयें :— प्रत्येक घटक गणराज्यांत प्रादेशिक न्यायालयें असतात. तसेंच स्वायत्त प्रदेश व राष्ट्रीय क्षेत्र यांचीं वेगळीं न्यायालयें आहेत. प्रत्येक न्यायालयाच्या न्यायाधीशांची व असेसर्सची निवड त्या प्रदेशांतील किंवा क्षेत्रांतील कामगारांचें सोव्हिएट पांच वर्षांसाठी करतें. त्यांना मुदती पूर्वी परत बोलावतां येतें. हीं न्यायालयें कांही बाबतींत प्रारंभिक अधिकार वापरतात व कांही बाबतींत पुनर्निर्णयाचे अधिकार

वापरतात. त्यांच्या प्रदेशांतील लोकन्यायालयांच्या निर्णयांवर अपील ऐकतात. व महत्वाचे दिवाणी आणि फौजदारी खटले प्रारंभिक अधिकारांत चालवितात.

लोकन्यायालयें (Peoples' Courts) :—सर्वांत खाली केवळ प्रारंभिक अधिकार असलेलीं लोकन्यायालयें आहेत. लोकांना हीं अतिशय जवळचीं आहेत. प्रत्येक जिल्ह्यांत किती लोकन्यायालयें असावीं हें कायद्याने ठरवण्यांत येतें. शक्यतो प्रत्येक भागांत एक लोकन्यायालय स्थापन केलें जातें. प्रत्येक लोकन्यायालयांत एक न्यायाधीश व दोन असेसर्स असतात. त्यांची निवड त्या विभागांतील लोक प्रत्यक्ष निवडणुकीच्या द्वारां गुप्त मतदान पद्धतीने करतात. निवड तीन वर्षांसाठी करण्यांत येते व त्यांना मुदती पूर्वी परत बोलावलें जाऊं शकतें.

हीं न्यायालयें बरींच वैशिष्टचपूर्ण आहेत. या न्यायालयांपुढे सर्व प्रकारचे दिवाणी व फौजदारी खटले येतात. अगदी साध्या गुन्ह्या पासून तों खुनाच्या खटल्या पर्यंत सर्व प्रकारचे खटले हीं न्यायालयें चालवूं शकतात. या न्यायालयांची कार्यपद्धति अगदी साधी आहे. कायदे वापरण्यांत येत नाहीत. वकीलांना फारसा वाव नाही. खटल्याची सुनावणी अगदी खुल्या रीतीनें होते. कुणालाहि खटल्याच्या कामकाजांत भाग घेतां येतो. लोक न्यायाधीशाशीं वादविवाद करतात, साक्षीदार एकमेकाशीं वादविवाद करतात. खटल्याच्या स्वरूपा प्रमाणें दोन–तीन तास असें चालतें. मग न्यायाधीश व असेसर्स बाजूला जाऊन विचार विनिमय करतात आणि परत येऊन ताबडतोब निकाल जाहीर करतात. खटला दाखल केल्यापासून सुमारे चार तासांत निकाल मिळूं शकतो. निकालाचें स्वरूप सामान्यतः तडजोडीचें असतें. दोन्ही पक्षाचें समाधान करण्याचा प्रयत्न केला जातो. फौजदारी गुन्ह्यांच्या बाबतींत, विशेषतः कामगारांच्या शिस्तीचा भंग केल्यास, मात्र फार कडक शिक्षा देण्यांत येते.[1] एक प्रकारें, कांही प्रमाणांत आपल्या कडील न्यायपंचायती सारखें या न्यायालयांचें स्वरूप व कामकाजाची पद्धति आहे.

प्रोक्यूरेटर जनरल

सोव्हिएट संघराज्यांत प्रोक्यूरेटर जनरलचें पद अतिशय वैशिष्टचपूर्ण आहे. न्यायदानाच्या क्षेत्रांत त्याला फार महत्व आहे. इतर देशांतील प्रॉसिक्यूटर्स किंवा अॅटर्नी–जनरल यांच्या पदांहून हें वेगळें आहे. हें फारच अधिकार संपन्न आहे.

१–कार्टर, रॅनी व हर्ज यांनी आपल्या 'गव्हर्नमेंट ऑफ् दि सोव्हिएट यूनियन' या पुस्तकांत या न्यायालयांच्या कामकाजाचें चांगलें वर्णन दिलें आहे. पृष्ठें १८० व १८१.

