सत्यमेव जयते

भारत सरकार
भारत का विधि आयोग

रिपोर्ट सं. 255

निर्वाचक सुधार

मार्च, 2015

न्यायमूर्ति अजित प्रकाश शहा
भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश, दिल्ली उच्च न्यायालय
अध्यक्ष
भारत का विधि आयोग
भारत सरकार
हिन्दुस्तान टाइम्स हाउस
कस्तूरबा गांधी मार्ग, नई दिल्ली - 110001
दूरभाा : 23736758 फैक्स : 23355741

ख्ढ्ढ्ढ्त्हड्ढ एत्र्द घ्द्रठ्ठत्ठ्ठद्म्ण च्ण्ठ्ठण
क्ष्वृद्धश्ह्रुद्ध ग्ण्त्हढ ख्ढ्ढ्ढ्त्हड्ढ दृढ ह्रुथ्ण्त स्त्र्श्ण व्द्रद्धद्रद
ग्ण्ठ्ठत्द्धश्ठ्ठद
ख्ठ्ठ्ठ व्द्रृश्र्त्ढ्ढ्त्दृद दृढ ख्र्दड्ढत्ठ्ठ
स्व्दृध्ह्रुद्धदश्ह्रुदद दृढ ख्र्दड्ढत्ठ्ठ
स्त्र्दड्ढद्रढ्ढ्ठ्ठद च्र्श्ह्रुड्ढ स्व्दृद्रढ्ढ
ख्.स्र. ग्ठ्ठुद्रश्, ग्ड्ढ्ठ्ठ ह्रुथ्ण्त-110 001
च्ह्रुथ्ह्रुद्रण्दृदड्ढ : 23736758, क्ष्ठ्ठ्न : 23355741

अ.शा. सं. 6(3)240/2013-एल.सी.(एल.एस.·) तारीख : 12 मार्च, 2015

प्रिय श्री सदानन्द गौड़ा जी,

विधि और न्याय मंत्रालय ने जनवरी, 2013 में भारत के बीसवें विधि आयोग से स्त्रनिर्वाचक सुधारः के मुद्दे पर इसकी समग्रता में विचार करने और विधि परिवर्तन हेतु व्यापक उपाय सुझाने का अनुरोध किया था । वि-ाय पर कार्य के दौरान, भारत के उच्चतम न्यायालय ने ''**पब्लिक इंटरेस्ट फाउन्डेशन और अन्य** बनाम **भारत संघ और एक अन्य** - 2011 की रिट याचिका (सिविल) सं. 536ङ्ग वाले मामले में भारत के विधि आयोग को दो विनिर्दिष्ट मुद्दो अर्थात् (त) राजनीति के अपराधीकरण को रोकने और आवश्यक विधि सुधार ; और (त्त) मिथ्या शपथपत्र फाइल करने वाले अभ्यर्थियों का प्रभाव और परिणाम और ऐसी पद्धति को नियंत्रित करने हेतु आवश्यक विधि सुधार पर अपने सुझाव देने का निदेश दिया । इस निर्णय के आलोक में, आयोग ने विनिर्दि-टतः इन दो क्षेत्रों पर कार्य किया और अनेक चर्चाओं और 1 फरवरी, 2014 को हुए रा-ट्रीय संगो-ठी के पश्चात्, 24 फरवरी, 2014 को ''निर्वाचक निरर्हताएंङ्ग शीर्षक से अपनी 244वीं रिपोर्ट भारत सरकार को प्रस्तुत की ।

''रिपोर्ट सं. 244 के प्रस्तुत करने के पश्चात्, आयोग ने दस बिंदुओं पर उनके विचार जानने के लिए सभी रजिस्ट्रीकृत रा-ट्रीय और राज्य राजनैतिक दलों को एक अन्य प्रश्नावली परिचालित किया यद्यपि प्राप्त उत्तर बहुत उत्साहवर्द्धक नहीं था । तथापि, आयोग ने निर्वाचन

· ÉÊxÉ´ÉÉºÉ : 1, VÉxÉ{ÉIÉ, xÉ<Ç ÉÊnããÉÉÒ, 110011

सुधार पर सुझाव देने के लिए गहन अध्ययन किया, पणधारियों के साथ कई बार चर्चाएं की और अंतवर्लित मुद्दों पर सघन विश्ले-ाण किया । विस्तृत विचार-विमर्श के पश्चात् आयोग ने अब अपनी सिफारिशें दी हैं जिसे ''निर्वाचक सुधारङ्ग शीर्षक से रिपोर्ट सं. 255 के रूप में अंतिम रूप से रुपायित किया गया है, और जिसे सरकार द्वारा विचारार्थ भेजा जा रहा है ।

सादर,

भवदीय
ह0/-
(**अजित प्रकाश शहा**)

श्री डी, वी. सदानन्द गौड़ा
माननीय विधि और न्याय मंत्री,
भारत सरकार
शास्त्री भवन
नई दिल्ली - 110 001

रिपोर्ट सं. 255
निर्वाचक सुधार

वि-ाय-सूची

अध्याय	शी-र्क	पृ-ठ
ख्र.	**रिपोर्ट की पृ-ठभूमि**	14
	क. भारत में निर्वाचक सुधार का इतिहास	14
	ख. विधि आयोग द्वारा जारी परामर्श पत्र	15
	ग. विधि आयोग की 244वीं रिपोर्ट	16
	घ. वर्तमान रिपोर्ट	17
ख्रख्र.	**निर्वाचन वित्त सुधार**	19
	क. वर्तमान विधि - संक्षिप्त आशुचित्र	19
	ख. निर्वाचन वित्त सुधार की आवश्यकता	20
	ग. निर्वाचन व्यय, अभिदाय और प्रकटन को विनियमित करने वाली विधियां	28
	(त) अभ्यर्थियों के निर्वाचन व्यय को विनियमित करने वाली विधियां	28
	(त्त) राजनैतिक दलों के लिए निर्वाचन व्यय को विनियमित करने वाली विधियां : तीसरा पक्षकार व्यय	29
	(त्त्त) अभ्यर्थियों और दलों के लिए निर्वाचन व्यय के प्रकटन से संबंधित विधियां	32
	(त्थ) राजनैतिक दलों के अभिदाय को विनियमित करने वाली विधियां	34
	(ध) दलों और कंपनियों द्वारा राजनैतिक अभिदाय के प्रकटन से संबंधित विधियां	35
	घ. निर्वाचक व्यय, प्रकटन और अभिदाय : तुलनात्मक विश्ले-ाण	37

(त) यूनाइटेड किंगडम 37

(त्त) जर्मनी 41

(त्त्त) यूनाइटेड स्टेट ऑफ अमेरिका 43

(त्द्) आस्ट्रेलिया 47

(द्) जापान 51

(द्त्) फिलीपीन्स 53

ङ विधिक खामी और निर्वाचन खर्च की कम व्यय रिपोर्टिंग 55

(त) वर्तमान निर्वाचन वित्तपो-ाण की वास्तविकता की समझ 55

(त्त) विधिक खामी 57

(त्त्त) सिफारिशें 60

च. निर्वाचनों का राज्य निधिकरण 75

(त) सुधार प्रस्थापना का इतिहास 76

(त्त) निर्वाचनों के सार्वजनिक निधिकरण को लागू तुलनात्मक उपबंध 78

(त्त्त) सिफारिशें 81

छ. सिफारिशें 83

(त) व्यय और अभिदाय पर 83

(त्त) प्रकटन पर 84

(त्त्त) शास्तियों पर 88

(त्द्) निर्वाचनों के राज्य निधिकरण पर 92

ख्रख्रख्र. राजनैतिक दलों का विनियमन और अंतर्दलीय लोकतंत्र 94

	क.	सुधार प्रस्थापनाओं का इतिहास	95
	ख.	आंतरिक लोकतंत्र को विनियमित करने वाली विधियां	96
	ग.	आंतरिक लोकतंत्र : एक तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य	98
		(त) जर्मनी	98
		(त्त) पुर्तगाल	100
		(त्त्त) स्पेन	101
	घ.	सिफारिशें	102
ख्ज.	अधिक मत पाने वाला विजयी से लेकर आनुपातिक प्रतिनिधित्व तक		107
	क.	वर्तमान प्रणाली और इसका विकल्प	107
	ख.	एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के गुण और दो-ा	108
		(त) सरलता	108
		(त्त) स्थायित्व	108
		(त्त्त) प्रतिनिधिकता	109
	ग.	आनुपातिक प्रतिनिधित्व के गुण और दो-ा	110
		(त) सरलता	110
		(त्त) स्थायित्व	110
		(त्त्त) प्रतिनिधिकता	111
	घ.	जर्मनी में सूची प्रणाली	112
	ङ	पिछली रिपोर्टों की सिफारिशें	113
		(त) भारत में पांचवें साधारण निर्वाचनों पर ई.सी.आई. की रिपोर्ट (1971-72)	113
		(त्त) मुख्य निर्वाचन आयुक्त शकधर की प्रस्थापना	113

(त्त) विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट 114

च. सिफारिशें 115

ज. भारत में दल परिवर्तन विरोधी विधि 116

क. प्रस्तावना 116

ख. दल परिवर्तन विधि के अपवाद 118

ग. दसवीं अनुसूची के पैरा 6 के अधीन प्रक्रिया 121

(त) दसवीं अनुसूची के अधीन अर्जियां विनिश्चित करने में अध्यक्ष की भूमिका 121

(त्त) सुधार प्रस्तावों का इतिहास 123

घ. सिफारिश 125

ज्ज्र. भारत के निर्वाचन आयोग के कार्यालय को मजबूत बनाना 127

क. भारत के निर्वाचन आयोग के सभी सदस्यों को संवैधानिक संरक्षण 127

ख. निर्वाचन आयुक्तों और मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति 129

(त) नियुक्ति प्रक्रिया 130

(त्त) तुलनात्मक पद्धतियां 131

(त्त्त) सिफारिशें 132

ग. भारतीय निर्वाचन आयोग का स्थायी, स्वतंत्र सचिवालय 133

ज्ज्रज्र. संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन 137

क. प्रस्तावना 137

ख. संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन : स्थिति का स्प-ट किया जाना 139

ग.	संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापनों के मुद्दे और समस्याएं		141
घ.	विधिक अवसंरचना		145
	(त)	निर्वाचन व्ययों पर निर्बंधन	145
	(त्त)	प्रकटन उपबंध	148
	(त्त्त)	राजनैतिक विज्ञापनों का पूर्व-प्रमाणन	149
	(त्ध)	समाचार और विज्ञापन के बीच विभेद बनाए रखने की अपेक्षा	150
	(ध)	मीडिया प्रमाणन और मानीटरिंग समिति (''एम.सी.एम.सी.ङ्)	151
	(ध्त)	निर्वाचन व्ययों में संदत्त समाचारों के धारणात्मक व्यय का अंतर्वेशन	152
	(ध्त्त)	क्या संदत्त समाचार ''असम्यक् असरङ्ग है	152
ङ	संदत्त समाचारों पर अन्य अध्ययनों की सिफारिशें		154
	(त)	आज्ञापक परित्याग तथा संपादकीय और प्रबंध का पृथक्करण	154
	(त्त)	आर.पी.ए. में संशोधन	154
	(त्त्त)	संदत्त समाचारों को अवधारित करने का मार्ग दर्शक सिद्धांत	155
च.	संवैधानिक मुद्दे : अनुच्छेद 19(1)(क) और अनुच्छेद 19(2)		157
छ.	एक तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य		160
	(त)	यूनाइटेड किंगडम	160
	(त्त)	आस्ट्रेलिया	161
	(त्त्त)	कनाडा	162

(त्ध) ऐसे निर्बंधनों की अनुज्ञेयता पर ई.सी.एच.आर. मानक 162

(ध) निर्बंधनों की अनुज्ञेयता पर यू.एस. मानक 163

ज. सिफारिशें 164

(त) परिभा-ाएं 164

(त्त) निर्वाचक अपराध 167

(त्त्त) भ्र-ट आचरण 168

(त्ध) राजनैतिक विज्ञापनों के लिए प्रकटन 168

ज्रब्रब्रब्र. रायशुमारी 171

क. भारत में रायशुमारी का विनियम - पृ-ठभूमि 171

(त) भारत में रायशुमारी का विकास 171

(त्त) 1998 रायशुमारी मार्गदर्शक सिद्धांत 171

(त्त्त) ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांतों की चुनौती 172

(त्ध) 2004 के महत्वपूर्ण सिद्धांत 174

(ध) आर.पी.ए., 1951 के संशोधन - धारा 126क और 126ख का अंतःस्थापन 175

(ध्त) रायशुमारी और स्व-विनियामक मानक 176

(ध्त्त) रायशुमारी पर वर्तमान विधि और स्वर्गीय श्री गुलाम ई. वाहनवती के विचार 177

ख. वर्तमान विनियमों के मुद्दे 178

(त) निर्वाचक प्रक्रिया की शुद्धता पर प्रभाव 178

(त्त) रायशुमारी की मतदाताओं को प्रभावित करने की संभावना 178

(त्त्त) रायशुमारी अभिकरणों की स्वतंत्रता 180

(त्ध्) नि-क-र्ों में सख्तपन का मुद्दा 180

ग. अन्य देशों में विनियम 181

(त्) यूनाइटेड किंगडम 182

(त्त्) कनाडा 182

(त्त्त्) फ्रांस 183

(त्ध्) सिंगापुर 184

घ. रायशुमारी - विनियमन का वि-ाय, न कि बिल्कुल रोक का 184

ङ संशोधनों का दृ-टिकोण 186

च. सिफारिशें 187

(त्) आर.पी.ए.,1951 की धारा 126 की व्याप्ति का विस्तार 187

(त्त्) रायशुमारी से संबंधित प्रकटनों पर विनिर्दि-ट धाराएं जोड़ना 188

ख्ज्र. अनिवार्य मतदान 192

क. भारत में अनिवार्य मतदान : इतिहास और संदर्भ 192

ख. अनिवार्य मतदान के पक्ष और विपक्ष के तर्कों का मूल्यांकन 195

(त्) भागीदारी : क्या अनिवार्य मतदान मतदाता आवर्त को बढ़ाता है और राजनैतिक समझ की गुणता में सुधार करता है ? 195

(त्त्) समानतः क्या अनिवार्य मतदान कमजोर वर्गों का मताधिकार सुनिश्चित करता है ? 199

(त्त्त्) लोकतंत्र : क्या अनिवार्य मतदान सरकार की स्त्रप्रतिनिधिकता¬ बढ़ाता है या या यह संवैधानिकतः अमान्य है ? 199

		(त्ध) वैधता : क्या अनिवार्य मतदान निर्वाचित सरकारों की वैधता बढ़ाता है ?	202
		(ध) अनिवार्य मतदान के पक्ष और विपक्ष के अन्य तर्क	202
	ग.	अनिवार्य मतदान : तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य	204
	घ.	सिफारिश	206
ज्र.	निर्वाचन अर्जी		207
	क.	इतिहास	207
	ख.	अर्जी फाइल करने की वर्तमान प्रक्रिया की औपचारिक प्रकृति	208
	ग.	अपील प्रक्रिया	211
	घ.	वर्तमान प्रणाली की खामियां	212
	ङ	तुलनात्मक पद्धति	219
	च.	सिफारिशें	225
ज्रख्र.	नोटा और अस्वीकार करने का अधिकार		231
	क.	नोटा मामले में उच्चतम न्यायालय के विनिश्चय तक का इतिहास और संदर्भ	231
	ख.	तुलनात्मक पद्धति	233
	ग.	सिफारिशें	235
ज्रख्रख्र.	**वापस बुंलाने का अधिकार**		237
	क.	इतिहास और संदर्भ	237
	ख.	आर.टी.आर. के पक्ष और विपक्ष के तर्कों का विश्ले-ाण	237
	ग.	तुलनात्मक पद्धति	241

	घ. सिफारिशें	242
ज्ञ्रख्रख्र.	**मत की गणना के योगमापक**	243
ज्ञ्रख्ज.	**सरकार प्रयोजित विज्ञापनों पर निर्बंधन**	246
ज्ञ्ज.	**ऐसे स्थानों की संख्या पर निर्बंधन जहां से कोई अभ्यर्थी खड़ा हो सकता है**	249
ज्ञ्ख्र.	**स्वतंत्र अभ्यर्थी**	251
	क. पूर्व सुझाव	251
	ख. तुलनात्मक पद्धति	252
	ग. सिफारिशें	253
ज्ञ्ज्रख्र.	**समान निर्वाचक नामावली की तैयारी और उपयोग**	256
ज्ञ्ज्रख्रख्र.	**नि-क-र्षों और सिफारिशों का संक्षिप्तांश**	259
	(त) निर्वाचन वित्त	259
	(त्त) राजनैतिक दल का विनियमन और अंतर्दलीय लोकतंत्र	262
	(त्त्त) आनुपातिक प्रतिनिधित्व	263
	(त्थ) भारत में दल परिवर्तन विरोधी विधि	263
	(द) भारत के निर्वाचन आयोग के कार्यालय को मजबूत बनाना	263
	(ध्त) संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन	264
	(ध्त्त) रायशुमारी	265
	(ध्त्त्त) अनिवार्य मतदान	266
	(त्न) निर्वाचन अर्जी	266
	(न) नोटा और अस्वीकार करने का अधिकार	268
	(न्त) वापस बुलाने का अधिकार	268

(न्त्त) मतों का गणना के लिए योगमापक 268

(न्त्त्त) सरकार प्रायोजित विज्ञापनों पर निर्बंधन 269

(न्त्थ) ऐसे स्थानों की संख्या पर निर्बंधन जिनसे अभ्यर्थी निर्वाचन में खड़ा हो सके 269

(न्थ) स्वतंत्र अभ्यर्थी 269

(न्थ्त) समान निर्विचक नामावली की तैयारी और उपयोग 270

उपाबंध 271

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 का संशोधन 271-302

निर्वाचन संचालन नियम, 1961 303

भारत का संविधान, 1950 का संशोधन 304-305

निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्तों की सेवा शर्तें और कारबार संव्यवहार) अधिनियम, 1991 306

कंपनी अधिनियम, 2013 का संशोधन 307

आयकर अधिनियम, 1961 का संशोधन 308

अध्याय 1
रिपोर्ट की पृ-ठभूमि

क. भारत में निर्वाचक सुधार का इतिहास

"मेरा आशय किसी व्यक्ति, संस्था या इतिहास के किसी युग को कम आंकना नहीं है जब मैं यह कहता हूं कि भारत संपूर्ण विश्व में कई बड़ी बातों के लिए अच्छा समझा जाता है किंतु सभी अन्य बातों में तीन प्रमुख हैं : ताजमहल, महात्मा गांधी और भारत का निर्वाचक लोकतंत्र ।ङ

- गोपाल कृ-ण गांधी (2013)[1]

"यह अभिनिर्धारित करने हेतु तर्क की कोई आवश्यकता नहीं है कि संसदीय व्यवस्था का हृदय वयस्क मताधिकार पर आधारित सावधिकतः होने वाला स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचन है, यद्यपि सामाजिक और आर्थिक लोकतंत्र इससे कहीं अधिक की मांग करता है ।ङ

- भारत का उच्चतम न्यायालय (1978)[2]

1.1 ये दो उद्धरण, यद्यपि तीन दशक से अधिक पुराने हैं, फिर भी लोकतंत्र के महत्व, अतः, निर्वाचन प्रक्रिया की विशुद्धता का वही संदेश देते हैं । यह बात घिसीपिटी किंतु उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि अधिक नागरिक भागीदारी के साथ उचित और नि-पक्ष निर्वाचक प्रक्रिया लोकतंत्र के मूल्यों को सुरक्षित रखने का आधार है ।

1.2 तथापि, निर्वाचक प्रक्रिया की विशुद्धता का अनुरक्षण बहु आयामी दृ-टिकोण की अपेक्षा करता है जिसमें राजनीति में धन और आपराधिक तत्वों के प्रभाव को दूर करना, निर्वाचन अर्जियों के निपटान में तेजी लाना, राजनैतिक दलों के कार्यकरण में आंतरिक लोकतंत्र और वित्तीय पारदर्शिता लागू करना, भारत के निर्वाचन आयोग (इसमें इसके पश्चात् "ई.सी.आई.ङ) को मजबूत बनाना और रायशुमारी और संदत्त समाचार को विनियमित करना सम्मिलित है ।

1.3 दुर्भाग्यवश कुछ ऐसे मुद्दे हैं जिसने दशकों से भारतीय निर्वाचक प्रणाली को रोगग्रस्त कर दिया है और देश में अनेक लोगों के विश्वास को झकझोर दिया है ।

---

[1] gÉÉÒ AºÉ. ´ÉÉ<Ç. BÉÖE®ä¶ÉÉÒ BÉEÉÒ {ÉÖºiÉBÉE "+ÉxÉbÉBÉÚEàÉå]äb ´ÉÉÆb® ; ÉÊn àÉäÉËBÉEMÉ +ÉÉ{ÉE ÉÊn OÉä] <ÆÉÊbªÉxÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ" (2014) BÉEä +ÉÉàÉÖJÉ àÉå *

[2] **àÉÉäÉÊcxn® ÉËºÉc ÉÊMÉãÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **àÉÖJªÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÖBÉDiÉ,** (1978) 1 AºÉ. ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 405, 424, {Éè®É 231.

परिणामतः, कई व-र्ों से, अनेकों समितियों ने भारतीय निर्वाचक प्रणाली को प्रभावित करने वाली कुछ मुख्य चुनौतियों और मुद्दों की परीक्षा की और तद्नुसार सुझाव दिए । विधि आयोग ने 1999 में "निर्वाचक विधियों का सुधारङ्ग पर अपनी 170वीं रिपोर्ट में और ई.सी.आई. में "प्रस्तावित निवार्चक सुधारङ्ग पर अपनी प्रारंभिक रिपोर्ट में दोनों ने इन कुछ चुनौतियों पर विचार किया । अन्य समितियां और आयोग जिन्होंने इन मुद्दों पर विचार किया इस प्रकार है :

- निर्वाचक सुधार पर गोस्वामी समिति (1990)
- वोहरा समिति रिपोर्ट (1993)
- निर्वाचनों के राज्य वित्तपो-ाण पर इन्द्रजीत गुप्ता समिति (1998)
- निर्वाचक विधियों के सुधार पर विधि आयोग रिपोर्ट (1999)
- संविधान के कार्यकरण के पुनर्विलोकन का रा-ट्रीय आयोग (2001)
- ई.सी.आई. प्रस्तावित निर्वाचक सुधार (2004)
- द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (2008) (इसके पश्चात् "ए.आर.सी.ङ्ग)

दुर्भाग्यवश, उनकी सिफारिशों को राजनीति में धन और मीडिया के प्रभाव को कम कर तथा स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचन सुनिश्चित कर लोकतंत्र की गुणता को बढ़ाने के लिए अपेक्षित विधायी कार्रवाई लागू नहीं की गई ।

ख. विधि आयोग द्वारा जारी परामर्शपत्र

1.4 जनवरी, 2013 में, विधि और न्याय मंत्रालय, भारत सरकार ने बीसवें विधि आयोग से "निर्वाचक सुधारङ्ग के मुद्दे को इसकी समग्रता में विचार करने और विधि में परिवर्तन के लिए व्यापक उपाय सुझाने का अनुरोध किया । तदनुसार, आयोग ने भारत के उच्चतम न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश, न्यायमूर्ति (सेवानिवृत्त) डी. के. जैन, तत्कालीन अध्यक्ष के मार्गदर्शन के अधीन इस बावत परामर्श पत्र तैयार किया और परिचालित किया ।

1.5 परामर्श पत्र में राजनीति के गैर-अपराधीकरण और अभ्यर्थियों की निरर्हरता ; निरर्हता की अवधि से संबंधित उपबंधों को मजबूत करने की आवश्यकता ; मिथ्या शपथपत्र ; निर्वाचन व्ययों का राज्य वित्तपो-ाण और राजनैतिक दलों को चंदा ; राजनैतिक दलों के आचरण का विनियमन ; निर्वाचन विवादों का न्याय निर्णयन और निर्वाचन अपराधों के दंड की वृद्धि ; इलैक्ट्रानिक और प्रिंट मीडिया की भूमिका से संबंधित मुद्दे और विभिन्न अन्य मुद्दे सहित विचारार्थ आठ मुख्य मुद्दों को सूचीबद्ध किया

गया ।

1.6 परामर्श पत्र को व्यापकतः - राजनैतिक दलों और संसद् और राज्य विधान मंडलों के निर्वाचित प्रतिनिधियों, उच्च न्यायालय बार एशोसिएसनों, ई.सी.आई., अन्य महत्वपूर्ण रा-ट्रीय आयोग और संस्थानों के प्रमुखों, सिविल सोसाइटी संगठनों, न्यायविदों और शिक्षाविदों और अन्य प्रख्यात और सार्वजनिक व्यक्तियों को इन सभी पणधारियों से भिन्न-भिन्न और व्यापक फीडबैक लेने के लिए परिचालित किया गया ।

1.7 आयोग को अधिकांशतः व्यक्तियों से और उसके पश्चात् सिविल सोसाइटी संगठनों से कुल 157 उत्तर प्राप्त हुए । ई.सी.आई. एकमात्र ऐसी आयोग था जिसने उत्तर भेजा और भूतपूर्व मुख्य निर्वाचन आयुक्तों (इसके पश्चात् ''सी.ई.सीङ्) से भी परामर्श किया गया । तथापि, राजनैतिक वर्ग से उत्तर हतोत्साहित करने वाला था क्योंकि केवल एक रा-ट्रीय दल, भारतीय रा-ट्रीय कांग्रेस और एक रजिस्ट्रीकृत दल भारतीय कल्याण दल ने अपने विचार भेजे । इसके अतिरिक्त, संसद् के केवल आठ सदस्य, लोकसभा और राज्यसभा से चार-चार ने उत्तर भेजा था ।

ग. विधि आयोग की 244वीं रिपोर्ट

1.8 जब आयोग सरकार को रिपोर्ट प्रस्तुत करने की तैयारी में था, तब माननीय उच्चतम न्यायालय ने तारीख 16 दिसंबर, 2013 को **पब्लिक इंटररेस्ट फाउन्डेशन** बनाम **भारत संघ**, 2011 की रिट याचिका (सिविल) 536 में डी. ओ. सं. 4604/2011/एससी/पीआईएल(डब्ल्यू) तारीख 21 दिसंबर, 2013 द्वारा विधि आयोग से (क) राजनीति के गैर-अपराधीकरण और (ख) मिथ्या शपथपत्र फाइल करने पर निरर्हता के दो मुद्दों पर रिपोर्ट देने के लिए ''शीघ्र विचार करनेङ् का अनुरोध करते हुए फरवरी 2014 के अंत तक रिपोर्ट देने का आदेश पारित किया ।

1.9 तत्पश्चात्, 1 फरवरी, 2014 को आयोग द्वारा इन दो मुद्दों पर रा-ट्रीय संगो-ठी का आयोजन किया गया और विभिन्न राजनैतिक दलों[3] द्वारा प्रतिनिधित्व किया गया । दलों के अलावा, सेवानिवृत्त उच्चतम न्यायालय न्यायाधीश और विधि आयोग के भूतपूर्व अध्यक्ष ; विभिन्न वरि-ठ अधिवक्ता, एक भूतपूर्व सी.ई.सी., ई.सी.आई. के सदस्य, संसद् सदस्य, बार और बेंच के विभिन्न प्रतिनिधि शिक्षा और सिविल सोसाइटी संगठनों के

---

[3] <ºÉàÉå +ÉÉãÉ<ÆÉÉÊbªÉÉ AxÉ.+ÉÉ®. BÉEEÉÆOÉäºÉ ({ÉÉÆÉÉÊbSÉä®ÉÒ), +ÉÉãÉ ZÉÉ®JÉÆb UÉjÉ ºÉÆPÉ nãÉ (ZÉÉ®JÉÆb), ¤ÉÉÒVÉÚ VÉxÉiÉÉ nãÉ, £ÉÉ®iÉÉÒªÉ BÉEàªÉÚÉÊxÉº] nãÉ, £ÉÉ®iÉÉÒªÉ BÉEàªÉÚÉÊxÉº] nãÉ (àÉÉBÉDºÉÇ´ÉÉnÉÒ), ®É-]ÅÉÒªÉ BÉEÉÆOÉäºÉ nãÉ, VÉä. BÉEä. ®É-]ÅÉÒªÉ {ÉélÉ® nãÉ, ®É-]ÅÉÒªÉ ãÉÉäBÉE nãÉ +ÉÉè® iÉäãÉÆMÉÉxÉÉ ®É-]Å ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ºÉÉÎààÉÉÊãÉiÉ cé *

सदस्य जैसे समाज के सभी भागों के सभी तरह के पणधारी भी उपस्थित थे ।

1.10 इसका समापन 24 फरवरी, 2014 को ''निर्वाचन निरर्हताएंञ्ज शी-र्ाक से 244वीं रिपोर्ट के रूप में राजनीति के अपराधीकरण और मिथ्या शपथपत्रों को फाइल करने पर निरर्हता पर आयोग के कार्य के प्रथम भाग के प्रस्तुतीकरण से हुआ । तत्पश्चात् आयोग की सिफारिशों को माननीय उच्चतम न्यायालय को अग्रसारित किया गया ।

घ. वर्तमान रिपोर्ट

1.11 244वीं रिपोर्ट को प्रस्तुत करने के पश्चात् आयोग ने स्त्रविलयनऱ और स्त्रविखंडनऱ की अवधारणा को दूर करने के लिए संविधान की दसवीं अनुसूची में यथासंभव संशोधन, निर्वाचन अर्जियों के निपटान में शीघ्रता करने ; आदर्श आचार संहिता को कानूनी प्रास्थिति देने ; लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (इसके पश्चात् ''आर.पी.ए.ञ्ज) में वापस बुलाने का अधिकार शामिल करने, अस्वीकार करने के सिद्धांत और उपरोक्त विकल्प में से कोई नहीं (इसके पश्चात् ''नोटाञ्ज) का अधिकार ; स्वतंत्र अभ्यर्थियों की प्रास्थिति ; क्या अभ्यर्थियों को एक से अधिक संसदीय क्षेत्र से निर्वाचन में खड़े होने की अनुज्ञा दी जाए ; स्त्रसंदत्त समाचारऱ को निर्वाचक अपराध/भ्रष्ट आचरण बनाने और निर्वाचन अवधि के दौरान रायशुमारी को विनियमित करने जैसे मुद्दों पर अपने विचार देने का अनुरोध करते हुए सभी रजिस्ट्रीकृत रा-ट्रीय और राज्य राजनैतिक दलों को एक अन्य प्रश्नावली परिचालित किया । आयोग के कार्य का दूसरा भाग गठित करने वाली इस रिपोर्ट में इन मुद्दों ; पूर्व परामर्श पत्र में उठाए गए मुद्दों और अन्य संबंधित मुद्दों ; आर.पी.ए., 1951, संविधान और अन्य विधियों में संशोधन का सुझाव देने निर्वाचन प्रणाली को और मजबूत करने हेतु परीक्षा करने की ईप्सा की गई है ।

1.12 जब आयोग पूर्वोक्त मुद्दों पर विचार करते हुए अपनी रिपोर्ट का दूसरा भाग तैयार कर रहा था तब उच्चतम न्यायालय ने **योगेश गुप्ता** बनाम **ई.सी.आई.**[4] वाले एक पी.आई.एल. मामले में अपने नवीनतम आदेश आदेश तारीख 16 जनवरी, 2015 को सरकार को निवेदन अभिलिखित किया कि वह विधि आयोग से मतों की गणना के योगकरण के मुद्दे पर अंतरिम रिपोर्ट के रूप में उनके विचारों की ईप्सा करे । अतः आयोग ने इस पर अपनी सिफारिशें दी हैं ।

1.13 आयोग को प्रश्नावली के मुद्दों पर विचार करने के लिए अपनी रिपोर्ट के दूसरे भाग को प्रस्तुत करने में सहायता हेतु राजनैतिक दलों से सकारात्मक सुझाव प्राप्त होने की आशा थी । तथापि, एक बार पुनः आयोग को कवेल दो रा-ट्रीय दलों (भारतीय

---

[4] ÉÊ®] ªÉÉÉÊSÉBÉEÉ (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) ºÉÆ. 422/2014 àÉå 8/9/2014 BÉEÉä =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEÉ +ÉÉnä¶É *

रा-ट्रीय कांग्रेस और भारतीय कम्यूनिस्ट पार्टी (मार्क्सवादी)) और तीन रजिस्ट्रीकृत राज्य दल (शिव सेना, जोराम नेशनल पाटी, पीपुल्स पार्टी ऑफ अरुणाचल प्रदेश) से ही बहुत कम उत्तर प्राप्त हुए । यह बहुत हतोत्साहित करने वाला है क्योंकि राजनैतिक दल निर्वाचक प्रक्रिया के अतिमहत्वपूर्ण पणधारियों में से एक हैं ।

1.14 विभिन्न विधियों और संविधान में संशोधन करने का सुझाव देने का अध्ययन करने के लिए, आयोग ने अध्यक्ष न्यायमूर्ति एस. एन. कपूर, (डा.) मूलचंद शर्मा, श्री अर्ध्य सेनगुप्ता, सुश्री चिन्मयी अरुण, सुश्री जोनीसेन, सुश्री उज्वला उप्पालुरी, सुश्री वृन्दा भंडारी और सुश्री रितिका शर्मा को मिलाकर एक उप समिति गठित की । आयोग ने तब तीन भूतपूर्व सी.ई.सी. अर्थात् श्री टी. एस. कृ-णमूर्ति, श्री एन. गोपालस्वामी और श्री एस. वाई. कुरेशी और श्री एस. के. मेंदीरता से परामर्श किया । आयोग ने अपने विचार-विमर्श में श्री गौतम भाटिया, श्री समीर रोहतगी और श्री प्रणयलेखी को भी सहबद्ध किया ।

1.15 आयोग अपने परामर्शी सुश्री श्रीजोनी सेन, सुश्री वृन्दा भंडारी और सुश्री रितिका शर्मा की विशे-ा प्रशंसा करना चाहता है जिनके विचार प्रभावोत्पादक, महत्वपूर्ण और विशे-ा ध्यानाक-र्क थे । इन लोगों ने रिपोर्ट के प्रारुपण में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी ।

1.16 इसके पश्चात् व्यापक विचार-विमर्श, चर्चा और गहन अध्ययन के पश्चात् आयोग ने इस रिपोर्ट को आकार प्रदान किया ।

अध्याय 2

निर्वाचन वित्त सुधार

2.1 निर्वाचन सुधारों में प्रायः निर्वाचन के वित्तपो-ाण और अभ्यर्थी तथा दल के व्यय के सुधार के प्रस्ताव होते हैं । यह अध्याय तीन व्यापक उप समूह : राजनैतिक अभिदायों और दल तथा अभ्यर्थी व्यय की सीमाएं ; मानकों और अपेक्षाओं का प्रकटन ; और निर्वाचनों के राज्य वित्तपो-ाण के अधीन मुद्दे पर चर्चा करता है । ये मुद्दे आर.पी.ए. निर्वाचन संचालन नियम, 1961 (इसके पश्चात् ''निर्वाचन नियमङ्), कंपनी अधिनियम, 2013 और आयकर अधिनियम, 1961 (इसके पश्चात् ''आई.टी. अधिनियमङ्) के उपबंधों द्वारा शासित हैं ।

2.2 इस अध्याय का भाग स्क्र- प्रत्येक तीनों पहलुओं को शासित करने वाली सुसंगत विधियों के संक्षिप्त आशुचित्र का उपबंध करता है जबकि भाग स्ख- निर्वाचन वित्त सुधार की आवश्यकता की चर्चा करता है । भाग स्ग- निर्वाचन व्यय, अभिदाय और प्रकटन को विनियमित करने वाली विधियों का विश्ले-ाण करता है और भाग स्घ- तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य का उपबंध करता है । भाग स्ङ- निर्वाचन खर्च करने की अल्प-रिपोर्टिंग कारित करने की विधिक कमी का वर्णन करता है जबकि भाग स्च- निर्वाचनों के राज्य वित्तपो-ाण की स्थिति की परीक्षा करता है । भाग स्छ- सिफारिशों के संक्षिप्तांश से समाप्त होता है ।

क. वर्तमान विधि : एक संक्षिप्त आशुचित्र

2.3 भारत में निर्वाचन वित्त को विनियमित करने वाली विधि को आर.पी.ए. और निर्वाचन नियम, कंपनी अधिनियम, आई.टी. अधिनियम और विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम के उपबंधों की परीक्षा करने के पश्चात् सुनिश्चित किया जाना चाहिए । यह भाग सारणीगत रूप में विधि को संक्षेप में उल्लेख करता है ।[5]

	विद्यमान विनियमन	लागू विधि

[5] ºÉÉ®hÉÉÒ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊ£ÉªÉÉxÉ BÉEÉ ÉÊ´ÉkÉ{ÉÉä-ÉhÉ, {ÉÉÒ.+ÉÉ®.AºÉ. ÉÊ´ÉvÉÉªÉÉÒ +ÉxÉÖºÉÆvÉÉxÉ BÉEÉÒ ºÉÉ®hÉÉÒ 3 BÉEÉ ={ÉÉÆiÉ®hÉ cè VÉÉä <http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1370582100~~Financing%20of%20Election%20Campaigns.pdf>. {É® ={ÉãÉ¤vÉ cè, iÉÉ®ÉÒJÉ 18 xÉ´ÉÆ¤É®, 2008.

व्यय पर सीमा	हां • संसदीय निर्वाचनों के लिए 54-70 लाख रु. और विधानसभा निर्वाचनों के लिए 20-28 रु. के बीच । • अभ्यर्थी के अभियान के प्रति दल और समर्थक का खर्च सम्मिलित करता है । • दल के कार्यक्रम के प्रचार की यात्रा के लिए ''राजनैतिक दलङ्ग के नेताओं द्वारा उपगत व्यय को अपवर्जित करता है । • जब तक किसी विनिर्दि-ट अभ्यर्थी का उल्लेख न हो दल के कार्यक्रम के साधारणतः प्रचार के लिए उपगत दलों या उनके समर्थको द्वारा व्यय को अपवर्जित करता है (धारा 77 का फोकस ''अभ्यर्थीङ्ग पर है न कि दल पर)	• धारा 77, आर. पी.ए. • नियम 90, निर्वाचन संचालन (संशोधन) नियम, 2014 द्वारा यथा संशोधित निर्वाचन नियम, 1961 तारीख 28 फरवरी, 2014
व्यय का प्रकटन	प्रत्येक लड़ रहे अभ्यर्थी के निर्वाचन व्ययों के लेखे की सत्य प्रति निर्वाचित अभ्यर्थी के निर्विचन के तीस दिनों के भीतर जिला निर्वाचन आयुक्त के पास दर्ज किया जाए ।	• धारा 77, 78, आर.पी.ए. • भाग 7क, 8, निर्वाचन नियम, 1961
अभिदाय पर सीमा	कोई नहीं • व्यक्तिगत अभिदायों पर कोई सीमा नहीं • जब (गैर-सरकारी) कंपनी तीन व-र्ा पुरानी हो तो राजनैतिक दलों को कारपोरेट अभिदाय अनुज्ञात	• धारा 29ख, आर.पी.ए. • धारा 182(1), कंपनी अधिनियम • धारा 3 और 4, विदेशी अभिदाय (विनियमन)

	है; प्रत्येक वित्तीय व-र्ा इसका कुल अभिदाय तीन लगातार पूर्ववर्ती वित्तीय व-र्ों के दौरान अपने औसत कुल लाभ का 7.5 से कम हो ; और यह निदेशक बोर्ड के संकल्प द्वारा प्राधिकृत हो। • दलों या निर्वाचक न्यासों को कारपोरेट अभिदाय कुल आय से कटौती के हकदार । • अभ्यर्थी या राजनैतिक दल को विदेशी अभिदाय पर रोक • अभिदाय स्वीकार करने वाले राजनैतिक दल पर कोई सीमा नहीं ।	अधिनियम, 2010
अभिदाय का प्रकटन	• दल द्वारा : किसी व्यक्ति या कंपन से प्राप्त 20,000/- से ऊपर के सभी अभिदायों के ब्यौरे प्रत्येक वित्त व-र्ा में निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत किया जाए । • कंपनी द्वारा : लाभ और हानि खाते में अभिदाय दी गई कुल रकम और उस दल का नाम जिसे प्रत्येक वित्त व-र्ा में अभिदाय किया गया, के ब्यौरा देना होगा ।	• धारा 29ग, आर.पी.ए. • धारा 182(3) कंपनी अधिनियम, • धारा 13क, 80 जी.जी.बी. और 80 जी.जी.सी., आई. टी. अधिनियम
निर्वाचन अभियान का पब्लिक वित्तपो-ाण	आंशिक • कोई प्रत्यक्ष राज्य सहायता नहीं • दलों के पिछले कार्यपालन के आधार पर उनको राज्य स्वामित्वाधीन इलैक्ट्रानिक मीडिया पर निःशुल्क आबंटित प्रसारण के	धारा 39क, 78क और 78ख, (2003 संशोधन द्वारा पुरःस्थापित) आर.पी.ए

	रुप में (1996 से) आंशिक सहायता । • निर्वाचक नामावली की प्रतियां और मतदाताओं की पहचान पर्ची अभ्यर्थियों को निःशुल्क उपलब्ध।	
शास्तियां	सिविल और आपराधिक दोनों प्रकृति और प्रभाव • अभ्यर्थी के निर्वाचन में खड़े होने या मतदाता होने से निरर्हता यदि भ्र-ट आचरण से दो-ासिद्ध होता है या निर्वाचन व्यय (3 व-र्) बताने में असफल रहता है । • दल : आई.टी. छूट खो देता है । • कंपनी : जुर्माना और कारावास ।	• धारा 8क, 10क, 11क, 123(6) आर.पी.ए. । • धारा 182(4) कंपनी अधिनियम । • धारा 13क आई.टी. अधिनियम ।

ख. निर्वाचन वित्त सुधार की आवश्यकता

2.4 अब यह सुस्थापित है कि धन राजनीति में बड़ी भूमिका अदा करता है चाहे यह निर्वाचनों के संचालन या उसके अभियान का वि-ाय हो । भारत के निर्वाचन आयोग (इसके पश्चा “विभिन्न क्षेत्रों में यह चिंता व्यक्त की गई है कि धन-शक्ति बराबरी से लड़ने को बिगाड़ रही है और निर्वाचनों की विशुद्धता को दू-ित कर रही है ।ङ्ग राजनीति में भारी धन की भूमिका के बारे में ये चिंताएं कैसे बढ़ रही हैं ? ये न केवल सैद्धांतिक चर्चा है बल्कि भारत में निर्वाचन प्रक्रिया को प्रभावित करने वाली वास्तविक समस्याएं हैं । अवैध स्रोतों से प्रायः धन का परिणाम “उन्मुक्त भयोपरतकारीङ्ग होता है जब इसका प्रयोग हृ-ट-पु-ट मानव शक्ति, हथियार खरीदने या शराब, नगद भेंट के माध्यम से मतदाताओं को असम्यक् प्रभावित करने हेतु (प्राधिकृत और अप्राधिकृत दोनों) किया जाता है । करेंसी नोट पहले अभिधानों में रखे जाते हैं फिर ट्रक पर डालकर थोक/छोटे फुटकर रूप में और अंततः सूटकेस और लोगों के पाकेट में जाते हैं । श्री कुरेशी ने अपनी पुस्तक में यह उल्लेख किया है कि तमिलनाडु के रिटर्निंग आफिसर और मुख्य

[6] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., {ÉÉ]ÉÔ ÉÊxÉÉÊvÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BªÉªÉ àÉå {ÉÉ®nÉÌ¶ÉiÉÉ +ÉÉè® VÉ´ÉÉ¤ÉnäcÉÒ {É® àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ .< http://eci.nic.in/ eci_main1/ PolPar/Transparency/Guidelines_29082014.pdf>. 29 +ÉMÉºiÉ, 2014 {É® ={ÉãÉ¤vÉ *

निर्वाचक अधिकारियों के दस्तावेजों में नगद में करोड़ो रुपए साड़ियों और धोतियों के बंडल और हजारों गैस स्टोव अभिगृहीत किए जाने के दृ-टांत है ।[7] यह स्प-ट है कि धन का आजकल की निर्वाचन प्रक्रिया में असंख्य रूप में उपयोग किया जाता है कि इसके क्या परिणाम हैं । निर्वाचन वित्त सुधार की क्यों आवश्यकता है ? इन प्रश्नों के उत्तर नीचे दिए जा रहे हैं ।

2.5 यह सुस्प-ट तथ्य है कि वित्तीय प्रबलता से निर्वाचक फायदा प्राप्त होता है और इस प्रकार धनी अभ्यर्थी और दल का निर्वाचन में जीतने की अधिक गुंजाइस है । यह उच्चतम न्यायालय द्वारा **कंवर लाल गुप्ता** बनाम **अमर नाथ चावला**[8] (इसके पश्चात् ''कंवर लाल गुप्ताङ्) वाले मामले में अच्छी तरह से स्प-ट किया गया है जब उसने धन के प्रभाव को इस प्रकार स्प-ट किया :

> ''..... धन किसी निर्वाचन अभियान को सफल करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है । धन ''राजनैतिक विज्ञापन और अन्य रूप की याचना के लिए आस्तियों की आपूर्ति करता है जो आम जनता में अभ्यर्थी का प्रदर्शन बढ़ता है ।ङ् धन से न केवल होर्डिंग, पोस्टर, हैंडबिल, ब्राउचर आदि जैसी प्रचार और पक्षपो-ाण या सुविधाएं खरीदा जा सकता है किंतु यह शीघ्र और तीव्र संसूचनाएं और संचरण और नवीनतम अभियान तकनीक के लिए भी साधन उपलब्ध कराता है और ''ऊर्जा का स्थानापन्नङ् भी है क्योंकि संदत्त कर्मकारों को नियोजित किया जा सकता है जहां स्वयंसेवक अपर्याप्त होते हैं । अधिक निधि की उपलब्धता से साधारणतः मतों की संख्या में वृद्धि हो सकती है जो कोई अभ्यर्थी प्राप्त करेगा । अतः, यदि एक राजनैतिक दल या व्यक्ति के पास दूसरे व्यक्ति या राजनैतिक दल से अधिक संसाधन उपलब्ध हैं तो निश्चित ही पहले वाला निर्वाचन संचालन की वर्तमान प्रणाली के अधीन निर्वाचक प्रक्रिया में बाद वाले से अधिक फायदा पाएगा ।ङ् इब्बल देने के लिए रेखांकन किया गयाट

2.6 उच्चतम न्यायालय ने **अशोक शंकरराव चव्हाण** बनाम **माधवराव किंहाल्कर**[9] (इसके पश्चात् ''**अशोक शंकरराव चव्हाणङ्**) वाले मामले में इसी प्रकार के तर्क को दोहराया जहां यह उजागर किया गया कि मतों को खरीदने के लिए धन का कैसे उपयोग किया गया :

> ''55. आजकल, जब निर्वाचन होते हैं तो प्रेस और मीडिया द्वारा व्यापक रूप से यह प्रचारित किया जाता है कि धन शक्ति बहुत महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है ।

---

[7] BÉÖE®ä¶ÉÉÒ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1 x, xii, 259

[8] (1975) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 646.

[9] (2014) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 99.

ऐसी रिपोर्टों के अनुसार और यदि यह सही है तो यह बहुत दुर्भाग्यपूर्ण है कि कई मतदाता कुछ सौ रुपयों में अपने मत बेचने के लिए तैयार हैं ।

..... हमारा यह विचार आजकल के संदर्भ में इतना अधिक उपयुक्त है, जहां धन-शक्ति वस्तुतः निर्वाचन के संपूर्ण क्षेत्र को नियंत्रित करती है और लोग ऐसे बेईमान तत्वों के साथ हो जाते हैं जो येन-केन प्रकारेण संसद् सदस्य या राज्य विधान मंडल के सदस्य की प्रास्थिति पाना चाहते हैं ।ङ्ग इब्बल दिया गयाट

2.7 दूसरा, और उपरोक्त बिंदु से जुड़ा मुद्दा धनी और गरीब अभ्यर्थियों के बीच समता और समान आधार का है । इसे व्यय सीमाओं की तर्क संगतता पर **कंवर लाल गुप्ता** वाले मामले में न्यायालय की मताभिव्यक्तियों की सहायता से स्प-ट किया जा सकता है :

"यह व्यक्ति या किसी राजनैतिक दल, चाहे कितना भी छोटा हो, किसी अन्य व्यक्ति या राजनैतिक दल चाहे कितना ही घनी और ठोस रूप से वित्तपोन्ित हो, समता के आधार पर निर्वाचन में खड़े होने के लिए स्वतंत्र होना चाहिए और कोई व्यक्ति या राजनैतिक दल अपनी अधिकतम वित्तीय बल के कारण अन्य फायदा प्राप्त करने के योग्य नहीं होना चाहिए ।ङ्ग[10]

2.8 इसी प्रकार, **अशोक शंकरराव चव्हाण**[11] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने उल्लेख किया कि :

"..... यह ठोस वास्तविकता है कि यदि कोई अकल्पनीय सीमा तक धन खर्च करने के लिए तैयार है तब ही क्या उसे वास्तविक और योग्य अभ्यर्थी के सामने ऐसी सदस्यता के लिए अभ्यर्थी के रुप नामित किए जाने की अधिमानता दी जा सकती है ।ङ्ग

2.9 न्यायालय की मताभिव्यक्तियां शून्य में नही दी गई हैं । 2014 लोकसभा के अभ्यर्थियों के मात्र परिशीलन से यह प्रकट होता है कि सभी अभ्यर्थियों में से 27% (या 2208 अभ्यर्थी) "करोडपति अभ्यर्थीङ्ग थे और 8163 अभ्यर्थियों में से प्रत्येक की औसत आस्ति 3.16 करोड़ थी । करोड़पति अभ्यर्थियों की प्रतिशतता में 2009 लोकसभा निर्वाचनों से 16% की वृद्धि हुई ।[12]

---

[10] (1975) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 646.

[11] (2014) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 99.

[12] A¶ÉÉäÉÊºÉA¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE bäàÉÉäµÉEäÉÊ]BÉE ÉÊ®{ÉEÉàÉÇ, ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ, 2014 : +É£ªÉÉÌlÉªÉÉå BÉEÉÒ +ÉÉ{É®ÉÉÊvÉBÉE {Éß-~£ÉÚÉÊàÉ, ÉÊ´ÉkÉÉÒªÉ, ÉÊ¶ÉFÉÉ ÉËãÉMÉ +ÉÉè® +ÉxªÉ ¤ªÉÉè®ä, 9 àÉ<Ç, 2014.

2.10 **तीसरा**, विभिन्न विधियों और ई.सी.आई. अधिसूचनाओं के पूर्ण उल्लंघन में, काला धन, रिश्वत और तत्प्रतितत भ्र-टाचार व्यापक रूप से प्रभावी है ; यह अभ्यर्थियों को अपने अभियान में धन देने में सहायता करता है । उच्चतम न्यायालय ने संविधान के कार्यकरण के पुनर्विलोकन पर रा-ट्रीय आयोग (इसके पश्चात् स्एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी.ः)[13] की 2002 रिपोर्ट को नि-क-र्षों को पु-ट करते हुए **पी.यू.सी.एल.** बनाम **भारत संघ**[14] वाले मामले में इस वास्तविकता को मान्य ठहराया और कहा :

> "निर्वाचक सुधारों के वि-ाय में एक सर्वाधिक आलोचनात्मक समस्या ऐसी ठोस वास्तविकता है कि निर्वाचन लड़ने के लिए व्यक्ति को काफी मात्रा में धन की आवश्यकता होती है । व्यय की विहित सीमा निरर्थक है और प्रायः कभी इसका पालन नहीं किया जाता । परिणामस्वरूप, अच्छे और ईमानदार के लिए विधानमंडलों में प्रवेश करना कठिन हो जाता है । यह राजनैतिक क्षेत्र में भ्र-टाचार की काफी मात्रा में विवशता भी पैदा करता है । इसने क्रमिकतः पूरी प्रणाली को दूि-त कर दिया है । भ्र-टाचार, क्योंकि यह कार्यपालक को क्षीण करता है, इसलिए यह देश में गैर-कार्यपालन और समझौतावादी शासन के मुख्य कारणों में से एक है । कुछ निर्वाचन विधियों का स्रोतों के बारे में यह माना जाता है कि वे संरक्षण के बदले में बेहिसाबी आपराधिक धन हैं या ऐसे कारबार समूहों की बेहिसाबी निधियां है जो इस विनिवेश, घूस या संविदा पर कमीशन आदि पर अधिक वापसी की प्रत्याशा करता है । इ्बल दिया गयाट

2.11 इसी प्रकार **अशोक शंकरराव चव्हाण**[15] वाले मामले में न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया :

> "48. यह सार्वजनिक है जैसाकि प्रेस और मीडिया में व्यापकतः प्रकाशित है कि आजकल सार्वजनिक निर्वाचनों में मतदाताओं को नकद का संदाय काफी प्रचलित है और निर्वाचन आयोग ऐसी विभीि-िका को नियंत्रित करने में बहुत कठिनाई महसूस करता है । विधि विशे-ाकर धारा 77 की अपेक्षा पर दृढ़ रहने की लड़ रहे अभ्यर्थियों की मनोवृत्ति और कार्रवाइयों में सच्चाई नहीं है और संबद्ध मतदाताओं को रिझाने

---

[13] +ÉvªÉÉªÉ 4, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE |ÉÉÊµÉEªÉÉAÆ +ÉÉè® ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉ, {Éè®É 4.14 "ÉÊ´ÉÉÊvÉ +ÉÉè® xªÉÉªÉ àÉÆjÉÉãÉªÉ, ºÉÆÉÊ´ÉvÉÉxÉ BÉEä BÉEÉªÉÇBÉE®hÉ BÉEä {ÉÖxÉÉÌ´ÉãÉÉäBÉExÉ {É® ®É-]ÅÉÒªÉ +ÉÉªÉÉäMÉ BÉEÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]"Ç, "ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉEÉÒ >óÆSÉÉÒ ãÉÉMÉiÉ +ÉÉè® vÉxÉ¶ÉÉÎBÉDiÉ BÉEÉnÖâó{ÉªÉÉäMÉ" (<ºÉBÉEä {É¶SÉÉiÉÂ "AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç) näJÉå < http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v1ch4.htm>.

[14] (2003) 4 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 399.

[15] (2014) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 99.

की दृ-टि से उपगत निर्वाचन व्ययों के मामले में अधिरोपित निर्बंधनों का अतिक्रमण करने का प्रत्येक प्रयास किया जाता है और तद्द्वारा भ्र-ट माध्यमों द्वारा अर्थात् मतों का क्रयकर अपने पक्ष में उनके मतों को प्राप्त किया जाता है .....

56. यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि ऐसे लोग जो समाज के कल्याण में वस्तुतः हितबद्ध हैं और जो किसी ऐसे भ्र-ट आचरणों में लिप्त रहने के अयोग्य हैं, को वस्तुतः दरकिनार किया जाता है और बिल्कुल निर्वाचन लड़ने के लिए अपात्र माना जाता है ।ङ्ग इब्बल दिया गयाट

2.12 अभ्यर्थी और राजनैतिक दल सामुदायिक भोज, जन्म दिवस और विवाह का आयोजन, कीमती भेंट और बढ़िया स्तर का मोबाइल फोन देकर धन के अवैध स्रोत और व्यय को प्रच्छन्न करने के लिए देशी मार्ग अपना रहे हैं । कभी-कभी धन को समाचार पत्रों में रखकर नगद पैकेट के माध्यम से, ग्रामीण साहूकार के और अधि-व्यवसायियों के माध्यम से या ''जाली आरतीङ्ग का आयोजनकर अंतरित किया जाता है ।[16] वस्तुतः, तमिलनाडु की ''थिरुमंगलम फार्मूलाङ्ग के लिए ख्याति हुई जब 2009 उप निर्वाचन में मदुरै में थिरुमंगलम में 5000/- रु. प्रति मतदाता संदत्त किया गया और धन वितरित करने और मत प्राप्त करने के अन्य तरीके अपनाए गए ।[17]

2.13 चौथा, वर्तमान प्रणाली लाबींग को सहन करता है या कम से कम निवारित नहीं करता और तब पकड़ता है जहां तत्प्रतितत के चिह्न बड़े दानदाताओं और राजनैतिक दलों/अभ्यर्थियों के बीच दिखाई पड़ते हों । जहां कुछ हद तक रिश्वत, भ्र-ट आचरण और कालेधन की समस्याएं महत्वपूर्ण हैं वहीं वे निर्वाचन वित्त की भारी समस्या और प्राइवेट व्यक्तियों और हितबद्ध समूहों द्वारा सरकार की पकड़ से विपथित करते है । उच्चतम न्यायालय ने अभियान वित्त विनियमन पर हार्बर्ड ला रिब्यू से टिप्पण उद्धृत करते हुए **कंवर लाल गुप्ता** वाले मामले में यह व्यक्त करते हुए इस चिंता को स्प-ट किया :

''अभियान निधियों को विनियमित करने का कम बहसयोग्य उद्देश्य निर्वाचित कर्मचारियों पर खतरनाक वित्तीय दबाव का उन्मूलन है । चाहे अभिदाय राजनैतिक पक्षपात के रूप में प्रत्याशित प्रतिलाभ द्वारा प्रेरित न हो फिर भी विधायक आभियान

---

[16] BÉÖE®ä¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1, 263-267 {É®

[17] BÉEä. ®ÉVÉÚ, pÉÊ´ÉÉÊbªÉxÉ nãÉ : ÉÊlÉâóàÉÆMÉãÉàÉ {ÉEÉàÉÇÚãÉÉ BÉEÉ |ÉªÉÉºÉ ; ÉÊn ÉËcnÚ 25 VÉxÉ´É®ÉÒ, 2015 ; AãÉ. gÉÉÒBÉßE-hÉ A. +ÉÉ<Ç.bÉÒ.AàÉ. BÉEä., bÉÒ.AàÉ.BÉEä. {ÉÖxÉ|ÉªÉÉÇºÉ ÉÊlÉâóàÉÆMÉãÉxÉ {ÉEÉàÉÇÚãÉÉ ; ÉÊn ÉËcnÚ 129 +É|ÉèãÉ, 2014 : º É®c ÉÊcbãÉäº]xÉ, àÉiÉ BÉEä ÉÊãÉA xÉBÉEnÉÒ, nÉÊFÉhÉ £ÉÉ®iÉ àÉå ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE VÉÉÒ´ÉxÉ BÉEÉ àÉÉMÉÇ ; ÉÊn ÉËcnÚ 16 àÉÉSÉÇ, 2011, BÉÖE®ä¶ÉÉÒ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ, ÉÊ]{{ÉhÉ 1, {Éß-~ 245-267 {É® *

निधियों के स्रोत पर अपने विनिश्चय के प्रभावों की अनदेखी नहीं कर सकते ।[18]

2.14 इसी प्रकार न्यायमूर्ति केनेडी ने भ्र-टाचार के रूप में अधियाचना की समस्या को मान्यता प्रदान करते हुए **मैक्कोनेल** बनाम **फेडरल निर्वाचन आयोग बेरी बेल** वाले मामले में यह कहा :

> ‘‘अधियाचित भेंट प्रदान करना धन के प्राप्तकर्ता और ऐसा व्यक्ति जो संदाय (अपने अनुरोध मंजूर करने के लिए) अधियाचित करता है दोनों के लिए एवजी है । अतः, अभ्यर्थियों या पदधारकों को अभिदायों की अधियाचना को शासित करने वाले नियम प्रतिकार की उनकी प्राप्ति को शासित करने वाले विनियम हैं ।ङ्[19]

2.15 अविनियमित या अधि-विनियमित निर्वाचन वित्तपो-ाण दो प्रकार के प्रग्रहण के प्रेरक हैं : पहले में ऐसे मामले अंतर्वलित हैं जहां उद्योग/प्राइवेट सत्ताएं कम कठोर विनियमन को सुनिश्चित करने के लिए धन का उपयोग करती हैं और निर्वाचनों के वित्त पो-ाण में प्रयुक्त धन प्रायः अनुकूलयोग्य नीतियों का प्रेरक होता है ।[20] दूसरे में ‘‘गहरे प्रग्रहणङ्क के ऐसे मामले अंतवर्लित हैं जहां उनके अननुपातिक और स्व-सेवी प्रभाव के माध्यम से निगम न केवल विनियामक बल्कि सामान्य नागरिकों के विचारों को भी ग्रहण कर लेते हैं और जो वे सोचते हैं वह ‘‘लोकहितङ्क हो जाता है।ङ्[21]

2.16 इस प्रकार, लावींग और प्रग्रहण साधारण नागरिक के व्यय पर बड़े दानदाताओं और कतिपय हितबद्ध समूहों को असम्यक् महत्व प्रदान करता है और उसका अतिक्रमण करता है जिसे भारतीय उच्चतम न्यायालय ‘‘इ्राजनीति में प्रत्येक नागरिक काट समान भागीदारी का अधिकारङ्क कहता है ।[22] **कंवर लाल गुप्त** वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने इस मुद्दे पर अपना विचार व्यक्त किया जब न्यायालय ने यह कहा :

---

[18] ÉÊ]{{ÉhÉ, ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE +ÉÉÊ£ÉªÉÉxÉ ÉÊxÉÉÊvÉªÉÉå BÉEÉ BÉEÉxÉÚxÉÉÒ ÉÊ´ÉÉÊxÉªÉàÉxÉ, 66 cÉ¤ÉÇ.ãÉÉ. ÉÊ®BªÉÚ. 1259, 1260 (1953).

[19] 540 ªÉÚ. AºÉ. 93, 124 AºÉ.ºÉÉÒ. 619, 157 AãÉ.<Ç.bÉÒ., 2bÉÒ. 491 (2003).

[20]]äMÉãÉ®, IªÉÉä®ÉÒ +ÉÉ{ÉE <BÉEÉäxÉÉÉÊàÉBÉE ®äMÉÖãÉä¶ÉxÉ, 2(1). ÉÊn ¤ÉäãÉ VÉä. +ÉÉ{ÉE <ÇBÉEÉxÉÉä AÆb àÉèxÉäVÉàÉå] ºÉäBÉD]. 11(1971).

[21] VÉÉxÉ cèxÉºÉxÉ +ÉÉè® bäÉÊ´Éb ªÉÉäºÉÉÒ{ÉEÉäxÉ, ÉÊn ÉÊºÉSÉÖA¶ÉxÉ : AxÉ <Æ]ÉäbBÉD¶ÉxÉ]Ö ÉÊn ÉÊºÉSÉÖAºÉäxÉãÉ BÉE®äBÉD]®, +ÉÉãÉÉäSÉxÉÉiàÉBÉE ´ÉÉºiÉÉÊ´ÉBÉEiÉÉ, ¶ÉÉÎBÉDiÉ +ÉIÉÇBªÉ´ÉºIÉÉ +ÉÉè® MÉc®É |ÉOÉchÉ, 152 ªÉÚ.{ÉÉÒ.A.AãÉ. ÉÊ®BªÉÚ. 129, 202-206 (2003).

[22] **+ÉÉ®.ºÉÉÒ. {ÉÉäbªÉÉãÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **+ÉàÉ® xÉÉIÉ SÉÉ´ÉãÉÉ** (1994) ºÉ{ãÉÉÒ. 1 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 1267.

"व्यय सीमित करने का दूसरा उद्देश्य यथासंभव निर्वाचक प्रक्रिया में अधिक धन के प्रभाव को समाप्त करना है । यदि व्यय पर कोई सीमा नहीं होगी तो राजनैतिक दल अभिदाय एकत्र करने के लिए निकल पड़ेंगे और स्प-टतः अधिकतम अभिदाय ऐसे अमीर और धनवानों से होगा जो निर्वाचकों का एक भाग गठित करते हैं । इस बात की संभावना है कि कुछ निर्वाचित प्रतिनिधि सहभागी पृ-ठभूमि और अधिक सहयोग के कारण अपने राजनैतिक दल के धनवान समर्थकों के विचारों से सहमत होते दिखाई पड़ेंगे या ऐसा सूक्ष्म प्रभाव जो उनकी सोच को अनुकूलित बनाएगा ।[23]

2.17 अंततः, निर्वाचन वित्त सुधार का तर्क अधिक दार्शनिक तर्क पर आधारित है कि अधिक अभिदान, दान चाहे वह वैध ही क्यों न हो, "संस्थागत भ्र-टाचारङ्ग पद की कोटि में आता है ।[24] जो गणराज्य लोकतंत्र के राजनैतिक या नैतिक मानक के साथ समझौता करता है । यहां प्रत्यक्ष धन या पक्षपात के विनिमय के बजाए, अभ्यर्थी इस तरह अपने विचारों और धारणाओं को परिवर्तित करते हैं, जो अधिक वित्तपो-ाण को आकर्-ित करता है । अवबोधन का यह परिवर्तन सार्वजनिक विश्वास को क्षीण करता है जो परिणामतः लोकतांत्रिक वादे की गुणता को प्रभावित करता है ।[25]

2.18 निर्वाचन वित्त सुधार की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, निर्वाचन व्यय, प्रकटन और अभिदाय को विनियमित करने वाली विधियों की परीक्षा करना उपयोगी है ।

ग. निर्वाचन व्यय, अभिदाय और प्रकटन को विनियमित करने वाली विधियां

(त) अभ्यर्थियों के निर्वाचन व्यय को विनियमित करने वाली विधियां

2.19.1 लड़ने वाले अभ्यर्थियों के लिए निर्वाचन व्यय की सीमा का वर्णन आर.पी.ए. की धारा 77 और निर्वाचन नियम, 1961 में किया गया है जिसे दोहराया जा रहा है :

"धारा 77. निर्वाचन व्ययों का लेखा और उनकी अधिकतम मात्रा---(1) निर्वाचन में हर अभ्यर्थी निर्वाचन संबंधी उस सब व्यय का जो, इ्उस तारीख के, जिसको यह नामनिर्दि-ट किया गया हैट और उस निर्वाचन के परिणामों की घो-ाणा, की तारीख के, जिनके अंतर्गत ये दोनों तारीखें आती हैं, बीच स्वयं द्वारा या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया गया है, पृथक् और सही लेखा या तो वह स्वयं रखेगा या अपने निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा रखवाएगा ।

स्प-टीकरण 1---शंकाओं को दूर करने के लिए यह घो-ित किया जाता है कि,--

---

[23] **BÉEÆ´É® ãÉÉãÉ MÉÖ{iÉÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **+ÉàÉ® xÉÉIÉ SÉÉ´ÉãÉÉ** (1975) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 646.

[24] ãÉÉ®åºÉ ãÉäÉËºÉMÉ, ÉÊ®{ÉÉÎ¤ãÉBÉE ãÉÉº] 16, 107-114 (2011).

[25] ´ÉcÉÒ, {Éß-~ 28, 36 {É®

(क) किसी राजनैतिक दल के नेताओं द्वारा, राजनैतिक दल के कार्यक्रम का प्रचार करने के लिए वायु यान द्वारा या परिवहन के किसी अन्य साधन द्वारा की गई यात्रा मद्धे उपगत व्यय इस उपधारा के प्रयोजनों के लिए उस राजनैतिक दल के अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा निर्वाचन के संबंध में उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं माना जाएगा;

(ख) सरकार की सेवा में और धारा 123 के खंड (7) में वर्णित वर्गों में से किसी से संबंधित किसी व्यक्ति द्वारा, उस खंड के परन्तुक में यथावर्णित अपने शासकीय कर्तव्य के निर्वहन में या तात्पर्यित निर्वहन में की गई किन्हीं व्यवस्थाओं, प्रदान की गई सुविधाओं या किए गए किसी अन्य कार्य या बात के संबंध में उपगत कोई व्यय, इस उपधारा के प्रयोजनों के लिए अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा निर्वाचन के संबंध में उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं माना जाएगा;

(3) उक्त व्यय का जोड़ उस रकम से अधिक न होगा जो विहित की जाए ।

2.19.2 आर.पी.ए. की धारा 77(3) अधिकतम निर्वाचन व्यय जो संसदीय या विधान सभा निर्वाचन में अभ्यर्थी द्वारा उपगत किया जा सकता है, का अनुबंध करते हुए नियमों के नियम 90 द्वारा विहित सीमाओं के भीतर अभ्यर्थियों द्वारा निर्वाचक खर्च को सीमित करती है । 28 फरवरी, 2014 को अधिसूचित हाल ही के निर्वाचन संचालन (संशोधन) नियम, 2014 द्वारा, संसदीय निर्वाचन क्षेत्रों के लिए, अभ्यर्थी व्यय सीमा 54-70 लाख रु. और विधान सभा निर्वाचन क्षेत्र के लिए 20-28 लाख रु. के बीच है ।[26] धारा 77 के अतिक्रमण में व्यय उपगत करना या प्राधिकृत करना आर.पी.ए. की धारा 123(6) के अधीन भ्र-ट आचरण है और इसका परिणाम धारा 8क और 11क के अधीन अभ्यर्थी और मतदाता दोनों के रूप में छह व-र्ा की अवधि तक निरर्हता हो सकता है । धारा 10क अतिरिक्त रूप से निर्वाचन व्ययों के लेखे न देने की असफलता के लिए निरर्हता का उपबंध करती है ।

(त्त)राजैनिक दलों के लिए निर्वाचन व्यय को विनियमित करने वाली विधियां : तृतीय पक्षकार व्यय

2.20.1 आर. पी. ए. की धारा 77 प्रत्यक्षतः राजनैतिक दलों के निर्वाचन व्यय को सीमित नहीं करती और इससे तृतीय पक्षकार व्यय अर्थात् राजनैतिक दलों, कारपोरेट दानदाताओं या शुभेच्छुओं द्वारा अभ्यर्थी के अभियान के वित्तपो-ाण का विवादित प्रश्न पैदा हुआ ।

---

[26] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ºÉÆSÉÉãÉxÉ (ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ) ÉÊxÉªÉàÉ, 2014, ºÉÆ. 3/1/2014/A.bÉÒ.+ÉÉ®. ÉÊVÉãn -***, 5 àÉÉSÉÇ, 2014 <http://eci.nic.in/eci_main1/current/ImpIns1_06032014.pdf>

2.20.2 वर्ष 1975 तक, उच्चतम न्यायालय आर.पी.ए. की धारा 77 के अर्थान्तर्गत निर्वाचक व्यय के रूप में तृतीय पक्षकार व्यय को मानने से इंकार करता रहा । यह **कंवर लाल गुप्ता** वाले मामले से परिवर्तित हुआ जहां उच्चतम न्यायालय ने निर्वाचन व्यय सीमाओं से अधिक के लिए अभ्यर्थी द्वारा व्यय के ''अनुमोदनङ्ग का अवलंब लिया[27] और यह उल्लेख किया :

> ''जब अभ्यर्थी को प्रायोजित करने वाला राजनैतिक दल सामान्य दल प्रचार पर व्यय से भिन्न अपने निर्वाचन के संबंध में विनिर्दिष्ट व्यय उपगत करता है और अभ्यर्थी जानबूझकर इसका फायदा लेता है या कार्यक्रम या क्रियाकलाप में भाग लेता है या इसके लिए सहमति देता है या इसके लिए मौन स्वीकृति देता है तो विशेष परिस्थितियों के सिवाए यह निष्कर्ष निकालना युक्तिसंगत होगा कि उसने विवक्षितः राजनैतिक दल को ऐसा व्यय उपगत करने का अनुमोदन दिया था ; और वह यह कहकर सीमा की कठोरता से बच नहीं सकता कि उसने व्यय उपगत नहीं किया है बल्कि बड़े राजनैतिक दल ने ऐसा किया है ।[28]

2.20.3 इस प्रकार, न्यायालय का यह विश्वास है कि व्यक्तिगत व्यय सीमाओं को अधिरोपित करने का उद्देश्य विफल हो जाएगा यदि दल या अन्य समर्थक किसी सीमा के बिना खर्च करने के लिए स्वतंत्र हो जाते हैं । इसके बावजूद, आर.पी.ए. को 1974 में धारा 77(1) में इस आशय का स्पष्टीकरण अंतःस्थापित कर उपरोक्त निर्णय के प्रभाव को अकृत करने के लिए संशोधित किया गया कि अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में किसी तृतीय पक्षकार व्यय को अभ्यर्थी द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं समझा जाएगा ।[29]

---

[27] **BÉE®ÉÒàÉ VÉÉÒ ®càÉÉxÉ VÉÉÒ ÉÊSÉ{ÉÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **+É¤nÖ®ÇcÉÒàÉ iÉÉVÉÚVÉÉÒ, 36 <Ç.AãÉ.+ÉÉ®. 283 ;** ®hÉÆVÉªÉ ÉËºÉc **¤ÉxÉÉàÉ** ¤ÉèVÉxÉÉlÉ ÉËºÉc **(1955) 1 AºÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®. 671 ;** àÉMÉ®ÉVÉ {É]ÉäÉÊnªÉÉ ¤ÉxÉÉàÉ **+ÉÉ®. BÉEä. ÉÊ¤É®ãÉÉ** (1970) 2 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 888.

[28] **BÉEÆ´É® ãÉÉãÉ MÉÖ{iÉÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **+ÉàÉ®xÉÉlÉ SÉÉ´ÉãÉÉ** (1975) 3 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 646.

[29] º{É-]ÉÒBÉE®hÉ 1, ãÉÉäBÉE |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉí´É (ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ) +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1974 uÉ®É +ÉÆiÉ&ºlÉÉÉÊ{ÉiÉ BÉEÉä <ºÉ |ÉBÉEÉ® {ÉfÃå : 'º{É-]ÉÒBÉE®hÉ' - ÉÊBÉEºÉÉÒ ÉÊxÉhÉÇªÉ, ÉÊBÉEºÉÉÒ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEä +ÉÉnä¶É ªÉÉ ÉÊ´ÉÉÊxÉ¶SÉªÉ uÉ®É ÉÊBÉEºÉÉÒ |ÉÉÊiÉBÉÚEãÉ ¤ÉÉiÉ BÉEä cÉäiÉä cÖA, ÉÊBÉEºÉÉÒ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉ ªÉÉ ÉÊBÉEºÉÉÒ +ÉxªÉ ºÉÆMÉàÉ ªÉÉ BªÉÉÎBÉDiÉªÉÉå BÉEä ÉÊxÉBÉEÉªÉ ªÉÉ ÉÊBÉEºÉÉÒ BªÉÉÎ-] (+É£ªÉlÉÉÊ ªÉÉ =ºÉBÉEä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊ£ÉBÉEiÉÉÇ ºÉä ÉÊ£ÉxxÉ) ÉÊBÉEºÉÉÒ +É£ªÉlÉÉÊ BÉEä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉEä ºÉÆ¤ÉÆvÉ àÉå ={ÉMÉiÉ ªÉÉ |ÉÉÉÊvÉBÉßEiÉ ÉÊBÉEºÉÉÒ BªÉªÉ BÉEÉä <ºÉ ={ÉvÉÉ®É BÉEä |ÉªÉÉäVÉxÉÉå BÉEä ÉÊãÉA +É£ªÉlÉÉÊ ªÉÉ =ºÉBÉEä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊ£ÉBÉEiÉÉÇ uÉ®É ={ÉMÉiÉ

2.20.4 1974 के संशोधन की संवैधानिकता की चुनौती **पी. नल्ला थाम्पी तेरह** बनाम **भारत संघ**[30] वाले मामले में इन आधारों पर की गई कि यह धनशक्ति के आधार पर अभ्यर्थियों और दलों के बीच विभेद का अनुमोदन करता है और इस प्रकार अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करता है । इस दलील को हालांकि अनिच्छा से अस्वीकार करते हुए उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि निर्वाचन वि-ायक मामलों में नीतियां अधिकथित करने के लिए न्यायालय स्वतंत्र नहीं है और यह कि :

> "निर्वाचन विधियां नागरिकों के बीच आर्थिक समता रखने के लिए परिकल्पित नहीं हैं । वे अधिक से अधिक निर्वाचनों के अवसर पर अपने संबद्ध दृ-टिकोण दर्शाने हेतु समाज के सभी वर्गों को समान अवसर प्रदान कर सकते हैं । यह कुछ दुर्भाग्यपूर्ण है कि ऐसी रीति जिसके द्वारा विधि ने वह प्रयोजन प्राप्त किया है, अभ्यर्थी और उसके निर्वाचन अभिकर्ता को खर्च करने पर निर्बंधन से, जब तक व्यय उन अन्यों द्वारा उपगत या प्राधिकृत है, के सिवाय सभी अन्य को स्वतंत्र करके है ।

2.20.5 तत्पश्चात्, बाद की न्यायपीठों ने यह उल्लेख करते हुए इस विनिश्चय और 1974 संशोधन में अधिकथित विधिक स्थिति की आलोचना की कि आर.पी.ए. की धारा 123(6) "नगण्य और निरर्थकङ्[31] हो गई है और अभ्यर्थी के निर्वाचन की बावत चंदों और उपगत व्ययों के लेखे न बनाए रखने के दलों का आचरण यह अवधारित करना कठिन बनाता है कि "वास्तव में किसका धन दल के हाथों खर्च कियागया ।ङ्[32] आकस्मिकतः **कामन काज एक रजिस्ट्रीकृत सोसाइटी** बनाम **भारत संघ** के प्रारंभिक मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित करते हुए धारा 77 के स्प-टीकरण द्वारासृजित अपवाद के फायदे का दावा करने वाले अभ्यर्थी पर सबूत का भार उलट दिया कि जब किसी पक्षकार द्वारा खर्चे का दावा किया जाता है तो (खंडनीय) उपधारणा यह होगी कि वे अभ्यर्थी द्वारा उपगत या प्राधिकृत किए गए हैं ।[33] न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया :

> "अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता के ज्ञान से - अभ्यर्थी के निर्विचन के संबंध में व्यय (जिसके अंतर्गत वह है जिसके लिए अभ्यर्थी आर. पी. अधिनियम की

ªÉÉ |ÉÉÉÉÊvÉBÉßEiÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉEä ºÉÆ¤ÉÆvÉ àÉå BªÉªÉ xÉcÉÓ ºÉàÉZÉÉ VÉÉAMÉÉ +ÉÉè® BÉE£ÉÉÒ £ÉÉÒ ÉÊBÉEªÉÉ MÉªÉÉ xÉcÉÓ ºÉàÉZÉÉ VÉÉAMÉÉ *"

[30] (1985) ºÉ{ãÉÉÒ. AºÉ.ºÉÉÒ. 189, {Éè®É 13-15 {É® .

[31] **ºÉÉÒ. xÉÉ®ÉªÉhÉ º´ÉÉàÉÉÒ** ¤ÉxÉÉàÉ **ºÉÉÒ. BÉEä. VÉÉ{ÉE® ¶É®ÉÒ{ÉE, 1994 ºÉ{ãÉÉÒ (3) AºÉ. ºÉÉÒ. 170.**

[32] **MÉVÉÉxÉxÉ ¤ÉÉ{ÉiÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **nkÉÉVÉÉÒ àÉävÉä** (1995) 5 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 437.

[33] (1996) 2 AºÉ. ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 762.