प्रोक्यूरेटर जनरलची नेमणूक सुप्रिम सोव्हिएट सात वर्षांसाठी करतें आणि प्रोक्यूरेटर जनरल प्रत्येक घटक गणराज्याच्या व जिल्ह्याच्या प्रोक्यूरेटर्सची पांच वर्षांसाठी नेमणूक करतो. घटक गणराज्याच्या व जिल्ह्यांच्या प्रोक्यूरेटर्सची निवड तेथील सोव्हिएट करीत नाहीत हें लक्षांत ठेवलें पाहिजे. इतर संस्था लोकांनी निवडायच्या व प्रोक्यूरेटर्स मात्र निवडायचे नाहीत हें आश्चर्यकारकच नाही काय ? प्रोक्यूरेटर्सच्या हातीं फार मोठी सत्ता असते. कायद्यांचें पालन व्यवस्थित रीत्या होत आहे किंवा नाही, अधिकारी आपापलीं कामें करतात किंवा नाही, न्यायालयें शिक्षा फार कडक देतात का फार सौम्य देतात, सरकारी मालमत्तेची नासधूस कोण करतो, देशद्रोही, सोव्हिएटचे शत्रु वगैरे कोण आहेत इत्यादि सर्व गोष्टींवर त्याची नजर असते. अशा सर्व गोष्टी तो सुप्रिम सोव्हिएट व सुप्रिम कोर्ट यांच्या नजरेला आणतो, अपराध्यांवर खटले भरतो व त्यांना शिक्षा देतो. प्रत्येक घटक गणराज्यांतील व जिल्ह्यांतील प्रोक्यूरेटर्स त्याच्या नियंत्रणा खाली असतात. त्यामुळे घटक गणराज्यांतील सर्व अधिकारी प्रोक्यूरेटर जनरलच्या देखरेखी खाली येतात. अशा प्रकारें या अधिकाऱ्यांच्या द्वारां सर्व सत्ता केंद्र सरकारच्या हातीं एकत्रित करण्यांत आली आहे. इतर मार्गानी दिलेलें स्थानिक स्वातंत्र्य हें एक पद निर्माण करून मोठ्या खुबीने नाहीसें करण्यांत आलें आहे. खुद्द व्हिशिन्स्की प्रोक्यूरेटर जनरल होता. त्यानेच म्हंटलें आहे की 'प्रोक्यूरेटर हा सोव्हिएट कायद्याचा संरक्षक आहे, कम्युनिस्ट पक्षाच्या व सोव्हिएट सत्तेच्या धोरणाचा पुरस्कर्ता आहे, आणि समाजवादाचा मोठा पाठिराखा आहे.'[१]



१—व्हिशिन्स्की : पूर्वोक्त पुस्तक पृष्ठ ५३७.

७ : : : कम्युनिस्ट पक्ष

सोव्हिएट संघराज्यांच्या शासनपद्धतीचा अभ्यास करतांना कम्युनिस्ट पक्षाचा अभ्यास न केल्यास, त्या शासनपद्धतीचा अभ्यास अपूर्ण राहील. कारण सोव्हिएट संघराज्यांत शासन व कम्युनिस्ट पक्ष हे पूर्णपणे एकजीव झाले आहेत. एकाला दुसऱ्या पासून वेगळें करणें शक्य नाही. कोणतें कृत्य शासनाने केलें व कोणतें कम्युनिस्ट पक्षाने केलें हें ठरवणें कठीण आहे. सरकारचे म्हणून जे निर्णय जाहीर होतात ते खरोखरीच सरकारचे असतात कां कम्युनिस्ट पक्षाचे असतात? पुन्हा असें की तेच लोक सरकारांत मोठ्या पदांवर असतात व कम्युनिस्ट पक्षांतहि मोठ्या जागांवर असतात. पक्षाच्या प्रेसिडियम् मध्यें व सुप्रिम सोव्हिएटच्या प्रेसिडियम् मध्यें सामान्यतः तेच लोक असतात. तसेंच पक्षाच्या प्रेसिडियम् मध्यें व मंत्रिमंडळांत तेच लोक राहतात. सरकारांतील महत्वाच्या सर्व पदांवर कम्युनिस्ट पक्षांतील महत्वाचे सभासद असतात. इतरांना सरकारी नोकऱ्या सहसा देण्यांत येत नाहीत. अशा प्रकारें सर्व स्तरांवर प्रत्येक टप्याला सरकार व कम्युनिस्ट पक्ष एकजीव झालेले आहेत; एकांत एक मिसळले आहेत. त्यांचें अद्वैत साधलें आहे.

कम्युनिस्ट पक्षाचें शासनांत काय स्थान आहे हें स्टॅलिनच्या व अनेक पुढाऱ्यांच्या उद्‌गारांवरून स्पष्ट कळून येतें. स्टॅलिनने म्हंटलें होतें, "आमच्या या राज्यांत कोणताहि निर्णय कम्युनिस्ट पक्षाच्या आदेशा शिवाय सरकार करूं शकत नाही. कम्युनिस्ट पक्ष आमच्या शासनव्यवस्थेंतील प्रेरक शक्ति आहे." खुद्द संविधानाने सुद्धा कम्युनिस्ट पक्षाला मान्यता दिली आहे. अनुच्छेद १२६ मध्यें म्हंटलें आहे, "कामगार वर्गांतील सर्वांत क्रियाशील व राजकीय दृष्टया जागृत असलेले नागरिक सोव्हिएट संघराज्याच्या कम्युनिस्ट (बोल्शेव्हिक) पक्षांत संघटित होतात. हा पक्ष कामगार वर्गाच्या समाजवाद स्थापन करण्याच्या आणि त्याला मजबूत करण्याच्या आंदोलनांतील आघाडीची तुकडी आहे, आणि याच्याकडेच कामगारवर्गाच्या सर्व संघटनांचें नेतृत्व आहे." याचा अर्थ असाच की सर्व संघटनांचें नेतृत्व आणि सर्व प्रकारची सत्ता कम्युनिस्ट पक्षाच्या हातींच आहे. संविधानांत याच एका पक्षाचा उल्लेख केला असल्यामुळे दुसरा कोणताहि पक्ष अस्तित्वांत येऊं शकत नाही. कारण तो अवैध ठरतो. दुसऱ्या कोणत्याहि राज्याच्या संविधानांत राजकीय पक्षाचा उल्लेख नसतो. सोव्हिएट संविधानाने मात्र एकपक्षीय राज्य स्थापन केलें आहे.