धारा 77 के स्प-टीकरण 1 के अधीन संरक्षण की ईप्सा कर रहा है) को अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा प्राधिकृत किया गया उपधारित किया जाएगा । तथापि, अभ्यर्थी विधि के अनुसार उपधारणा का खंडन करने के लिए स्वतंत्र होगा .....।ङ्[34]

2.20.6 अंततः, 1974 संशोधन अधिनियम द्वारा धारा 77(1) में जोड़े गए स्प-टीकरण की अधिक आलोचना के कारण, उक्त स्प-टीकरण को निर्वाचन और अन्य संबद्ध विधियां (संशोधन) अधिनियम, 2003 द्वारा हटा दिया गया और उपरोक्त निर्दि-ट वर्तमान स्प-टीकरण द्वारा प्रतिस्थापित किया गया । दलों और स्वतंत्र समर्थकों द्वारा बाह्य खर्च को अभ्यर्थी द्वारा अब सूचित किया जाना है और अधिकतम सीमा व्यय के मद्धे गिना जाएगा ।

2.20.7 इस प्रकार, वर्तमान स्थिति यह है कि (क) राजनैतिक दल के नेताओं द्वारा दल के कार्यक्रम के प्रचार के लिए वायु या परिवहन के किसी अन्य साधनों से यात्रा के मद्धे और (ख) राजनैतिक दलों या उनके समर्थकों द्वारा सामान्यतः दल के कार्यक्रम का प्रचार करने के लिए उपगत व्यय धारा 77, आर.पी.ए. के अधीन उस राजनैतिक दल के अभ्यर्थी द्वारा उपगत या प्राधिकृत निर्वाचन के संबंध में व्यय होना नहीं माना जाएगा ।

(त्त्त) अभ्यर्थियों और दलों के लिए निर्वाचन व्यय के प्रकटन को विनियमित करने वाली विधियां

2.21.1 नियमों के नियम 86 के साथ पठित आर.पी.ए की धारा 77(1) और 78 के अनुसरण में, सभी लड़ रहे अभ्यर्थियों से अपने निर्वाचन व्ययों के सही लेखा बनाए रखना और निर्वाचित अभ्यर्थी के निर्वाचन की तारीख से तीस दिनों के भीतर जिला निर्वाचन अधिकारी को इसकी सही प्रतिलिपि प्रस्तुत करना भी अपेक्षित है । उक्त उपबंधों का उल्लंघन आर.पी.ए. की धारा 10क के अधीन तीन व-र्ा की अवधि निरर्हता का आधार हो सकता है । यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है जैसा उच्चतम न्यायालय के कई विनिश्चयों द्वारा उपदर्शित है,[35] कि सही लेखा बनाए रखने की मात्र असफलता धारा 123(6) के अधीन स्वयं में भ्र-ट आचरण नहीं है, बशर्ते व्यय की विहित सीमा का अतिक्रमण न हुआ हो । "निर्वाचनों में पूर्ण विशुद्धताङ्क बनाए रखने के इन उपबंधों की सुसंगतता की चर्चा करते हुए, उच्चतम न्यायालय ने **अशोक शंकरराव चव्हाण** वाले मामले में इस प्रकार उल्लेख किया :

---

[34] ´ÉcÉÒ, {Éß-~ 764, {Éè®ÉÒ 23.

[35] **nÉãÉSÉxn VÉèxÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **xÉÉ®ÉªÉhÉ ¶ÉÆBÉE® ÉÊjÉ´ÉänÉÒ** (1969) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 685 ; **AãÉ. +ÉÉ®. ÉÊ¶É´É®ÉàÉ MÉÉè½É** ¤ÉxÉÉàÉ **]ÉÒ. AàÉ. SÉxp¶ÉäJÉ®** (1999) 1 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 666.

"..... यहां तक कि धारा 123 की उपधारा (1) का स्प-टीकरण यह स्प-ट करता है कि निर्वाचन व्ययों का उपगत और उन व्ययों के लेखों का अनुरक्षण मात्र औपचारिकता नहीं है किंतु धारा 78 के साथ पठित धारा 77(1) और (3) के अधीन ऐसे निर्बंधनों और निदेशों के अनुबंध का प्रयोजन लड़ रहे अभ्यर्थियों द्वारा निर्वाचनों में पूर्ण विशुद्धता बनाए रखने के अधिदेश को स्प-ट करना है । यह सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित है कि निर्वाचन व्यय उपगत करते समय अनैतिक साधनों का अवलंब लेकर निर्वाचन की प्रक्रिया को कलंकित न किया जाए ।ङ[36]

2.21.2 इसके अतिरिक्त, **पी.यू.सी.एल.** बनाम **भारत संघ**[37] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. की रिपोर्ट[38] की सिफारिशों को पृ-ठांकित किया जिसने कठोर प्रकटन और संपरीक्षा मानक की आवश्यकता को उजागर किया थाः

"4.14.3..... आयोग यह सिफारिश करता है कि राजनैतिक दल और व्यक्तिगत अभ्यर्थियों को उस रकम जो वे खर्च करते हैं, की उचित कानूनी संपरीक्षा के अधीन किया जाए..... निर्वाचन की समाप्ति पर प्रत्येक अभ्यर्थी को विनिर्दि-ट शी-र्ा के व्यय का संपरीक्षित कथन प्रस्तुत करना चाहिए । ई.सी. को ऐसे विवरणों को फाइल करने के लिए विनिर्दि-ट प्ररूप निकालना चाहिए जिससे कि लेखों की हेरा-फेरी कठिन हो सके । इसके अतिरिक्त, संपरीक्षा न केवल आज्ञापक होना चाहिए बल्कि निर्वाचन आयोग द्वारा इसे प्रवृत्त किया जाना चाहिए ।ङ

2.21.3 ई.सी.आई. ने सभी मान्यता प्राप्त राजनैतिक दलों से परामर्श के पश्चात् 1 अक्तूबर, 2014 से सं. 76/पी.पी.ई.एम.एस./ट्रांसपरेंसी/2013 तारीख 29 अगस्त, 2014 के द्वारा संविधान के अनुच्छेद 324 के अधीन पारदर्शिता मार्गदर्शक सिद्धांत जारी किया जिसके अंतर्गत निम्नलिखित है :

- **दलों द्वारा निर्वाचन व्यय पर :** 20,000/-रु. से अधिक किसी निर्वाचन व्यय का संदाय राजनैतिक दलों द्वारा चेक या ड्राफ्ट द्वारा न कि नगद किया जाए जब तक कि बैंकिंग सुविधाएं न हों या संदाय वेतन या प्रतिपूर्ति के एवज में दल कार्यकर्ता को न किया गया हो ।

- **अमान्यताप्राप्त दल द्वारा निर्वाचन व्यय पर :** यद्यपि ई.सी.आई. को अपने निर्वाचन व्यय प्रस्तुत करना विधि द्वारा अपेक्षित नहीं है, फिर भी अमान्यता प्राप्त दलों से उस राज्य जिसमें दल का मुख्यालय स्थित है, के मुख्य निर्वाचन

---

[36] (2014) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 99.
[37] (2003) 4 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 399.
[38] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13, {Éè®É 4.14.3

अधिकारी के पास अपना व्यय विवरण फाइल करना इस मार्गदर्शन के अधीन अपेक्षित है ।

- **अभ्यर्थियों को धन देने पर :** यद्यपि राजनैतिक दलों द्वारा अपने कार्यक्रम का प्रचार करने के लिए व्यय करने पर कोई सीमा नहीं है फिर भी, आर.पी.ए. की धारा 77(3) और निर्वाचन नियम के नियम 90 में विहित सीमा का पालन करने के लिए दलों से अपने निर्वाचन अभियान में अभ्यर्थियों को "वित्तीय सहायताङ्ग उपलब्ध कराना अपेक्षित है । इन रकमों का संदाय खाते में क्रास चेक द्वारा भुगतान या ड्राफ्ट या बैंक अंतरण द्वारा ही किया जाए न कि नकद द्वारा ।

- **लेखा और संपरीक्षा पर :** सभी दलों से अपने दल की आय के परिकलन को समर्थ बनाने के लिए भारतीय चार्टर्ड एकाउन्टेंट संस्थान द्वारा जारी मार्गदर्शन टिप्पण पर आधारित (धारा 13क, आई.टी.एक्ट के अधीन) लेखा-बही बनाए रखना अपेक्षित है । इन बहियों की अर्ह व्यवसायी चार्टर्ड एकाउन्टेंट द्वारा संपरीक्षित और प्रमाणित किए जाने और संपरीक्षक रिपोर्ट की प्रति 31 अक्तूबर द्वारा ई.सी.आई. को वार्षिकतः (संपरीक्षित वार्षिक लेखा) प्रस्तुत किए जाने की आवश्यकता है ।

2.21.4 ई.सी.आई. ने स्प-टीकरण सं. 76/पी.पी.ई.एम.एस./ट्रांसपरेंसी/2013 तारीख 19 नवंबर, 2014 में यह कहा कि **मोहिन्दर सिंह गिल** बनाम **सी.ई.सी.**[39] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय के निर्णय और अनुच्छेद 324 के अनुसरण में इसके "विधिसम्मत अनुदेशङ्ग क्षेत्र की विधिक रिक्तता को भरने के लिए जारी किए गए थे और सभी पक्षकारों पर आबद्धकर हैं ।[40]

(त्ध्) राजनैतिक दलों के अभिदाय को विनियमित करने वाली विधियां

2.22.1 आर.पी.ए. की धारा 29ख यह सुस्प-ट करती है कि राजनैतिक दलों पर व्यक्तियों या निगमों से अभिदाय स्वीकार करने की कोई सीमा नहीं है जब तक दाता सरकारी कंपनी नहीं है या दान विदेशी अभिदाय नहीं है (क्योंकि यह विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम, 2010 की धारा 3 के अधीन प्रतिषिद्ध है) ।

---

[39] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1978 AºÉ. ºÉÉÒ. 851.

[40] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. uÉ®É VÉÉ®ÉÒ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå BÉEä ÉÊãÉA àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE {ÉÉ®nÉÌ¶ÉiÉÉ BÉEÉ º{É-]ÉÒBÉE®hÉ ºÉÆ. 76/BÉEÉÆ]ÅÉÒBªÉÚ¶ÉxÉ/]ÉÆºÉ{É®åºÉÉÒ/2013, 19 xÉ´Éà¤É®, 2014 <http://eci.nic.in/eci_main1/PolPar/Transparency/Clarification%20of%20Transparency%20guideline%20for%20political%20parties.pdf>.

2.22.2 राजनैतिक दलों का महत्वपूर्ण स्रोत कारपोरेट निधिकरण के माध्यम से है जो राजनैतिक दलों के राजनैतिक अभिदायों से संबंधित प्रति-ेधों और निर्बंधनों से संबंधित 2013 के कंपनी अधिनियम की धारा 182(1) के अधीन स्प-टतः अनुज्ञात है और इसे नीचे दोहराया जा रहा है :

"182(1) इस अधिनियम के किसी अन्य उपबंध में अंतवि-ट किसी बात के होते हुए भी, सरकारी कंपनी से भिन्न कोई कंपनी, प्राइवेट कंपनी या ऐसी कोई कंपनी, जो तीन वित्तीय व-र्ा से कम की अवधि से विद्यमान रही है, किसी धनराशि या धनराशियों का प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः किसी राजनीतिक दल को अभिदाय कर सकेगी :

परंतु, यथास्थिति, उपधारा (1) में निर्दि-ट राशि या राशियों का योग, जिसका किसी वित्तीय व-र्ा में कंपनी द्वारा इस प्रकार अभिदाय किया जा सकेगा, ठीक तीन पूर्ववर्ती वित्तीय व-र्ों के दौरान उसके औसत शुद्ध लाभों के साढ़े सात प्रतिशत से अधिक नहीं होगा :

परंतु यह और कि कंपनी द्वारा ऐसा कोई अभिदाय तब तक नहीं किया जाएगा, जब तक कि ऐसा अभिदाय करने के लिए प्राधिकार देने वाला संकल्प निदेशक बोर्ड के अधिवेशन में पारित नहीं कर दिया गया हो और ऐसे संकल्प को, इस धारा के अन्य उपबंधों के अधीन रहते हुए, उसके द्वारा प्राधिकृत अभिदाय करने और उसे प्राप्त करने के लिए विधि में न्यायसंगत समझा जाएगा ।

2.22.3 प्रासंगिकतः तीन तत्काल पूर्ववर्ती वित्त व-र्ों के दौरान कंपनी के औसत शुद्ध लाभ के 7.5% की अभिदाय सीमा 1956 के कंपनी अधिनियम की धारा 293क के 5% लाभ के पूर्व अनुबंध से वृद्धि है । इसके अतिरिक्त, 27 फरवरी, 2014 को अधिसूचित कंपनी (निगम सामाजिक दायित्व नीति) नियम, 2014 के नियम 4(7) के अनुसार, कंपनी अधिनियम की धारा 182 के अधीन किसी राजनैतिक दल के प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष अभिदाय को निगम सामाजिक दायित्व क्रियाकलाप के रूप में नही माना जाएगा ।[41]

2.22.4 कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(4) इस प्रकार अभिदायित रकम के पांच गुना तक कंपनी पर अधिगृहीत रूप में धारा 182 के उपबंधों के उल्लंघन में कारपोरेट अभिदाय की शास्ति या किसी कंपनी अधिकारी जो व्यतिक्रमी है के लिए समान जुर्माने के साथ छह मास तक के कारावास का उपबंध करती है ।

---

[41] BÉEÉ®{ÉÉä®ä] BÉEÉªÉÇ àÉÆjÉÉãÉªÉ, BÉEÆ{ÉxÉÉÒ (BÉEÉ®{ÉÉä®ä] ºÉÉàÉÉÉÊVÉBÉE nÉÉÊªÉí´É xÉÉÒÉÊiÉ) ÉÊxÉªÉàÉ, 2014, 27 {ÉE®´É®ÉÒ, 2014 <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesActNotification2_2014.pdf>

(ध) दलों और कंपनियों द्वारा राजनैतिक अभिदाय के प्रकटन को विनियमित करने वाली विधियां

2.23.1 आर.पी.ए. की धारा 29ग राजनैतिक दलों द्वारा प्राप्त दानों के प्रकटन को विनियमित करती है और प्रत्येक दल से किसी व्यक्ति या (गैर-सरकारी) कंपनी से प्राप्त 20,000/- रु. से अधिक सभी अभिदायों की बावत वार्-िक रिपोर्ट तैयार करने और रिपोर्ट निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत करने की अपेक्षा करती है । यदि इसका अनुपालन नहीं किया जाता है तो दल आई.टी. अधिनियम की धारा 13क के साथ पठित धारा 29ग(4) के अधीन किसी कर अनुतो-ा का हकदार नहीं है । निधिकरण के स्रोत को प्रकट करने की आवश्यकता पर टिप्पणी करते हुए, उच्चतम न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया :

> ''तथापि, हम यह इंगित करना चाहते हैं कि यद्यपि राजनैतिक दलों द्वारा कूपन के विक्रय और दान की प्राप्ति और अपने अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में उपगत व्यय के लेखे न बनाए रखने की अनुसरित आचरण वास्तविकता प्रतीत होती है किंतु निश्चित ही यह उचित आचरण नहीं है । इससे धन के प्रभाव द्वारा निर्वाचन की विशुद्धता को न-ट करने की काफी गुंजाइस है ।ङ[42]

2.23.2 आई.टी. अधिनियम की धारा 13क आगे यह उपबंध करती है कि राजनैतिक दलों की आय को कर से छूट तभी मिलेगी यदि वे निधिकरण अर्थात् अभिदायों के नाम और पते, कब दान की गई रकम 20,000/- रु. से अधिक है, के स्रोतों के अभिलेख बनाए रखते हैं ।[43] आई.टी. अधिनियम की धारा 80 जी.जी.बी. यह उपबंध करती है कि राजनैतिक दलों और निर्वाचक न्यासों के कारपोरेट अभिदाय आयकर कटौती के हकदार हैं जबकि आई.टी. अधिनियम की धारा 80 जी.जी.सी. व्य-ियों द्वारा राजनैतिक दलों या निर्वाचन न्यासों को किए गए अभिदायों की बावत समरुप उपबंध करती है ।

2.23.3 कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(3) प्रत्येक वित्त व-र्ा में अपने लाभ और हानि खाते में प्रत्येक कंपनी से उसके अभिदाय के कुल रकम को प्रकट करने और उक्त अभिदाय को प्राप्त करने वाले दल का नाम की अपेक्षा करते हुए दान के प्रकटन को विनियमित करती है । इस उपबंध के पालन की असफलता का परिणाम उपरोक्त निर्दि-ट धारा 182(4) के अधीन जुर्माना और/या कारावास होगा ।

2.23.4 संविधान के अनुच्छेद 324 के अधीन अपनी परिपूर्ण शक्तियों का प्रयोग

---

[42] **MÉVÉÉxÉxÉ ÉÊBÉE¶ÉxÉ VÉÉÒ ¤ÉÉ{ÉiÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **nkÉÉ VÉÉÒ ®ÉvÉÉä´ÉÉVÉÉÒ àÉävÉä** (1995) 5 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 347.

[43] vÉÉ®É 29MÉ, +ÉÉ®.{ÉÉÒ.A. ; vÉÉ®É 13BÉE, +ÉÉªÉBÉE® +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1961.

करते हुए, ई.सी.आई. ने व-र्ा 2014 में निर्वाचक न्यासों द्वारा अभिदायों के प्रकटन अपेक्षाओं की बावत रिक्तता को भरने के लिए 10 दिसंबर, 2013 को ''निर्वाचक न्यास कंपनियोंङ्क से संबंधित स्कीम जारी किया । यद्यपि निर्वाचक न्यास कंपनियों को अभिदाय देने वाली कंपनियों से (राजनैतिक दलों को आगे अभिदाय देने के लिए) कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(3) के अनुसरण में कोई प्रकटन करने की अपेक्षा नहीं है फिर भी उनसे निर्वाचक न्यास कंपनी को निर्गत किए गए रकम को प्रकट करने की अपेक्षा है । परिणामतः, निर्वाचक न्यास कंपनी से धारा 182(3) के अनुसरण में अपनी लेखा-बही में अन्य कंपनी या स्रोत से प्राप्त सभी रकम और दल को उसके द्वारा अभिदायित रकम को प्रकट करने की अपेक्षा है ।[44] इसके अतिरिक्त, निर्वाचक न्यास से दाताओं के नाम और पते तथा प्रत्येक राजनैतिक दल को दिए गए दानों की रकम के ब्यौरे वाला अभिदायों का वार्-िक ब्यौरा ई.सी.आई. को प्रस्तुत करना अपेक्षित है ।[45] ई.सी.आई. ने अनुमोदित निर्वाचक न्यायों की एक सूची जारी की है ।

2.23.5 अंततः, आर.पी.ए. की धारा 75क संसदीय निर्वाचन क्षेत्र से प्रत्येक निर्वाचित अभ्यर्थी से संसद् में अपने स्थान के लिए शपथ ग्रहण करने के नब्बे दिनों के भीतर लोक सभा अध्यक्ष या राज्य सभा अध्यक्ष अपने आस्तियों और दायित्वों से संबंधित जानकारी देने की अपेक्षा करती है ।

2.23.6 भारत की विधि की परीक्षा करते समय अगले भाग में विश्व के विभिन्न देशों की विधियों की परीक्षा करना श्रेयस्कर है ।

घ. निर्वाचक व्यय, प्रकटन और अभिदाय : एक तुलनात्मक विश्ले-ाण

(त) यूनाईटेड किंगडम

2.24.1 यू. के. में, दल और अभ्यर्थी व्यय पर सीमाएं हैं और ये सीमाएं निर्वाचन (संसदीय या स्थानीय निकाय) के प्रकार के आधार पर भिन्न-भिन्न हैं ।

2.24.2 लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1983 (इसमें इसके पश्चात् ''आर.पी.ए. 1983ङ्क) की धारा 76(2) के साथ लोक प्रतिनिधित्व (अभ्यर्थियों के निर्वाचन व्ययों की सीमाओं की विभिन्नता) आदेश, 2014 अभ्यर्थी व्यय या ''निर्वाचन व्ययङ्क पर सीमाएं

---

[44] BÉEÉ®{ÉÉä®ä] BÉEÉªÉÇ àÉÆjÉÉãÉªÉ, BÉEÆ{ÉxÉÉÒ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2013 BÉEÉÒ vÉÉ®É 182(3) BÉEÉÒ ={ÉªÉÉäVªÉiÉÉ BÉEÉÒ ¤ÉÉ´ÉiÉ º{É-]ÉÒBÉE®hÉ, {ÉÉÊ®{ÉjÉ ºÉÆ. 17/27/2013-ºÉÉÒ.AãÉ.-V 10 ÉÊnºÉÆ¤É®, 2013 <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/General_Circular_19_2013.pdf>

[45] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE xªÉÉºÉ BÉEÉÒ +ÉÉÊ£ÉnÉªÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç |ÉºiÉÖiÉ BÉE®xÉä àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ ºÉÆ. 56/<ãÉäBÉD]Éä®ãÉ]Åº]/2014/{ÉÉÒ.{ÉÉÒ.<Ç.AàÉ.AºÉ., 6 VÉxÉÚ, 2014, <http://eci.nic.in/eci_main1/PolPar/ElectoralTrust_06062014.pdf>.

लगाता है । संसदीय सामान्य निर्वाचन के काउंटी निर्वाचन क्षेत्रों के लिए, मतदाताओं के रजिस्टर में प्रत्येक प्रवि-टि के लिए अतिरिक्त 9 पेंस के साथ ॐ8700 है । धारा 76 जेड.ए. के अधीन रकम अधिक है यदि संसद् 55 मास के भीतर विघटित नहीं हो जाती (या 55 मास अधिक नहीं बैठी है) और अभ्यर्थितापूर्व निर्वाचन व्ययों को समाहित करता है । ये रकमें अभ्यर्थी की व्यक्तिगत खर्चे के भीतर नहीं आतीं ।

2.24.3 दल या समान्यतः इसकी नीतियों का प्रचार करने में उपगत ''अभियान व्ययङ्ग राजनैतिक दल, निर्वाचन और जनमत संग्रह अधिनियम (इसमें इसके पश्चात् ''पी.पी.ई.आर.ए.ङ्ग) 2000 के अधीन सीमित है । अधिनियम की अनुसूची 9 दलों द्वारा अभियान व्यय प्रति निर्वाचन क्षेत्र 30,000 तक या इंग्लैंड के लिए कुल ॐ8,10,000 ; स्काटलैंड के लिए ॐ120,000 और वेल्स के लिए ॐ60,000 सीमित करती है ।[46] अभियान व्यय पी.पी.ई.आर.ए. की अनुसूची 8 में विनिर्दि-ट व्ययों की सूची के प्रतिनिर्देश से परिभा-ित की जाती है जिसके अंतर्गत दल राजनैतिक प्रसारण, विज्ञापन, मतदाताओं को अनुरोध सामग्री घो-ाणा पत्र या अन्य नीतिगत दस्तावेज, बाजार अनुसंधान और मत-प्रचार/मीडिया/जन प्रचार, परिवहन, रैली या अन्य आयोजन हैं ।

2.24.4 रा-ट्रीय अभियान व्यय या ''तृतीय पक्षकार/नियंत्रित व्ययङ्ग जो निर्वाचन सामग्री के उत्पादन या प्रकाशन के संबंध में तृतीय पक्षकार द्वारा या उसकी ओर से उपगत है जो आम जनता या जनता के किसी भाग को (चाहे जिस प्ररूप और जिस माध्यम से) उपलब्ध कराया जाता है, भी पी.पी.ई.आर. की धारा 85 और आर.पी.ए. 1983 की धारा 75 के अधीन सीमित है । इस व्यय में सार्वजनिक बैठकें आयोजित करने या सार्वजनिक प्रदर्शनियां आयोजित करने या विज्ञापन, परिपत्र जारी कर या अभ्यर्थियों के प्रशंसात्मक या निन्दात्मक प्रकाशन पर खर्च धन सम्मिलित है । यह संसदीय व्ययों के लिए ॐ 500 की सीमा तक ही स्वतंत्र रूप से उपगत किया जा सकता है यद्यपि ''मान्यता प्राप्त तृतीय पक्षकारङ्ग अधिक खर्च उपगत कर सकते हैं ।

2.24.5 विशे-ा दृ-टि उस विनियमन पर है जहां अभ्यर्थी के रूप में नामांकन (अभ्यर्थी-पूर्व) और नामांकन पश्चात् दोनों अवधियों के लिए व्यय सीमाएं लागू की गई हैं । उदाहरणार्थ, 2015 साधारण निर्वाचन को ''लम्बे अभियानङ्ग में विभाजित किया गया है - जो अभ्यर्थिता पूर्व हैं ; और ''संक्षिप्त अभियानङ्ग - जो अभ्यर्थी बनने के समय से लेकर मतदान के दिन तक है ; और प्रत्येक की नियत और भिन्न-भिन्न रकमों के साथ

---

[46] {ÉÉÒ.{ÉÉÒ.<Ç.+ÉÉ®.A. 2000 BÉEÉÒ +ÉxÉÖºÉÚSÉÉÒ 9 AäºÉä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ FÉäjÉÉå BÉEÉÒ ºÉÆJªÉÉ ÉÊVÉºÉ{É® ´Éc ãÉ½ ®cÉ cè BÉEÉÒ ´ÉßÉÊr BÉEä +ÉÉvÉÉ® {É® nãÉ BÉEÉÒ JÉSÉÇ ºÉÉÒàÉÉ ¤ÉxÉÉiÉÉÒ cè *

अपनी निजी व्यय सीमा है ।[47] लम्बे अभियान के लिए वर्ष 2015 के लिए नियत रकम ॐ 30,700 है और संक्षिप्त अभियान के लिए नियत रकम ॐ 8700 है ।[48]

अभिदाय

2.24.6 यू.के. में इआर.पी.ए., 1983 की अनुसूची 2क के साथ पठित पी.पी.ई.आर.ए. की धारा 54(2)(ख) के अधीनट दलों या अभ्यर्थियों को अभिदाय करने हेतु व्यक्ति या कारपोरेट पर कोई सीमा नहीं है, यद्यपि विदेशी दाताओं पर रोक है । वस्तुतः, निगमों को आंशिक सरकारी स्वामित्व या सरकारी संविदाओं से चंदा देने से प्रतिषेध करने का कोई विनिर्दिष्ट उपबंध नहीं है ।[49] तथापि, ॐ 200 से अधिक चंदा दलों द्वारा "अनुज्ञेय दाताओंङ से ही प्राप्त किया जा सकता है ।[50] कारपोरेट अभिदायों के संबंध में, यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि उन्हें शेयरधारक से पूर्व अनुमोदन लेने की अपेक्षा है ।[51]

2.24.7 पी.पी.ई.आर.ए. की धारा 52(2) दलों को सभी अनाम चंदों का प्रतिषेध करती है जब तक यह ॐ 500 से कम है, जबकि आर.पी.ए. 1983 की अनुसूची 2क ॐ 50 से कम सभी चंदों को अस्वीकार करती है ।

प्रकटन

---

[47] ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, ªÉÚ. BÉEä. ºÉÆºÉnÉÒªÉ àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE +É£ªÉIÉÉÊ +ÉÉè® +ÉÉÊ£ÉBÉEkÉÉÇ, ºÉÆºÉnÉÒªÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ 2015 <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0004/173074/UKPGE-Part-3-Spending-and-donations.pdf>.

[48] ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉªÉÉäMÉ, iÉßiÉÉÒªÉ {ÉFÉBÉEÉ® <http://www.electoralcommission.org.uk/?a=29607>

[49] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A. ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉkÉ +ÉÉÆBÉE½É, ªÉÚxÉÉ<]äb ÉËBÉEMÉbàÉ <http://www.idea.int/politicalfinance/ country.cfm?id=77>.

[50] +ÉxÉÖYÉäªÉ nÉiÉÉ, vÉÉ®É 54 {ÉÉÒ.{ÉÉÒ.<Ç.+ÉÉ®.A. uÉ®É ÉÊVÉºÉBÉEä +ÉÆiÉMÉÇiÉ ªÉÚ.BÉEä. àÉiÉnÉiÉÉ ºÉÚSÉÉÒ àÉå ®ÉÊVÉº]ÇbÇ BªÉÉÊBÉDiÉ ; ªÉÚ. BÉEä. ®ÉÊVÉº]bÇ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉ ; ªÉÚ. BÉEä. ®ÉÊVÉº]bÇ BÉEÆ{ÉxÉÉÒ ; ªÉÚ. BÉEä. ®ÉÊVÉº]bÇ]Åäb ªÉÚÉÊxÉªÉxÉ, ªÉÚ. BÉEä. ®ÉÊVÉº]bÇ £É´ÉxÉ ºÉÉäºÉÉ<]ÉÒ ; ªÉÚ. BÉEä. ®ÉÊVÉº]bÇ ºÉÉÒÉÊàÉiÉ nÉÉÊªÉi´É £ÉÉMÉÉÒnÉ®ÉÒ ; ªÉÚ. BÉEä. ®ÉÊVÉº]bÇ +ÉxÉÖBÉÚEãÉ /£É´ÉxÉ ºÉÉäºÉÉ<]ÉÒ ; ªÉÉ ªÉÚ. BÉEä. +ÉÉvÉÉÉÊ®iÉ +ÉÉÊxÉMÉÉÊàÉiÉ ºÉÆMÉàÉ ºÉÉÎààÉÉÊãÉiÉ cé *"

[51] ºÉÉàªÉÉ SÉ]VÉÉÊ +ÉÉè® ÉÊxÉ®ÆVÉxÉ ºÉÉcÚ ; ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå BÉEÉÒ BÉEÉ®{ÉÉä®ä] ÉÊxÉÉÊvÉBÉE®hÉ ; ¶ÉÉÎBÉDiÉ +ÉÉè® JÉÉÉÊàÉªÉÉÆ, +ÉÉ¤VÉ¤ÉÇ® ÉÊ®ºÉSÉÇ {ÉEÉ=Æbä¶ÉxÉ +ÉÆBÉE ºÉÆFÉä{É # 69, {ÉE®´É®ÉÒ, 2014 {Éè®É 7 {É®, <http://www.orfonline.org/cms/export/orfonline/modules/issuebrief/attachments/issuebrief69_1394871243494.pdf>,

2.24.8 सभी रजिस्ट्रीकृत दलों को लेखा अभिलेख बनाए रखना है जो दल द्वारा प्राप्त और खर्च की गई सभी धन को दर्शाता है । इनमें लेखों का वार्-िक विवरण ; पी.पी.ई.आर.ए. की धारा 62 द्वारा तिमाही चंदा रिपोर्ट ; और धारा 63 द्वारा सामान्य निर्वाचन अवधियों के दौरान साप्ताहिक रिपोर्ट सम्मिलित हैं । तिमाही और साप्ताहिक रिपोर्ट दोनों में, ''उधार और प्रायोजक जैसेङ्ग अन्य सुसंगत संव्यवहारों के साथ ॐ 7,500 से अधिक चंदों के लिए दाताओं के नाम और पते सूची में होना चाहिए ।[52] पी.पी.ई. आर.ए. की अनुसूची 6 विस्तार से चंदा रिपोर्ट में दिए जाने वाले ब्यौरों की सूची बताती है । इसके अतिरिक्त, धारा 43 यह उपबंध करती है कि अर्ह संपरीक्षक दलों के लेखों की संपरीक्षा करेगा यदि किसी वित्त व-र्ा में उनकी कुल आय या कुल व्यय ॐ 250,000 से अधिक है या यदि आयोग ऐसा करना वांछनीय समझता है ।

2.24.9 आर.पी.ए., 1983 की धारा 81 और अनुसूची 2क के अधीन अभ्यर्थियों से परिणाम की घो-ाणा के पैंतीस दिनों के भीतर निर्वाचक आयोग को अभ्यर्थी द्वारा या उसकी ओर से या अपने अभिकर्ताओं द्वारा उपगत अपने अभियान व्ययों के ब्यौरे देते हुए विवरणी प्रस्तुत करने की भी अपेक्षा है । अभ्यर्थी को ॐ 50 से अधिक चंदों और अननुज्ञेय चंदों को भी उनकी विवरणियों में सम्मिलित किया जाना चाहिए ।

2.24.10 प्रकटन पर यू. के. ने ॐ 5000 तक वार्-िकतः अनेक छोटे-छोटे चंदों का रिपोर्ट निर्वाचक आयोग को देने की दाताओं की अपेक्षा को निर्वाचक प्रशासन अधिनियम, 2006 द्वारा पी.पी.ई.आर.ए. अधिनियम, 2000 की धारा 68 को निरसित कर दिया क्योंकि ''व्यवहार मेंङ्ग इसका ''कोई उपयोगङ्ग नहीं था ।[53]

2.24.11 राजनैतिक दलों की सभी रिपोर्टित जानकारी अर्थात् उनका चंदा/उधार रिपोर्ट, अभियान व्यय विवरणी (बीजक और प्राप्ति की पी.डी.एस. सहित) और लेखों का विवरण यू. के. निर्वाचक आयोग की बेवसाइट पर उपलब्ध कराई जाती है ।[54] सांसदों और राजनैतिक दलों के सदस्यों सहित विनियमित आदाताओं के बारे में जानकारी, तृतीय पक्षकारों के साथ भी आनलाइन उपलब्ध है ।

शास्तियां

---

[52] {ÉÉÒ.{ÉÉÒ.<Ç.+ÉÉ®.A., 2000 BÉEÉÒ vÉÉ®É 62, 63, 71AàÉ, 71BÉDªÉÚ ; ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ 2009 BÉEÉÒ vÉÉ®É 20.

[53] ªÉÚ. BÉEä. ºÉÆºÉnÂ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ |É¶ÉÉºÉxÉ ÉÊ´ÉvÉäªÉBÉE : £ÉÉMÉ 7, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/050/en/06050x-c.htm>; US Library of Congress, *Campaign Finance: UK*, <http://www.loc.gov/law/help/campaignfinance/uk.php#_ftnref8>.

[54] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., ªÉÚxÉÉ<]äb ÉËBÉEMÉbàÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 49.

2.24.12 निर्वाचक आयोग के पास पी.पी.ई.आर.ए. के अधीन कतिपय पर्यवेक्षणीय, प्रवर्तन और अन्वे-णकारी शक्तियां हैं जो यह जांच करने कि निधिकरण अनुज्ञेय स्रोत से व्युत्पन्न किया गया है ; उसके निरीक्षण के लिए किसी बही, दस्तावेज या अभिलेख को पेश करने हेतु व्यक्ति/संगठन को नोटिस जारी करने की अनुमति देता है ।

2.24.13 पी.पी.ई.आर.ए. की अनुसूची 20 में विभिन्न शास्तियों की सूची है जो संपरीक्षक को मिथ्या विवरण देने के अभ्यारोपण के लिए जुर्माना या एक व-र्ा का कारावास ; या लेखे का उचित विरण देने की असफलता के लिए संक्षिप्त दो-ासिद्धि के लिए ॐ 5 जुर्माना (अधिकतम ॐ 5000) का उपबंध करता है । निर्वाचक आयोग की प्रवर्तन नीति विहित उल्लंघनों के लिए ॐ 250 से ॐ 5000 तक अलग-अलग जुर्माना और मजिस्ट्रेट द्वारा या क्राउन न्यायालय में विचारणीय कतिपय अपराधों के लिए ॐ 250 से ॐ 20,000 जुर्माना उपबंध करते हुए शास्तियों की भिन्न-भिन्न प्रकृति विहित करती है । इसके अलावा, यह अनुपालन नोटिस, प्रत्यावर्तन नोटिस, रोक नोटिस या प्रवर्तन वचनबद्धता जारी कर सकता है ।[55]

2.24.14 न्यायालय भी समपहरण का आदेश दे सकते हैं यदि आयोग सिविल प्रक्रिया में इसका उपयोग करता है । समपहृत रकम उस चंदा रकम के समान होगा जो अननुज्ञेय रूप से या अज्ञात स्रोत से स्वीकार किया गया था या कानूनी रिपोर्ट में छिपाया गया था । आयोग इन मामलों में न्यायालय से समपहरण का आदेश करने का अनुरोध करेगा यदि वह स्वैच्छिक समझौते से सहमत नहीं हो सकता और वह विश्वास करता है कि यह ऐसा करना लोकहित में है ।[56]

2.24.15 अंततः, आयोग में आपराधिक अनुशास्ति अधिरोपित करने की शक्ति नहीं है, यद्यपि यह कतिपय परिस्थितियों के अधीन आपराधिक अन्वे-ाण और अभियोजन के भंग को निर्दि-ट कर सकेगा ।

(त्त) जर्मनी

व्यय

2.25.1 राजनैतिक दल अभियान व्यय पर कोई सीमा नहीं है - चाहे अभियान के विनिर्दि-ट मद पर कुल रकम या व्यय या नैमित्तिक खर्च हो, यद्यपि राजनैतिक दल अधिनियम, 1967 की धारा 1(4) अनुबंध करती है कि दल "आधारभूत विधि और

---

[55] ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉªÉÉäMÉ, |É´ÉiÉÇxÉ xÉÉÒÉÊiÉ, ÉÊnºÉÆ¤É®, 2010, {Éè®É 10
<http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf>,

[56] ´ÉcÉÒ

अधिनियम के अधीन उनके लिए आवश्यक कृत्यों का पालन करने के लिए अनन्यतः अपने निधियों का उपयोग करेंगे ।ङ इस प्रकार, निर्वाचनों या दैनिक कारबार हेतु खर्च करने के लिए दल पर कोई गुणात्मक या मात्रात्मक निर्बंधन नहीं है ।[57] परिणामतः, यह प्रतीत होता है कि ऐसी कोई सीमा नहीं है कि अभ्यर्थी कितना खर्च कर सकते हैं ।

अभिदाय

2.25.2 राजनैतिक दल अधिनियम की धारा 25 यह स्प-ट करती है कि राजनैतिक दलों को अभिदाय की रकम पर कोई सीमा नहीं है और यह कि ॐ 1000 तक चंदे नकद में दिए जा सकते हैं । जबकि 1994 में उच्चतम न्यायालय के आदेश के अनुसरण में कुछ चंदे और दल सदस्यता देय 1967 से कर कटौतीयोग्य हैं फिर भी कारपोरेट चंदे कटौतीयोग्य नहीं हैं ।[58] इसके अतिरिक्त, धारा 25 राजनैतिक दलों को कारपोरेट चंदों का प्रति-ोध करती है यदि कंपनी में राज्य की प्रत्यक्ष भागीदारी 25% से अधिक है ।

2.25.3 तथापि, धारा 25 के अधीन पूर्त संगठनों, व्यापार संघों, वृत्तिक संगमों और औद्योगिक या वाणिज्यिक संगमों से चंदे प्रति-िद्ध हैं । इसके अतिरिक्त, राजनैतिक दलों को ॐ 500 से अधिक अनाम चंदे भी प्रति-िद्ध हैं ।

2.25.4 व्यक्तिगत अभ्यर्थियों के चंदों पर विधि मौन है, यद्यपि यह अनुज्ञेय लगता है (अभ्यर्थियों को विदेशी चंदे प्रति-िद्ध भी प्रतीत नहीं होते) । किसी भी दशा में, जहां ऐसे मामलों में प्रकटन को शासित करने वाले संसदीय नियम हैं, व्यक्तिगत अभ्यर्थियों को चंदे उतना महत्वपूर्ण नहीं लगते क्योंकि धारा 25(1) अभ्यर्थियों से दल के कार्यपालक समिति के सदस्य को "तत्कालङ चंदों का आवर्त देने की अपेक्षा करती है ।[59]

प्रकटन

2.25.5 आधारभूत विधि का अनुच्छेद 21(1) दलों से "अपनी आस्तियों का सार्वजनिक रूप से हिसाब देने और अपने निधियों के स्रोत और उपयोग को बताने की अपेक्षा करता है ।ङ प्रकटन राजनैतिक दल अधिनियम, 1967 की अनुसूची 5 के अधीन विनियमित है जो जर्मन बुंडेस्टैग के रा-ट्रपति को बड़े दाताओं की सूची देने के साथ, निधियों के उद्भव, आय और व्यय का विवरण और दल की आस्तियों और दायित्वों की वार्-िक रिपोर्ट प्रस्तुत करने की अपेक्षा करती है । इन वार्-िक रिपोर्टों का

---

[57] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., VÉàÉÇxÉÉÒ BÉEÉ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉkÉ +ÉÉÆBÉE½É <http://www.idea.int/politicalfinance/ country.cfm?id=61>.

[58] ªÉÚ.A. BÉEÉÆOÉäºÉ {ÉÖºiÉBÉEÉãÉªÉ, +ÉÉÊ£ÉªÉÉxÉ ÉÊ´ÉkÉ : VÉàÉÇxÉÉÒ <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/germany.php#t39>.

[59] ´ÉcÉÒ : +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A. VÉàÉÇxÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 57.

संपरीक्षण/सत्यापन चार्टर्ड लेखाकार द्वारा किया जाता है और धारा 22(4) के अधीन (जर्मन संसद् के समक्ष प्रस्तुत किए जाने के पश्चात्) विधायी दस्तावेज के रूप में प्रकाशित किया जाता है ।

2.25.6 इस प्रकार, अधिनियम की धारा 25 के अधीन वार्-िक दल वित्तीय विवरण में सार्वजनिक प्रकटन (नाम और पता) प्रति वर्-ा ॐ 10,000 से अधिक चंदा देने वाले बड़े दाताओं तक सीमित है । ॐ 50,000 से अधिक प्राइवेट चंदों को जर्मन बुंडेस्टैग के रा-ट्रपति को धारा 25 के अधीन तत्काल प्रकट करने की अपेक्षा है । यह आधारभूत निधिकरण और दल की प्राइवेट आय के प्रति दल की सदस्यता चंदों के प्रति अभिदान को प्रेरित करता है ।

2.25.7 इस प्रकार, दल की वार्-िक रिपोर्ट में अधिनियम की धारा 24(4) द्वारा निम्नलिखित प्रवर्गों के अधीन जानकारी अंतर्वि-ट होती है - सदस्यता देय ; कर्मचारियों का आज्ञापक अभिदाय ; व्यक्तिगत चंदा ; कारपोरेट चंदा ; वाणिज्यिक गतिविधियों से प्राप्तियां और भागीदारी ; अन्य आस्तियों, और आयोजनों से प्राप्तियां ; प्रकाशन ; और सार्वजनिक निधियां ।

2.25.8 राजनैतिक दल अधिनियम की धारा 23 और 23क के अधीन, बुन्डेस्टैग जो इन वार्-िक वित्तीय विवरणों का प्राप्त करता और प्रकाशित करता है, वह अधिनियम के उपबंधों के अनुपालन के लिए इन विवरणों की जांच हेतु मूल्यांकन भी करता है। जर्मनी की सर्वोच्च संपरीक्षा संस्था, बी.आर.एच. धारा 21 के अधीन सत्यापन करता है कि क्या धारा 23क के अधीन प्रक्रियाओं का उचित रूप से पालन किया गया है ।

शास्तियां

2.25.9 राजनैतिक दल अधिनियम का भाग 6 लेखों के अनुचित विवरण की दशा में प्रक्रियाएं और अन्य दांडिक उपबंधों के बारे में है और गंभीर अतिक्रमणों के लिए धनीय और आपराधिक शास्तियों का उपबंध करता है । धारा 31ख यह उपबंध करती है कि जर्मन बुन्डेस्टैग के रा-ट्रपति द्वारा पता लगाए गए वित्तीय विवरणों की गलतियों की दशा में (दल द्वारा देय से अधिक सार्वजनिक निधि अभिप्राप्त करना), रा-ट्रपति समुचित समायोजन करता है और दल पर गलत कथित रकम का दुगुना या इसकी आस्ति/ भागीदारी ब्याज के मूल्य का 10% यदि गलती वही से आरंभ होती हो, जुर्माना लगाता है ।

2.25.10 धारा 31ग यह उपबंध करता है कि ऐसे मामलों में जहां दल या तो (क) अपने खाता विवरणों में चंदे को प्रकट करने में असफल रहता है या (ख) बुन्डेस्टैग को उन्हें प्रतिप्रेर्-ित किए बिना अवैध रूप से अभिप्राप्त चंदे प्रतिधारित करता है/रखता है तो वह क्रमशः अप्रकटित रकम को दोगुना और अवैध रूप से अभिप्राप्त रकम का तीन गुना

शास्ति का दायी होगा ।

2.25.11 धारा 31घ ''दल की निधियों या आस्तियों के उद्भव या उपयोग या लेखे को सार्वजनिक करने की बाध्यता को प्रवंचित करने केङ्ग साशय छिपाव के लिए तीन व-र्ा के कारावास या जुर्माने का उपबंध करती है । इस धारा के अधीन अपराध दल के वित्तीय विवरण में गलत आंकड़े सम्मिलित कर ; प्रकटन से बचने के लिए बड़े चंदों को छोटे-छोटे टुकड़ों में गलत रूप से पेश कर या चंदे को उचित रूप से प्रतिप्रे-ित करने की असफलता (असूचीगत सस्ते निधि सृजित करने को निवारित करने हेतु) द्वारा किए जाते हैं ।[60] धारा 31घ(2) संपरीक्षक या उनके सहायकों को संपरीक्षा रिपोर्ट/लेखा विवरण को मिथ्या बनाने या सुसंगत तथ्यों को प्रकट करने की असफलता के लिए अधिकतम तीन व-र्ा के कारावास से भी दंडित करती है।

(त्त्त) यूनाइटेड स्टेट आफ अमेरिका

2.25.12 यू. एस. में अभियान वित्त विधियां फेडरल, राज्य और स्थानीय स्तरों पर भिन्न-भिन्न हैं । फेडरल स्तर पर, फेडरल निर्वाचन आयोग (इसमें इसके पश्चात् स्र्एफ.ई.सी.ऱ्) एक स्वतंत्र फेडरल अभिकरण इन विधियों को प्रवृत्त करता है ।

व्यय

2.25.13 अभ्यर्थियों या राजनैतिक दलों द्वारा निर्वाचन व्ययों पर कोई सीमा नहीं है। **बकले** बनाम **वेलो**[61] वाले मामले में, उच्चतम न्यायालय ने इन आधारों पर व्यक्तिगत व्यय के फेडरल निर्वाचन अभियान अधिनियम (इसमें इसके पश्चात् ''एफ.ई.सी.ए.ङ्ग) को अभिखंडित कर दिया कि यह वाक् स्वतंत्र्य की मात्रा को कम करता है और इस प्रकार अभ्यर्थियों के प्रथम संशोधन अधिकारों का अतिक्रमण करता है । न्यायालय ने यह उल्लेख किया :

> ''अभियान के दौरान राजनैतिक संसूचना पर व्यक्ति या समूह द्वारा धन की रकम खर्च करने पर निर्बंधन निश्चय ही विमर्शित मुद्दों की संख्या को निर्बंधित कर अभिव्यक्ति की गुणता, उनके समन्वे-ाण की गहराई और पहुंचने वाले श्रोताओं की संख्या को कम करता है । वस्तुतः, आज के अधिकांश समाज में विचारों को संसूचित करने के प्रत्येक साधनों में धन के व्यय की आवश्यकता होती है ।ङ्ग

तथापि, यह उल्लेखनीय है कि जब रा-ट्रपतीय अभ्यर्थियों के लिए सार्वजनिक रूप से चंदा दिया जाता है तो उस खर्च की अधिकतम सीमा संवैधानिक है ।

---

[60] AãÉ.+ÉÉä.ºÉÉÒ. VÉàÉÇxÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 58.
[61] 424 ªÉÚ.AºÉ. 1 (1976).

2.25.14 यू. एस. में स्वतंत्र तृतीय पक्षकार व्यय किसी सीमा के अधीन नहीं है - निगम और संघ ऐसे खर्च उपगत कर सकते हैं । ये ऐसी किसी संसूचनाओं के प्रति निर्दि-ट है जो किसी दल या अभिकर्ता या राजनैतिक समिति द्वारा ऐसा करने के अनुरोध या सुझाव के बिना किसी दल को जिताने या हराने का अभिव्यक्ततः पक्षपो-ाण करते हैं ।[62]

अभिदाय

2.25.15 व-र्ा 2010 में, **सिटिजन यूनाइटेड** बनाम **एफ.ई.सी.**[63] वाले मामले में न्यायालय ने बकेल वाले मामले के अनुसरित तर्काधार को बनाए रखा और वाक् स्वातंत्र्य खंड को उद्धृत करते हुए फेडरल निर्वाचनों में निगमों, संगमों और श्रम संघों द्वारा स्वतंत्र व्ययों पर किसी सीमा को अभिखंडित करने की आगे कार्यवाही की । तथापि, प्रत्यक्ष कारपोरेट अभिदायों पर रोक अप्रभावित बना है । न्यायमूर्ति स्टेवेन्स जिन्होंने इस मामले में विसम्मत राय व्यक्त की, ने यह मत व्यक्त किया । **बकले** वाले मामले में न्यायपीठ ने उसके निर्णय का दुरुपयोग किए जाने की संभाव्यता को मान्य ठहराया और भ्र-टाचार को दूर करने के आधारों पर विनियम अधिरोपित करने का **गवाक्ष** खुला रखा । इस विनिर्णय की साधारण नागरिकों के अपने इच्छा के अभ्यर्थियों को समर्थन देने हेतु मर्यादित अभिदाय देने के प्रयासों को तिरस्कृत करते हुए बेलगाम खर्च के माध्यम से निर्वाचन अभिदानों को प्रभावित करने के विशे-ा हितबद्ध समूहों को अनुज्ञात करने के लिए आलोचना की गई ।

2.25.16 बकले वाले मामले के पश्चात्, निर्वाचन अभिदाय और निर्वाचन खर्च के बीच विभेद किया गया । दूसरे शब्दों में व्यक्ति, कंपनी, संघ आदि पर जो अभिदाय की सीमा भिन्न-भिन्न प्रत्येक राज्य में अधिरोपित थी, इस विनिश्चय के पश्चात् हू-ब-हू बनी रही । तथापि, व-र्ा 2014 में **मैक्कूचीयन** बनाम **एफ.ई.सी.**[64] वाले मामले के विनिश्चय में, अभिदाय और खर्च के बीच अंतर को समाप्त कर दिया और उच्चतम न्यायालय ने किसी व्यक्ति द्वारा फेडरल अभ्यर्थियों और रा-ट्रीय दलों को अभिदाय कर सकने की द्विव-र्ी कुल रकम की अधिकतम सीमा को अभिखंडित कर दिया । न्यायालय के अनुसार इस अधिकतम सीमा को निर्बंधित करते हुए कि कोई दाता फेडरल कार्यालय, राजनैतिक दलों और पी.ए.सी. के

---

[62] A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ.A., BÉEèºÉä ºÉÉvÉÉ®hÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ SÉÆnÉ ãÉÉMÉÚ cÉäiÉÉ cè, < http://www.fec.gov/info/chtwo.htm>.

[63] 553 ªÉÚ.AºÉ. 310 (2010) ÉÊ´ÉÉÊxÉhÉÇªÉ BÉEä +ÉxÉÖºÉÉ®, ÉÊxÉMÉàÉ +ÉÉè® ºÉÆPÉ +É¤É =nÉc®hÉÉlÉÇ ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ, BªÉÉÎBÉDiÉMÉiÉ +É£ªÉlÉÉÔ BÉEÉ ºÉàÉlÉÇxÉ ªÉÉ ÉÊJÉãÉÉ{ÉEiÉ BÉE®xÉä BÉEä ÉÊãÉA vÉxÉ JÉSÉÇ BÉE® ºÉBÉEiÉä cé * ªÉtÉÉÊ{É |ÉiªÉFÉ ÉÊxÉMÉàÉ +ÉÉÊ£ÉnÉªÉÉå {É® ®ÉäBÉE ãÉÉMÉÚ cè *

[64] 134 AºÉ.ºÉÉÒ.]ÉÒ. 1434 (2014)

अभ्यर्थियों के लिए अभिदाय कर सकेगा, तत्प्रतितत भ्र-टाचार को निवारित करने में सरकार के हित को आगे नहीं बढ़ाता, यद्यपि वे गंभीर रूप से लोकतांत्रिक प्रक्रिया में भागीदारी को निर्बंधित करते हैं । अतः, न्यायालय के इस उल्लेख के साथ प्रथम संशोधन को अतिक्रमणकारी कहा गया था कि "किसी विनियम का इसके बजाए यह लक्ष्य होना चाहिए[65] जिसे हमने स्त्रतत्प्रतितत- भ्र-टाचार या इसका आभास कहा ।ङ्

2.25.17 इस प्रकार, मैक्कूचीयन वाले मामले के पश्चात्, किसी व्यक्ति द्वारा अभ्यर्थियों और राजनैतिक दलों को कुल अभिदाय देने की कोई अधिकतम सीमा नहीं है। इसके अलावा, प्रत्यक्ष कारपोरेट अभिदाय पर रोक अब भी है और एकल अभ्यर्थी या राजनैतिक कार्रवाई समिति (स्त्री.ए.सी.-) को व्यक्तिगत अभिदायों पर सीमाएं हैं ।

प्रकटन

2.25.18 एफ.ई.सी.ए. अभ्यर्थी, दल समिति और पी.ए.सी. के सभी स्त्रोतों और निधिकरण के व्यय के प्रकटन का अधिदेश देता है ।[66] अधिनियम की धारा 432 के अधीन, प्रत्येक दल के लिए आज्ञापकतः एक को-ाध्यक्ष की नियुक्ति की जाए और अभिदायों को विनिर्दि-ट समय के भीतर इस व्यक्ति को अग्रे-ित किया जाए (ॐ 50 से अधिक अभिदायों के लिए 10 दिन और ॐ 50 से कम अभिदायों के लिए 30 दिन) को-ाध्यक्ष सभी अभिदायों और संव्यवहारों के अभिलेख बनाए रखने और इसे एफ.ई.सी. के समक्ष रिपोर्ट फाइल करने के लिए बाध्य है ।

2.25.19 स्वतंतत्र व्ययों के लिए भी इस समय प्रकटन मानक हैं । यह पहचानने के लिए दावात्याग की अपेक्षा है कि किसने संसूचना और निधिकरण के लिए संदाय किया, का प्रकटन आम जनता के समक्ष किया जाना चाहिए । रिपोर्ट तिमाही दी जाए जब कुल

---

[65] àÉèBÉDSÉÉÒªÉxÉ ¤ÉxÉÉàÉ A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ., 134 AºÉ.ºÉÉÒ.]ÉÒ. 1434(2014) ´ÉÉãÉä àÉÉàÉãÉä àÉå =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEÉ ªÉc iÉBÉEÇ lÉÉ ÉÊBÉE <ºÉ +ÉÉÊvÉBÉEiÉàÉ ºÉÉÒàÉÉ BÉEÉä ÉÊxÉ¤ÉÈÉÊvÉiÉ BÉE®iÉä cÖA ÉÊBÉE BÉEÉä<Ç nÉiÉÉ {ÉEäb®ãÉ BÉEÉªÉÉÇãÉªÉ, ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå +ÉÉè® {ÉÉÒ.A.ºÉÉÒ. BÉEä +É£ªÉÉÌlÉªÉÉå BÉEä ÉÊãÉA +ÉÉÊ£ÉnÉªÉ BÉE® ºÉBÉEäMÉÉ, iÉi|ÉÉÊiÉiÉiÉ §É-]ÉSÉÉ® BÉEÉä ÉÊxÉ´ÉÉÉÊ®iÉ BÉE®xÉä àÉå ºÉ®BÉEÉ® BÉEä ÉÊciÉ BÉEÉä +ÉÉMÉä xÉcÉÓ ¤ÉfÃÉiÉÉ, ªÉtÉÉÊ{É ´Éä MÉÆ£ÉÉÒ® °ô{ÉºÉä ãÉÉäBÉEiÉÉÆÉÉÊjÉBÉE |ÉÉÊµÉEªÉÉ àÉå £ÉÉMÉÉÒnÉ®ÉÒ BÉEÉä ÉÊxÉ¤ÉÈÉÊvÉiÉ BÉE®iÉä cé * +ÉiÉ&, xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEä <ºÉ =ããÉäJÉ BÉEä ºÉÉlÉ |ÉlÉàÉ ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ BÉEÉä +ÉÉÊiÉµÉEàÉhÉBÉEÉ®ÉÒ BÉEcÉ MÉªÉÉ lÉÉ ÉÊBÉE "ÉÊBÉEºÉÉÒ ÉÊ´ÉÉÊxÉªÉàÉ BÉEÉ <ºÉBÉEä ¤ÉVÉÉA ªÉc ãÉFªÉ cÉäxÉÉ SÉÉÉÊcA ÉÊVÉºÉä càÉxÉä 'iÉi|ÉÉÊiÉiÉiÉ' §É-]ÉSÉÉ® ªÉÉ <ºÉBÉEÉ +ÉÉ£ÉÉºÉ BÉEcÉ *

[66] A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ. ÉÊºÉ]ÉÒVÉxÉ MÉÉ<b, +É|ÉèãÉ, 2014 <http://www.fec.gov/pages/brochures/citizens.shtml>.

रकम ॐ 250 प्रति निर्वाचन से अधिक है, जब कुल रकम ॐ 10,000 से अधिक या इसके समान है तो व-र्ा के आरंभ और निर्वाचन के पूर्व बीस दिनों के बीच 48 घंटे रिपोर्ट दी जाए । निर्वाचन के पूर्व 20 दिनों के भीतर, 24 घंटे की रिपोर्ट अवश्य दी जाए जब कुल रकम ॐ 1000 से अधिक या समान है । निर्वाचन संबंधी संसूचनाएं भी प्रकटन सन्नियमों के अधीन हैं यदि संवितरण की लागत ॐ 10,000 से अधिक है ।[67]

2.25.20 प्रकटन सन्नियम भिन्न-भिन्न प्रवर्ग की राजनैतिक समितियों के लिए भिन्न-भिन्न है, जो यू. एस. निर्वाचनों में अतिमहत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं । निबंधन ऐसी किसी समिति या लोगों के संगम को निर्दि-ट करती हैं जो किसी कलैण्डर व-र्ा के दौरान ॐ 10,000 से अधिक शुद्ध अभिदाय प्राप्त करता है या शुद्ध व्यय करता है या राजनैतिक दल की कोई स्थानीय समिति जो एक व-र्ा में ॐ 5000 से अधिक कतिपय तरह का व्यय करती है या अभिदाय प्राप्त करती है । एफ.ई.सी.ए. की धारा 434 प्राधिकृत राजनैतिक दल समिति, अप्राधिकृत समिति, अभ्यर्थी के व्यक्तिगत अभिदाय, आदि जैसी विभिन्न ऐसी समितियों के लिए जिसे विभिन्न सन्नियमों के अधीन फाइल किया जाना अपेक्षित है, रिपोर्टिंग की अपेक्षा अधिकथित करती है ।

2.25.21 तथापि, जब एफ.ई.सी. के समक्ष रिपोर्ट फाइल किए जाते हैं तो उसमें निम्नलिखित ब्यौरे होने चाहिए :

(क) रिपोर्टिंग अवधि के आरंभ में हांथ में नकद रकम ।

(ख) रिपोर्टिंग अवधि में सभी प्राप्तियों की कुल रकम ।

(ग) ऐसे व्यक्ति की पहचान जो कलैंडर व-र्ा या चक्र में ॐ 200 से अधिक अभिदाय करता है या कोई लाभांश ब्याज या अन्य प्राप्ति उपलब्ध कराता है या कोई कम रकम,यदि रिपोर्टिंग समिति इस प्रकार चयन करती है, उनके अभिदाय की तारीख और रकम ।

(घ) अभिदाय या ऋण देने वाली राजनैतिक समिति या अन्य सहबद्ध समितियों की पहचान ।

(ङ) रिबेट, प्रतिदाय लाभांश, ब्याज, प्राप्तियों के अन्य प्ररुप, आदि जैसे कई अनय शी-र्ा ।

(च) समिति या अभ्यर्थी व्ययों, अंतरणों, पुनर्संदायों या उधारों आदि को पूरा

---

[67] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., ºÉÆªÉÖBÉDiÉ ®ÉVªÉÉå BÉEä ÉÊãÉA +ÉÉÊ£ÉnÉxÉ ÉÊ´ÉkÉ * <http://www.idea.int/politicalfinance/ country.cfm?id=231>.

करने के लिए व्ययों जैसे विनिर्दि-ट प्रवर्गों के सभी संवितरणों की कुल रकम ।[68]

2.25.22 सभी अभ्यर्थियों, दल समितियों और पी.ए.सी. से एफ.ई.सी. जो सार्वजनिक डाटाबेस बनाए रखता है, के समक्ष नियमित रिपोर्टें फाइल करने की अपेक्षा है ।[69] अभिदान वित्त रिपोर्टें एफ.ई.सी. के पास प्राप्ति के 48 घंटों के भीतर सार्वजनिक अभिलेख पर रखी जाती हैं ।[70] इसके अतिरिक्त, किसी निर्वाचन के अंतिम 20 दिनों के भीतर किसी प्राधिकृत दल द्वारा किसी अभ्यर्थी की ओर से प्राप्त ॐ 1000 से अधिक अभिदाय की किसी रकम को इसकी प्राप्ति के 48 घंटों के भीतर आयोग को अधिसूचित किया जाएगा ।[71]

शास्तियां

2.25.23 एफ.ई.सी.ए. धारा 434 और धारा 437घ और ज में अपनी शक्ति (प्रवर्तन सहित) काफी विस्तार से रुपायित है, के अधीन संपरीक्षा करने और रिपोर्ट फाइल करने की किसी राजनैतिक समिति के अन्वे-ाण की शक्ति रखता है ।

2.25.24 एफ.ई.सी.ए. के उपबंधों के अननुपालन की घटनाएं एफ.ई.सी. प्रवर्तन मामला या पुनर्विलोकन के अधीन मामला ("एम.यू.आर.ङ्) पैदा कर सकती हैं । शिकायत परीक्षा और विधिक प्रशासन का कार्यालय तथा जनरल काउंसेल के कार्यालय का प्रवर्तन प्रभाग प्रायः अधिनियम में विस्तार से दिए गए प्रक्रियाओं के आधार पर एफ.ई.सी. के पारंपरिक प्रवर्तन कार्यक्रम के माध्यम से इन एम.यू.आर. पर विचार करते हैं । कुछ कम जटिल मामलों में, अभ्यर्थी या राजनैतिक समितियों को भी समझौते के माध्यम से शीघ्र समाधान के लिए एफ.ई.सी. के ए.डी.आर. कार्यक्रम में भाग लेने की अनुज्ञा दी जा सकती है । इसके अतिरिक्त एफ.ई.सी. रिपोर्टें फाइल करने की असफलता या विलंब या ऐसी प्रकृति के कोई अन्य अतिक्रमण एफ.ई.सी.ए. के प्रशासनिक जुर्माना कार्यक्रम के अधीन हैं ।[72]

(त्ध) आस्ट्रेलिया

व्यय

---

[68] vÉÉ®É 304,A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ.A. (2 ªÉÚ.AºÉ.ºÉÉÒ. 434)

[69] A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ., +ÉÉÊ£ÉnÉxÉ ÉÊ´ÉkÉ ÉÊ®{ÉÉä]ç +ÉÉè® +ÉÉÆBÉEbä <http://www.fec.gov/disclosure.shtml>.

[70] 2 ªÉÚ.AºÉ.ºÉÉÒ., 438(BÉE)(4), A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ. VÉÉxÉBÉEÉ®ÉÒ º´ÉiÉÆjÉiÉÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ <http://www.fec.gov/ press/foia.shtml>.

[71] A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ., +É£ªÉIÉÉÔ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ <http://www.fec.gov/rad/candidates/FECReportsAnalysisDivision-CandidateCommittees.shtml>.

[72] A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ. A{ÉE.´ÉÉ<Ç. 2014-2019 ®hÉxÉÉÒÉÊiÉ ªÉÉäVÉxÉÉ <http://www.fec.gov/pages/strategic_plan/FECStrategicPlan2014-2019.pdf>.

2.26.1 राजनैतिक दलों या अभ्यर्थियों के व्यय पर कोई सीमा नहीं है ।[73]

अभिदाय

2.26.2 अभिदाय की कोई सीमा नहीं है और ऐसी कोई सीमा नहीं है कि दाता कितना अभिदाय करे या कोई दल कितना उगाहे । इसके अतिरिक्त, विदेशियों, व्यापार संघों या सरकारी ठेकेदारों के चंदों पर कोई रोक नहीं है ।[74]

2.26.3 कामनवेल्थ निर्वाचक अधिनियम, 1918 की धारा 306 आरंभ में प्रकटन से अधिक भेंट प्राप्त करने हेतु किसी राजनैतिक दल या अभ्यर्थी या उनके प्रतिनिधि को अवैध बनाती है जब तक दाता या भेंट देने वाले व्यक्ति का नाम और पता आदाता को उपलब्ध नहीं कराया जाता। इस प्रकार ऐसे मामलों में अनाम चंदे वर्जित हैं ।

2.26.4 अंततः, धारा 327(2) दाता के ऐसे दान कार्य का प्रत्याख्यान करने, किसी व्यापार संघ/क्लब/अन्य निकाय की सदस्यता प्राप्त करने, उन्हें भयभीत करने या प्रपीड़ित करने या उन्हें अन्य हानि के अधीन करके विपक्षी पक्षकार के व्यक्ति द्वारा दाता के विभेद का प्रति-ोध करती है और अपराधीकृत करती है।

प्रकटन

2.26.5 दल और अभ्यर्थी दोनों से अपने व्यय सार्वजनिक रूप से प्रकट करने की अपेक्षा है ; और दाता और दल दोनों को इस समय ए.यू.डी. 12,8000 पर, ''आरंभतः प्रकटनङ्ग के समय अभिदायों को प्रकट करना है ।[75] प्रासंगिकतः, कामनवेल्थ निर्वाचक संशोधन (राजनैतिक चंदा और अन्य उपाय) विधेयक, 2010 जो अब व्यपगत हो गया है, में आरंभ में प्रकटन को कम करके ए.यू.डी. 1000 करने और ए.यू.डी. 50 से नीचे अनाम चंदे का अनुज्ञा देने का उपबंध था जब वे सामान्य लोक क्रियाकलाप या प्राइवेट आयोजनों पर प्राप्त हुए हों ।[76]

2.26.6 व्यक्तिगत अभ्यर्थियों द्वारा निर्वाचक आयोग को फाइल की गई विवरणियों में निम्नलिखित सम्मिलित होना चाहिए :

(क) प्राप्त चंदों की कुल रकम ;

---

[73] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A. +ÉÉº]ÅäÉÊãÉªÉÉ BÉEÉ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE ÉÊ¤ÉxÉÉ +ÉÉÆBÉE½É <http://www.idea.int/politicalfinance/ country.cfm?id=15>.

[74] ´ÉcÉÒ

[75] +ÉÉº]ÅäÉÊãÉªÉxÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉªÉÉäMÉ, +ÉÉ®Æ£ÉiÉ& |ÉBÉE]xÉ <http://www.aec.gov.au/Parties_and_ Representatives/public_funding/threshold.htm>.

[76] BÉEÉàÉxÉ´ÉäãlÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ (®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE SÉÆnÉ +ÉÉè® +ÉxªÉ ={ÉÉªÉ) ÉÊ´ÉvÉäªÉBÉE, 2010 <http://www.comlaw. gov.au/Details/C2010B00247>.

(ख) दाताओं की कुल संख्या ;

(ग) आरंभतः प्रकटन से अधिक प्राप्त सभी व्यक्तिगत चंदे ;

(घ) आरंभतः प्रकटन से अधिक चंदों के लिए ब्यौरे (प्राप्ति की तारीख, रकम, तथा दाता का नाम और पता) ; और

(ङ) आदेश के जारी होने और मतदान के दिन के बीच उपगत निर्वाचक व्यय, प्रारंभिक विज्ञापन, मुद्रण और प्रत्यक्ष डाक लागत ।[77] व-र्ा 2006-07 से आरंभतः प्रकटन से अधिक तृतीय पक्षकार व्यय को भी वार्-िक विवरणी में फाइल किया जाना अपेक्षित है ।[78]

2.26.7 राजनैतिक दलों को निम्नलिखित सहित आयोग के समक्ष वार्-िक विवरणी फाइल करनी चाहिए :

(क) अपनी प्राप्तियों का कुल मूल्य ;

(ख) आरंभतः प्रकटन से अधिक चंदों के दाताओं के नाम और पते सहित चंदों के ब्यौरे ;

(ग) संदायों का कुल मूल्य ; और

(घ) उस विशि-ट व-र्ा की 30 जून को ऋण की कुल रकम ।[79]

2.26.8 इसके अतिरिक्त, कामनवेल्थ निर्वाचक अधिनियम, 1918 की धारा 304, 305क और 305ख द्वारा सभी प्रकार के सामान चंदों का प्रकटन मतदान की तारीख से 15 सप्ताह के भीतर दाताओं और अभ्यर्थियों के अभिकर्ताओं द्वारा और दलों द्वारा वित्तीय व-र्ा के पश्चात् 20 सप्ताह के भीतर आस्ट्रेलियन निर्वाचक आयोग को किया जाना चाहिए । इसमें भेंट का कुल मूल्य और सुसंगत ब्यौरा सम्मिलित है, यदि मूल्य आरंभतः प्रकटन से अधिक है ।

2.26.9 रोचकतः धारा 311 उपबंध करती है कि कामनवेल्थ विभागों को भी निम्नलिखित को संदत्त रकमों के पूरे विशि-टयों और ब्यौरों के साथ विवरण प्रस्तुत करने चाहिए -

(क) विज्ञापन अभिकरण ;

---

[77] BÉEÉàÉxÉ´ÉäãlÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1918, vÉÉ®É 303 - 309, 313-314, 314BÉEBÉEBÉE-314BÉERMÉ.

[78] +ÉÉº]ÅäÉÊãÉªÉxÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, ÉÊ´ÉkÉÉÒªÉ |ÉBÉE]xÉ ÉÊ´ÉcÆMÉÉ´ÉãÉÉäBÉExÉ < http://www.aec.gov.au/ Parties_and_Representatives/financial_disclosure/Overview.htm>.

[79] ´ÉcÉÒ

(ख) बाजार अनुसंधान संगठन ;

(ग) मतदान संगठन ;

(घ) प्रत्यक्ष डाक संगठन ; और

(ङ) मीडिया विज्ञापन संगठन ; और अन्य

2.26.10 इस प्रकार यह समापन करते हुए कि सहयोजित एकक, राजनैतिक दलों के दाता और स्त्रृतीय पक्षकार- जो राजनैतिक व्यय उपगत करते हैं पर भी वार्-िक प्रकटन बाध्यता है ; जबकि अभ्यर्थियों से निर्वाचन विवरणी फाइल करने की अपेक्षा है ।[80]

2.26.11 चंदों के प्रकटन से आगे व्यय के प्रकटन के बारे में, धारा 309 यह उपबंध करती है कि अभ्यर्थी का अभिकर्ता मतदान की तारीख से 15 सप्ताह के भीतर अभ्यर्थी द्वारा या उसके प्राधिकार से उपगत निर्वाचन के संबंध में सभी निर्वाचक व्ययों के ब्यौरे प्रस्तुत करेगा ।

2.26.12 लोक निरीक्षण के संबंध में, धारा 320 यह उपबंध करती है कि (चंदा और व्यय दोनों की) निर्वाचन प्रकटन विवरणियों को मतदान की तारीख के पश्चात् 24 सप्ताह की समाप्ति पर लोक निरीक्षण के लिए और बेवसाइट पर उपलब्ध कराया जाएगा ।[81] इसी प्रकार, वार्-िक प्रकटन विवरणियों को विवरणी प्रस्तुत किए जाने के पश्चात् कलैंडर व-र्ा की फरवरी के प्रथम कार्यदिवस तक लोक निरीक्षण के लिए उपबंध कराया जाता है ।

शास्तियां

2.26.13 अधिनियम की धारा 315 अपराधों के बारे में है और उपधारा (1) यह उपबंध करती है कि अधिनियम के भाग 10 के प्रभाग 4, 5 या 5क के अधीन ऐसा करने के लिए अपेक्षित व्यक्ति द्वारा विवरणी फाइल करने की असफलता का परिणाम ऐसे दो-ी व्यक्ति द्वारा - दल के अभिकर्ता की दशा में 500 ए.यू.डी. ; या अन्य दशाओं में 1000 ए.यू.डी. का संदेय जुर्माना होगा । इसी प्रकार, धारा 315(2) अपूर्ण विवरणी प्रस्तुत करने या तीन व-र्ा के (धारा 317 के अधीन) अभिलेख प्रतिधारित करने की असफलता को 1000 ए.यू.डी. तक जुर्माने द्वारा दंडित करती है । दोनों उपधाराओं में, अपराध कठोर दायित्व अपराध है ।

2.26.14 धारा 315(3)-(4) दल के "अभिकर्ता की जानकारी में होते हुएङ्ग दावा या

---

[80] +ÉÉº]ÅäÉÊãÉªÉxÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉªÉÉäMÉ, ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå BÉEä ÉÊãÉA ÉÊ´ÉkÉÉÒªÉ|ÉBÉE]xÉ MÉÉ<b 2013-2014 ÉÊ´ÉkÉ ´É-ÉÇ <http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/guides/politicalparties/files/political-parties-2013-14.pdf>.

[81] A.<Ç.ºÉÉÒ., ÉÊ´ÉkÉÉÒªÉ |ÉBÉE]xÉ ÉÊ´ÉcÆMÉÉ´ÉãÉÉäBÉExÉ, {ÉÚ´ÉÉäBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 78.

विवरणी में मिथ्या या भ्रामक सूचना प्रस्तुत करने के लिए राजनैतिक दल के ऐसे अभिकर्ता द्वारा संदेय 10,000 ए.यू.डी. तक जुर्माने से ; और किसी अन्य व्यक्ति द्वारा संदेय 5000 ए.यू.डी. से,यदि अपराध उनके द्वारा किया गया है, दंडनीय करती है ।

2.26.15 इसी प्रकार, धारा 316 प्रकटन बाध्यताओं के अनुपालन में आयोग की अन्वे-ाण की शक्तियों और ऐसे दस्तावेजों के पेश करने के लिए जिनका कानूनी रूप से पालन किया जाना है, नोटिस जारी करने की परिणामी शक्ति के बारे में है । उपधारा (2घ) आस्ट्रेलियन निर्वाचन आयोग को रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दल या अभ्यर्थी को 25000 ए.यूडी. या अधिक के भेंट या संपत्ति के व्ययन का अन्वे-ाण करने के लिए आज्ञापक बनाता है । इसके अतिरिक्त, धारा अनुपालन अन्वे-ाण के दौरान मिथ्या या भ्रामक जानकारी देने के लिए 1000 ए.यू.डी. तक का जुर्माना या/और छह मास तक कारावास का उपबंध करती है ।[82]

2.26.16 अन्वे-ाण के समापन पर, आयोग कामनवेल्थ लोक अभियोजन निदेशक को साक्ष्य और अपनी राय निर्दि-ट करने के लिए सशक्त है, यदि वह यह समझता है कि विशि-ट दल ने अधिनियम के भाग 20 के अपने अननुपालन में अयुक्तियुक्ततः कार्य किया ।

(ध) जापान

व्यय

2.26.17 लोक पद निर्वाचन अधिनियम, 1950 का अनुच्छेद 127 और 194 (इसमें इसके पश्चात्, ''पी.ओ.ई.ए.ङ्) निर्वाचनों के प्रकार और विधान क्षेत्र में मतदाताओं की संख्या के आधार पर अभ्यर्थियों के निर्वाचन व्ययों को सीमित करता है । उदाहरणार्थ, प्रतिनिधि सभा के निर्वाचनों में, अभ्यर्थी 15 येन ज्र विधान क्षेत्र में रजिस्ट्रीकृत मतदाताओं की संख्या +19.1 मिलियन येन खर्च कर सकता है । पी.ओ.ई.ए. का उद्देश्य द्वार-द्वार अभियान करने के प्रति-ोध के माध्यम से प्राप्त अभियान में असमानता का उन्मूलन सुनिश्चित करने के लिए अभियान व्ययों पर अधिकतम सीमा लगाने, इंटरनेट प्रयोग को निर्बंधित करने ; (प्रिंट और इलेक्ट्रानिक) विज्ञापन और इश्तहार और पोस्ट का आकार और संख्या को विनियमित करने ; निर्वाचनों के किस्म के आधार पर 12-17 दिनों के बीच अभियान अवधि को कम करना है ।[83]

---

[82] A.<Ç.ºÉÉÒ., ÉÊ´ÉkÉÉÒªÉ |ÉBÉE]xÉ MÉÉ<b, {ÉÚ´ÉÉäBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 80.

[83] àÉèBÉDªÉÚ ÉÊ´ÉãºÉxÉ, <Ç-ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ :]É<àÉ {ÉEÉ® VÉÉ{ÉÉxÉ]Ú<à¥ÉäºÉ +ÉÉxÉãÉÉ<xÉ BÉEé{ÉäÉËxÉMÉ, 2011]äBÉE, AãÉ.+ÉÉ®. 4.9 ; VÉÉ{ÉÉxÉ BÉEÉÒ ºÉ®BÉEàÉÉ® ; VÉÉ{ÉÉxÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE

2.26.18 तथापि, राजनैतिक दलों द्वारा व्यय को सीमित करने के लिए पी.एफ.सी.ए. में ऐसा कोई अनुच्छेद प्रतीत नहीं होता ।[84]

अभिदाय

2.26.19 पी.एफ.सी.ए. का अनुच्छेद 22.5 दलों या अभ्यर्थियों के विदेशी हितबद्ध व्यक्तियों द्वारा चंदों का प्रति-ोध करता है । इसके अतिरिक्त, अनुच्छेद 22.6 राजनैतिक दलों को निर्वाचनों या अन्य राजनैतिक क्रियाकलापों के संबंध में अनाम चंदों का प्रति-ोध करता है । तथापि, यह प्रति-ोध गलियों या संग्रहण केंद्रों को लागू नहीं होता यदि चंदा रकम 1000 येन के अधीन है । व्यक्तिगत अभ्यर्थी को अनाम चंदों पर पूर्ण रोक है ।[85]

2.26.20 कारपोरेट चंदा राजनैतिक निधि नियंत्रण अधिनियम, 1948 (इसमें इसके पश्चात् ''पी.एफ.सी.ए.ङ्) के अनुच्छेद 21.3 के अधीन व्यक्तिगत अभ्यर्थियों को प्रति-ोध करता है यद्यपि यह रोक ऐसे निधि उगाहने वालों को लागू नहीं होता जहां अभ्यर्थी प्रति सीट प्रति टिकट 1.5 मिलियन येन प्रभार लगा सकते हैं ।

2.26.21 राजनैतिक दलों की दशा में, कारपोरेट (और श्रमिक संघ और अन्य संगठनों के) चंदे पी.एफ.सी.ए. के अनुच्छेद 21.3 और अनुच्छेद 22.4 के अधीन 7.5 मिलियन से 30 मिलियन येन तक सीमित है और ऐसे कारपोरेशनों द्वारा नहीं किया जा सकता जिन्हें पिछले व-ों में घाटा हुआ है । इसके अतिरिक्त, पूंजी रकम, संघ सदस्यों की संख्या और अन्य कारकों के आधार पर संगठनों पर विनिर्दि-ट अधिकतम सीमाएं विहित हैं ।[86] सरकारी संविदा या आंशिक सरकारी स्वामित्व वाले कारपोरेट दलों (या अभ्यर्थियों) को धन चंदे में नहीं दे सकते ।

2.26.22 व्यक्ति पी.एफ.सी.ए. के अनुच्छेद 21.3 के अधीन राजनैतिक दलों/संगठनों को 20 मिलियन येन प्रति व-र्ा और अनुच्छेद 22 के अधीन ''राजनैतिक दलों या राजनैतिक संगठनों से भिन्न व्यक्तियोंङ्क को 1.5 मिलियन येन प्रति व-र्ा चंदा दे सकते हैं ।[87]

प्रकटन

2.26.23 पी.एफ.सी.ए. का अनुच्छेद 12 राजनैतिक दलों से अपनी आंतरिक

ÉÊ´ÉÉÊvÉªÉÉÆ, BÉEÉäãÉÆÉÉÊ¤ÉªÉÉ ÉÊ´É¶´ÉÉÊ´ÉtÉÉãÉªÉ <http://afe.easia.columbia. edu/at/jp_elect/govjel01.html>.

[84] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., VÉÉ{ÉÉxÉ BÉEÉ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉkÉ +ÉÉÆBÉE½É <http://www.idea.int/politicalfinance/ country.cfm?id=114>.