कम्युनिस्ट पक्षाचें स्वरूप

कम्युनिस्ट पक्ष मार्क्स व लेनिन यांच्या तत्त्वांवर आधारलेला आहे. मार्क्स-प्रणित साम्यवादाच्या तत्त्वांनुसार वर्गरहित राज्यविहीन समाज निर्माण करणें हें त्याचें ध्येय आहे. म्हणजे आमुलाग्र क्रांति घडवून आणण्याचें कार्य त्याला करावयाचें आहे. असें कार्य करण्यासाठी पक्षांत अतिशय कडक शिस्त असणे आवश्यक आहे. कम्युनिस्ट पक्षाच्या शिस्तीला 'पोलादी शिस्त' म्हणतात. अशी शिस्त राखण्यासाठी सभासदांची संख्या मर्यादित असणें व सभासद अतिशय प्रामाणिक असणें आवश्यक आहे. त्या दृष्टीनेच अतिशय कसोशीने सभासदांची निवड करण्यांत येते.

लोकतंत्रात्मक केंद्रवाद :–पक्षाच्या संघटनेचा पाया म्हणून लोकतंत्रात्मक केंद्रवाद (democratic centralism) स्वीकारण्यांत आला आहे. १९१७ मध्यें भरलेल्या पक्षाच्या सहाव्या काँग्रेसमध्यें नियमांच्या स्वरूपांत हें तत्त्व मान्य करण्यांत आलें. लोकतंत्रात्मक केंद्रवाद म्हणजे (१) पक्षाच्या वर पासून खाली पर्यंत सर्व संस्था निर्वाचित असल्या पाहिजेत, (२) पक्षाच्या सर्व संस्थांनी पक्ष-संघटनांना आपल्या कार्याचा अहवाल सादर केला पाहिजे, (३) पक्षांत कडक शिस्त असली पाहिजे आणि अल्पसंख्य गटाने बहुसंख्य गटाचा निर्णय मानला पाहिजे, आणि (४) वरिष्ठ संस्थांचे निर्णय पक्षांतील सर्व कनिष्ठ संस्थांवर व सभासदांवर बंधनकारक असले पाहिजेत.

वरील तत्त्वांमुळे लोकशाही व त्या बरोबरच केंद्रीकरण या दोन्ही गोष्टी साध्य होतात असें कम्युनिस्टांना वाटतें. पण प्रत्यक्षांत मात्र लोकशाही बाजूला राहते व सत्तेचें फक्त केंद्रीकरणच होतें. १९२७ मध्यें ट्रॉट्स्की व त्याच्या गटाच्या लोकांना हाकून दिल्या नंतर स्टॅलिनच्या हातांत जी सत्ता आली ती १९५३ मध्यें त्याचा मृत्यु होई पर्यंत राहिली. आता त्याच्या जागीं ख्रुश्चेव्ह आला आहे. त्याची सत्ता सुरू झाली आहे. वरिष्ठ नेत्यांनी ठरविलेलें धोरण बिन तक्रार अमलांत आणणें हेंच अनुयायांचें काम असतें.

पक्षाचें सभासदत्व

कम्युनिस्ट पक्षाचें सभासदत्व फार मर्यादित आहे. कुणासाहि तें मिळत नाही. पक्षाच्या कसोटीला उतरल्या नंतरच सभासदत्व मिळतें. अगदी प्रारंभा पासून सभासदांच्या संख्येवर कडक नियंत्रण ठेवण्यांत आलें आहे. लेनिनच्या मतें तर पक्षाचें सभासदत्व फारच मर्यादित असावें असें होतें. कांही जणांनी पक्षाची

दारें आम जनतेसाठी खुलीं करावीं असें म्हंटलें असतां लेनिन म्हणाला की अशा खुल्या दारांतून लोकां बरोबरच पोलीसहि आंत येतील व पक्षाला नेस्तनाबूद करतील. शिवाय क्रांति करूं इच्छिणाऱ्या पक्षाला एकनिष्ठ, कडव्या व शिस्तबद्ध सभासदांची आवश्यकता असते. भाराभर सभासद नकोत. अशा प्रकारें प्रारंभापासून घातलेले निर्बंध अद्यापहि कायम आहेत. दुसऱ्या महायुद्धाच्या प्रारंभीं पक्षाच्या सभासदांची संख्या सुमारे तीस लक्ष होती. महायुद्ध काळांत नियम जरा सैल करण्यांत आले. त्यामुळे ती वाढली. १९४७ मध्यें सभासदांची संख्या ६३ लक्ष होती असें मॅलेन्कॉव्हने सांगितलें होतें. सध्या ती ७५ लक्ष असावी.