[85] -´ÉcÉÒ-

[86] -´ÉcÉÒ-

[87] -´ÉcÉÒ-

संपरीक्षा के साथ वार्-िकतः अपनी आय और व्यय का प्रकटन करने और अपनी रिपोर्ट सामान्य क्रियाकलाप मंत्री या निर्वाचन नियंत्रण अयोग को प्रस्तुत करने की अपेक्षा करता है । ये रिपोर्टें (निःशुल्क) तीन व-र्ों के लिए सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उपलब्ध रहती हैं और आनलाइन अपलोड की जाती हैं ।

2.26.24 अभ्यर्थियों के अभियान वित्तों की आंतरिक संपरीक्षा भी की जाती है । अनुच्छेद 189 और 192 ऐसे अभ्यर्थियों के प्रकटन बाध्यताओं के बारे में है जिसके अभियान लेखाकारों को राजस्व अभिलेख और व्यय रिपोर्ट बनाए रखना चाहिए और स्थानीय निर्वाचन प्रबंध परि-ाद (''एल.ई.एम.सी.ङ्) को उन्हें प्रस्तुत करना चाहिए । इन रिपोर्टों के संक्षिप्तांश को एल.ई.एम.सी. के बेवसाइट पर सार्वजनिक किया जाता है और सार्वजनिक निरीक्षण के लिए तीन व-र्ों तक बनाए रखना अनुज्ञात किया जाना चाहिए ।[88]

2.26.25 पी.एफ.सी.ए. का अनुच्छेद 12 इसके अतिरिक्त उपबंध करता है कि दाताओं की पहचान प्रकट की जानी चाहिए यदि वे 50,000 येन से अधिक अभिदाय करते हैं ।

शास्तियां

2.26.26 यदि किसी अभ्यर्थी को अनुबंधित अभियान व्ययों से अधिक व्यय करने वाला पाया जाता है तो उनके निर्वाचनों को अकृत किया जाएगा । इसके अतिरिक्त पी.एफ.सी.ए. के अधीन, अधिनियम के अतिक्रमण में वित्तीय रिपोर्टें फाइल करने का परिणाम तीन व-र्ा तक के कारावास की शास्ति या 500,000 येन तक का जुर्माना होगा। अनुच्छेद 31 आंतरिक क्रियाकलाप और संसूचना मंत्री या निर्वाचक आयोग को ऐसे व्यक्ति को जिसने इसके स्प-ट करने हेतु अभावग्रस्त या अपूर्ण रिपोर्ट फाइल की है और संशोधित रिपोर्ट फाइल करने का आदेश देने की शक्ति प्रदान करता है । पी.एफ. सी.ए. का अनुच्छेद 22 और 28 समपहरण के विकल्प का भी उपबंध करता है ।

2.26.27 प्रतिकूलतः, मतदाता को रिश्वत देने, निर्वाचनों को अस्त-व्यस्त करने, द्वार-द्वार प्रचार करने जैसे अभ्यर्थी और उनके अभियान लेखापालों/सामान्य प्रबंधकों/नातेदारों/सचिवों द्वारा पी.ओ.ई.ए. के अधीन अतिक्रमणों और ऐसे अन्य अतिक्रमणों का पुलिस द्वारा अन्वे-ाण किया जाएगा और यदि आवश्यक हुआ तो दांडिक अपराधों की तरह अभियोजन चलाया जाएगा । निर्वाचन अपराध किए हुए पाए गए अभ्यर्थी को भवि-य में निर्वाचनों में मतदान देने या निर्वाचनों में खड़े होने के लिए निरर्हित पाए जाने के साथ-साथ पी.ओ.ई.ए. के अनुच्छेद 251-252 के अधीन निरर्हित किए जाते हैं । इसके अतिरिक्त स्र्चिरागगुल- अवधि के दौरान अनधिकृत अभियान क्रियाकलापों में लगे पाए

[88] -´ÉcÉÒ-

गए अभ्यर्थी दो व-र्ा के कारावास और 50,000 येन तक के जुर्माने के अधीन हैं ।[89]

(ध्) फिलीपीन्स

व्यय

2.26.28 1985 का फिलीपीन्स सर्वसंग्रह निर्वाचन संहिता दलों और अभ्यर्थियों के व्ययों को विनियमित करती है । संहिता की धारा 1 प्रत्येक विधान क्षेत्र जहां दल किसी अभ्यर्थी को खड़ा करता है, में प्रति मतदाता 5 पेसो राजनैतिक दलों के लिए अधिकतम सीमा विहित करता है । इसके अतिरिक्त, रा-ट्रपतीय और उपरा-ट्रपतीय अभ्यर्थियों के लिए प्रति रजिस्ट्रीकृत मतदाता 10 पेसो ; और स्वतंत्र अभ्यर्थी के लिए प्रति मतदाता अतिरिक्त 5 पेसो के साथ अन्य अभ्यर्थियों के लिए सीमा 3 पेसो खर्च करने के साथ अभ्यर्थी व्यय को भी सीमित किया है ।[90]

अभिदाय

2.26.29 राजनैतिक दल या अभ्यर्थी निगमों ; विदेशी हितबद्ध व्यक्तियों ; अनाम दाताओं और अन्य वित्तीय संस्थाओं, राज्य की सहायता प्राप्त करने वाले शैक्षिक संस्थाओं और सिविल सेवा/सशस्त्र बल के कर्मचारियों/पदधारियों से चंदे स्वीकार नहीं कर सकते ।[91]

प्रकटन

2.26.30 मनीला संकल्प की धारा 15 और सर्वसंग्रह संहिता की धारा 106-107 अभ्यर्थियों या राजनैतिक दलों के को-ाध्यक्षों से प्राप्त अभिदायों की रकम ; प्राप्ति की तारीख, दाताओं के नाम और पते और उनके व्ययों और बाध्यताओं के अभिलेख के ब्यौरे उपवर्णित करने वाला कथन प्रस्तुत करने की अपेक्षा है । अभिदायों के अभिलेख तीन व-र्ा तक रखा जाए जिसके न हो सकने पर यह विधि के उपबंधों के अतिक्रमण का प्रथमदृ-टया साक्ष्य माना जाएगा । दाताओं की पहचान संहिता की धारा 109 द्वारा सूचित किए जाने की अपेक्षा है ।

---

[89] ÉÊ´ÉãºÉxÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 83.

[90] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., ÉÊ{ÉEãÉÉÒ{ÉÉÒxºÉ BÉEÉ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉkÉÉÒªÉ +ÉÉÆBÉE½É <http://www.idea.int/politicalfinance/country.cfm?id=177> ºÉä ; ÉÊ{ÉEãÉÉÒ{ÉÉÒxºÉ MÉhÉ®ÉVªÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ +ÉxÉÖSUän 13, vÉÉ®É 7 àÉxÉÉÒãÉÉ ºÉÆBÉEã{É ºÉÆ. 9087 +ÉÉè® +ÉxÉÖSUän 13 ÉÊ®{ÉÉÎ¤ãÉBÉE +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ ºÉÆ. 7166.

[91] vÉÉ®É 14 àÉxÉÉÒãÉÉ ºÉÆBÉEã{É ; vÉÉ®É 94(BÉE), ´ÉÉ]ºÉ {ÉÉà¤ÉÉÆºÉÉ ÉÊ¤ÉãÉÉÆMÉ 881 BÉEÉÒ vÉÉ®É 94(BÉE), 95, 96 ÉÊ{ÉEãÉÉÒ{ÉÉÒxºÉ ºÉ´ÉÇºÉÆOÉc ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ºÉÆÉÉÊciÉÉ, 1985 ; ÉÊ{ÉEãÉÉÒ{ÉÉÒxºÉ BÉEÉ®{ÉÉä®ä¶ÉxÉ ºÉÆÉÉÊciÉÉ +ÉxÉÖSUä 36.9.

शास्तियां[92]

2.26.31 1985 की सर्वसंग्रह संहिता की धारा 57.3 के अधीन निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या अन्य अभ्यर्थी या मतदाता के लिखित अभ्यावेदन के आधार पर अभ्यर्थियों की वित्तीय रिपोर्टों की जांच करने और सम्यक नोटिस जारी करने और सुनवाई करने के लिए सशक्त है । निर्वाचन चंदों और व्ययों के संबंध में लिखित विवरण या रिपोर्टें फाइल करने की असफलता को मनीला संकल्प की धारा 17 के अधीन 1000 पेसो से 30,000 पेसों के संदेय जुर्माने के साथ प्रशासनिक अपराध वर्गीकृत किया गया है । 30 दिनों के भीतर जुर्माना देने की असफलता पर **कोमेलेक** अपराधी की संपत्तियों के विरुद्ध नि-पादन की रिट जारी कर सकेगा । धारा के अधीन पश्चातवर्ती अपराधों के परिणामस्वरूप पदधारण करने के संभाव्य शाश्वत निरर्हता के साथ 2000 पेसों से 60,000 पेसो तक आयोग द्वारा जुर्माना उद्ग्रहणीय होगा ।

2.26.32 1985 की सर्वसंग्रह संहिता की धारा 111 यह अनुबंध करती है कि "किसी लोक पद पर निर्वाचित व्यक्ति तब तक अपने पद का कर्तव्य ग्रहण नहीं करेगा जब तक वह इसमें अपेक्षित अभिदायों और व्ययों का विवरण फाइल नहीं कर देता ।ङ्ग धारा 264 संहिता के अधीन निर्वाचक अपराध के दो-ी व्यक्ति को लोक पद से निरर्हता और मत देने के अधिकार से वंचन के साथ एक से छह व-र्ा के बीच कारावास से दंडादि-ट करती है । संहिता के अधीन दो-ी राजनैतिक दलों को संबद्ध दल के कर्मचारियों के विरुद्ध आपराधिक कार्रवाई संस्थित किए जाने के साथ-साथ न्यूनतम 10,000 पेसो का जुर्माना अदा करना होगा ।

2.26.23 अब तक, रिपोर्ट में भारत और विश्व के अन्य भागों की विधि की परीक्षा की गई । यह हमें भारत की विधियों की खामियों को बेहतर समझ दिलाता है कि उन्हें कैसे सुधारा जा सके । अगला भाग इस बारे में है ।

(ङ) विधि खामी और निर्वाचन खर्च का कम रिपोर्ट किया जाना

(त) वर्तमान निर्वाचन वित्त पो-ाण की वास्तविकता की समझ

2.27.1 यद्यपि अभ्यर्थियों के निर्वाचन व्यय को सीमित करने और कंपनियों द्वारा राजनैतिक दलों के अभिदायों के प्रकटन को शासित करने के विधिक उपबंध है, फिर भी या तो विधि की खामी या अनुचित प्रवर्तन के कारण इसका उचित विनियमन नहीं किया जाता है ।

2.27.2 यह निर्वाचक सुधारों पर एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. के 2001 के परामर्श पत्र से

---

[92] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., ÉÊ{ÉEãÉÉÒ{ÉÉÒxºÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 90.

स्प-ट है जो यह अनुमान लगाता है कि अभ्यर्थियों द्वारा वास्तविक अभियान व्यय ''उक्त सीमाओं के लगभग बीस से तीस गुना तक है ।ङ्[93] वस्तुतः, व्यय और अभिदाय विनियमन से संबंधित मुख्य चिंताओं में से एक यह है कि अभ्यर्थी व्यय की अवर सीमा प्रकटतः काले धन नकद अभिदायों की मांग बढ़ाता है और अभियान व्यय को भूमिगत करने को प्रोत्साहित करता है, जिसके कारण दल निधि और व्यय के अपने वास्तविक स्रोत को छिपाते हैं ।[94]

2.27.3 तथापि, रोचकतः डेमोक्रेटिक सुधार संगम (इसमें इसके पश्चात् ''ए.डी.आर.ङ्) ने 2009 लोक सभा के अपने निर्वाचन व्यय विश्ले-ाण में यह पाया कि औसतन, सांसदों ने कुल व्यय सीमा के 59% के निर्वाचन व्यय को घो-ित किया ।[95] (कुल 8028 अभ्यर्थियों में से) 6753 अभ्यर्थी जिसके व्ययों के संक्षिप्त विवरण उपलब्ध हैं, केवल चार अभ्यर्थियों ने अधिकतम सीमा पार की थी और केवल 30 ने व्यय सीमा के 90% तक खर्च किया था ।[96] दूसरी ओर, 1066 अभ्यर्थियों ने 20,000 रु. से कम निर्वाचन व्यय घो-ित किया और 197 ने 10,000 रु. से कम व्यय घो-ित किया ।[97] सूचित किए गए और अनुमानित अभ्यर्थी व्यय के बीच विद्रूपण, (2014 की वृद्धि से) और अधिक व्यय सीमाओं की वृद्धि करना निश्चित ही सही उत्तर उपलब्ध नहीं कराएगा।

2.27.4 इसके अतिरिक्त, राजनैतिक दलों के निधिकरण के स्रोतों पर अपने विश्ले-ाण में ए.डी.आर. ने यह पाया कि 75% से अधिक दलों के स्रोत अज्ञात हैं जबकि 20,000 रु. से अधिक चंदा दलों के निधिकरण का 9% ही बनता है ।[98]

निधिकरण का स्रोत	**आय का स्रोत**

[93] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ., ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ BÉEä {ÉÖxÉÉÌ´ÉãÉÉäBÉExÉ {É® {É®ÉàÉ¶ÉÇ {ÉjÉ, |ÉÉÊµÉEªÉÉ +ÉÉè® ºÉÖvÉÉ® ÉÊ´ÉBÉEã{É VÉxÉ´É®ÉÒ, 2001 <http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v2b1-9.htm> {Éè®É 14.1 {É® (AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. {É®ÉàÉ¶ÉÇ {ÉjÉ).

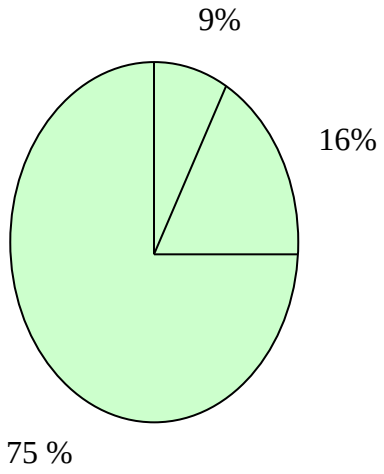
[94] ´ÉcÉÒ, {Éè®É 14 ; AàÉ.´ÉÉÒ. ®ÉVÉÉÒ´É MÉÉèbÉ +ÉÉè® <Ç. gÉÉÒvÉ®xÉ, ºÉÖvÉÉ® £ÉÉ®iÉ BÉEä nãÉ BÉEÉ ÉÊxÉÉÊvÉBÉE®hÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BªÉªÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉªÉÉÆ, 11(2) ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ VÉxÉÇãÉ 226, 232-235 (2012).

[95] A.bÉÒ.+ÉÉ®. ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ, 2009 BÉEä nÉè®É 50± ºÉä BÉEàÉ BÉEÉ ºÉÉÆºÉnÂ 129 (30±) PÉÉäÉÊ-ÉiÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BªÉªÉ <http://www. adrindia.org/content/129-30-mps-declared-election-expenses-less-50-during-loksabha- 2009>.

[96] A.bÉÒ.+ÉÉ®. ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ, 2009, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BªÉªÉ ÉÊ´É¶ãÉä-ÉhÉ : ÉÊ®{ÉÉä]Ç <http://adrindia.org/ sites/default/files/ls09_electionexpense.pdf>

[97] -´ÉcÉÒ-

[98] A.bÉÒ.+ÉÉ®. ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉè® ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE ºÉÖvÉÉ®, <http://adrindia.org/sites/default/files/ Electoral,%20Political%20Reforms%20and%20ADR. pdf >.



- ज्ञात स्रोत (20000 से अधिक चंदा)
- अन्य ज्ञात आय
- अज्ञात आय स्रोत

435.85 करोड रु. :

20000 रु. से अधिक चंदे से आय का ज्ञात स्रोत

785.60 करोड़ रु. :

आय का अन्य स्रोत

3674.50 करोड़ रु. :

आय का अज्ञात स्रोत

2.27.5 स्थिति का अवगाहन करने और उससे निपटने के लिए, 1 अक्तूबर, 2014 से प्रभावी ई.सी.आई. के पारदर्शी मार्गदर्शक सिद्धांतों में यह उल्लेख है कि आयकर अधिनियम की धारा 80 जी.जी.बी. और 80 जी.जी.सी. के अधीन किसी व्यक्ति या कंपनी द्वारा राजनैतिक दलों के नकद अभिदायों के लिए कोई आयकर कटौती अनुज्ञेय नहीं है और सभी नकद चंदों को लेखा बही में सम्यक् रूप से हिसाब में लिया जाना चाहिए । इसके अतिरिक्त, दलों को विशे-ाकर सार्वजनिक रैलियों के दौरान चंदों (छोटी रकम और हुंडी/टोकरी संग्रहणों के सिवाय) के लिए सभी दाताओं के नाम और पते लिखकर रखना अनुबंधित है ।[99]

2.27.6 अतः, स्प-टतः निर्वाचन व्यय को कम बताने और राजनैतिक अभिदाय की अपारदर्शिता है । स्प-टीकरण के इस भाग में विधि की खामी, काले धन के प्रयोग और घटिया प्रवर्तन का उल्लेख किया गया है । अतः, अब हम आगे बढ़ते हैं ।

(त्त) विधि खामी

2.27.7 निर्वाचन व्यय, अभिदाय और प्रकटन से संबंधित विधियों में विभिन्न

[99] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. : {ÉÉ®nÉÌ¶ÉiÉÉ àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ +ÉÉè® º{É-]ÉÒBÉE®hÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 3 +ÉÉè® {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 40.

खामियां हैं । पहला और सर्वाधिक महत्वपूर्ण, निर्वाचन और अन्य संबंधित विधियां (संशोधन) अधिनियम, 2003 के बावजूद आर.पी.ए. की धारा 77 के अधीन विनियम का वि-ाय व्यि-टिक ''अभ्यर्थीङ्ग को समावि-ट करता है न कि राजनैतिक दलों को । यह नामांकन और घो-ाणा की तारीख के बीच ''प्रत्येक अभ्यर्थीङ्ग (या उसके निर्वाचक अभिकर्ता) से व्यय जो उसके द्वारा उपगत किया गया है या प्राधिकृत है का पृथक लेखा रखने की अपेक्षा करने वाले उपबंध से स्प-ट है । परिणामतः, राजनैतिक दल और अभ्यर्थी समर्थक, जब तक किसी विनिर्दि-ट अभ्यर्थी का पक्ष न लिया गया हो, दल के कार्यक्रम का प्रचार करने में असीमित व्यय करने के लिए अनुज्ञात है ।[100]

2.27.8 धारा 77(1) के शब्दों की विवक्षा सामान्य संप्रेक्षण पुस्तिका के व्यय आबंटन पर ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांत से स्प-ट है । ई.सी.आई. ने राजनैतिक दलों द्वारा प्रकाशित विज्ञापनों को निम्नलिखित तीन प्रवर्गों में प्रवर्गीकृत किया है :

(त) दल और इसके अभ्यर्थियों के लिए किंतु किसी विशि-ट अभ्यर्थी या किसी विशि-ट वर्ग/समूह के अभ्यर्थी के किसी प्रतिनिर्देश के बिना समर्थन मांगने के लिए सामान्य दल प्रचार पर व्यय ;

(त्त) किसी विशि-ट अभ्यर्थी या अभ्यर्थियों के समूह के लिए प्रत्यक्षतः समर्थन और/या मत मांगने के लिए विज्ञापन, आदि में दल द्वारा उपगत व्यय ;

(त्त्त) दल द्वारा उपगत व्यय, जिसे किसी विशि-ट अभ्यर्थी या अभ्यर्थियों के समूह की पूर्वापेक्षा के उन्नयन के लिए व्यय से जोड़ा जा सकता हो ।ङ्ग

2.27.9 ई.सी.आई. के अनुसार, पहले मामले को आर.पी.ए. की धारा 77(1) के अधीन अभ्यर्थी की व्यय सीमाओं में सम्मिलित नहीं किया जाएगा, जबकि दूसरे और तीसरे मामलों को अभ्यर्थियों या उनके निर्वाचन अभिकर्ताओं द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय में सम्मिलित किया जाएगा ।[101]

2.27.10 दूसरा, प्रवीण लेखा दलों को व्यय की अधिकतम रकम अपने ''नेताओंङ्ग द्वारा किया गया माने जाने की अनुज्ञा दे सकता है अतः, वे धारा 77 के स्प-टीकरण के अधीन अपवाद का फायदा ले सकते हैं । उदाहरणार्थ, ई.सी.आई. का यह कथन है कि जब राजनैतिक दल के नेता प्रमुख अभियानकर्ता के रूप में अपने विधान क्षेत्र से दूसरे विधान क्षेत्रों में यात्रा करते हैं तो उनके यात्रा पर होने वाला व्यय छूट प्रवर्ग के भीतर

---

[100] MÉÉèbÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94 {Éß-~ 230.

[101] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå àÉå BªÉªÉ àÉÉxÉÉÒ]ÉË®MÉ {É® ÉÊxÉnæ¶É <http://eci.nic.in/eci_main/recent/ Instruction_expenditure.pdf>, ºÉä {Éè®É 1.10-2-10.3 * <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ºÉÉàÉÉxªÉ ºÉÆ|ÉäFÉBÉE {ÉÖÉÎºiÉBÉEÉ, 2014 <http://eci.nic.in/eci_main/ElectoralLaws/HandBooks/Observers_hand_book_2014.pdf>.

आएगा ।[102] 2009 लोक सभा निर्वाचनों के व्ययों के उपरोक्त विवरण से प्रकटन के अनुसार, यान प्रयोग और परिवहन पर उपगत व्यय में अभ्यर्थी के घोन्नित व्ययों का अधिकतम भाग सम्मिलित है ।

2.27.11 तीसरा, धारा 77(1) की व्याप्ति बहुत संकीर्ण है और केवल नामांकन की तारीख से घो-णा की तारीख को लागू होता है और इस प्रकार शे-ा अवधि में उपगत कोई व्यय किसी सीमा या विनियम से छूट प्राप्त है ।

2.27.12 चौथा, राजनैतिक अभिदाय के संबंध में, 20,000 रु. प्रकटन सीमा को आसानी से प्रत्येक को 20,000 रु. के नीचे के अनेक चेक लिखकर या नकद में धन देकर प्रवंचित किया जा सकता है । बड़ी कंपनियों के लिए 7.5% की लाभ आधारित अभिदाय सीमा कोई महत्वपूर्ण निर्बंधन नहीं है । गौड़ा और श्रीधरन के अनुसार, जब विधि कर छूट द्वारा प्रकटन का प्रोत्साहन देती है, यह विशे-ाकर क्योंकि कई दृ-टांतों में बड़े दाता कई दलों का समर्थन करते हैं या अपने समर्थन में परिवर्तन करते हैं और प्रपीड़न के भय से इस जानकारी को प्रकट नहीं होने देना चाहते, इसलिए अनामत्व की हानि द्वारा सृजित हतोत्साहन काफी महत्व का हो सकता है ।[103]

2.27.13 पांचवां, कारपोरेट अभिदाय के प्राधिकार हेतु कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(1) के अधीन निदेशक बोर्ड की बैठक में इस आशय के संकल्प के पारित किए जाने की अपेक्षा होती है । काफी संख्या के शेयरधारकों (जो कंपनी के वास्तविक स्वामी हैं) को अंतवर्लित करने के बजाए छोटे समूह को यह विनिश्चित करने की शक्ति कि कैसे राजनैतिक प्रयोजनों के लिए कंपनी निधि का उपयोग करे, की भी आलोचना की गई है ।[104] ब्रिटेन ऐसे शेयर धारक सोच का अनुसरण करता है जहां ब्रिटिश कंपनियों को कोई राजनैतिक अभिदाय या कोई राजनैतिक व्यय उपगत करने के पूर्व शेयर धारक के अनुमोदन की अपेक्षा होती है ।[105]

2.27.14 अंततः, प्रकटन सन्नियमों को मजबूत किए जाने की आवश्यकता है । जैसा कि हमने देखा, ई.सी.आई. के पारदर्शिता मार्गदर्शक सिद्धांतों का कानूनी प्राधिकार

---

[102] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., BªÉªÉ {É® ÉÊxÉnæ¶É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 101, {Éè®É 10.4.

[103] MÉÉè½É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94, {Éß-~ 230, 236.

[104] ºÉÉàªÉÉ SÉ]VÉÉÔ, £ÉÉ®iÉ BÉEä +ÉÉÊ£ÉnÉxÉ ÉÊ´ÉkÉ ºÉÖvÉÉ® : àÉÖqä +ÉÉè® SÉÖxÉÉèÉÊiÉªÉÉÆ, +ÉÉä.+ÉÉ®.A{ÉE. àÉÖqÉ ÉÊnºÉÆ¤É®, 2012. <http://orfonline.org/cms/export/orfonline/modules/issuebrief/attachments/Issue_47_1360754379618.pdf at 8>.

[105] +ÉÉ<Ç.ºÉÉÒ.AºÉ.A., ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE SÉÆnÉå {É® àÉÉMÉÇn¶ÉÇxÉ, ÉÊxÉnæ¶É ºÉÆªÉÉ 081110 <https://www.icsa.org.uk/assets/files/pdfs/081110%20-%20Political%20Donations.pdf>.

नहीं है और अननुपालन का कोई विधिक परिणाम नहीं है । इसके अतिरिक्त, पूर्व भाग में कई देशों की चर्चा के अनुसार, राजनैतिक दल और अभ्यर्थी जानकारी को आनलाइन (ई.सी.आई. की बेवसाइट पर) पर डाले बिना या सार्वजनिक निरीक्षण (आर.टी.आई. को छोड़कर) के लिए आसानी से उपलब्ध कराए बिना ई.सी.आई. के समक्ष अपनी विवरणी फाइल करते हैं । यह सार्वजनिक क्षेत्र में पारदर्शिता लाने और मतदाताओं को दलों और अभ्यर्थियों के दाताओं, अभिदायों और व्ययों की जानकारी दिलाने के लिए अनिवार्य है । फिर भी, आर.पी.ए. की धारा 29ग (राजनैतिक दल प्रकटन का विनियमन) के अननुपालन जैसे कई मामलों में अननुपालन की शास्ति मात्र आयकर छूट को प्राप्त न करना है । यह दलों के निवारणार्थ महत्वपूर्ण नहीं है ।

2.27.15 विभिन्न विधिक खामी के बावजूद, निर्वाचक सुधार संभव है और यह यूनाइटेड स्टेट के **सिटिजन यूनाइटेड** तथा **मैक्चीयन** विनिश्चयों के अनुसार वाक् स्वातंत्र्य दावों द्वारा बाधित नहीं होगा । भारत में, संविधान का अनुच्छेद 19(1) केवल नागरिकों और प्राकृतिक व्यक्तियों तक ही विस्तारित है तथा निगमों को वाक् स्वातंत्र्य[106] अधिकारों के साथ नागरिक नहीं माना गया है जिसका प्रयोग केवल शेयरधारकों द्वारा ही किया जा सकता है ।[107] इस प्रकार, निगमों के पास वाक् स्वातंत्र्य अधिकारों के अपने प्रयोग के भाग के रूप में विशे-ाकर अपना विनिश्चय करने की प्रक्रिया में शेयरधारकों को शामिल न करके, राजनैतिक अभिदाय करने का अधिकार नहीं है । इसके अलावा, समता के हित की बराबरी भ्र-टाचार मुक्त और लोक नैतिकता किसी निर्वाचन वित्त सुधार का संवैधानिक आधार उपलब्ध कराएगा ।

(त्त्त) सिफारिशें

(क) व्यय और अभिदाय पर

2.28.1 आर. पी. ए. की धारा 77 नामांकन की तारीख से परिणाम की घो-ाणा की तारीख तक अभ्यर्थी के निर्वाचन व्यय पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करती है और इस प्रकार नामांकन के पूर्व किसी अवधि को समावि-ट नहीं करती यद्यपि यह अभ्यर्थी के व्ययों का मुख्य भाग गठित करता है । निर्वाचन व्यय पर इस तरह के विनियमन को

---

[106] **º]ä]]ÅäÉËbMÉ BÉEÉ®{ÉÉä®ä¶ÉxÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **ºÉÉÒ.]ÉÒ.+ÉÉä.,** A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®., 1963 AºÉ.ºÉÉÒ. 1811 : **¤ÉäÉÊ®ªÉàÉ BÉEäÉÊàÉBÉEãºÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **BÉEÆ{ÉxÉÉÒ ãÉÉ ¤ÉÉäbÇ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1967 AºÉ.ºÉÉÒ. 295 ; àªÉÚÉÊxÉÉÊºÉ{ÉÉÊãÉ]ÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ {ÉÆVÉÉ¤É ®ÉVªÉ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1969, AºÉ.ºÉÉÒ. 1100,]äãBÉEÉä ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊ¤ÉcÉ® ®ÉVªÉ, (1964) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. +ÉÉ®. 885.**

[107] **]É£ÉÉMÉÉÒªÉ ´ÉxÉ +ÉÉÊvÉBÉEÉ®ÉÒ** ¤ÉxÉÉàÉ **ÉÊ´É¶´ÉxÉÉIÉ]ÉÒ. BÉEÆ{ÉxÉÉÒ,** A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1981 ; **¤ÉäxÉä] BÉEÉãÉàÉèxÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **£ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ,** A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1973 AºÉ.ºÉÉÒ. 106.

निर्वाचनों की अधिसूचना की तारीख से परिणामों की घो-णा की तारीख तक विस्तारित करने के लिए संशोधित किया जाना चाहिए क्योंकि कई अभ्यर्थी अपने व्ययों को सीमित कर धारा 77 के लागू होने को निवारित करने हेतु अपने नामांकन फाइलिंग की अंतिम तारीख पर ही अपने नामांकन फाइल करते हैं । अभियान काफी पहले या कम से कम ई.सी.आई. द्वारा निर्वाचन की तारीख घो-ित करने पर आरंभ हो जाता है और प्रायः नामांकन के फाइल किए जाने को मात्र औपचारिकता के रूप में देखा जाता है ।

2.28.2 यद्यपि दोनों अभ्यर्थिता-पूर्व लम्बे अभियान अवधि अर्थात् नामांकन की तारीख के पूर्व जैसे एक व-र्ा का कतिपय विनिर्दि-ट समय ; और लघु अभियान अवधि अर्थात् नामांकन की तारीख से परिणाम की घो-णा की तारीख तक दोनों को आवे-ित करते हुए यू. के. की प्रणाली वांछनीय है किंतु यह भारत में संभव नहीं हो सकता । यू. के. के असमान, भारत बहुत बड़ा और अधिक विविधता वाला देश है जो यह अवधारित करने के कार्य को कठिन बनाता है कि क्या अभ्यर्थिता-पूर्व अवधि में निर्वाचन व्यय गठित करता है और तब इसे विनियमित करता है । इसके बजाए, उपरोक्त दिए गए सुझाव के अनुसार इसकी व्याप्ति को विस्तारित कर धारा 77 का संशोधन बेहतर मध्यममार्गीय समाधान और अधिक व्यावहारिक विकल्प हो सकता है ।

2.28.3 इसके अतिरिक्त, आर. पी. ए. की धारा 77 केवल अभ्यर्थियों के निर्वाचन व्यय को विनियमित करती है । राजनैतिक दल कितनी भी रकम खर्च करने के लिए स्वतंत्र है जब तक यह दल के सामान्य प्रचार के लिए है न कि स्वतंत्र अभ्यर्थी के प्रति। इस प्रकार दल के व्यय पर कोई अधिकतम सीमा नहीं है । यह सिफारिश की जाती है कि इस बिंदु पर विधि में परिवर्तन न किया जाए, अर्थात् आर. पी. ए. के अधीन दल के व्यय पर कोई सीमा नहीं है क्योंकि ऐसे सीमा पर कोई वास्तविक, व्यवहार्य रोक लगाना और तब ऐसी सीमा को क्रियान्वित करना बहुत अधिक कठिन होगा । किसी भी दशा में, जैसाकि पूर्वोक्त विमर्शित धारा 77(1) के अनुभव से यह प्रकट होता है कि 2009 लोक सभा निर्वाचनों में औसत अभ्यर्थियों ने कुल व्यय सीमा का 59% ही निर्वाचन व्यय दर्शाया । ऐसा कोई कारण नहीं है कि कम रिपोर्ट करने की यही प्रवृत्ति दलों में क्यों नहीं घटित होती ।

2.28.4 दल व्यय या अभिदायों पर अधिकतम विधायी सीमा विहित करना, विशे-ाकर निर्वाचनों के पूर्ण राज्य निधिकरण के व्यवहार्य विकल्प को प्रतिपादित किए बिना (जो स्वतः ठीक इस समय असंभव है) समस्या का स्वतः समाधान नहीं होगा । व-र्ा 1969 में कारपोरेट चंदों को प्रति-िद्ध करने का हमारा पूर्व अनुभव कारपोरेट चंदों की कमी नहीं लाता । इसके बजाए निधि उगाहने के किसी अनुकल्पी मोडल के अभाव में यह अवैध, गुप्त और काले धन चंदों को काफी बढ़ाता है ।

2.28.5 यद्यपि काले धन और कम-रिपोर्टिंग की समस्या व्यक्तिगत अभिदाय और दल व्ययों पर किसी आवरण की विद्यमान व्यवस्था के अधीन बनी रहेगी फिर भी इसे भ्र-टाचार विरोधी विधियों और आर.टी.आई. तथा संशोधित प्रकटन सन्नियमों के कठोर क्रियान्वयन के माध्यम से निपटा जाना चाहिए । आशयित तर्कणा के आलोक में कंपनी के अभिदाय पर 7.5% लाभ आवरण की नियमित रूप से पुनः परीक्षा करना वांछनीय हो सकेगा चूंकि पहले वाला बड़ी कंपनियों के संदर्भ में निरर्थक सीमा हो सकता है ।

2.28.6 पृथकतः कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(1) के अधीन निदेशक बोर्ड की बैठक में पारित संकल्प के माध्यम से कारपोरेट अभिदाय के प्राधिकार को यह विनिश्चित करने के लिए कि कंपनी की निधियों का राजनैतिक प्रयोजनों के लिए कैसे उपयोग किया जाए, कंपनी के शेयरधारकों जैसे लोगों के बड़े समूह को सशक्त करने के लिए संशोधित किया जाए । यह यूनाइटेड किंगडम में भी किया गया है । धारा 182(1) को इस आशय हेतु संशोधित किया जाए ।

(ख) प्रकटन पर

2.28.7 प्रकटन राजनैतिक वित्त के सार्वजनिक पर्यवेक्षण की अंतरात्मा है और आर.पी.ए., आई.टी. अधिनियम, कंपनी अधिनियम के उपबंधों और 1 अक्तूबर, 2014 से प्रभावी ई.सी.आई. मार्गदर्शक सिद्धांत सं. 76/पी.पी.ई.एम.ई.एस./ट्रांसपेरेसी/2013 तारीख 29 अगस्त, 2014 और 19 नवम्बर, 2014 कठोर क्रियान्वयन की अपेक्षा है जिसे कानूनी समर्थन दिए जाने की आवश्यकता है । यह आयोग की इस सिफारिश के कारण विशि-ट महत्व का है कि दलों और अभिदायों के लिए व्यय की वर्तमान सीमा का अभाव अपरिवर्तित बना रहे ।

2.28.8 आर. पी.ए. में अभ्यर्थियों के लिए निर्वाचन व्ययों के प्रकटन को लागू करने वाले प्राथमिक उपबंध धारा 78 और निर्वाचन नियम के नियम 86-90 हैं । नकद, चेक या किस्म में चंदे पर ध्यान दिए बिना निर्वाचनों की अधिसूचना की तारीख से (क) अभ्यर्थियों द्वारा प्राप्त किसी व्यक्तिगत अभिदाय और (ख) राजनैतिक दलों द्वारा प्राप्त किसी अभिदाय को प्रकट करने का उपबंध करते हुए (उपरोक्त निर्दि-ट तुलनात्मक आचरणों के समरुप) एक नई धारा, धारा 77 अंतःस्थापित किए जाने की आवश्यकता है।

2.28.9 इसी प्रकार, उपरोक्त धारा 77 क के प्रस्तावित संशोधन के आलोक में धारा 78 को भी संशोधित किया जाए और एक से अधिक सफल अभ्यर्थी के प्रति निर्देश को हटाया जाए ।

2.28.10 आर. पी.ए. में राजनैतिक दलों के प्रकटन को शासित करने वाला प्राथमिक उपबंध धारा 29ग और नियम 85ख है जो राजनैतिक दलों से 20,000 रु. से अधिक के

ही अभिदायों को रिपोर्ट करने की अपेक्षा करती है और ई.सी.आई. का पारदर्शिता मार्गदर्शक सिद्धांत यह अनुबंध करता है कि सभी नकद अभिदायों को सम्यक् हिसाब में लिया जाए । जैसा कि दलों के राजनैतिक निधिकरण के स्रोत पर ए.डी.आर. द्वारा पूर्वोक्त विश्ले-ाण यह प्रकट करता है कि दलों के 75% से अधिक निधियों के स्रोत अज्ञात हैं जबकि उनके निधिकरण के केवल 9% को ही 20,000 रु. से अधिक के चंदे में सम्मिलित होना कहा जा सकता है ।

2.28.11 सुस्प-टतः, 20,000 रु. से कम के अनेक चेक काटकर, 20,000 रु. की प्रकटन सीमा को आसानी से प्रवंचित किया जा सकता है (और अन्यथा भी, आयकर की गैर-कटौती पर्याप्त निवारक के रूप में कार्य नहीं करता) अन्यथा भी, कर छूट द्वारा सृजित दाता प्रोत्साहन, विशे-ाकर ऐसी स्थिति में जहां दाता या कंपनी या न्यास अनेक दलों को चंदे देते हैं अनामता की हानि द्वारा कारित हतोत्साह का हमेशा कोई महत्व नहीं होता । अतः, नकद, चेक या किस्म चाहे जिस भी माध्यम से हो, यथा नीचे विमर्शित 20 करोड़ रु. या कुल अभिदाय का 20 प्रतिशत जो कम हो, की सीमा के अधीन रहते हुए सभी अभिदाय रकमों के प्रकटन की अपेक्षा करना अनिवार्य है । इसके अतिरिक्त, सीमा पूरे व-र्ा किसी व्यक्ति या कंपनी द्वारा संचयी रूप से दिए गए सभी अभिदायों को लागू होनी चाहिए । यदि ये उपाय काले धन के बहाव को रोकने में असमर्थ है फिर भी यह आशा की जाती है कि ये पारदर्शिता में सुधार लाएंगे और प्रवंचना की प्रक्रिया को और कठिन बनाएंगे ।

2.28.12 इसके अतिरिक्त, दलों का यह दावा है कि 75% बेहिसाब निधिकरण का यह भाग 50 रु. या 100 रु. की रकम का अभिदाय करने वाले छोटे दाताओं से आता है जिसका हिसाब रखना कठिन होता है । इसी प्रकार, सार्वजनिक रैलियों में हुंडी या टोकरी संग्रहण को भी दलों के निधिकरण के भाग के रूप में कहा जाता है और व्यावहारिक कठिनाई के आधार पर प्रकट नहीं किया जाता है । तथापि ऐसे स्तर के अनामता का उपयोग प्रकटन से बचने के माध्यम के रूप में किया जाता है ।

2.28.13 जबकि आयोग इस बात से सहमत है कि निस्संदेह ऐसे मामले हैं जहां दल अपने निधिकरण के कुछ भाग का संग्रहण अनाम छोटे दाताओं और सार्वजनिक रैलियों में हुंडी/टोकरी संग्रहण से करते हैं फिर भी अनामता को सीमित किया जाए । आयोग का यह सुझाव है कि राजनैतिक दल के पूरे संग्रहण के बीस करोड़ रु. तक या कुल अभिदाय के बीस प्रतिशत (चाहे नकद/चेक हो), जो कम हो अनाम हो सकता है । इसके अलावा, सभी चंदों और दाताओं के ब्यौरे और रकम (पैन कार्ड, जहां लागू हो सहित) उनके स्रोत या रकम को ध्यान दिए बिना राजनैतिक दलों द्वारा प्रकट किए जाने की आवश्यकता है ।

2.28.14 इसके अतिरिक्त, संपरीक्षा उपबंधों को रा-ट्रीय, क्षेत्रीय, स्थानीय और उप-

स्थानीय स्तरों सहित राजनैतिक दलों के सभी स्तरों पर प्रवृत्त किया जाना चाहिए । यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि विधि आयोग व-र्ा 1999 की अपनी 170वीं रिपोर्ट में ''राजनैतिक दलोंङ्क द्वारा अनुरक्षण, संपरीक्षा और लेखों के प्रकाशन पर नई धारा 78क के अंतःस्थापन की सिफारिश की थी । प्रस्तावित धारा 78क(1) के अनुसार :