सभासदत्व कसें व कोणाला मिळतें ? :–कोणत्याहि १८ वर्षे किंवा अधिक वयाच्या सोव्यिएट नागरिकाला पक्षाचा सभासद होता येतें. सभासद होऊं इच्छिणाराला पक्षाच्या तीन वर्षांपासून सभासद असलेल्या तिघांचें शिफारसपत्र मिळवावें लागतें. त्यांनी उमेदवाराला कमींत कमी एक वर्षा पासून आपला शेजारी किंवा सहकारी म्हणून ओळखत असल्याचें सांगितलें पाहिजे. अशी शिफारस मिळाल्या नंतर एखाद्या प्राथमिक संघटनेकडे तो आपली उमेदवारी दाखल करतो. त्यानंतर त्याच्या चारित्र्या विषयीं कसून चौकशी करण्यांत येते. चौकशीचा निष्कर्ष समाधान कारक असल्यास त्याला तात्पुरतें सभासदत्व देण्यांत येतें. एक किंवा दोन वर्षें तो नुसता उमेदवार सभासद राहतो. त्या काळांत त्याच्या कार्याचें निरीक्षण करण्यांत येतें. तें समाधान कारक वाटल्यास त्याला पूर्ण सभासदत्व देण्यांत येतें.

खाजगी व्यापारी, सट्टेबाज, धर्मोपदेशक व कुलक्स (आपल्या शेतीचें सामुदायिकीकरण करूं न देणारे शेतकरी) यांना कम्युनिस्ट पक्षाचें सभासदत्व मिळूं शकत नाही. दुसऱ्या पक्षांतून येणारांना पक्षाच्या पांच सभासदांनी पाठिंबा दिला पाहिजे. त्या पैकी तीन दहा वर्षां पासूनचे सभासद असावेत व दोन क्रांतिपूर्व काळां पासूनचे सभासद असले पाहिजेत. प्रारंभीच्या काळांत कामगारांना सभासदत्वाच्या बाबतींत जास्त पसंत करण्यांत येत असे. १९५२ पासून सर्वांसाठी सारखेच नियम करण्यांत आले आहेत.

सभासदांना कांही उत्पन्ना पर्यंत उत्पन्नाच्या शेकडा दोन व पुढे शेकडा तीन मासिक वर्गणी पक्षाला द्यावी लागते.

पक्षाची शिस्त अतिशय कडक असल्यामुळे वरिष्ठांचे हुकुम बिनतक्रार पाळावे लागतात. ज्यांच्या बाबतींत पक्ष नेत्यांना संशय येतो त्यांना पक्षांतून काढून टाकण्यांत येतें. याला 'शुद्धीकरण' म्हणतात. मधून मधून असें शुद्धीकरण होतें. १९३७–३८ मध्यें स्टॅलिनने फार मोठ्या प्रमाणावर शुद्धीकरण केलें होतें. सभा-

सदत्वाच्वा जबाबदाऱ्यांना कंटाळून बरेच सभासद आपण होऊनच पक्ष सोडून जातात.

पक्षाची संघटना

कम्युनिस्ट पक्षाची संघटना अतिशय गुंतागुंतीची व एखाद्या पिरॅमिड सारखी आहे. पक्ष संघटनेंत १९५२ मध्यें महत्वाचे बदल करण्यांत आले. त्या नंतर १९५६ मध्यें कांही बदल झाले.

सर्वांच्या बुडाशीं प्राथमिक संघटना असतात. या कुठेहि स्थापन करता येतात. पक्षाचे कमींत कमी तीन सभासद असतील तर प्राथमिक संघटना स्थापन करता येते. कारखाने, व्यवसायांचीं ठिकाणें, सामुदायिक शेती, लाल सैन्य कुठेहि प्राथमिक संघटना स्थापन करता येतात. अशा दोन लक्षांहून अधिक संघटना संघ-राज्यांत पसरल्या आहेत. या संघटनांचें कार्य जनतेशी संपर्क ठेवणें, प्रचार करणें व चळवळ करणें हें आहे. ह्या संघटना आपलें कार्यकारी मंडळ व कार्यवाह निवडतात आणि शहर किंवा परिषदेसाठी प्रनिनिधि पाठवतात.

शहर किंवा जिल्हा परिषदा वर्षांतून एकदा भरतात. त्या आपलें कार्यकारी मंडळ व कार्यवाह निवडतात आणि प्रादेशिक किंवा गणराज्यीय परिषदांसाठी प्रतिनिधि पाठवतात.

प्रादेशिक किंवा गणराज्यीय परिषदा दीड वर्षांतून एकदा भरतात. त्या आपलें कार्यकारी मंडळ व कार्यवाह निवडतात आणि अखिल संघीय परिषदे साठी प्रतिनिधि पाठवतात.

अखिलसंघीय परिषद :–आखिल संघीय परिषद (All-Union Congress) ही सर्वोच्च आणि खरी सत्ताधारी संघटना आहे. पूर्वी दर तीन वर्षांनी या परिषदेचें अधिवेशन भरवावें असें होतें. मात्र प्रत्यक्षांत ही कालमर्यादा पाळली गेली नाही. १९३० नंतर १९३४ मध्यें व नंतर १९३९ मध्यें अधिवेशनें झालीं. त्या नंतर १९५२ पर्यंत एकहि अधिवेशन भरलें नाही. १९५२ मध्यें एकोणिसावें व १९५६ मध्यें विसावें अधिवेशन भरलें. १९५२ मध्यें पक्षाच्या नियमांत बदल झाला. त्यांत अखिल संघीय परिषदेचीं अधिवेशनें दर चार वर्षांनी भरवावीं असें ठरविण्यांत आलें. परिषदेला १५०० च्या जवळपास प्रतिनिधि निवडण्यांत येतात. १९५६ च्या परिषदेला १३५५ प्रतिनिधि पाठविण्यांत आले होते.

अखिल संघीय परिषदेला सर्व पुढारी उपस्थित असतात. या परिषदेमध्यें पक्षाचें धोरण ठरविण्यांत येतें व इतर विषयांचा विचार केला जातो. दरम्यानच्या

काळांत पक्षाचें कार्य करण्यासाठी एक केंद्रीय समिति (Central Committee) निवडण्यांत येते.

केंद्रीय समिति :–केंद्रीय समितींत १२५ सभासद व १११ पर्यायी सभासद असतात. सहा महिन्यांतून एकदा समितीची बैठक होते. ह्या बैठकींत अखिल संघीय परिषदेने ठरविलेल्या धोरणाच्या अमलबजावणीवर इतर प्रश्नांवर विचार केला जातो. समितीचा एक अध्यक्ष, एक सरचिटणीस व कांही सहचिटणीस असतात. या शिवाय कांही समित्या नेमण्यांत येतात. १९५२ पूर्वी पॉलिटब्यूरो, ऑर्गब्यूरो, सचिवालय व पक्ष नियंत्रण समिति अशा समित्या असत. १९५२ मध्यें पॉलिटब्यूरो व ऑर्गब्यूरो यांना एक करून त्यांचें नांव प्रेसिडियम् ठेवण्यांत आलें. म्हणून आता केंद्रीय समिति एक प्रेसिडियम् एक सचिवालय, आणि एक पक्षनियंत्रण समिति यांची निवड करते.

प्रेसिडियम् :–ही फार महत्वाची संस्था आहे. पक्षाचे सर्व महत्वाचे पुढारी प्रेसिडियम्मध्यें असतात. पूर्वी पॉलिटब्यूरो व ऑर्गब्यूरोमध्यें असणारे सर्व पुढारी आता प्रेसिडियम्मध्यें असतात. १९५२ मध्यें प्रेसिडियम् निर्माण करण्यांत आलें त्यावेळीं सभासदांची संख्या २५ व पर्यायी सभासदांची संख्या ११ ठेवण्यांत आली होती. पण स्टॅलिनच्या मृत्युनतर क्रुश्चेव्हने तीं कमी करून १० वर आणली. प्रेसिडियममध्यें सर्व महत्वाचें निर्णय घेण्यांत येतात. शासन विषयक त्याच प्रमाणे पक्षविषयक धोरण या प्रेसिडियमध्यें ठरतें व तें ससकार आणि पक्ष संघटना अमलांत आणतात. हें प्रेसिडियमच खरें शासक आहे.

सचिवालय :–सचिवालयांत प्रथम, द्वितीय अशा क्रमांकाचे ५ ते १० चिटणीस असतात. प्रथम चिटणीस हा खरा शासक असतो. पूर्वी स्टॅलिन ह्या पदावर होता व आता क्रुश्चेव्ह आहे. पक्षाचें दैनंदिन कामकाज सचिवालयांतून चालतें.

पक्षनियंत्रण समिति :–पक्षाचें कामकाज व्यवस्थित चाललें आहे किंवा नाही हें पाहणें या समितीचें मुख्य कार्य आहे.

सहाय्यक संघटना :–कम्युनिस्ट पक्षाला सहाय्यक व पूरक अशा कांहीं संघटना आहेत. त्यांत तरुणांची एक संघटना आहे तिला कॉम्सॉमल (Komsomol) म्हणतात. सहानुभूति असणारांची एक संघटना होती, पण आता ती नष्ट करण्यांत आली आहे.

सोव्हिएट संघराज्यांत १५ घटक आहेत व त्यांना गणराज्यें म्हणतात हें पूर्वीच सांगितलें आहे. कांही घटक गणराज्यांत स्वायत्त गणराज्यें, स्वायत्त प्रदेश व राष्ट्रीय क्षेत्रें आहेत. हीं सर्व अल्पसंख्य राष्ट्रकांना त्यांचें स्वातंत्र्य टिकवून ठेवण्यासाठी देण्यांत आलीं आहेत. त्यांची संख्या आवश्यकतेनुसार कमीजास्त होत असते. १९५७ मध्यें १८ स्वायत्त गणराज्यें, १० स्वायत्त प्रदेश व अनेक राष्ट्रीय क्षेत्रें होतीं.

स्टॅलिन संविधानाने घटक गणराज्यें, स्वायत्त गणराज्यें, स्वायत्त प्रदेश व इतर प्रादेशिक विभाग आणि स्थानिक संस्था यांच्या शासना संबंधीं सर्वसामान्य स्वरूपाची तरतूद केली आहे. त्या रूपरेषेच्या आंत प्रत्येक घटक गणराज्याला व स्वायत्त गणराज्याला आपापलीं संविधानें तयार करता येतात. घटक गणराज्यांच्या संविधानाला सोव्हिएट संघराज्याची सुप्रिम सोव्हिएट मान्यता देते व स्वायत्त गणराज्यांच्या संविधानाला घटक गणराज्याची सुप्रिम सोव्हिएट मान्यता देते. वास्तविक संविधान तयार करण्याचें फार थोडें स्वातंत्र्य या गणराज्यांना आहे.