> ''प्रत्येक मान्यताप्राप्त दल उसके द्वारा प्राप्त सभी रकमों के स्रोतों का स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए और उसके द्वारा उपगत व्यय का स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए लेखों का अनुरक्षण करेंगे । लेखों का अनुरक्षण वित्त व-र्ा के अनुसार किया जाएगा । प्रत्येक वित्त व-र्ा के नौ मास के भीतर, प्रत्येक मान्यता प्राप्त दल निर्वाचन आयोग को लेखाकार (आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 288 की उपधारा (2) के नीचे स्प-टीकरण में यथा परिभा-ित) द्वारा सम्यक् रूप से संपरीक्षित अपने लेखे प्रस्तुत करेंगे । निर्वाचन आयोग प्रत्येक साधारण निदेशों के अनुसार उक्त लेखे प्रकाशित करेगा जो निर्वाचन आयोग द्वारा इस बावत जारी किया जाए । लेखे निर्वाचन आयोग के कार्यालय में जनता के सदस्यों द्वारा निरीक्षण के लिए भी रखे जाएंगे और वे ऐसे निर्देश जो निर्वाचन आयोग इस बावत जारी करे, के अनुसार ऐसे लेखों या उसके किसी भाग की प्रतियां अभिप्राप्त करने के भी हकदार होंगे ।ङ्क[108]

2.28.15 यह ई.सी.आई. के संपरीक्षा और लेखा मार्गनिदेर्शक सिद्धांतों के समरूप है कि सभी लेखा बहियों की संपरीक्षा की रिपोर्ट की प्रति के साथ वार्-िकतः अर्हक व्यवसाय कर रहे चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा संपरीक्षित और प्रमाणित किए जाने की आवश्यकता है । आयोग दलों से लेखाबही बनाए रखने और वार्-िकतः संपरीक्षित लेखे प्रस्तुत करने की अपेक्षा करते हुए इन्हीं तरीकों के साथ नई धारा 29ग (वर्तमान उपबंध को प्रतिस्थापित कर) अंतःस्थापित करने की सिफारिश करता है ।

2.28.16 अंततः, निम्नलिखित अपेक्षा करते हुए उपरोक्त विमर्शित तुलनात्मक पद्धति के अनुसार पृथक् उपबंध अंतःस्थापित किए जाएं :

> (क) सभी दल आर.पी.ए. की नई धारा 29घ के माध्यम से 20,000 रु. से अधिक अभिदायों के लिए अपने सभी दाताओं (रकम या निधिकरण के स्रोत पर ध्यान दिए बिना) के नाम और पते प्रस्तुत करे । अधिकतम 20 करोड़ रु. तक या दल के पूरे संग्रहण के 20%, जो कम हो, अनाम हो सकता है ;

---

[108] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉªÉÉå BÉEÉ ºÉÖZÉÉ´É, ÉÊ®{ÉÉä]Ç ºÉÆ. 170, àÉ<Ç, 1999 (''AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 170´ÉÉÓ ÉÊ®{ÉÉä]Ç''), <http://www.lawcommissionofindia.nic.in/lc170.htm> {Éè®É 4.2.6. {É®

(ख) ई.सी. आई. (धारा 29ङ के अधीन) दलों की सभी वार्-िक विवरणियों को अपलोड करे और जिला निर्वाचन अधिकारी धारा 78क के अधीन ; अभ्यर्थियों के निर्वाचन और अभिदाय व्ययों को अपलोड करें तथा तीन व-र्ों तक सार्वजनिक निरीक्षण के लिए इसे अभिलेख पर रखें ;

(ग) **कामन काज** बनाम **भारत संघ**[109] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय के निर्णय और नई धारा 29च के माध्यम से निर्वाचन व्ययों और पारदर्शिता मार्गदर्शक सिद्धांतों पर ई.सी.आई. की अधिसूचनाओं के अनुसरण में दल प्रत्येक संसदीय और राज्य निर्वाचनों के पश्चात् विनिर्दि-ट अवधि के भीतर निर्वाचन व्यय लेखा प्रस्तुत करें ।

(ग) शास्तियों पर

2.28.17 इस समय, अभ्यर्थियों के दांडिक उपबंध आर.पी.ए. की धारा 10क द्वारा शासित है जो निर्वाचन व्ययों के लेखे प्रस्तुत करने की असफलता के लिए तीन व-र्ा तक की अवधि की निरर्हता का उपबंध करती हैं । निरर्हता की अवधि पांच व-र्ा तक बढ़ाई जाए और धारा 77 के अधीन अभिदाय रिपोर्टों को भी लागू किया जाए जिससे कि व्यतिक्रमी अभ्यर्थी सामान्यतः पांच व-र्ा पश्चात् होने वाले कम से कम अगले सामान्य निर्वाचन में खड़े होने के लिए अपात्र हो जाएं ।

2.28.18 राजनैतिक दलों का सम्मान करते हुए, ई.सी.आई. के पारदर्शिता मार्गदर्शक सिद्धांत मात्र यह अनुबंध करते हैं कि किसी व्यक्ति या कंपनी द्वारा राजनैतिक दलों के नकद अभिदाय की शास्ति यह है कि ऐसा अभिदाय आयकर अधिनियम की धारा 80 जी.जी.बी. और 80 जी.जी.सी. के अधीन कटौतीयोग्य नहीं होगा । काले धन की व्यापकता को ध्यान में रखते हुए, यहउपयुक्त निवारक का कार्य पूरा नहीं करता और शास्ति में मात्र कर की गैर-कटौतीयोग्यता से कुछ अधिक शामिल करने की आवश्यकता है ।

2.28.19 इसी प्रकार, ऐसे दलों के लिए आयकर अधिनियम की धारा 13क के साथ पठित आर.पी.ए. की धारा 29ग के अधीन कर के गैर-कटौतीयोग्यता की शास्ति जो निर्वाचन नियमों के प्ररुप 24क के अनुसार सभी दाता (20,000 रु. से अधिक चंदा देने वाले) के नाम और पते बनाए नहीं रखते, काफी कठोर नहीं है और इनकी अवज्ञा की जा सकती है । जहां आर.पी.ए. की धारा 10क निर्वाचन व्ययों के लेखे प्रस्तुत करने की असफलता के लिए अभ्यर्थियों को निरर्हित करती है, वहीं समान कठोर उपबंध दलों के लिए लागू नहीं हैं । विधि आयोग ने अननुपालन की शास्ति की अपनी 170वीं रिपोर्ट में

---

[109] A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1996 AºÉ.ºÉÉÒ. 308.

नई धारा 78क(2) के अंतःस्थापन की सिफारिश की थी :

"(2) ऐसे राजनैतिक दल जो उपधारा (1) की किन्हीं अपेक्षाओं का पालन नहीं करते हैं, अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए 10,000/- रु. और जब तक अननुपालन जारी रहता है, शास्ति के संदाय के दाई होंगे ।

यदि ऐसा व्यतिक्रम 60 दिनों की अवधि के परे तक जारी रहता है तो निर्वाचन आयोग कारण बताने का युक्तियुक्त अवसर देने के पश्चात् राजनैतिक दल की मान्यता समाप्त कर सकेगा ।

(3) यदि निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या प्राप्त जानकारी पर किए गए सत्यापन पर यह पाता है कि उपधारा (1) के अधीन फाइल किया गया लेखों का विवरण किसी विशि-टि में मिथ्या है तो निर्वाचन आयोग विधि के अधीन यथा उपबंधित आपराधिक अभियोजन आरंभ करने के अलावा राजनैतिक दल पर ऐसी शास्ति उद्गृहीत करेगा जो वह ठीक समझे ।ङ

2.28.20 आयोग कतिपय उपांतरणों के साथ इस प्रस्तावित उपधाराओं को पृ-ठांकित करता है : पहला, अननुपालन के लिए शास्ति 10,000 रु. दैनिक से बढ़ाकर 25,000 रु. दैनिक किया जाए ; दूसरा, दल की मान्यता समाप्त करने हेतु ई.सी.आई. के समक्ष व्यतिक्रम अवधि बढ़ाकर 90 दिन की जाए ; तीसरा, मिथ्या जानकारी फाइल करने की शास्ति अधिकतम पचास लाख रुपए तक अनुबंधित किया जाए । यह आर.पी.ए. में नई धारा 29जी. द्वारा अंतःस्थापित किया जा सकता है ।

2.28.21 आर.पी.ए. की धारा 29ख और कंपनी अधिनियम की धारा 182 राजनैतिक दलों को विदेशी स्रोतों, सरकारी कंपनियों और हानि उठा रहे कंपनियों से निधियां प्राप्त करने से प्रति-िद्ध करती है, किंतु ऐसे दलों के विरुद्ध कोई शास्ति नहीं है जो उपरोक्त उपबंधों का उल्लंघन करते हैं । उपयुक्त उपचार का उपबंध करने के लिए विधि को संशोधित किया जाए । स्वीकत ऐसे अभिदाय की रकम की पांच गुना शास्ति उद्गृहीत करने के लिए एक नई धारा 29 एच. अंतःस्थापित की जाए ।

(घ) निर्वाचन न्यासों पर

2.28.22 आयकर अधिनियम को राजनैतिक दलों को चंदा देने के एकमात्र प्रयोजन के लिए गठित निर्वाचक न्यासों को चंदों पर कर राहत का उपबंध करने के लिए संशोधित किया गया है और उपरोक्त चर्चा के अनुसार ई.सी.आई. 10 दिसंबर, 2013 को अधिसूचित अपनी निर्वाचन न्यास कंपनी स्कीम के माध्यम से भी निर्वाचन न्यासों को विनियमित करता है । तथापि, आयकर विधि में परिवर्तनों के तत्समान आर.पी.ए. के अधीन कोई प्रकटन उपबंध नहीं है । इसके अतिरिक्त, कर विवरिणी फाइल करने के

नियत तारीख के पूर्व विहित प्ररुप (दाताओं के नाम और पते तथा दलों को दिए गए चंदों के ब्यौरे) के अनुसार ई.सी.आई. को अभिदायों की वार्-िक रिपोर्ट के प्रस्तुत न किए जाने के लिए विहित केवल यह शास्ति है कि अनुदेशों के पालन की असफलता के लिए ''प्रतिकूल नोटिस दी जाएगी ।ङ्[110] इस प्रकार, पूर्वोक्त प्रस्तावित संशोधनों की तरह, व्यतिक्रम की दशा में प्रवर्तन के लिए समुचित शास्ति उपबंधों के साथ निर्वाचन न्यासों के विनियमन का उपबंध करने के लिए ''निर्वाचन न्यास का विनियमनङ्ग वि-ायक नया अध्याय ख्ज्ख सम्मिलित किया जाए ।

2.28.23 सिफारिशों की सूची नीचे दी जा रही है :

व्यय और अभिदाय पर

1. आर.पी.ए. की धारा 77(1) को नामांकन की वर्तमान तारीख से बढ़ाकर निर्वाचनों की अधिसूचना की तारीख तक और परिणाम की घो-ाणा की तारीख तक निर्वाचन व्यय के विनियमन की अवधि के आरंभिक समय को बढ़ाने के लिए संशोधित किया जाए ।

- इस प्रकार, धारा 77 की उपधारा (1) '' जिस पर उसे नामनिर्दि-ट किया गया हैङ्ग शब्दों को हटाया जाए और इसके बजाए ''ऐसे निर्वाचन की अधिसूचनाङ्ग शब्द यथास्थान अंतःस्थापित किया जाए ।

2. कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(1) को कंपनी की निधियों के अभिदाय को प्राधिकृत करने वाले संकल्प को पारित करने के लिए निदेशक बोर्ड के बजाए कंपनी की वार्-िक सामान्य बैठक (ए.जी.एम.) की अपेक्षा करने हेतु संशोधित किया जाए ।

- इस प्रकार, धारा 182 के उपखंड (1) में ''निदेशक बोर्ड की बैठकङ्ग शब्दों का हटाया जाए और उसके स्थान पर ''वार्-िक सामान्य बैठकङ्ग शब्द अंतःस्थापित किया जाए ।

प्रकटन पर

व्यक्तिगत अभ्यर्थियों से संबंधित

3. अभ्यर्थियों या उनके निर्वाचन अभिकर्ताओं से उनके राजनैतिक दल (नकद

---

110 <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE xªÉÉºÉ BÉEEÉä +ÉÉÊ£ÉnÉªÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç BÉEä |ÉºiÉÖiÉ BÉE®xÉä BÉEä ÉÊãÉA àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ 56 ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE < http://eci.nic.in/eci_main1/PolPar/ElectoralTrust_06062014.pdf>.

में नहीं) या किसी अन्य अनुज्ञेय दाता से उनके द्वारा प्राप्त अभिदायों के लेखे बनाए रखने की अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. की नई धारा 77क अंतःस्थापित की जाए । नई धारा 77क इस प्रकार है :

77क. प्राप्त अभिदायों का लेखा - निर्वाचन का प्रत्येक अभ्यर्थी स्वयं द्वारा या अपने निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा निर्वाचन की अधिसूचना की तारीख के पश्चात् अभ्यर्थी द्वारा प्राप्त चंदों या अभिदायों की बावत निम्नलिखित विशि-टियों में लेखा भी रखेगा, अर्थात् :-

(क) निर्वाचन के लिए उसके दल से अभ्यर्थी द्वारा प्राप्त अभिदाय की रकम ;

(ख) (त) किसी व्यक्ति ;

(त्त) किसी कंपनी, जो सरकारी कंपनी हैं -

से अभ्यर्थी द्वारा प्राप्त अभिदाय की रकम ;

(ग) उपरोक्त उपखंड (ख) में दाता का नाम, पता और पैनकार्ड ब्यौरा, यदि लागू हो ;

(घ) प्रत्येक अभिदाय की प्रकृति, विशि-टियों में, क्या यह -

(त) नकद ;

(त्त) चेक ; या

(त्त्त) सामान में भेंट हैं ;

(ङ) वह तारीख जिसको अभिदाय प्राप्त हुआ ।

स्प-टीकरण : किसी राजनैतिक दल द्वारा अपने अभ्यर्थी को सभी अभिदाय रेखांकित खाता धारक चेक या ड्राफ्ट या बैंक अंतरण द्वारा किया जाएगा ।ङ

4. धारा 78 के अधीन लड़ रहे प्रत्येक अभ्यर्थी द्वारा प्रस्तुत सभी व्यय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की ई.सी.आई. से अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में नई धारा 78क अंतःस्थापित की जाए । धारा 78क इस प्रकार होंगी :-

"78क. लड़ रहे अभ्यर्थियों द्वारा प्रस्तुत लेखे का प्रकटन :-

(1) जिला निर्वाचन अधिकारी धारा 78 के अधीन लड़ रहे प्रत्येक अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा प्रस्तुत निर्वाचन व्ययों और अभिदाय रिपोर्टों

के लेखे अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(2) जिला निर्वाचन अधिकारी इन रिपोर्टों के फाइल किए जाने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर रखेगा और निर्वाचन संचालन नियम, 1961 के नियम 88 के अधीन विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ

राजनैतिक दलों से संबंधित

5. आर.पी.ए. की धारा 29ग का लोप किया जाए । इसके स्थान पर 170वीं रिपोर्ट की सिफारिश की गई धारा 78क की तरह राजनैतिक दलों से संपरीक्षित लेखे बनाए रखने का अधिदेश देते हुए नई धारा 29ग अंतःस्थापित की जाए :

"29ग. राजनैतिक दलों द्वारा लेखों का अनुरक्षण संपरीक्षा और प्रकाशन

(1) प्रत्येक मान्यताप्राप्त राजनैतिक दल उसके द्वारा प्राप्त सभी रकमों को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए और उसके द्वारा उपगत व्यय को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए लेखे बनाए रखेगा । लेखे वित्त व-र्ा के अनुसार बनाए रखे जाएंगे । प्रत्येक वित्त व-र्ा की समाप्ति के छह मास के भीतर प्रत्येक मान्यता प्राप्त राजनैतिक दल नियंत्रक और महालेखाकार द्वारा इस प्रयोजन के लिए बनाए गए ऐसे लेखाकारों के पैनल से अर्ह और व्यवसाय कर रहे चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा सम्यक् रूप से संपरीक्षित अपने लेखे निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत करेंगे ।

(2) निर्वाचन आयोग उपधारा (1) के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत संपरीक्षित लेखों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(3) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत करने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर इन लेखों को भी रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ

6. आर.पी.ए. की विद्यमान धारा 29ग को और धारा 29घ की तरह उपांतरित पुनःनिर्मित किया जाए, पहला, एकल दाता से इसकी व्याप्ति के भीतर 20,000 रु. की रकम तक कुल अभिदाय के रूप में सम्मिलित करने ; दूसरा, प्रत्येक चंदे की रकम के साथ दाताओं के नाम, पता और पैन कार्ड संख्या (यदि लागू हो) प्रकट करने की दलों से अपेक्षा करने ; तीसरा, दलों से 20,000 रु. से अन्यून अभिदायों के लिए भी ऐसी विशि-टियों कोप्रकट करने की अपेक्षा यदि ऐसा अभिदाय दल के कुल अभिदायों के 20 करोड़ या कुल अभिदाय का बीस प्रतिशत, जो कम हो, से

अधिक है । निर्वाचन नियमों और आयकर अधिनियम में पारिणामिक संशोधन किए जाने की आवश्यकता है । प्रस्तावित संशोधन 29घ को इस प्रकार पढ़ा जाए :

"29घ, राजनैतिक दलों द्वारा प्राप्त अभिदाय की घो-ाणा :

(1) किसी राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति निम्नलिखित की बावत प्रत्येक वित्त व-र्ा में रिपोर्ट तैयार करेगा, अर्थात् :-

(क) उस वित्तीय व-र्ा में किसी व्यक्ति से ऐसे राजनैतिक दल द्वारा प्राप्त बीस हजार रुपए से अधिक कुल अभिदाय सहित बीस हजार रुपए से अधिक अभिदाय ;

(ख) उस वित्तीय व-र्ा में सरकारी कंपनी से भिन्न किसी कंपनी से ऐसे राजनैतिक दल द्वारा प्राप्त बीस हजार रुपए से अधिक कुल अभिदाय सहित बीस हजार रुपए से अधिक अभिदाय ;

(2) उपधारा (1) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी, राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति उपधारा (1) में निर्दि-ट रिपोर्ट में किसी सरकारी कंपनी से भिनन किसी व्यक्ति या कंपनी से प्राप्त ऐसे अभिदायों की विशि-टियां प्रकट करेगा चाहे उस वित्तीय व-र्ा में राजनैतिक दल द्वारा यथा प्राप्त अभिदाय बीस हजार रुपए से कम है, यदि ऐसे अभिदाय बीस करोड़ रुपए या कुल अभिदाय के बीस प्रतिशत, जो भी कम हो ।

दृ-टांत : एक राजनैतिक दल स्क्र- वित्तीय वर्ष में नकद या चेक में कुल एक सौ करोड़ रुपए प्राप्त करता है । इस रकम में से, पचास करोड़ रुपए बीस हजार रुपए से कम (नकद या बहुल चेकों द्वारा) अभिदायों के माध्यम से अप्रकटित स्रोतों से प्राप्त हुए हैं । स्क्र- बीस करोड़ रुपए से परे सभी दाताओं की विशि-टियां प्रकट करने का दाई होगा चाहे वे प्रत्येक बीस हजार रुपए से कम अभिदाय दिए हों ।

(3) उपधारा (1) के अधीन रिपोर्ट ऐसे प्ररुप में होगा जो विहित किया जाए ।

(4) उपधारा (1) के अधीन वित्तीय व-र्ा की रिपोर्ट निर्वाचन आयोग को आयकर अधिनियम, 1961 (1961 का 43) की धारा 139 के अधीन उस वित्तीय व-र्ा की अपनी आय की विवरणी प्रस्तुत करने के लिए नियत तारीख के पूर्व राजनैतिक दल के को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा

प्राधिकृत किसी अन्य व्यक्ति द्वारा प्रस्तुत की जाएगी ।

स्प-टीकरण : शंकाओं को दूर करने के लिए, यह स्प-ट किया जाता है कि इस धारा में वर्णित "विशि-टियांङ्र पद के अंतर्गत इस धारा में निर्दि-ट चंदा दी गई रकम ऐसे व्यक्ति या कंपनी का नाम और पता और पैनकार्ड संख्या, यदि लागू हो, सम्मिलित होगा ।

7. धारा 29घ के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत सभी अभिदाय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की ई.सी.आई. से अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में एक नई धारा 29ङ अंतःस्थापित की जाए । धारा 29ङ इस प्रकार होंगी :

"29ङ राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्टों का प्रकटन -

(1) निर्वाचन आयोग द्वारा 29घ के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्ट अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(2) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत करने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर भी इन रिपोर्टों को रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ्र

8. आयोग **कामन काज** बनाम **भारत संघ**, ए.आई.आर. 1996 एस.सी. 3081 वाले मामले में उच्चतम न्यायालय के अनुसरण में लागू ई.सी.आई. के "निर्वाचन व्यय के कथनङ्र की अपेक्षा और नई धारा 29च के माध्यम से राजनैतिक दलों द्वारा निर्वाचन व्ययों से संबंधित इसकी पारदर्शिता मार्गदर्शक सिद्धांतों को कानूनी आधार देने की सिफारिश करता है, जो इस प्रकार है :

"29च. राजनैतिक दलों द्वारा निर्वाचन व्यय - (1) निर्वाचन लड़ने वाला प्रत्येक राजनैतिक दल राज्य विधानसभा के निर्वाचन की तारीख के पचहत्तर दिनों या लोक सभा के निर्वाचन की तारीख के नब्बे दिनों के भीतर निर्वाचन आयोग के समक्ष निर्वाचन व्यय का कथन प्रस्तुत करेगा जो निर्वाचन आयोग के निदेशों के अनुरुप दल द्वारा अनुरक्षित ऐसे कथन की सत्य प्रति होगी ।

(2) बीस हजार रुपए से अधिक किसी निर्वाचन व्यय का संदाय तब तक राजनैतिक दल द्वारा चेक या ड्राफ्ट के द्वारा न कि नकद किया जाएगा जब तक कोई बैंकिंग सुविधा न हो या संदाय वेतन या प्रतिपूर्ति के बदले दल कृत्यकारी को किया गया हो ।ङ्र

शास्तियों पर

व्यक्तिगत अभ्यर्थियों से संबंधित

9. निर्वाचन व्यय और अभिदाय रिपोर्ट के लेखे प्रस्तुत करने की असफलता के लिए अभ्यर्थी की निरर्हता को बढ़ाया जाना चाहिए और वर्तमान तीन व-र्ा की अवधि को बढ़ाकर पांच व-र्ा की जानी चाहिए जिससे कि व्यतिक्रमी अभ्यर्थी कम से कम अगले निर्वाचन में खड़े होने का अपात्र हो ।

- इस प्रकार, शी-र्ा और उपखंड (क) में, ''निर्वाचन व्ययों के खातेङ्ग शब्दों के स्थान पर ''निर्वाचन व्ययों और अभिदाय रिपोर्टों के खातेङ्ग शब्द रखे जाएं ।
- धारा 10क में ''तीन वर्ष की अवधिङ्ग शब्दों के पश्चात् और ''की तारीख सेङ्ग शब्दों के स्थान पर ''पांच वर्ष की अवधि तकङ्ग शब्द रखे जाएं ।

राजनैतिक दलों से संबंधित

10. आयकर अधिनियम की धारा 13क के अधीन कर फायदे खोने के अलावा, राजनैतिक दलों पर आर.पी.ए. की धारा 29घ के उपबंधों के अननुपालन के लिए व्यक्ति शास्तियां अधिरोपित की जाएं । यह 170वीं रिपोर्ट में प्रस्तावित धारा 78क की तरह परम मामलों में मान्यता-समाप्त करने की संभावना के साथ अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए दैनिक जुर्माना सम्मिलित करे । यह नई धारा 29छ इस प्रकार है :

29छ. शास्ति - (1) जहां किसी राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन विनिर्दि-ट समय के भीतर विहित प्ररूप में रिपोर्ट प्रस्तुत करने में असफल रहता है तो आयकर अधिनियम, 1961 (1961 का 43) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी ऐसा राजनैतिक दल :

(क) आयकर अधिनियम, 1961 के अधीन ऐसे वित्तीय व-र्ा के लिए किसी कर राहत का हकदार नहीं होगा ; और

(ख) अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए पचीस हजार रुपए की शास्ति और जब तक अननुपालन जारी रहता है, का दाई होगा ।

परंतु यदि ऐसा व्यतिक्रम नब्बे दिनों की अवधि के परे जारी रहता है तो निर्वाचन आयोग राजनैतिक दल को कारण बताने का युक्तियुक्त अवसर देने के पश्चात् उसकी मान्यता समाप्त कर सकेगा ।

(2) यदि निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या प्राप्त जानकारी पर किए गए सत्यापन से यह पाता है कि धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन प्रस्तुत रिपोर्ट किसी विशि-टि में मिथ्या है तो निर्वाचन आयोग ऐसे राजनैतिक दल से अधिकतम पचास लाख रुपए तक का जुर्माना उद्गृहीत करेगा ।ङ

11. ऐसे दल जो आर.पी.ए. और धारा 182 की धारा 29ख और कंपनी अधिनियम के अनुबंधों का अननुज्ञेय दाताओं से अभिदाय स्वीकार कर उल्लंघन करते हैं को इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना शास्ति उद्गृहीत कर दंडित करने का उपबंध करते हुए एक नई धारा 29ज अंतःस्थापित की जाए :

29ज. अननुज्ञेय दाता से अभिदाय स्वीकार करने वाले राजनैतिक दलों के लिए शास्ति - यदि कोई राजनैतिक दल किसी अननुज्ञेय दाता से उसे दिया गया कोई अभिदाय स्वीकार करता है तो वह ऐसे शास्ति के संदाय का दायी होगा जो ऐसे दाता से इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना है ।

स्प-टीकरण - इस धारा के प्रयोजन के लिए, ''अननुज्ञेय दाताङ से निम्नलिखित निर्दि-ट है :

(क) धारा 29ख में यथापरिभा-ित सरकारी कंपनी ;

(ख) ऐसी कंपनी जो कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182 की उपधारा (1) की अपेक्षाओं का पालन नहीं करती ; या

(ग) विदेशी अभिदाय विनियमन, अधिनियम, 1976 की धारा 2 के खंड (ङ) के अधीन परिभा-ित कोई विदेशी स्रोत ।ङ

निर्वाचक न्यास पर

12. ''निर्वाचक न्यास के विनियमनङ से संबंधित और अभिदाय स्वीकार करने के उनके हक, प्रकटन बाध्यताओं और दंड वि-ायक उपबंधों का ब्यौरा देते हुए आर.पी.ए. में एक नया भाग ख्ज्ख अंतःस्थापित किया जाए जिससे कि आयकर अधिनियम और ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांतों में पहले से ही किए गए परिवर्तनों की तरह आर.पी.ए. को संशोधित किया जा सके । नया भाग ख्ज्ख, धारा 291 इस प्रकार है :

भाग ख्ज्ख : निर्वाचक न्यासों का विनियमन

29झ. अभिदाय स्वीकार करने के हकदार निर्वाचक न्यास - (1) कंपनी अधिनियम, 2013 और आयकर अधिनियम, 1961 के उपबंधों के अधीन रहते हुए, निर्वाचन न्यास स्कीम, 2013 के अधीन केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड द्वारा

अनुमोदित निर्वाचक न्यास सरकारी कंपनी से भिन्न किसी व्यक्ति या कंपनी द्वारा उसको दिए गए स्वैच्छिक अभिदाय की किसी रकम को स्वीकार कर सकेगा :

परंतु कोई निर्वाचक न्यास विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम, 1976 की धारा (2) के खंड (ङ) के अधीन परिभा-ित किसी विदेशी स्रोत से कोई अभिदाय स्वीकार करने का पात्र नहीं होगा ।

परंतु यह और कि इस भाग में प्रयुक्त सभी शब्द और पद का वही अर्थ होगा जो धारा 29ख में उसका है ।

2. निर्वाचक न्यासों द्वारा लेखों का अनुरक्षण, संपरीक्षा और प्रकाशन - (क) प्रत्येक निर्वाचक राजनैतिक दल उसके द्वारा प्राप्त सभी रकमों को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए और उसके द्वारा उपगत व्यय को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए लेखे बनाए रखेगा । लेखे वित्त व-र्ा के अनुसार बनाए रखे जाएंगे । प्रत्येक वित्त व-र्ा की समाप्ति के छह मास के भीतर प्रत्येक मान्यता प्राप्त राजनैतिक दल नियंत्रक और महालेखाकार द्वारा इस प्रयोजन के लिए बनाए गए ऐसे लेखाकारों के पैनल से अर्ह और व्यवसाय कर रहे चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा सम्यक् रूप से संपरीक्षित अपने लेखे निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत करेंगे ।

(ख) निर्वाचन आयोग उपधारा (1) के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत संपरीक्षित लेखों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(ग) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत करने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर इन लेखों को भी रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ

3. निर्वाचक न्यास द्वारा प्राप्त अभिदाय की घो-ाणा - (क) किसी राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति निम्नलिखित की बावत प्रत्येक वित्त व-र्ा में रिपोर्ट तैयार करेगा, अर्थात् :-

(त) ऐसे व्यक्ति का नाम, पता और पैन के साथ उस वित्तीय व-र्ा में किसी व्यक्ति से ऐसे निर्वाचक न्यास द्वारा प्राप्त अभिदाय ;

परंतु निर्वाचक न्यास या इस निमित्त न्यास द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति नकद में कोई चंदा नाम, पता और पैन (यदि कोई है) के बिना

प्राप्त नहीं करेगा ;

(त्त) तारीख, रकम, संदाय का ढंग और राजनैतिक दल के नाम के साथ उस वित्तीय व-र्ा में निर्वाचन न्यास से राजनैतिक दलों को अभिदाय।

परंतु निर्वाचक न्यास बैंक खाता अंतरण से भिन्न नकद में राजनैतिक दलों को कोई अभिदाय नहीं करेगा ।

(ख) इस उपधारा (2) के अधीन रिपोर्ट ऐसे प्ररुप में होगा जैसा विहित किया जाए ।

(ग) उपधारा (1) के अधीन वित्तीय व-र्ा के लिए रिपोर्ट निर्वाचक न्यास के को-ाध्यक्ष या न्यास द्वारा प्राधिकृत किसी अन्य व्यक्ति द्वारा निर्वाचन आयोग को प्रत्येक वित्तीय व-र्ा की समाप्ति के छह मास के भीतर प्रस्तुत किया जाएगा ।

4. निर्वाचक न्यासों द्वारा निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्टों का प्रकटन - (क) निर्वाचन आयोग इस धारा की उपधारा (2) और (3) के अधीन सभी निर्वाचक न्यासों द्वारा प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(ख) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत किए जाने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर इन रिपोर्टों को भी रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।

5. शास्ति - (1) जहां किसी निर्वाचक न्यास द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन विनिर्दि-ट समय के भीतर विहित प्ररूप में रिपोर्ट प्रस्तुत करने में असफल रहता है तो आयकर अधिनियम, 1961 (1961 का 43) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी ऐसा निर्वाचक न्यास :

(क) आयकर अधिनियम, 1961 के अधीन ऐसे वित्तीय व-र्ा के लिए किसी कर राहत का हकदार नहीं होगा ; और

(ख) अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए पचीस हजार रुपए की शास्ति और जब तक अननुपालन जारी रहता है, का दाई होगा ।

परंतु यदि ऐसा व्यतिक्रम नब्बे दिनों की अवधि के परे जारी रहता है तो निर्वाचन आयोग राजनैतिक दल को कारण बताने का युक्तियुक्त अवसर देने के पश्चात् उसकी मान्यता समाप्त कर सकेगा ।

(2) यदि निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या प्राप्त जानकारी पर किए गए

सत्यापन से यह पाता है कि धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन प्रस्तुत रिपोर्ट किसी विशि-टि में मिथ्या है तो निर्वाचन आयोग ऐसे राजनैतिक दल से अधिकतम पचास लाख रुपए तक का जुर्माना उद्गृहीत करेगा ।ङ

(3) यदि कोई निर्वाचक न्यास किसी अननुज्ञेय दाता से उसे दिया गया कोई अभिदाय स्वीकार करता है तो वह ऐसे शास्ति के संदाय का दायी होगा जो ऐसे दाता से इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना है ।

स्प-टीकरण - इस धारा के प्रयोजन के लिए, ''अननुज्ञेय दाताङ से निम्नलिखित निर्दि-ट है :

(क) धारा 29ख में यथापरिभा-ित सरकारी कंपनी ;

(ख) ऐसी कंपनी जो कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182 की उपधारा (1) की अपेक्षाओं का पालन नहीं करती ; या

(ग) विदेशी अभिदाय विनियमन, अधिनियम, 1976 की धारा 2 के खंड (ङ) के अधीन परिभाषित कोई विदेशी स्रोत ।ङ

च. निर्वाचनों का राज्य निधिकरण

2.29.1 संपूर्ण विश्व के कई देशों में, निर्वाचनों में (और रिश्वत देने, गुटबंदी करने और संस्थागत भ्र-टाचार के सहयोजित प्रभारों) में बड़े धन की भूमिका को निर्वाचनों के लोक निधिकरण के माध्यम से कम किए जाने की ईप्सा की गई है । भारत में भी, निर्वाचनों की लागत में अविरल वृद्धि को कम करने (तथा और अधिक समान स्तर बनाने) और भ्र-टाचार तथा काले धन के प्रभाव को रोकने के लिए राज्य निधिकरण का विचार प्रस्तावित किया गया है । फिर भी , भारत में समरुप प्रस्तावों के बावजूद, इस समय निर्वाचनों का कोई प्रत्यक्ष लोक निधिकरण नहीं हैं ।

2.29.2 तथापि, आर.पी.ए. के 2003 संशोधन द्वारा केबिल टेलीविजन नेटवर्क और अन्य इलैक्ट्रानिक मीडिया (भूत पालन पर आधारित) पर वायु समय के साम्यापूर्ण विभाजन के आबंटन के रूप में आंशिक किस्म की सहायिकी उपलब्ध कराने के लिए आर. पी. ए. की धारा 39क ; और निर्वाचक नामावली और कतिपय अन्य मदों की प्रतियों की निःशुल्क आपूर्ति करने के लिए धारा 78क और धारा 78ख सम्मिलित की गई । यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि प्राइवेट मीडिया पर वायु समय के विभाजन के लिए प्रचालन के किसी नियम को धारा 39क के अधीन अंतिम रूप नहीं दिया गया है ।[111] 14 मार्च, 2014 को ई.सी.आई. ने प्रसार भारती निगम अर्थात् दूरदर्शन और आकाशवाणी के

[111] MÉÉèbÉ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94, {Éß-~ 230.

माध्यम से आगामी सामान्य निर्वाचनों के लिए मान्यता प्राप्त छह रा-ट्रीय दलों और 47 राज्य दलों के लिए न कि स्वतंत्र अभ्यर्थियों के लिए साम्यापूर्ण समय विभाजन की स्कीम को विस्तारित करने के लिए आदेश सं. 437/टीवीएस/2014(एस.एस.) जारी किया ।[112]

2.29.3 ऐसे विधायी उपबंध निर्वाचनों के राज्य निधिकरण पर सुधार प्रस्तावों के हमारे इतिहास के परिणाम है जिन्हें नीचे भाग में वर्णित किया जा रहा है ।

(त) सुधार प्रस्तावों का इतिहास

2.29.4 लोक निधिकरण के मुद्दे पर विचार करने वाली पहली समिति व-र्ा 1990 में निर्वाचक सुधारों पर दिनेश गोस्वामी समिति थी जिसने यान ईंधन के लिए सीमित माल (जो प्राथमिक अभियान व्यय है) ; माइक्रोफोन के लिए किराया प्रभार ; मतदाता पहचान पर्ची का निर्गमन ; और मतदाता नामावली की अतिरिक्त प्रतियों के रूप में निर्वाचनों के आंशिक राज्य निधिकरण का पक्षपो-ाण किया ।[113]

2.29.5 व-र्ा 1993 में, भारतीय उद्योग फेडरेशन ने एक टास्क बल का गठन किया जिसने यह सिफारिश की कि उद्योग पर कर के माध्यम से वस्तुतः निर्वाचनों का निधिकरण किया जाए । इसमें उत्पाद शुल्क पर उपकर के माध्यम से या राज्य द्वारा प्रबंध किए गए निर्वाचन निधि पूल में कारपोरेट अभिदायों के माध्यम से उगाही गई निधि अंतवर्लित होगी जिसे बाद में मत और सीट अंश पर आधारित पूर्व-विनिश्चित फार्मूला द्वारा वितरित किया जाएगा ।[114]

2.29.6 व-र्ा 1998 में कम धन शक्ति वाले दलों के लिए नि-पक्ष समानता स्थापित करने के लिए ''संवैधानिक विधिक और लोकहित के आधार पर पूर्ण न्यौचित्यङ्ग ठहराते हुए निर्वाचनों के राज्य निधिकरण पर इंद्रजीत गुप्ता समिति रिपोर्ट ने निर्वाचनों के राज्य निधिकरण का पूर्ण समर्थन किया । समिति ने व-र्ा 1998 में देश की आर्थिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए, किराया-मुक्त कार्यालय स्थल, निःशुल्क टेलीफोन सुविधा, निर्वाचक नामावली की प्रतियां, लाउडस्पीकर, ईंधन की विनिर्दि-ट मात्रा, खाद्य पैकेट और वायु समय (राज्य और प्राइवेट मीडिया दोनों पर) जैसी माल राज्य सहायता (और नकद नहीं)

---

[112] <Ç. ºÉÉÒ. +ÉÉ<Ç., ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå BÉEä nÉè®ÉxÉ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå BÉEEÉä]äãÉÉÒBÉEEÉº]/¥ÉÉbBÉEEÉº] ºÉÖÉÊ´ÉvÉÉ ºÉÆ. 437/]ÉÒ´ÉÉÒAºÉ/ 2014(AãÉ.AºÉ.), 14 àÉÉSÉÇ, 2014 <http://pib.nic.in/archieve/others/2014/mar/d2014031502.pdf>.

[113] £ÉÉ®iÉ ºÉ®BÉEEÉ®, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE ºÉÖvÉÉ® {É® ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEEÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, àÉ<Ç, 1990 (<ºÉBÉEä {É¶SÉÉiÉÂ ''ÉÊnxÉä¶É MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç'') <http://lawmin.nic.in/ld/erreports/Dinesh%20Goswami%20Report%20on%20Electoral%20Reforms.pdf>; MÉÉåbÉ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94 {Éß-~ 228.

[114] +ÉÉä.+ÉÉ®.A{ÉE. {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 51.