घटक गणराज्यांत रशियन गणराज्य सर्वांत मोठें व महत्वाचें आहे. एकूण संघराज्याच्या प्रदेशा पैकी तीनचतुर्थांश प्रदेश, व एकूण लोकसंख्येच्या अर्ध्याहून अधिक लोकसंख्या, ह्या गणराज्यांत आहे. त्यामुळे ह्याला फार महत्व आहे. संघराज्याचें नेतृत्व याच घटक गणराज्याकडे आहे. म्हणून याला रशियन सोव्हिएट फेडरेटिव्ह सोशलिस्ट रिपब्लिक म्हणतात. संघराज्य ह्याने बनवलें आहे, व हें संघराज्याचें केंद्र आहे.

घटक गणराज्यांतील शासन

प्रत्येक घटक गणराज्यांत एक सुप्रिम सोव्हिएट, एक प्रेसिडियम्, एक मंत्रिमंडळ, एक सुप्रिम कोर्ट व इतर न्यायालयें असतात. सुप्रिम सोव्हिएट एक सभागृही असतें. सभासदांची निवड चार वर्षांसाठी प्रत्यक्ष रीत्या गणराज्यांतील

सर्व नागरिक करतात. सुप्रिम सोव्हिएट, प्रेसिडिय् मंत्रिमंडळ व सुप्रिम कोर्ट याची निवड करतें. या सर्व संस्थांकडे सामान्यतः तींच कार्यें असतात जीं संघ-राज्याच्या अशा संस्थांकडे सोपविण्यांत आलीं आहेत. मंत्रिमंडळांत दोन प्रकारचे मंत्री व मंत्रालयें असतात. गणराज्यीय मंत्रालयें व संघ–गणराज्यीय मंत्रालयें. संघ-गणराज्यीय मंत्रालयांचा कारभार केंद्रीय मंत्र्यांच्या मार्गदर्शना खाली चालतो.

घटक गणराज्यांचे प्रदेश बरेच मोठे असल्यामुळे त्यांचे प्रांत व जिल्हे पाडण्यांत आले आहेत. रशियन व युक्रेनियन गणराज्यांत प्रांत (**oblasti**) पाडण्यांत आले असून त्यांची जिल्ह्यांमध्यें (**raioni**) व प्रदेशांमध्यें (**Krai**) विभागणी करण्यांत आली आहे. इतर गणराज्यांत प्रांत नाहीत, फक्त जिल्हे व प्रदेश आहेत. प्रत्येक प्रांत, जिल्हे व प्रदेश यांची शासन व्यवस्था साधारणतः गणराज्याच्या शासनव्यवस्थे सारखीच असते. प्रत्येक प्रांत, जिल्हा व प्रदेश आपापलीं सोव्हिएटें निवडतात. हीं सोव्हिएटें प्रेसिडियम्, कार्यकारी मंडळ व न्यायालयें यांची निवड करतात. आणि ह्या संस्था त्या त्या विभागाचा कारभार चालवितात.

स्थानिक शासनासाठी प्रत्येक शहरांत व खेड्यांत सोव्हिएटें असतात. दोन वर्षां करता तेथील लोक त्यांची निवड करतात. खेड्यांतील सोव्हिएटला सेलोसोव्हिएट (**selosoviet**) म्हणतात. हीं सोव्हिएटें इतर संस्थांची निवड करून शहराचा व खेड्याचा कारभार चालवितात.

स्वायत्त गणराज्यांचें शासन

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्याला आपलें संविधान तयार करता येतें. मात्र त्याला घटक गणराज्याच्या सुप्रिम सोव्हिएटची मान्यता घ्यावी लागते. अशीं स्वायत्त गणराज्यें मोठ्या राष्ट्रकांना देण्यांत आलीं आहेत. त्यांना त्यांच्या गणराज्याच्या सीमेंत अंतर्गत स्वातंत्र्य असतें. १९५७ मध्यें एकूण १८ स्वायत्त गणराज्यें होतीं. त्यांपैकी १४ रशियन गणराज्यांत, दोन जॉर्जियन गणराज्यांत, एक अझरबैजान मध्यें व एक उझबेकिस्तानांत अशी विभागणी होती.

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्यांत लोकांनी चार वर्षांसाठी निवडलेली एक सभागृही सुप्रिम सोव्हिएट प्रेसिडियम् मंत्रिमंडळ, सुप्रिम कोर्ट वगैरेंची निवड करतें. ह्या संस्था आपापलीं कार्यें करतात. स्वायत्त गणराज्याचेहि जिल्हे पाडण्यांत आले आहेत. प्रत्येक जिल्ह्याचा कारभार जिल्हा सोव्हिएट पाहात असतें.

स्वायत्त गणराज्यें घटक गणराज्यांच्या नियंत्रणा खाली असतात. यांना सुप्रिम सोस्हिएटच्या राष्ट्रीय सोव्हिएट मध्यें ११ प्रतिनिधि पाठवता येतात.

स्वायत्त प्रदेशांचें शासन

लहान राष्ट्रकांना स्वायत्त प्रदेश देण्यांत आले आहेत. १९५७ मध्यें असलेल्या १० स्वायत्त प्रदेशांपैकी ७ रशियन गणराज्यांत होते. यांची स्वायत्तता बरीच कमी असते. या प्रदेशांची शासनव्यवस्था घटक गणराज्याच्या प्रांतांच्या व्यवस्थे सारखी असते. प्रदेशांतील लोक दोन वर्षांसाठी एका सोव्हिएटची निवड करतात. हीं सोव्हिएटें कार्यकारी मंडळांची व न्यायालयांची निवड करतात. या संस्था आपापल्या क्षेत्रांत कार्य करतात. स्वायत्त प्रदेशांना संघराज्याच्या राष्ट्रीय सोव्हिएट मध्यें ५ प्रतिनिधि पाठवतां येतात.

राष्ट्रीय क्षेत्रांचें शासन

अगदी लहान भाषिक किंवा सांस्कृतिक गटांसाठी वेगळीं क्षेत्रें तयार करण्यांत आलीं आहेत. ह्या क्षेत्रांचींहि लोकांनी निवडलेलीं सोव्हिएटें असतात व तीं इतर संस्थांच्या सहाय्याने क्षेत्राचा कारभार चालवितात. राष्ट्रीय क्षेत्रांना संघराज्याज्या राष्ट्रीय सोव्हिएट मध्यें १ प्रतिनिधि पाठविता येतो.

संदर्भ ग्रंथांची सूचि

1. Law of the Constitution — *By A. V. Dicey*
2. Cabinet Government — *By Dr. W. I. Jennings*
3. The Government of England — *By A. L. Lowell*
4. A Study of the British Constitution — *By W. A. Robson*
5. English Constitution — *By Walter Bagehot*
6. Modern Democracies Vl. i & ii — *By Lord Bryce*
7. The Government of Ergland — *By Sidney Low*
8. How Britain is Governed — *By Ramsay Muir*
9. Parliamentary Government in England — *By H. J. Laski*
10. The Constitution of England from Queen Victoria to George VI — *By A. B. Keith*
11 The Theory and Practice of Modern Government — *By H. Finer*
12. Governments of Europe — *By W. B. Munro*
13. Modern Foreign Governments — *By Ogg and Zink*
14. Government and Parliament — *By Herbert Morrison*
15. Everybody's Guide to Parliament — *By W. J. Brown*
16. Deligated Legislation — *By C. T. Carr*
17. The Constitution of the United States — *By W. B. Munro*
18. Gevernmet of the United States — *By W. B. Munro*
19. American Government and Politics — *By Charles Beard*
20. Government of the People — *By Burns nnd Peltason*
21. Essentials of American Government — *By Ogg and Ray*
22. The American Presidency — *By H. J. Laski*
28. Democracy in the United States — *By W. H. Riker*
24. How Switzerland is Governed — *By Hans Huber*
25. The Government of the Swiss Republic — *By R. C. Ghosh*
26. Law of the Soviet State — *By A V. Vishinsky (Translated By H. W. Babb)*
27. Political Power in the U. S. S. R. — *By Julian Touster*
28. The Government of the Soviet Union — *By Carter, Ranney and Herz*
29. How the Soviet is Run — *By Pat Slone*
30. A History of Modern Times — *By D. M. Ketelby*
31. An Introduction to Political Scienee — *By A. Nandy*
32. Modern Governments — *By B. M. Sharma*
33. Constitution of the U. S. A.
34. Constitution of the Swiss Confederation
35. Constitution of the U. S. S. R.

निवडक पारिभाषिक शब्द

अंदाज पत्रक	–	Budget
अधिकार	–	Power
अधिकार, शासनविषयक	–	Executive Power
अधिकार, राजनैतिक	–	Political Power
अधिकार, विधिविषयक	–	Legislative Power
अधिकार, न्यायविषयक	–	Judicial Power
अधिकार, अर्थविषयक	–	Financial Power
अधिकारी	–	Officer
अधिकारक्षेत्र	–	Jurisdiction
अन्यवर्जित	–	Exclusive
अधिवेशन	–	Session
अध्यक्षीय मतदार	–	Presidential elector
अनुच्छेद	–	Artical
आजीव	–	For life
आयोग	–	Commission
आलेख	–	Record
उगमस्थान	–	Source
उद्देशपत्र	–	Preamble
उपयुक्तता	–	Utility
एककेंद्री	–	Unitary
एकता	–	Solidarity, Unity
एकजिनसीपणा	–	Homogeneity
एकनेतृत्व	–	One Leadership
कपात सूचना	–	Cut motion
करार	–	Agreement
कायद्याची सत्ता	–	Rule of Law
कार्यकाल	–	Term of office
कार्यरीति	–	Procedure
क्रांति	–	Revolution
खातें	–	Department
गणसंख्या	–	Quorum
गणराज्य	–	Republic