के साथ आरंभ में लोक निधिकरण को चरणबद्ध रीति लागू करने को परिकल्पित किया । धीरे-धीरे, समिति ने केंद्रीय शासित निर्वाचन निधि जिसका निधिकरण केंद्र और राज्य द्वारा साथ-साथ किया जाएगा, के सृजन द्वारा धनीय व्यवस्था के साथ-साथ पूर्ण राज्य निधिकरण के संक्रमण की दूरदृ-टि पर विचार किया । तथापि, समिति ने स्वतंत्र अभ्यर्थियों को राज्य निधिकरण के फायदे से अपवर्जित किया और दलों से फायदा प्राप्त करने के लिए संपरीक्षित लेखे और कर विवरणी प्रस्तुत करने की अपेक्षा की ।[115]

2.29.7 व-र्ा 1999 में निर्वाचक विधियों के सुधार पर विधि आयोग की रिपोर्ट में ठीक पश्चात् इसका अनुसरण किया गया, जिसने आंशिक राज्य निधिकरण पर इन्द्रजीत गुप्तासमिति की रिपोर्ट के विचारों का पूर्ण निधिकरण के प्रति प्रथम कदम के रूप में पृ-ठांकन किया क्योंकि वाद वाला ''व्याप्त आर्थिक स्थितियोंङ्ग के आलोक में ''संभवङ्ग नहीं था । तथापि, आयोग ने यह स्प-ट किया कि राज्य निधिकरण का आधार धन शक्ति, कारपोरेट निधिकरण और कालेधन समर्थन के प्रभाव का उन्मूलन था, यह इस प्रकार था :

> ''..... राज्य निधिकरण (चाहे आंशिक या पूर्ण है) के विचार के पूर्व आत्यंतिक आवश्यकता का अवलंब लिया गया, राजनैतिक दलों (आंतरिक लोकतंत्र, आंतरिक ढांचा सुनिश्चित करने वाले उपबंधों सहित) से संबंधित इस रिपोर्ट में सुझाए गए उपबंध और लेखों का अनुरक्षण, उनकी संपरीक्षा और निर्वाचन आयोग को उनके प्रस्तुत किए जाने का क्रियान्वयन किया गया ..... । पूर्वोक्त पूर्व-शर्तों के बिना राज्य निधिकरण पब्लिक खजाने की लागत पर राजनैतिक दलों और अभ्यर्थियों के लिए निधियों का मात्र एक और स्रोत हो जाएगा ।ङ्ग[116]

2.29.8 व-र्ा 2001 में, एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. 1999 विधि आयोग रिपोर्ट से सहमत हुआ कि राज्य निधिकरण अनुज्ञात करने का प्रश्न निम्नलिखित के बिना उठना भी नहीं चाहिए :

> ''अभियान निधियों की पूर्ण लेखा-परीक्षा सहित दल की निधियों की पूर्ण लेखा परीक्षा की प्रभावी व्यवस्थित स्वीकृति, लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 77(1) के स्प-टीकरण 1 का विलोपन, व्यय अतिक्रमणों को रोकने का सुस्प-ट तंत्र और जब तक सरकार का यह विश्वास न हो जाए कि इन सुधारों की जड़े मजबूत हो गई है और अब इनका भंग नहीं होगा ।ङ्ग[117]

---

[115] £ÉÉ®iÉ ºÉ®BÉEÉ®, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå BÉEä ®ÉVªÉ ÉÊxÉÉÊvÉBÉE®hÉ {É® ºÉÉÊàÉÉÊiÉ, ÉÊnºÉÆ¤É®, 1998, 11-45 {É®, 55-56 <http://lawmin.nic.in/ld/erreports/Indrajit%20Gupta%20Committee%20Report.pdf>.

[116] AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., 170´ÉÉÓ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, ÉÊ®{ÉÉä]Ç ÉÊ]{{ÉhÉ 108 {Éè®É 4.3.4

[117] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ., {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, 93, {Éè®É 14.7.

2.29.9 इस प्रकार अन्यथा करने पर, यह किसी पब्लिक या व्यवस्थित फायदे के बिना राजको-ा और करदाताओं पर मात्र और भार डालेगा । एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. के मत अभियान व्यय घटाने में आंशिक या अप्रत्यक्ष राज्य निधिकरण के विद्यमान तंत्र की असफलता और सर्वप्रथम पारदर्शिता तंत्र लाने की आवश्यकता पर आधारित थे ।[118]

2.29.10 इसी प्रकार, ''सुशासन की नीतिङ्ग पर ए.आर.सी. की 2007 रिपोर्ट ने भी निर्वाचन व्ययों के ''अविधिसम्मत और अनावश्यक निधिकरणङ्ग की व्याप्ति को कम करने के लिए निर्वाचनों के आंशिक राज्य निधिकरण की सिफारिश की ।[119]

(त्त) निर्वाचनों के पब्लिक निधिकरण को लागू तुलनात्मक उपबंध

देश	**निर्वाचन अभियानों की पब्लिक निधिकरण**
भारत	राज्य स्वामित्वाधीन इलेक्ट्रानिक मीडिया पर निःशुल्क वायु समय, निर्वाचक नामावली और पहचान पर्ची की निःशुल्क आपूर्ति और चंदों के लिए कर कटौती जैसी माल सहायता के माध्यम से आंशिक राज्य निधिकरण ।[120]
यू.एस.ए.	• राजनैतिक दलों के लिए कोई प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष निधिकरण नहीं ; • सम्मेलनीय निर्वाचनों के लिए कोई पब्लिक सहायता नहीं ; और • प्राथमिक मिलान अनुदान (व्य-टिक द्वारा ॐ 250 तक) में सामान्य निर्वाचन अनुदान (व्य-टिक अभ्यर्थियों को) के रूप में रा-ट्रपतीय प्राथमिक अभ्यर्थियों के लिए उपलब्ध आंशिक पब्लिक निधिकरण - यह अधिकतम व्यय पर निर्भर है। • 3 अप्रैल, 2014 को, रा-ट्रपति ओबामा ने राजनैतिक दल कन्वेंशन हेतु करदाता, वित्त पो-ाण को समाप्त करने के लिए रा-ट्रीय नामांकन

118 ´ÉcÉÒ, {Éè®É 14.9, 14.10.

119 nÚºÉ®ä |É¶ÉÉºÉÉÊxÉBÉE ºÉÖvÉÉ® +ÉÉªÉÉäMÉ BÉEÉÒ SÉÉèlÉÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, ''ºÉÖ¶ÉÉºÉxÉ àÉå xÉÉÒÉÊiÉ'' (2007) <http://arc. gov.in/4threport.pdf> (<ºÉBÉEä {É¶SÉÉiÉÂ ''A.+ÉÉ®.ºÉÉÒ.'' ÉÊ®{ÉÉä]Ç)

120 +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A., ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå BÉEÉ ÉÊxÉÉÊvÉBÉE®hÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊ£ÉªÉÉxÉ, céb¤ÉÖBÉE ºÉÉÒ®ÉÒVÉ (2003) <http://www.idea.int/publications/funding_parties/funding_of_pp.pdf>, 41-42 {É® (¤ÉÉn àÉå +ÉÉ<ÇÉÊbªÉÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç) A{ÉE.<Ç.ºÉÉÒ, ®É-]Å{ÉÉÊiÉ SÉÖxÉÉ´É àÉå ºÉÉ´ÉÇVÉÉÊxÉBÉE vÉxÉ <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml#anchor684182>

	कंवेंशन के पब्लिक निधिकरण समाप्त करने वाली विधि (पब्लिक विधि सं. 113-94) पर हस्ताक्षर किया ।[121]
यू.के.[122]	• राजनैतिक दलों का संतुलित पब्लिक निधिकरण ; • राजनैतिक दल वर्तमान विधायी प्रतिनिधित्व के आधार पर कुल ॐ2 एम.एन. तक नीतिगत विकास प्रयोजनों के लिए प्रत्येक वित्तीय व-र्ा में प्रत्यक्ष पब्लिक निधिकरण प्राप्त करते हैं । • दलों को निर्वाचन में खड़े किए गए अभ्यर्थियों की संख्या पर आधारित अप्रत्यक्ष समर्थन उपलब्ध कराया जाता है जिसमें दल के राजनैतिक प्रसारण के लिए निःशुल्क प्रसारण समय ; निःशुल्क डाक, बैठक कक्ष और मतदाताओं को मेल भेजना सम्मिलित है ।
जर्मनी[123]	• कर प्रत्यक्ष के साथ रा-ट्रीय राजनैतिक दलों को पब्लिक निधिकरण (पारदर्शी, प्राइवेट स्रोत से दलों द्वारा उपार्जित रकम का) मिलान, अनुदान और दलों को उनके पिछले कार्यपालन के आधार पर एकमुश्त अनुदान । • स्थानीय दल संगठनों या व्या-टिक अभ्यर्थियों के लिए बिना किसी सहायता के सभी दलों को पब्लिक सहायता की आत्यंतिक अधिकतम सीमा । • राज्य कर दाताओं या दल समर्थकों से पब्लिक सहायता के आंशिक अनुमोदन का अनुरोध करता है, यद्यपि पब्लिक निधिकरण की पहुंच का प्रारंभ ‘‘विश्व के किसी भी अन्य स्थान से कम है।ङ्क • पब्लिक सहायता किसी विनिर्दि-ट प्रयोजन के लिए चिह्नित नहीं है । • निर्वाचक भागीदारी की अवधि और सतत्यता पर आधारित निःशुल्क मीडिया पहुंच ; आय, विरासत और संपत्तिकर से छूट ; और प्रसम्मिलन सहायता के रूप में अप्रत्यक्ष समर्थन ।
इटली[124]	• पब्लिक सहायता निर्वाचनों के निधिकरण के ‘‘मुख्य स्रोतङ्क हैं, यद्यपि वर्ष

[121] OÉèÉÊ¥ÉªÉäããÉÉ ÉÊàÉãÉ® ÉÊBÉEbÂºÉ {ÉEº]Ç ÉÊ®ºÉSÉÇ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-113publ94/pdf/PLAW-113publ94.pdf>.

[122] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A. {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 120, 40, 42, 213, 218, 219, 223.

[123] ´ÉcÉÒ, 123, 124, 210, 216, 223.

	1993 से निर्वाचन अभियान क्रियाकलापों तक निबंधित है । • निधिकरण का वितरण डाले गए मत के अनुसार किया जाता है और यह अभ्यर्थियों को दिया जाता है । • राज्य कर दाताओं या दल समर्थकों से पब्लिक सहायता के आंशिक अनुरोध का अनुमोदन करता है। • निःशुल्क मीडिया पहुंच और रेडियो तथा समाचार पत्र के लिए राज्य सहायता तथा मतदाताओं को डाक द्वारा निर्वाचक प्रचार सामग्री भेजने के लिए कम दर के रूप में अप्रत्यक्ष माल सहायता ।
स्वीडन[125]	• दलों के लिए विभिन्न स्तरों पर ''उच्च स्तरङ्ग की पब्लिक सहायता विद्यमान है और प्रत्येक दल को उप-रा-ट्रीय स्तर पर दल के उप संगठनों और दल को अतिरिक्त राज्य सहायता के साथ पिछले कार्यपालन तथा वर्तमान प्रतिनिधित्व पर आधारित आधार रकम दी जाती है । • क्षेत्रीय और स्थानीय सहायता के साथ-साथ दलों, उनके सचिवालय तथा संसद् में दल समूहों को सामान्य सहायता दी जाती है । • पब्लिक सहायता सामान्य यदल प्रशासन के लिए दी जाती है और किसी विनिर्दि-ट प्रयोजन के लिए चिह्नित नहीं है । • अप्रत्यक्ष सहायता में मीडिया पहुंच और दल सहबद्ध प्रेस से प्राप्त लोक समर्थन सम्मिलित है ।
आस्ट्रेलिया[126]	• राजनैतिक दल निर्वाचन अवधि के दौरान और निर्वाचनों के बीच प्रत्यक्ष पब्लिक निधि प्राप्त करते हैं । • निधिकरण किसी विनिर्दि-ट प्रयोजन के लिए चिह्नित नहीं है और पूर्व निर्वाचन में दल के कार्यपालन पर आधारित है ।

(त्त्त) सिफारिशें

2.30.1 निर्वाचनों के राज्य निधिकरण पर विभिन्न समितियों की सिफारिशों और

---

[124] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 120, 118, 123, 211, 223 {É® .

[125] ´ÉcÉÓ, 118, 123 {É®.

[126] ´ÉcÉÒ, 209 {É®.

तुलनात्मक उपबंधों के त्वरित परिशीलन यह स्प-ट होता है कि भारत में निर्वाचनों में राजनैतिक दलों का पूर्ण पब्लिक निधिकरण व्यावहारिक विकल्प नहीं है ; बल्कि नीचे उपबंधित विभिन्न कारणों से अप्रत्यक्ष राज्य सहायता एक बेहतर विकल्प है ।

2.30.2 पहला, व्याप्त आर्थिक स्थिति निर्वाचनों के पूर्ण राज्य निधिकरण को असंभव बनाता है । पूर्ण निधिकरण अभ्यर्थियों और दलों को निर्वाचन अभियानों के दौरान और अंतर-निर्वाचन अवधि दोनों स्थितियों में धन के आनुकल्पिक स्रोत को प्राप्त करने से प्रतिनिद्ध करेगा । यदि पूर्ण निधिकरण को निर्वाचनों में भारी धन की विकृतता के प्रतिस्थापन के रूप में देखा जाता है तो इसे काले धन की व्यप्ति को रोकने हेतु काफी समर्थ होना होगा । यदि आज रकम को निर्वाचनों पर खर्च करना हो और अनुकल्पतः धन का उपयोग गरीबी की कमी, स्वास्थ्य, शिक्षा, खाद्य आदि पर करना हो तो यह बहुत असंभव प्रतीत होता है कि केंद्र सरकार ऐसे धन को निर्वाचन हेतु उपलब्ध कराए ।

2.30.3 दूसरा, वित्तीय भार, धनीय अवरोध और दुर्बल प्रवर्तन के समरुप कारणों से, जर्मनी और यूनाईटेड किंगडम की तरह सदृश अनुदान की प्रणाली संभव नहीं है । कारपोरेट अनुदान प्रायः ज्यादा होते हैं अतः, सादृश्यता करना कठिन होगा जबकि काफी बड़े दाता काला धन देते हैं । यह दलों के पास उपलब्ध कुल निधिकरण की रकम को बढ़ाने का ही प्रयोजन पूरा करेगा ।

2.30.4 तीसरा, इस समय, राजनैतिक दलों द्वारा व्यय और कारपोरेट तथा बड़े दाताओं के अभिदायों के फीके प्रकटन के कारण निर्वाचनों के निधिकरण की लागत की कोई स्प-ट तस्वीर नहीं है । पूर्ण धनीय राज्य समर्थन की व्यवस्था तभी कारगर होगी यदि यह निर्वाचन अभियानों और राजनैतिक दलों के दैनिक प्रशासन में धन की वास्तविक मांग को प्रतिस्थापित करे । अतः, कोई राज्य समर्थन माल सहायता न कि नकद में होना चाहिए क्योंकि जब तक वर्तमान प्रणाली दलों की सभी अपेक्षा को पूरा नहीं करती, तब तक धनीय समर्थन केवल दल के खर्च को बढ़ाएगा और गैर-हितबद्ध या अवसरवादी अभ्यर्थियों और दलों को आमंत्रित करेगा ।

2.30.5 चौथा, जैसाकि व-र्ा 1999 की विधि आयोग रिपोर्ट और 2001 की एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. रिपोर्ट ने अभियान वित्त सुधार ; पारदर्शिता में सुधार, प्रकटन और संपरीक्षा उपबंध ; राजनीति का गैर-अपराधीकरण, आंतरिक दल लोकतंत्र का पुरःस्थापन तथा अभियान वित्त सुधार के पूर्व निर्वाचन के राज्य निधिकरण पर अनिवार्य सुधार को स्वीकार किया । अल्प आंतरिक लोकतंत्र वाले दलों (अभ्यर्थियों के बजाए) का निधिकरण नेतृत्व की ही शक्ति को मजबूत करेगा और पब्लिक निधिकरण के फायदे दल

के सामान्य जन को विस्तारित नहीं किए जा सकते ।[127]

2.30.6 पांचवां, राजको-ा पर अपने वित्तीय अवलंब के कारण दलों की स्वतंत्रता को संभाव्य कम करने जैसी राज्य निधिकरण के साथ अनेक सहबद्ध समस्याएं हैं और विशे-ाकर नए दलों के लिए समस्याजनक हो सकता है ।[128] अन्यथा भी लोकधन का वितरण दल के उनके सामाजिक आधार को बनाए रखने और राजनैतिक उत्प्रेरण के माध्यम से निधि सृजित करने हेतु उनके प्रोत्साहनों को कम कर सकता है ।[129] फिर भी, जैसाकि तुलनात्मक सारणी से दर्शित होता है, अधिकांश देशों में सहायताओं का अवधारण पिछले कार्यपालन या वर्तमान प्रतिनिधित्व के आधार पर किया जाता है और इस प्रकार स्वतः नए (और दुर्बल) दलों को हतोत्साहित करता है । वर्तमान प्रतिनिधित्व की दशा में, धन को उच्च महत्व देना होगा और तत्पश्चात् अधिक संदत्त दल राज्य को प्रतिपूर्ति करेंगे जबकि कम संदत्त दलों को परिणामों के पश्चात् राज्य द्वारा प्रतिपूर्ति किया जाएगा ।[130]

2.30.7 अंततः, आंशिक माल के रूप में निधिकरण पर विद्यमान उपबंधों सहित निर्वाचनों का पब्लिक निधिकरण केवल रजिस्ट्रीकृत दलों तक विस्तारित है और इस प्रकार स्वतंत्र अभ्यर्थियों को अपवर्जित करता है जबकि साथ ही साथ पब्लिक निधियों के प्राप्त करने के एकमात्र आशय से निरर्थक अभ्यर्थिताओं को प्रोत्साहित करता है ।

2.30.8 इसके बजाए, जैसाकि इन्द्रजीत गुप्ता समिति ने अपनी 1998 रिपोर्ट में उल्लेख किया कि रेखाचित्र और बैनरों के उपयोग और अवस्थिति ; होर्डिंग और इश्तहार ; सार्वजनिक बैठकों की संख्या ; अभियानों के दौरान यानों के उपयोग और चलते यानों से प्रचार को सीमित करने या विनियमित करने द्वारा अभियान करने की लागत को कम करने के प्रयास करने चाहिए । यह निर्वाचनों की लागत कम करने में सहायता करेगा, यद्यपि यह निर्वाचन निधियों के उगाहने के प्रोत्साहनों और शक्ति के दुरुपयोग को कम नहीं कर सकेगा ।[131]

2.30.9 अप्रत्यक्ष माल के रुप में सहायता की बावत, प्राइवेट चैनलों पर निःशुल्क प्रसारण समय ; निःशुल्क डाकमहसूल और बैठक कक्ष, पब्लिक टाउन हाल की प्राप्ति, मुद्रण की लागत और ईंधन तथा खाद्य पैकटों की विनिर्दि-ट मात्रा की व्यवस्था को भी सम्मिलित करने के लिए ऐसी सहायता की मात्रा को बढ़ाने के लिए ब्रिटिश पद्धति का प्रतिनिर्देश किया जाए । इस प्रकार, दलों और अभ्यर्थियों को "वित्तीय सतहङ्ग उपलब्ध

---

[127] MÉÉèbÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94, 245 {É®.
[128] +ÉÉ<Ç.bÉÒ.<Ç.A. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 120, 8 {É®.
[129] +ÉÉä.+ÉÉ®.A{ÉE., {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 104.
[130] MÉÉèbÉ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94, 246 {É®.
[131] MÉÉèbÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 94, 241 {É®.

कराकर[132], यह दलों को अपने स्रोतों के अलावा खर्च करने के लिए तरल नकद उपलब्ध कराए बिना निर्वाचनों की लागत को कम करता है ।

2.30.10 उपरोक्त के आधार पर, निम्नलिखित सिफारिशें की जाती हैं :

1. सम्प्रति, देश की आर्थिक स्थिति और विकासात्मक समस्याओं के मद्देनजर निर्वाचनों के संपूर्ण राज्य निधिकरण या सादृश्य अनुदान जहां सरकार राजनैतिक दलों द्वारा (दाताओं या कारपोरेट से) उगाहे गए प्राइवेट निधिकरण से मिलाकर करता है, की प्रणाली संभव नहीं है ।

2. निर्वाचनों की ऊंची लागत और धन की वास्तविक मांग को प्रतिस्थापित करने में सक्षम होने की असमर्थता को ध्यान में रखते हुए, रा-ट्रीय निर्वाचन निधि के माध्यम से धन देने के बजाए अप्रत्यक्ष माल के रूप में सहायता देने की विद्यमान प्रणाली को जारी रखा जाना चाहिए ।

3. आर.पी.ए. की धारा 78ख की भा-ा केंद्रीय सरकार को ई.सी.आई. परामर्श से मतदाताओं या अभ्यर्थियों को कतिपय मदों की आपूर्ति करने की अनुज्ञा प्रदान करती है और इस उपबंध का उपयोग निःशुल्क सार्वजनिक बैठक कक्ष, कतिपय मुद्रण खर्च, निःशुल्क डाक-व्यय, आदि को सम्मिलित करने के लिए माल के रुप में सहायता का विस्तार करने हेतु किया जा सकता है ।

4. राज्य निधिकरण में कोई सुधार करने के पूर्व राजनीति के निरपराधीकरण, आंतरिक दल लोकतंत्र का आरंभ निर्वाचक वित्त सुधार, पारदर्शिता और संपरीक्षा तंत्र और भ्र-टाचार विरोधी विधियों के कठोर क्रियान्वयन जैसे सुधार किए जाने चाहिए जिससे कि धन उगाहने के प्रोत्साहन और शक्ति के दुरुपयोग को कम किया जा सके ।

छ. सिफारिशें

2.31 सिफारिशों की संयुक्त सूची को नीचे दोहराया जा रहा है :

(क) व्यय और अभिदाय पर

1. आर.पी.ए. की धारा 77(1) को नामांकन की वर्तमान तारीख से बढ़ाकर निर्वाचनों की अधिसूचना की तारीख तक और परिणाम की घो-ाणा की तारीख तक निर्वाचन व्यय के विनियमन की अवधि के आरंभिक समय को बढ़ाने के लिए संशोधित किया जाए ।

- इस प्रकार, धारा 77 की उपधारा (1) " जिस पर उसे नामनिर्दि-ट किया

[132] ´ÉcÉÒ, 242 {É®.

गया हैङ्ग शब्दों को हटाया जाए और इसके बजाए ''ऐसे निर्वाचन की अधिसूचनाङ्ग शब्द यथा स्थान अंतःस्थापित किया जाए ।

2. कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(1) को कंपनी की निधियों के अभिदाय को प्राधिकृत करने वाले संकल्प को पारित करने के लिए निदेशक बोर्ड के बजाए कंपनी की वार्षिक सामान्य बैठक (ए.जी.एम.) की अपेक्षा करने हेतु संशोधित किया जाए ।

- इस प्रकार, धारा 182 के उपखंड (1) में ''निदेशक बोर्ड की बैठकङ्ग शब्दों का हटाया जाए और उसके स्थान पर ''वार्षिक सामान्य बैठकङ्ग शब्द अंतःस्थापित किया जाए ।

(ख) प्रकटन पर

व्यक्तिगत अभ्यर्थियों से संबंधित

3. अभ्यर्थियों या उनके निर्वाचन अभिकर्ताओं से उनके राजनैतिक दल (नकद में नहीं) या किसी अन्य अनुज्ञेय दाता से उनके द्वारा प्राप्त अभिदायों के लेखे बनाए रखने की अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. की नई धारा 77क अंतःस्थापित की जाए । नई धारा 77क इस प्रकार है :

77क. प्राप्त अभिदायों का लेखा - निर्वाचन का प्रत्येक अभ्यर्थी स्वयं द्वारा या अपने निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा निर्वाचन की अधिसूचना की तारीख के पश्चात् अभ्यर्थी द्वारा प्राप्त चंदों या अभिदायों की बावत निम्नलिखित विशिष्टियों में लेखा भी रखेगा, अर्थात् :-

(क) निर्वाचन के लिए उसके दल से अभ्यर्थी द्वारा प्राप्त अभिदाय की रकम ;

(ख) (त) किसी व्यक्ति ;

(त्त) किसी कंपनी, जो सरकारी कंपनी हैं -

से अभ्यर्थी द्वारा प्राप्त अभिदाय की रकम ;

(ग) उपरोक्त उपखंड (ख) में दाता का नाम, पता और पैनकार्ड ब्यौरा, यदि लागू हो ;

(घ) प्रत्येक अभिदाय की प्रकृति, विशिष्टियों में, क्या यह -

(त) नकद ;

(त्त) चेक ; या

(त्त्त) सामान में भेंट हैं ;

(ङ) वह तारीख जिसको अभिदाय प्राप्त हुआ ।

स्प-टीकरण : किसी राजनैतिक दल द्वारा अपने अभ्यर्थी को सभी अभिदाय रेखांकित खाता धारक चेक या ड्राफ्ट या बैंक अंतरण द्वारा किया जाएगा ।ङ्

4. उपरोक्त धारा 77क के प्रस्तावित संशोधन के आलोक में धारा 78 को भी संशोधित किया जाए और एक से अधिक निर्वाचित अभ्यर्थी के प्रतिनिर्देश को हटाया जाए । यह इस प्रकार पढ़ा जाए :-

"78. लेखे को जिला निर्वाचन आफिसर के पास दाखिल किया जाना :-

(1) निर्वाचन में का प्रत्येक निर्वाचन लड़ने वाला अभ्यर्थी निर्वाचन की तारीख से तीस दिनों के भीतर अपने निर्वाचन व्ययों और अभिदायों के लेखे जिला निर्वाचन आफिसर को दाखिल कराएगा जो क्रमशः धारा 77 और धारा 77क के अधीन उसके या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा रखे गए लेखे की सही प्रति होगी ।ङ्

5. धारा 78 के अधीन लड़ रहे प्रत्येक अभ्यर्थी द्वारा प्रस्तुत सभी व्यय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की ई.सी.आई. से अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में नई धारा 78क अंतःस्थापित की जाए । धारा 78क इस प्रकार होंगी :

"78क. लड़ रहे अभ्यर्थियों द्वारा प्रस्तुत लेखे का प्रकटन :- (1) जिला निर्वाचन अधिकारी धारा 78 के अधीन लड़ रहे प्रत्येक अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा प्रस्तुत निर्वाचन व्ययों और अभिदाय रिपोर्टों के लेखे अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(2) जिला निर्वाचन अधिकारी इन रिपोर्टों के फाइल किए जाने के पश्चात् तीन वर्ा तक फाइल पर रखेगा और निर्वाचन संचालन नियम, 1961 के नियम 88 के अधीन विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ्

राजनैतिक दलों से संबंधित

6. आर.पी.ए. की धारा 29ग का लोप किया जाए । इसके स्थान पर 170वीं रिपोर्ट की सिफारिश की गई धारा 78क की तरह राजनैतिक दलों से संपरीक्षित लेखे बनाए रखने का अधिदेश देते हुए नई धारा 29ग अतःस्थापित की जाए

"29ग. राजनैतिक दलों द्वारा लेखों का अनुरक्षण, संपरीक्षा और प्रकाशन

(1) प्रत्येक मान्यताप्राप्त राजनैतिक दल उसके द्वारा प्राप्त सभी रकमों को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए और उसके द्वारा उपगत व्यय को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए लेखे बनाए रखेगा । लेखे वित्त व-र्ा के अनुसार बनाए रखे जाएंगे । प्रत्येक वित्त व-र्ा की समाप्ति के छह मास के भीतर प्रत्येक मान्यता प्राप्त राजनैतिक दल नियंत्रक और महालेखाकार द्वारा इस प्रयोजन के लिए बनाए गए ऐसे लेखाकारों के पैनल से अर्ह और व्यवसाय कर रहे चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा सम्यक् रूप से संपरीक्षित अपने लेखे निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत करेंगे ।

(2) निर्वाचन आयोग उपधारा (1) के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत संपरीक्षित लेखों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(3) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत करने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर इन लेखों को भी रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ

7. आर.पी.ए. की विद्यमान धारा 29ग को और धारा 29घ की तरह उपांतरित पुनःनिर्मित किया जाए, पहला, एकल दाता से इसकी व्यापति के भीतर 20,000 रु. की रकम तक कुल अभिदाय के रूप में सम्मिलित करने ; दूसरा, प्रत्येक चंदे की रकम के साथ दाताओं के नाम, पता और पैन कार्ड संख्या (यदि लागू हो) प्रकट करने की दलों से अपेक्षा करने ; तीसरा, दलों से 20,000 रु. से अन्यून अभिदायों के लिए भी ऐसी विशि-टियों को प्रकट करने की अपेक्षा यदि ऐसा अभिदाय दल के कुल अभिदायों के 20 करोड़ या कुल अभिदाय का बीस प्रतिशत, जो कम हो, से अधिक है । निर्वाचन नियमों और आयकर अधिनियम में पारिणामिक संशोधन किए जाने की आवश्यकता है । प्रस्तावित संशोधन 29घ को इस प्रकार पढ़ा जाए :

"29घ, राजनैतिक दलों द्वारा प्राप्त अभिदाय की घो-णा :

(1) किसी राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति निम्नलिखित की बावत प्रत्येक वित्त व-र्ा में रिपोर्ट तैयार करेगा, अर्थात् :-

(क) उस वित्तीय व-र्ा में किसी व्यक्ति से ऐसे राजनैतिक दल द्वारा प्रापत बीस हजार रुपए से अधिक कुल अभिदाय सहित बीस हजार रुपए से अधिक अभिदाय ;

(ख) उस वित्तीय व-र्ा में सरकारी कंपनी से भिन्न किसी कंपनी से

ऐसे राजनैतिक दल द्वारा प्राप्त बीस हजार रुपए से अधिक कुल अभिदाय सहित बीस हजार रुपए से अधिक अभिदाय ;

(2) उपधारा (1) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी, राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति उपधारा (1) में निर्दि-ट रिपोर्ट में किसी सरकारी कंपनी से भिन्न किसी व्यक्ति या कंपनी से प्राप्त ऐसे अभिदायों की विशि-टियां प्रकट करेगा चाहे उस वित्तीय व-र्ा में राजनैतिक दल द्वारा यथा प्राप्त अभिदाय बीस हजार रुपए से कम है, यदि ऐसे अभिदाय बीस करोड़ रुपए या कुल अभिदाय के बीस प्रतिशत, जो भी कम हो ।

दृ-टांत : एक राजनैतिक दल स्क्र- वित्तीय वर्ष में नकद या चेक में कुल एक सौ करोड़ रुपए प्राप्त करता है । इस रकम में से, पचास करोड़ रुपए बीस हजार रुपए से कम (नकद या बहुल चेकों द्वारा) अभिदायों के माध्यम से अप्रकटित स्रोतों से प्राप्त हुए हैं । स्क्र- बीस करोड़ रुपए से परे सभी दाताओं की विशि-टियां प्रकट करने का दाई होगा चाहे वे प्रत्येक बीस हजार रुपए से कम अभिदाय दिए हों ।

(3) उपधारा (1) के अधीन रिपोर्ट ऐसे प्ररुप में होगी जो विहित किया जाए ।

(4) उपधारा (1) के अधीन वित्तीय व-र्ा की रिपोर्ट निर्वाचन आयोग को आयकर अधिनियम, 1961 (1961 का 43) की धारा 139 के अधीन उस वित्तीय व-र्ा की अपनी आय की विवरणी प्रस्तुत करने के लिए नियत तारीख के पूर्व राजनैतिक दल के को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत किसी अन्य व्यक्ति द्वारा प्रस्तुत की जाएगी ।

स्प-टीकरण : शंकाओं को दूर करने के लिए, यह स्प-ट किया जाता है कि इस धारा में वर्णित ''विशि-टियांङ्ग पद के अंतर्गत इस धारा में निर्दि-ट चंदा दी गई रकम ऐसे व्यक्ति या कंपनी का नाम और पता और पैनकार्ड संख्या, यदि लागू हो, सम्मिलित होगा ।

7. धारा 29ङ के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत सभी अभिदाय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की ई.सी.आई. से अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में एक नई धारा 29घ अंतःस्थापित की जाए । धारा 29ङ इस प्रकार होंगी :

''29ङ राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्टों का प्रकटन -

(1) निर्वाचन आयोग द्वारा 29घ के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्ट अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(2) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत करने के पश्चात् तीन वर्ष तक फाइल पर भी इन रिपोर्टों को रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ

9. आयोग **कामन काज** बनाम **भारत संघ,** ए.आई.आर. 1996 एस.सी. 3081 वाले मामले में उच्चतम न्यायालय के अनुसरण में लागू ई.सी.आई. के "निर्वाचन व्यय के कथनङ की अपेक्षा और नई धारा 29च के माध्यम से राजनैतिक दलों द्वारा निर्वाचन व्ययों से संबंधित इसकी पारदर्शिता मार्ग दर्शक सिद्धांतों को कानूनी आधार देने की सिफारिश करता है, जो इस प्रकार है :

"29च. राजनैतिक दलों द्वारा निर्वाचन व्यय - (1) निर्वाचन लड़ने वाला प्रत्येक राजनैतिक दल राज्य विधानसभा के निर्वाचन की तारीख के पचहत्तर दिनों या लोक सभा के निर्वाचन की तारीख के नब्बे दिनों के भीतर निर्वाचन आयोग के समक्ष निर्वाचन व्यय का कथन प्रस्तुत करेगा जो निर्वाचन आयोग के निदेशों के अनुरुप दल द्वारा अनुरक्षित ऐसे कथन की सत्य प्रति होगी ।

(2) बीस हजार रुपए से अधिक किसी निर्वाचन व्यय का संदाय तब तक राजनैतिक दल द्वारा चेक या ड्राफ्ट के द्वारा न कि नकद किया जाएगा जब तक कोई बैंकिंग सुविधा न हो या संदाय वेतन या प्रतिपूर्ति के बदले दल कृत्यकारी को किया गया हो ।ङ

(ग) शास्तियों पर

व्यक्तिगत अभ्यर्थियों से संबंधित

10. निर्वाचन व्यय और अभिदाय रिपोर्ट के लेखे प्रस्तुत करने की असफलता के लिए अभ्यर्थी की निरर्हता को बढ़ाया जाना चाहिए और वर्तमान तीन वर्ष की अवधि को बढ़ाकर पांच वर्ष की जानी चाहिए जिससे कि व्यतिक्रमी अभ्यर्थी कम से कम अगले निर्वाचन में खड़े होने का अपात्र हो ।

- इस प्रकार, शीर्ष और उपखंड (क) में, "निर्वाचन व्ययों के खातेङ शब्दों के स्थान पर "निर्वाचन व्ययों और अभिदाय रिपोर्टों के खातेङ शब्द रखे जाएं ।

- धारा 10क में ''तीन व-र्ा की अवधिङ्ग शब्दों के पश्चात् और ''की तारीख सेङ्ग शब्दों के स्थान पर ''पांच व-र्ा की अवधि तकङ्ग शब्द रखे जाएं ।

राजनैतिक दलों से संबंधित

11. आयकर अधिनियम की धारा 13क के अधीन कर फायदे खोने के अलावा, राजनैतिक दलों पर आर.पी.ए. की धारा 29घ के उपबंधों के अननुपालन के लिए व्यक्त शास्तियां अधिरोपित की जाएं । यह 170वीं रिपोर्ट में प्रस्तावित धारा 78क की तरह परम मामलों में मान्यता समाप्त करने की संभावना के साथ अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए दैनिक जुर्माना सम्मिलित करे । यह नई धारा 29छ इस प्रकार है :

29छ. शास्ति - (1) जहां किसी राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन विनिर्दि-ट समय के भीतर विहित प्ररूप में रिपोर्ट प्रस्तुत करने में असफल रहता है तो आयकर अधिनियम, 1961 (1961 का 43) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी ऐसा राजनैतिक दल :

(क) आयकर अधिनियम, 1961 के अधीन ऐसे वित्तीय व-र्ा के लिए किसी कर राहत का हकदार नहीं होगा ; और

(ख) अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए पचीस हजार रुपए की शास्ति और जब तक अननुपालन जारी रहता है, का दाई होगा ।

परंतु यदि ऐसा व्यतिक्रम नब्बे दिनों की अवधि के परे जारी रहता है तो निर्वाचन आयोग राजनैतिक दल को कारण बताने का युक्तियुक्त अवसर देने के पश्चात् उसकी मान्यता समाप्त कर सकेगा ।

(2) यदि निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या प्राप्त जानकारी पर किए गए सत्यापन से यह पाता है कि धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन प्रस्तुत रिपोर्ट किसी विशि-टि में मिथ्या है तो निर्वाचन आयोग ऐसे राजनैतिक दल से अधिकतम पचास लाख रुपए तक का जुर्माना उद्गृहीत करेगा ।ङ्ग

12. ऐसे दल जो आर.पी.ए. और धारा 182 की धारा 29ख और कंपनी अधिनियम के अनुबंधों का अननुज्ञेय दाताओं से अभिदाय स्वीकार कर उल्लंघन करते हैं को इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना शास्ति उद्गृहीत कर दंडित करने का उपबंध करते हुए एक नई धारा 29ज अंतःस्थापित की जाए :

29ज. अननुज्ञेय दाता से अभिदाय स्वीकार करने वाले राजनैतिक दलों के लिए

शास्ति - यदि कोई राजनैतिक दल किसी अननुज्ञेय दाता से उसे दिया गया कोई अभिदाय स्वीकार करता है तो वह ऐसे शास्ति के संदाय का दायी होगा जो ऐसे दाता से इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना है ।

स्प-टीकरण - इस धारा के प्रयोजन के लिए, ''अननुज्ञेय दाताङ्ग से निम्नलिखित निर्दि-ट है :

(क) धारा 29ख में यथापरिभा-ित सरकारी कंपनी ;

(ख) ऐसी कंपनी जो कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182 की उपधारा (1) की अपेक्षाओं का पालन नहीं करती ; या

(ग) विदेशी अभिदाय विनियमन, अधिनियम, 1976 की धारा 2 के खंड (ङ) के अधीन परिभाषित कोई विदेशी स्रोत ।ङ्ग

13. ''निर्वाचक न्यास के विनियमनङ्ग से संबंधित और अभिदाय स्वीकार करने के उनके हक, प्रकटन बाध्यताओं और दंड वि-ायक उपबंधों का ब्यौरा देते हुए आर.पी.ए. में एक नया भाग ख्ज्ख अंतःस्थापित किया जाए जिससे कि आयकर अधिनियम और ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांतों में पहले से ही किए गए परिवर्तनों की तरह आर.पी.ए. को संशोधित किया जा सके । नया भाग ख्ज्ख, धारा 291 इस प्रकार है :

भाग ख्ज्ख : निर्वाचक न्यासों का विनियमन

29झ. अभिदाय स्वीकार करने के हकदार निर्वाचक न्यास - (1) कंपनी अधिनियम, 2013 और आयकर अधिनियम, 1961 के उपबंधों के अधीन रहते हुए, निर्वाचन न्यास स्कीम, 2013 के अधीन केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड द्वारा अनुमोदित निर्वाचक न्यास सरकारी कंपनी से भिन्न किसी व्यक्ति या कंपनी द्वारा उसको दिए गए स्वैच्छिक अभिदाय की किसी रकम को स्वीकार कर सकेगा :

परंतु कोई निर्वाचक न्यास विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम, 1976 की धारा (2) के खंड (ङ) के अधीन परिभा-ित किसी विदेशी स्रोत से कोई अभिदाय स्वीकार करने का पात्र नहीं होगा ।

परंतु यह और कि इस भाग में प्रयुक्त सभी शब्द और पद का वही अर्थ होगा जो धारा 29ख में उसका है ।

2. निर्वाचक न्यासों द्वारा लेखों का अनुरक्षण, संपरीक्षा और प्रकाशन - (क) प्रत्येक निर्वाचन राजनैतिक दल उसके द्वारा प्राप्त सभी रकमों को स्प-टतः और पूर्णतः प्रकट करते हुए और उसके द्वारा उपगत व्यय को स्प-टतः और

पूर्णतः प्रकट करते हुए लेखे बनाए रखेगा । लेखे वित्त व-र्ा के अनुसार बनाए रखे जाएंगे । प्रत्येक वित्त व-र्ा की समाप्ति के छह मास के भीतर प्रत्येक मान्यता प्राप्त राजनैतिक दल नियंत्रक और महालेखाकार द्वारा इस प्रयोजन के लिए बनाए गए ऐसे लेखाकारों के पैनल से अर्ह और व्यवसाय कर रहे चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा सम्यक् रूप से संपरीक्षित अपने लेखे निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत करेंगे ।

(ख) निर्वाचन आयोग उपधारा (1) के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत संपरीक्षित लेखों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(ग) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत करने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर इन लेखों को भी रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।ङ

3 निर्वाचक न्यास द्वारा प्राप्त अभिदाय की घो-ाणा - (क) किसी राजनैतिक दल का को-ाध्यक्ष या इस बावत राजनैतिक दल द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति निम्नलिखित की बावत प्रत्येक वित्त व-र्ा में रिपोर्ट तैयार करेगा, अर्थात् :-