घटना परिषद	–	Constituent Assembly
जनापृच्छा	–	Referendum
जनोपक्रम	–	Initiative
जनोपक्रम, रचित	–	Formulated Initiative
जनोपक्रम, अरचित	–	Unformulated Initiative
जबाबदारी	–	Responsibility
जाहिरनामा	–	Declaration
ज्येष्ठाधिकाराचें तत्त्व	–	Law of Primogeniture
ठराव	–	Motion, Resolution
ठराव, अविश्वासाचा	–	Vote of no-confidence
ठराव, कामतहकुबीचा	–	Adjournment Motion
ठराव, निंदाव्यजक	–	Vote for Censure
तह	–	Treaty
दिवाणी	–	Civil
दुरुस्ती	–	Amendment
द्विसदनात्मक पद्धति	–	Bicameral System
नकाराधिकार	–	Veto
निवडणूक	–	Election
निवडणूक, प्रत्यक्ष	–	Direct Election
निवडणूक, अप्रत्यक्ष	–	Indirect Election
निर्वाचनक्षेत्र	–	Constituency
निर्वाचनक्षेत्र, एकसदस्यीय	–	Single-member Constituency
निर्वाचनक्षेत्र, द्विसदस्यीय	–	Double-member Constituency
निर्वाचनक्षेत्र, बहुसदस्यीय	–	Multi-member Constituency
निर्वाचनक्षेत्र, प्रादेशिक	–	Territorial Constituency
निर्वाचनक्षेत्र, व्यावसायिक	–	Functional Constituency
नेहमीचा मार्ग	–	Usual Channel
न्यायबुद्धि	–	Equity
न्यायिक पुनरीक्षण	–	Judicial Review
परमाधिकार	–	Prerogative
परिवर्तनशील	–	Flexible

पुनर्निर्णयाचे	–	Appellate
पुनरावलोकन	–	Revision
प्रतिनिधि	–	Representative
प्रतोद	–	Whip
प्रत्यावाहन	–	Recall
प्रथा	–	Convention
प्रदत्त विधेयन	–	Delegated Legislation
प्रभुत्व	–	Sovereignty
प्रमंडल	–	Corporation
प्रशासन	–	Administration .
प्रशासनीय न्याय	–	Administrative Justice
प्रातिनिधिक	–	Representative
प्रारंभिक	–	Original
फौजदारी	–	Criminal
बैठक	–	Sitting
बैठक, संयुक्त	–	Joint Sitting
मतदान	–	Voting
मतदारसमूह	–	Electoral College
मताधिकार	–	Franchise, Suffrage
मताधिकार, प्रौढ	–	Adult Franchise
मताधिकार, सार्वत्रिक	–	Universal Franchise
महाभियोग	–	Impeachment
मान्यता	–	Ratification
मूलभूत हक्क	–	Fundamental Right
मंत्रालय	–	Ministry
मंत्री	–	Minister
मंत्रिमंडळ	–	Cabinet
मंत्रिमंडळ, संयुक्त	–	Coalition Cabinet
मंत्रिमंडळ, राष्ट्रीय	–	National Cabinet
मंत्रिमंडळ, अल्पसंख्य	–	Minority Cabinet
मंत्रिमंडळ पद्धति	–	Cabinet System
योग्यता	–	Qualifications
रचना	–	Composition

राजपद	–	Crown
राजा	–	King
राज्य	–	State
राज्यसंघ	–	Confederatiou
राष्ट्र	–	Nation
राष्ट्रमंडळ	–	Commonwealth of Nations
रूढि	–	Custom
वकील	–	Ambassador
वरिष्ठ राज्य	–	Super State
वसाहत	–	Colony
वाचन	–	Reading
वारसा	–	Succession
विधिनियम	–	Law
विधिमंडळ	–	Legislature
विधेयक	–	Bill
विधेयक, सरकारी	–	Government Bill
विधेयक, खाजगी	–	Private Bill
विधेयक, खाजगी सभासदांचें	–	Private Member's Bill
विधेयक, अर्थ	–	Money Bill
विधेयक, धन	–	Finance Bill
विधेयक, विनियोग	–	Appropriation Bill
विधेयन	–	Legislation
विभाग	–	Portfolio
विभाजन	–	Division
विशेषाधिकार	–	Privilege
विसर्जन	–	Dissolution
वंशपारंपरिक	–	Hereditory
शासक	–	Executive
शासक, सामूहिक	–	Collegiate Executive
सचिव	–	Secretary
सचिव, उप	–	Deputy Secretary
सचिव, सहाय्यक	–	Assistant Secretary
सचिव, अतिरिक्त	–	Additional Secretary

सचिव, सांसदीय	–	Parliamentary Secretary
सचिव, स्थायी	–	Permanent Secretary
सचिवालय	–	Secretariat
सत्तादान	–	Grant of Powers
सत्ता विभाजन	–	Separation of Powers
सदन	–	House, chamber
सदन, प्रथम	–	First chamber
सदन, द्वितीय	–	Second chamber
सभागृह	–	House, chamber
समाप्त करणें	–	To prorogue
समिति	–	Committee
समिति, संपूर्ण सदन	–	Committee of the Whole House
समिति, प्रवर	–	Select Committee
समिति, स्थायी	–	Standing Committee
समिति, अधिवेशनीय	–	Sessional Committee
सरकार	–	Government
सर्वाधिकारित्व	–	Dictatorship
सार्वभौम	–	Sovereign
साम्राज्य	–	Empire
सूचना	–	Proposal
संघटना	–	Organisation
संघराज्य	–	Federation
संचित निधि	–	Consolidated Fund
संविधान	–	Constitution
संविधान, लिखित	–	Written Constitution
संविधान, अलिखित	–	Unwritten Constitution
स्वयंशासित प्रदेश	–	Dominion
स्थानिक शासन	–	Local Government
हौशी	–	Amateur

REFBK-0010933