(त) ऐसे व्यक्ति का नाम, पता और पैन के साथ उस वित्तीय व-र्ा में किसी व्यक्ति से ऐसे निर्वाचक न्यास द्वारा प्राप्त अभिदाय ;

परंतु निर्वाचक न्यास या इस निमित्त न्यास द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति नकद में कोई चंदा नाम, पता और पैन (यदि कोई है) के बिना प्राप्त नहीं करेगा ;

(त्त) तारीख, रकम, संदाय का ढंग और राजनैतिक दल के नाम के साथ उस वित्तीय व-र्ा में निर्वाचन न्यास से राजनैतिक दलों को अभिदाय।

परंतु निर्वाचक न्यास बैंक खाता अंतरण से भिन्न नकद में राजनैतिक दलों को कोई अभिदाय नहीं करेगा ।

(ख) इस उपधारा (2) के अधीन रिपोर्ट ऐसे प्ररुप में होगा जैसा विहित कियिजाए ।

(ग) उपधारा (1) के अधीन वित्तीय व-र्ा के लिए रिपोर्ट निर्वाचक न्यास के को-ाध्यक्ष या न्यास द्वारा प्राधिकृत किसी अन्य व्यक्ति द्वारा निर्वाचन आयोग को प्रत्येक वित्तीय व-र्ा की समाप्ति के छह मास के भीतर प्रस्तुत किया जाएगा

।

4. निर्वाचक न्यासों द्वारा निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्टों का प्रकटन - (क) निर्वाचन आयोग इस धारा की उपधारा (2) और (3) के अधीन सभी निर्वाचक न्यासों द्वारा प्रस्तुत अभिदाय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगा ।

(ख) निर्वाचन आयोग उनके प्रस्तुत किए जाने के पश्चात् तीन व-र्ा तक फाइल पर इन रिपोर्टों को भी रखेगा और विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए उन्हें उपलब्ध कराएगा ।

5. शास्ति - (1) जहां किसी निर्वाचक न्यास द्वारा प्राधिकृत कोई अन्य व्यक्ति धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन विनिर्दि-ट समय के भीतर विहित प्ररूप में रिपोर्ट प्रस्तुत करने में असफल रहता है तो आयकर अधिनियम, 1961 (1961 का 43) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी ऐसा निर्वाचक न्यास :

(क) आयकर अधिनियम, 1961 के अधीन ऐसे वित्तीय व-र्ा के लिए किसी कर राहत का हकदार नहीं होगा ; और

(ख) अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए पचीस हजार रुपए की शास्ति और जब तक अननुपालन जारी रहता है, का दाई होगा ।

परंतु यदि ऐसा व्यतिक्रम नब्बे दिनों की अवधि के परे जारी रहता है तो निर्वाचन आयोग राजनैतिक दल को कारण बताने का युक्तियुक्त अवसर देने के पश्चात् उसकी मान्यता समाप्त कर सकेगा ।

(2) यदि निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या प्राप्त जानकारी पर किए गए सत्यापन से यह पाता है कि धारा 29घ की उपधारा (4) के अधीन प्रस्तुत रिपोर्ट किसी विशि-टि में मिथ्या है तो निर्वाचन आयोग ऐसे राजनैतिक दल से अधिकतम पचास लाख रुपए तक का जुर्माना उद्गृहीत करेगा ।ङ

(3) यदि कोई निर्वाचक न्यास किसी अननुज्ञेय दाता से उसे दिया गया कोई अभिदाय स्वीकार करता है तो वह ऐसे शास्ति के संदाय का दायी होगा जो ऐसे दाता से इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना है ।

स्प-टीकरण - इस धारा के प्रयोजन के लिए, ''अननुज्ञेय दाताङ से निम्नलिखित निर्दि-ट है :

(क) धारा 29ख में यथापरिभा-ित सरकारी कंपनी ;

(ख) ऐसी कंपनी जो कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182 की उपधारा

(1) की अपेक्षाओं का पालन नहीं करती ; या

(ग) विदेशी अभिदाय विनियमन, अधिनियम, 1976 की धारा 2 के खंड (ङ) के अधीन परिभाषित कोई विदेशी स्रोत ।ङ

(घ) निर्वाचनों के राज्य निधिकरण पर

1. सम्प्रति, देश की आर्थिक स्थिति और विकासात्मक समस्याओं के मद्देनजर निर्वाचनों के संपूर्ण राज्य निधिकरण या सादृश्य अनुदान जहां सरकार राजनैतिक दलों द्वारा (दाताओं या कारपोरेट से) उगाहे गए प्राइवेट निधिकरण से मिलाकर करता है, की प्रणाली संभव नहीं है ।

2. निर्वाचनों की ऊंची लागत और धन की वास्तविक मांग को प्रतिस्थापित करने में सक्षम होने की असमर्थता को ध्यान में रखते हुए, रा-ट्रीय निर्वाचन निधि के माध्यम से धन देने के बजाए अप्रत्यक्ष माल के रूप में सहायता देने की विद्यमान प्रणाली को जारी रखा जाना चाहिए ।

3. आर.पी.ए. की धारा 78ख की भा-ा केंद्रीय सरकार को ई.सी.आई. परामर्श से मतदाताओं या अभ्यर्थियों को कतिपय मदों की आपूर्ति करने की अनुज्ञा प्रदान करती है और इस उपबंध का उपयोग निःशुल्क सार्वजनिक बैठक कक्ष, कतिपय मुद्रण खर्च, निःशुल्क डाक-व्यय, आदि को सम्मिलित करने के लिए माल के रुप में सहायता का विस्तार करने हेतु किया जा सकता है ।

4. राज्य निधिकरण में कोई सुधार करने के पूर्व राजनीति के निरपराधीकरण, आंतरिक दल लोकतंत्र का आरंभ निर्वाचक वित्त सुधार, पारदर्शिता और संपरीक्षा तंत्र और भ्र-टाचार विरोधी विधियों के कठोर क्रियान्वयन जैसे सुधार किए जाने चाहिए जिससे कि धन उगाहने के प्रोत्साहन और शक्ति के दुरुपयोग को कम किया जा सके ।

अध्याय 3

राजनैतिक दलों का विनियमन और आंतरिक दल लोकतंत्र

3.1 लोकतांत्रिक सिद्धांत पर प्रक्रियात्मक और अधि-ठायी लोकतंत्र दोनों को सम्मिलित करते हुए विचार किया जा सकता है । प्रक्रियात्मक लोकतंत्र को सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार, सावधिक निर्वाचन, गुप्त मतदान की पद्धति को निर्दि-ट करने वाला कहा जा सकता है जबकि अधि-ठायी लोकतंत्र को दल जो तात्पर्यितः जनता का

प्रतिनिधित्व करते हैं, की आंतरिक लोकतंत्रात्मक कार्यकरण को निर्दि-ट करने वाला कहा जा सकता है । यह भाग दलों के आंतरिक लोकतंत्रात्मक कार्यकरण और इस प्रश्न पर विचार करता है कि कैसे दलों का अपना कार्य और स्वयं का विनियमन करना चाहिए ।

3.2 एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. ने निर्वाचक प्रक्रियाएं और राजनैतिक दल पर अपनी रिपोर्ट में यह मान्यता प्रदान किया कि ''राजनैतिक दल प्रणाली में सुधार के बिना कोई निर्वाचक सुधार प्रभावी नहीं हो सकता हैङ्ग और उसने निम्नलिखित क्षेत्रों पर तत्काल कार्रवाई करने का अभिज्ञान किया :

1. **''ढांचागत और संगठनात्मक सुधार** - दल संगठन - रा-ट्रीय, राज्य और स्थानीय स्तर - आंतरिक दल लोकतंत्र - नियमित दल निर्वाचन, दल के काडर की भर्ती, समाजीकरण, विकास और प्रशिक्षण, अनुसंधान, सोच और दल की नीतिगत आयोजना क्रियाकलाप ।

2. **दल प्रणाली और अभिशासन** - दलों को सुशासन के योग्य बनाने के लिए तंत्र ।

3. **राजनैतिक दलों का संस्थानिकीकरण** - दल क्रियाकलाप, रा-ट्रीय या राज्य दल के रूप में रजिस्ट्रीकरण का मानदंड - दलों के अमान्यकरण को विनियमित करने के लिए व्यापक विधान की आवश्यकता ।ङ्ग[133]

3.3 इस अध्याय में, आंतरिक निर्वाचन, दल काडरों की भर्ती और क्रियाकलापों के विकास और प्रशिक्षण के निबंधनों में राजनैतिक दलों की पद्धति के विनियमन से संबंधित पहली चिंता का प्राथमिक महत्व है । आरंभ में ही, आंतरिक और आंतर दल लोकतंत्र के संघटकों के रूप में दल पद्धति और दल विचारधारा के विनियमन के बीच अंतर का उल्लेख करना महत्वपूर्ण है । इस भाग का आरंभ विभिन्न समिति रिपोर्टों के इतिहास के पुनर्विलोकन से होता है ।

क. सुधार प्रस्तावों का इतिहास

3.4 1999 विधि आयोग रिपोर्ट ने दलों के आंतरिक ढांचा और आंतरिक लोकतंत्र, वित्तीय पारदर्शिता और निर्वाचनों के राज्य निधिकरण के प्रयास के पूर्व जवाबदेही को शासित करने वाले विनियामक अवसंरचना को लागू करने की सिफारिश बलपूर्वक की थी । 170वीं रिपोर्ट ने इस आधार पर ''राजनैतिक दलों के संगठन और उनके आनु-ंगिक विषयोंङ्ग से संबंधित आर.पी.ए. में धारा 11क-1 के अंतःस्थापन की सिफारिश की थी कि कोई राजनैतिक दल आंतरिक रूप से निरंकुश और बाहरी कार्यकरण में लोकतांत्रिक नहीं

[133] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13.

हो सकता है ।ङ[134]

3.5 पूर्व में व्यक्त की गई चिंताओं के अलावा, एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. ने यह सिफारिश की :

> ''रजिस्ट्रीकरण चाहने वाले दलों के नियमों और उप विधियों में,- (क) अपने आंतर दल संगठनों में संविधान के लोकतांत्रिक मूल्यों और सन्नियमों के पालन की घो-णा, का उपबंध सम्मिलित होना चाहिए ।ङ[135]

3.6 ए.आर.सी. की 2008 नीतिशास्त्र और अभिशासन रिपोर्ट ने भी आंतरिक दल लोकतंत्र के महत्व का संकेत दिया जब उसने यह उल्लेख किया कि भ्र-टाचार अति-केंद्रीयकरण द्वारा कारित होता है क्योंकि ''लोगों पर काफी दूर से शक्ति का प्रयोग किया जाता है और प्राधिकारी तथा जवाबदेही के बीच की दूरी काफी अधिक है ।[136]

3.7 व-र्ा 2011 में, राजनैतिक दल (रजिस्ट्रीकरण और कार्यों का विनियमन आदि) अधिनियम, 2011 का प्रारुप न्यायमूर्ति वेंकटचलैया के मार्गदर्शन में तैयार किया गया और विधि मंत्रालय को प्रस्तुत किया गया । प्रारंभ अधिनियम की धारा 6 ने प्रत्येक राजनैतिक दल के लिए कार्यपालिक समितियों के सृजन पर विचार किया जिसके सदस्य दल की राज्य ईकाइयों की स्थानीय समितियों के सदस्यों द्वारा चुने जाएंगे और जो स्वयं अपने लोगों में से ही (कोई नामांकन स्वीकार किए बिना) दल के पदाधिकारियों का चयन करेंगे । कार्यपालिक समिति विधान क्षेत्र की राज्य और जिला ईकाइयों द्वारा की गई सिफारिशों पर सम्यक् ध्यान देते हुए संसदीय और राज्य निर्वाचनों में खड़े होने के लिए अभ्यर्थियों का चयन करने के लिए भी सशक्त होगी । अधिनियम आगे गुप्त मतदान से सामान्य बहुमत के आधार पर सभी विनिश्चय कार्यपालिक और स्थानीय समितियों द्वारा लिए जाने का उपबंध करती है ।[137]

3.8 इस प्रकार, उपरोक्त रिपोर्टों के परिशीलन से यह स्प-ट होता है कि आंतरिक लोकतंत्र में आंतरिक निर्वाचन, अभ्यर्थी चयन, गुप्त मतदान और दलों के रजिस्ट्रीकरण और रजिस्ट्रीकरण समापन को शासित करने वाले उपबंध सम्मिलित होंगे ।

ख. आंतरिक लोकतंत्र को विनियमित करने वाली विधियां

---

[134] AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., 170´ÉÉÓ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 108, {Éè®É 3.1.2.1, 4.3.4.

[135] AxÉ.SÉºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13, {Éè®É 4.32.

[136] A.+ÉÉ®.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, 119, {Éè®É 1.9.

[137] A.bÉÒ.+ÉÉ®./xªÉÚ, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE ºÉÖvÉÉ® BÉEÉÒ ÉÊºÉ{ÉEÉÉÊ®¶Éå, +É|ÉèãÉ, 2011 <http://adrindia.org/files/ADR-NEW%20Recomendations-April20%202011-Final.pdf> 75 {É®.

3.9 सम्प्रति, भारत में राजनैतिक दलों को आंतरिक लोकतांत्रिक विनियमन का कोई अभिव्यक्त उपबंध नहीं है और लागू विधि आर.पी. अधिनियम की धारा 29क में उपबंधित है जो ई.सी.आई. के समक्ष राजनैतिक दलों के रजिस्ट्रीकरण का उपबंध करती है । धारा 29(5) में यह उपबंध है कि ई.सी.आई. के समक्ष आवेदन के साथ दल के ज्ञापन या विनियमन की प्रति संलग्न किए जाने का उपबंध करती है जिसमें यह उपबंध होगा कि ''वह संगम या निकाय विधि द्वारा स्थापित भारत के संविधान के प्रति तथा समाजवाद, पंथनिरपेक्षता और लोकतंत्र के सिद्धांतों के प्रति सच्ची श्रद्धा और नि-ठा रखेगा और भारत की प्रभुता, एकता और अखंडता को अक्षुण्ण रखेगा ।ङ्

3.10 ई.सी.आई. ने अपने ''धारा 29क के अधीन राजनैतिक दलों के रजिस्ट्रीकरण के लिए मार्गदर्शक सिद्धांत और आवेदन प्ररुपङ्ग में यह उल्लेख किया है कि दल आवेदन के साथ अन्य बातों के साथ-साथ, निम्नलिखित दस्तावेज/जानकारी संलग्न होनी चाहिएः

(त) निम्नलिखित मानकों पर दल का गठन किया जाए :

अनुच्छेद ख्ज् : दल के अंग (संगठनात्मक ढांचा) : इन प्रत्येक अंगों की शक्तियां और कृत्य (विनिश्चय करने की शक्ति लोकतांत्रिक भावना को प्रतिबिंबित करने वाली होनी चाहिए - कोई वीटो शक्ति नहीं) ।

इन प्रत्येक अंगों के सदस्यों की नियुक्ति का तरीका (और निबंधन)(1/3 सदस्यों से अधिक को नामांकित नहीं किया जा सकता ; कालावधि 5 व-र्ा से अनधिक नियत की जानी चाहिए ; अधिकतम 5 व-र्ों के भीतर सावधिक निर्वाचन)

अनुच्छेद ज : दल के पदाधिकारी : इन प्रत्येक पदाधिकारियों की शक्तियां और कृत्य (विनिश्चय करने वाली शक्ति को लोकतांत्रिक भावना का प्रतिबिम्बित करने वाला होना चाहिए - कोई वीटो शक्ति नहीं)

इन प्रत्येक पदाधिकारियों की नियुक्ति का तरीका (और निबंधन) (निर्वाचित होना चाहिए ; 1/3 से अधिक कानामांकन नहीं होना चाहिए ; प्रत्येक के लिए नियत अवधि 5 व-र्ा से अधिक नहीं होनी चाहिए ; अधिकतम 5 व-र्ा के भीतर सावधिक निर्वाचन)

(ज) दल में आंतरिक लोकतंत्र विभिन्न स्तरों पर संगठनात्मक निर्वाचन ऐसे निर्वाचनों का तरीका और ऐसे निर्वाचनों की सावधिकता ; पदाधिकारियों की पदावधि और दल के पदाधिकारियों की शक्तियां और कर्तव्य तथा दल के विभिन्न प्रतिनिधायी निकायों (जैसे कार्यपालिक समिति, परि-ाद, आदि) से संबंधित दल के नियमों/ गठन में विनिर्दि-ट उपबंध होना चाहिए ।

(ज्ज्ख्) आवेदक दल को दल के गठन में एक विनिर्दि-ट खंड द्वारा स्वयं अपने संविधान में यह सुनिश्चित करना चाहिए कि दल सभी स्तर के पदाधिकारियों और दल के अंगों का सावधिक (अवधि संविधान में विनिर्दि-ट की जाए किंतु 4 व-र्ों में कम से कम एक बार) और नियमित निर्वाचन कराएगा ।ञ्[138]

3.11 दुर्भाग्यवश, पूर्वोक्त मार्गदर्शक सिद्धांत अभ्यर्थी के चयन पर मौन है और केवल नए दलों के रजिस्ट्रीकरण के लिए लागू होते हैं और पहले से ही रजिस्ट्रीकृत दलों के आंतरिक कार्यकरण को विनियमित नहीं करते । फिर भी, किसी दांडिक उपबंध के अभाव में ई.सी.आई. के पदाधिकारियों के लिए नियमित आंतरिक निर्वाचन कराने और अभ्यर्थी के चयन हेतु दलों से अपेक्षा करने की शक्ति संकट में पड़ गई है । **भारतीय नेशनल कांग्रेस (आई)** बनाम **समाज कल्याण संस्थान**[139] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह स्प-ट किया कि न तो आर.पी. अधिनियम की धारा 29क और न ही निर्वाचन चिह्न (आरक्षण और आबंटन) आदेश, 1968 के उपबंधों ने ई.सी.आई. को संविधान के अतिक्रमण या रजिस्ट्रीकरण के समय पर उसके द्वारा दिए गए वादे के भंग करने के आधारों पर दलों का रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की शक्ति प्रदान नहीं की है ।

3.12 परिणामतः, संविधान के अनु-ठापित सिद्धांतों या धारा 29क के अधीन राजनैतिक दलों के रजिस्ट्रीकरण के लिए ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांत और आवेदन प्ररुप की अपेक्षाओं के विरुद्ध दल की पद्धति के पुनर्विलोकन का कोई तंत्र नहीं है । किसी दल का रजिस्ट्रीकरण तभी समाप्त किया जा सकता है यदि उसने रजिस्ट्रीकरण कपट द्वारा अभिप्राप्त किया है ; यदि यह केंद्रीय सरकार द्वारा अवैध घोन्ित किया गया है ; या किसी दल ने अपने आंतरिक संविधान को संशोधित किया है और ई.सी.आई. को अधिसूचित किया है कि वह अब भारतीय संविधान का पालन नहीं कर सकता है ।[140] तथापि, रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की कोई शक्ति नहीं है यदि दल आर.पी.ए. की धारा 29क के अधीन रजिस्ट्रीकृत होकर निर्वाचन लड़े बिना आयकर अधिनियम की धारा 13क के अधीन कर फायदों का लाभ उठाना जारी रखते हैं । इस प्रकार, ई.सी.आई. को सशक्त करने के लिए आर.पी.ए. को संशोधित किए जाने की आवश्यकता है ।

3.13 अन्यथा भी, ऐसी स्थितियां रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने के मामलों के ही बारे

---

[138] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., vÉÉ®É 29BÉE BÉEä +ÉvÉÉÒxÉ ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå BÉEä ®ÉÊVÉº]ÅÉÒBÉE®hÉ BÉEä ÉÊãÉA àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ +ÉÉè® +ÉÉ´ÉänxÉ |Éâó{É, <http://eci.nic.in/eci_main/ElectoralLaws/guidelinesandformat.pdf>.

[139] (2002) 5 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 685.

[140] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<. àÉÉMÉÇ n¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 138.

में हैं न कि किसी दल को निर्वाचन में खड़े होने से विवर्जन के बारे में । यह स्प-ट है कि कोई दल निर्वाचन लड़ सकता है चाहे उसका संविधान भारत के संविधान के उपबंधों और आदेशों का उल्लंघन करता है या आंतरिक निर्वाचनों का कोई उपबंध नहीं करता । अतः, सुधार की तत्काल आवश्यकता है और इस प्रक्रम पर पश्चिमी यूरोप के देशों की विधि और पद्धति का संक्षेप में परीक्षा करना उपयोगी है जिन्होंने पद्धति और/या विचारधारा को विनियमित करने का प्रयास किया ।

ग. आंतरिक लोकतंत्र : एक तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य

(त) जर्मनी

3.14.1 व-र्ा 1949 में जर्मन संविधान (आधारभूत विधि) के अंगीकरण के साथ जर्मनी संविधानयुक्त पहला यूरोपीयन देश हो गया जिसने लोकतंत्र को सुरक्षित रखने के लिए अपने राजनैतिक दलों को विनियमित किया । आधारभूत विधि का अनुच्छेद 21 लोकतांत्रिक सिद्धांतों का पालन करने हेतु राजनैतिक दलों की विचारधारा और क्रियाकलापों के विनियमन को सुकर बनाता है और यह उल्लेख करता है :

> "(1) राजनैतिक दलों को लोगों की राजनैतिक इच्छा की विरचना में भाग लेना होगा । उन्हें स्वतंत्रतः स्थापित किया जा सकता है । उनके आंतरिक संगठन लोकतांत्रिक सिद्धांतों के अनुरुप होने चाहिए । उन्हें अपनी आस्तियों, स्रोतों और अपनी निधियों के उपयोग के लिए सार्वजनिक रूप से जवाबदेह होना चाहिए ।
>
> (2) ऐसे दल जो अपने उद्देश्यों या अपने अनुयायियों के व्यवहार के कारण स्वतंत्र लोकतंत्रात्मक आधारभूत व्यवस्था को नीचा या उत्सादित या जर्मनी फेडरल रिपब्लिक के अस्तित्व को खतरे में डालना चाहते हैं, वह असंवैधानिक होगा । फेडरल संवैधानिक न्यायालय असंवैधानिकता के प्रश्न पर न्यादेश देगा ।
>
> (3) ब्यौरों का विनियमन फेडरल विधियों द्वारा किया जाएगा ।[141]

3.14.2 अनुच्छेद 21(3) के अनुसरण में, राजनैतिक दलों के आंतरिक संगठन, अभ्यर्थी नामांकन, खातों और असंवैधानिक दलों के रोक जैसे उनके सभी पहलुओं को विनियमित करने के लिए व-र्ा 1967 में जेसेट्ज उवेर डिए पोलिटिस्चेन पार्टेइयन या राजनैतिक दल अधिनियम का अधिनियमन किया गया ।

3.14.3 अनुच्छेद 21(2) ("उद्देश्य या बर्तावङ्) की भा-ा इस दावे को विश्वसनीय बनाती है कि जर्मनी दलों को उसके असंवैधानिक कार्यों और असंवैधानिक उद्देश्यों दोनों को विनियमित करता है जिसे अब तक सक्रिय नहीं बनाया गया है । दलों को

---

[141] VÉàÉÇxÉ {ÉEäb®ãÉ ÉÊ®{ÉÉÎ¤ãÉBÉE BÉEÉÒ +ÉÉvÉÉ®£ÉÚiÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#21>.

असंवैधानिक घोन्ित करने की इस शक्ति का प्रयोग संवैधानिक न्यायालय द्वारा व-र्ा 1952 में नियो-नाजी सोशलिस्ट इम्पीरियल पार्टी (एस.आर.पी.) और 1956 में जर्मन कम्यूनिस्ट पार्टी पर रोक लगाने के लिए किया गया । एस.आर.पी. विनिश्चय में, न्यायालय ने दल के इस प्रतिरक्षा को अस्वीकार किया कि सरकार का इसका प्रस्तावित स्वरूप लिवरल डेमोक्रिटिक व्यवस्था से संगत था और यह उल्लेख किया कि लोकतांत्रिक सिद्धांतों की मौन सहमति भी नहीं थी । इसके अतिरिक्त, असंवैधानिक के नि-क-र्ा में यह विवक्षित था कि आसीन दल सदस्य अपना स्थान खो देंगे क्योंकि :

> ''जब संविधान न्यायालय के निर्णय द्वारा किसी राजनैतिक दल की विचार धाराओं को जनप्रिय राजनैतिक इच्छा की विरचना में भागीदारी के लिए पूर्वापेक्षाओं की कमी के रूप में देखा जाता है तो दल का संगठनात्मक साधित्र जो इन लक्ष्यों को अग्रसर करने के लिए था, का मात्र विघटन वास्तविकतः न्यायालय के निर्णय को लागू नहीं कर सकता । इसके बजाए, न्यायालय के वाक्य का यह आशय है कि वे स्वयं राजनैतिक इच्छा की विरचना की प्रक्रिया से विचारधाराओं को अपवर्जित करें ।ङ्[142]
>
> इब्बल देने के लिए रेखांकन किया गया ।ट

3.14.4 के.पी.डी. विनिश्चय में, दल ने यह तर्क देते हुए अपनी संवैधानिकता का बचाव किया कि अनुच्छेद 21(2) आधारभूत विधि में मान्यताप्राप्त वाक् स्वातंत्र्य और संगम का अतिक्रमण करने के लिए असंवैधानिक था और यह कि दल की विचारधारा समुचित रूप से न्यायालय के पुनर्विलोकन के अधीन नहीं हो सकती । तथापि, संविधान न्यायालय ने एस.आर.पी. विनिश्चय के अपने तर्क को दोहराया कि वह ऐसे विचार के प्रवर्धन से संवैधानिकतः इनकार कर सकता है जो व्यक्तिगत गरिमा के सिद्धांत का अतिक्रमण करता है चाहे ऐसे विचार का सार्वजनिक समर्थन हो । उसने कहा :

> ''कम से कम, ऐसे लोग जिन्हें इस राजनैतिक इच्छा की विरचना में भाग लेने के लिए बुलाया जाता है, उन्हें संविधान के आधारभूत मूल्यों के अभिकथन में एकमत होना चाहिए । यह मनोगम्य है कि ऐसा राजनैतिक दल जिसने इन आधारभूत मूल्यों का परित्याग किया और विरोध किया विद्यमान रह सकता है और सामाजिक-राजनैतिक समूह के रूप में सक्रिय हो सकता है किंतु यह अव्यावहारिक है

---

142 A.+ÉÉ®.{ÉÉÒ. ÉÊ´ÉÉÊxÉ¶SÉªÉ, 23 +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 1952 BÉEEÉ ÉÊ´ÉÉÊxÉ¶SÉªÉ, 2 ¤ÉÉÒ´Éä{ÉEÇVÉÉÒ * {ÉÉìãÉ |ÉEÉÆVÉ, +ÉºÉÆ´ÉèvÉÉÉÊxÉBÉE +ÉÉè® ÉÊ´ÉÉÊvÉÉÊ´Éâór ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉ : VÉàÉÇxÉ-+ÉàÉäÉÊ®BÉExÉ ÉÊàÉãÉÉxÉ 5, ¤ÉÉäº]xÉ BÉEEÉãÉäVÉ +ÉÆiÉ®®É-]ÅÉÒªÉ +ÉÉè® iÉÖãÉxÉÉiàÉBÉE ÉÊ´ÉÉÊvÉ ÉÊ®BªÉÚ 51, 57 (1982).

कि राजनैतिक दल की विरचना में उसकी विधि सम्मत और जवाबदेह भागीदारी का संवैधानिकतः प्रत्याभूत किया जा सकेगा ।ङ्[143]

3.14.5 इस प्रकार, राजनैतिक दलों के आंतरिक विनियमन पर व्यापक राज्य नियंत्रण का होना इस भय से प्रतीत होता है कि दल "परमपावन संवैधानिक मूल्यों से जनप्रिय इच्छा को दूर कर सकते हैं ।ङ्[144] तथापि, इसका प्रयोग बिरले ही (केवल दो मामलों में) किया गया है, यद्यपि देश के सबसे बड़े दक्षिणी दल, रा-ट्रीय लोकतांत्रिक दल (एन.डी.पी.) पर रोक लगाने का प्रयास इस समय चालू हैं ।[145]

(त्त) पुर्तगाल

3.15.1 जर्मनी की तरह, पुर्तगाल भी अपने संविधान के अनुच्छेद 51 द्वारा क्षेत्रीय या धार्मिक उद्देश्यों का प्रति-ेध कर और आंतरिक लोकतंत्र की अपेक्षा कर दलों की विचारधारा को विनियमित करता है । अनुच्छेद 51(3)-(5) इस प्रकार है :

3. ऐसे दर्शन या विचारधारा जो उनके घो-ाणापत्र में निहित है, पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, राजनैतिक दल ऐसे नाम का प्रयोग नहीं कर सकते जिसमें ऐसी अभिव्यक्ति है जो प्रत्यक्षतः किसी धर्म या चर्च या ऐसे प्रतीक से संबंधित है जिससे रा-ट्रीय या धार्मिक चिह्न से भ्रमित किया जा सकता हो ।

4. किसी दल का गठन ऐसे नाम या घो-ाणापत्र उद्देश्य से नहीं किया जा सकता जो यह दर्शाता है कि इसका क्षेत्रीय प्रकृति या व्याप्ति है।

5. राजनैतिक दल लोकतांत्रिक पारदर्शिता के सिद्धांत, संगठन और प्रबंध तथा अपने सभी सदस्यों की भागीदारी द्वारा शासित होने चाहिए ।

3.15.2 इन लक्षणों को विनियमित करने वाली लागू विधि संगठनात्मक विधि सं. 2/2003 (या राजनैतिक दलों को शासित करने वाली विधि) है । अनुच्छेद 2 के माध्यम से यह विनियमित करता है और उदाहरणार्थ, मूल अधिकारों और स्वतंत्रताओं के संवर्धन में योगदान देने की उनसे अपेक्षा करते हुए राजनैतिक दलों के आठ प्रयोजनों को अधिकथित करता है । अनुच्छेद 5 और 6 में यह उल्लेख है कि राजनैतिक दलों को आंतरिक रूप से लोकतंत्र और पारदर्शिता के सिद्धांत से शासित होना चाहिए । फिर भी,

---

143 BÉEä.{ÉÉÒ.bÉÒ. ÉÊ´ÉÉÊxÉ¶SÉªÉ, 17 +ÉMÉºiÉ, 1956 BÉEÉ ÉÊ´ÉÉÊxÉ¶SÉªÉ, 5 ¤ÉÉÒ.{ÉEVÉÉÒ, 137 |ÉEÉÆVÉ ºÉä =rßiÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 142, 62 {É®.

144 |ÉEÉÆVÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 142, 89 {É®.

145 VÉàÉÇxÉ º]ä] ÉÊ®{ÉÉÒ] <{ÉE]Ç]Ú ¤ÉèxÉ {ÉEÉ® ®É<] {ÉÉ]ÉÔVÉ, bÉÒ.b¤ãªÉÚ, 4 ÉÊnºÉÆ¤É®, 2003 <http://www.dw.de/german-states-repeat-effort-to-ban-far-right-npd/a-17266103>

अनुच्छेद 18 लोक अभियोजक के कार्यालय के अनुरोध पर दल के ''न्यायिक उत्सादनङ्ग की अनुज्ञा देता है यदि उसे ऐसा संगठन माना जाता है कि वह नस्लवादी या फासीवाद विचारधारा का प्रदर्शन करता है ।ङ्ग[146]

(त्त्त) स्पेन

3.16.1 जर्मनी और पुर्तगाल के असमान, स्पेन केवल अपने राजनैतिक दलों के कार्यों का विनियमन करता है न कि उनके उद्देश्यों या आशयों का । संविधान का समर्थनकारी उपबंध इस प्रकार है :

> ''धारा 6 : राजनैतिक दल राजनैतिक अनेकवाद की अभिव्यक्ति हैं, वे लोगों की इच्छा की विरचना और अभिव्यक्ति में सहायक हैं और राजनैतिक भागीदारी के अनिवार्य परिकरण हैं । उनके सृजन और उनके क्रियाकलापों का प्रयोग अबाधित हैं जहां तक वे संविधान और विधि का सम्मान करते हैं । उनके आंतरिक ढांचे और उनके कार्यकरण लोकतांत्रिक होने चाहिए ।ङ्ग

3.16.2 राजनैतिक दलों के आंतरिक विनियमन और रोक से संबंधित उपबंधों वाली अधि-ठायी विधि राजनैतिक दलों पर संस्थागत विधि सं. 6/2002 या मूलभूत विधि (ले आर्गनिका 6/2002 डे पार्टी डोस पोलिटिकोस) है ।[147] विधि का अनुच्छेद 6 राजनैतिक दलों के संगठन, प्रचालन और क्रियाकलाप में लोकतांत्रिक सिद्धांतों के पालन की अपेक्षा करता है । अनुच्छेद 7 में यह अनुबंध है कि राजनैतिक दलों का आंतरिक ढांचा और कार्यकरण लोकतंत्रात्मक होना चाहिए ; शासी निकायों के निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा होना चाहिए : और सभी निर्वाचित नेताओं का नियंत्रण लोकतांत्रिक रूप से होना चाहिए । अनुच्छेद 8 यह उपबंध करता है कि दल के सदस्य मतदाता होने और उसके पदों पर अभ्यर्थी होने के अधिकार के हकदार हैं ।

3.16.3 जर्मन की स्थिति के प्रतिकूल, स्पैनिश विधि का अनुच्छेद 9 राजनैतिक दलों के क्रियाकलापों न कि उनकी विचारधाराओं को विनियमित करता है । इसमें यह उल्लेख है कि राजनैतिक दल स्वतंत्र रूप से क्रियाकलाप कर सकते हैं जब तक वे लोकतांत्रिक सिद्धांतों और मानव अधिकारों के संवैधानिक मूल्यों का सम्मान करते हैं, और जब तक वे अपने कृत्यों का पालन लोकतांत्रिक रूप से करते हैं । तथापि, दलों को अवैध घोन्ति किया जा सकता है यदि उनके क्रियाकलाप निम्नलिखित द्वारा लोकतांत्रिक सिद्धांतों का

---

[146] ºÉÆMÉ~xÉÉiàÉBÉE ÉÊ´ÉÉÊvÉ ºÉÆ. 2/2008, ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉÉå BÉEEÉä ¶ÉÉÉÊºÉiÉ BÉE®xÉä ´ÉÉãÉÉÒ ÉÊ´ÉÉÊvÉ <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/LawgoverningPoliticalParties_EN.pdf>

[147] àÉÚãÉ£ÉÚiÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ ºÉÆ. 6/2002, 27 VÉÚxÉ, ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE nãÉ <http://legislationline.org/documents/ action/popup/id/6888>.

अतिक्रमण करते हैं :

- व्यक्तियों के जीवन और गरिमा पर आक्रमण द्वारा मूल स्वतंत्रताओं और अधिकारों पर व्यवस्थित अतिक्रमण कर ;
- राजनैतिक उद्देश्यों के लिए आतंकवादी कार्रवाई के उपयोग को विधिसम्मत ठहरा करके या उत्पीड़न की स्थिति पैदा करके राजनैतिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए हिंसा भड़का कर ; और
- दल शासी निकायों या अभ्यर्थी सूचियों में सिद्धदो-ा आतंकवादियों के नाम सम्मिलित करके शास्ति को दुर्बल बनाने के लिए आतंकवादी संगठनों की कार्रवाइयों को सहायता और राजनैतिक समर्थन उपलब्ध कराकर ।[148]

3.16.4 अनुच्छेद 10 आगे न्यायालय के आदेश पर उस राजनैतिक दल के विघटन का उपबंध करता है जब वह बारंबार और गंभीर रूप से अनुच्छेद 7 और 8 के लोकतांत्रिक रूप से आंतरिक ढांचा बनाए रखने की अपेक्षा का उल्लंघन करता है। न्यायिक आदेश के अनुसरण में, दल अनुच्छेद 12 द्वारा अपने सभी क्रियाकलापों को समाप्त कर देता है और अपने आस्तियों का परिसमापन करता है जिसे सामाजिक और मानवीय प्रयोजनों के उपयोग के लिए तब राजको-ा में अंतरित किया जाता है।

3.16.5 सुस्प-टतः, भारत के असमान, पश्चिमी यूरोप के देश राजनैतिक दलों की विचारधाराओं या पद्धति का विनियमन करते हैं ।

घ. सिफारिशें

3.17.1 राजनैतिक दलों में आंतरिक लोकतंत्र और पारदर्शिता लागू करना वित्तीय और निर्वाचक जवाबदेही के संवर्धन, भ्र-टाचार में कमी और समग्रतः देश के लोकतांत्रिक कार्यकरण के सुधार के लिए महत्वपूर्ण है । विधि आयोग ने अपनी 170वीं रिपोर्ट में यह स्वीकार किया था, ''चाहे अभिकल्पना या लोप द्वारा हमारा संविधान राजनैतिक दलों के गठन और कार्यकरण का उपबंध नहीं करता, यद्यपि वे संसदीय लोकतंत्र के अंतःकरण में है ।ङ

3.17.2 जहां आर.पी. अधिनियम दलों के कार्यकरण या विचारधारा के विनियमन की अनुज्ञा नहीं देता वही धारा 29क के अधीन ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांत और

---

[148] ´ÉcÉÓ ; **cä®ÉÒ ¤ÉiÉºÉÖxÉÉ +ÉÉè® ¤ÉiÉºÉÖxÉÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **º{ÉäxÉ,** +ÉÉ´ÉänxÉ ºÉÆ. 25803/04 +ÉÉè® 25817/04, +ÉÉ<Ç.ºÉÉÒ.ASÉ.+ÉÉ®. BÉEÉ {ÉÉÆSÉ´ÉÉÆ £ÉÉMÉ, 6 xÉ´ÉÆ¤É®, 2009 BÉEÉä ÉÊ´ÉÉÊxÉÉÎ¶SÉiÉ *

राजनैतिक दलों के रजिस्ट्रीकरण का आवेदन प्ररुप केवल आंतरिक जवाबदेही का उपबंध विहित करते हैं न कि अभ्यर्थी के चयन का । फिर भी ये उपबंध अभिव्यक्ततः विद्यमान दलों को लागू नहीं होते, इसमें दंडात्मक उपबंध नहीं है और दलों को निर्वाचन में खड़े होने से वर्जित नहीं करते । इसके अतिरिक्त, उच्चतम न्यायालय ने **इंडियन नेशनल कांग्रेस (आई)** बनाम **समाज कल्याण संस्थान** वाले मामले में यह स्प-ट किया कि वर्तमान में ई.सी.आई. के पास आर.पी. अधिनियम की धारा 29क के अधीन किसी दल का रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की शक्ति नहीं है । इस प्रकार विधायी रूप से परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है । रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की शक्ति ऐसे मामलों तक भी विस्तारित किया जाना चाहिए जहां रजिस्ट्रीकृत दल आयकर अधिनियम की धारा 13क के अधीन आयकर छूट का फायदा उठाते हैं किंतु लगातार दस व-र्ों तक किसी संसदीय या राज्य निर्वाचनों में खड़े नहीं हुए हैं ।

3.17.3 यद्यपि भारत जर्मनी/पुर्तगाल या स्पेन के दृ-टांत अपनाने के लिए स्वतंत्र है फिर भी यह सिफारिश की जाती है कि देश की जटिल सामाजिक-धार्मिक-राजनैतिक बनावट, इसकी विविधता और पंथनिरपेक्ष सिद्धांतों को ध्यान में रखते हुए, ई.सी.आई. की शक्तियों को दलों की कार्रवाई के विनियमन न कि इसकी विचारधारा तक विस्तारित किया जाना चाहिए । जर्मन के उदाहरण को इसके हिंसक नाजी इतिहास के संदर्भ में देखा जाना चाहिए और तत्काल इसे भारत में प्रतिरोपित नहीं किया जा सकता ।

3.17.4 इसे ध्यान में रखते हुए, निम्नलिखित सिफारिशें प्रस्तावित हैं :

1. आर.पी.ए. की धारा 29क(5) को राजनैतिक दल (रजिस्ट्रीकरण और क्रियाकलापों के विनियमन) अधिनियम के प्रारुप के अनुसार दलों से अपने ज्ञापन में ''राजनैतिक अभिलाभ के लिए हिंसा से दूर रहने और मूलवंश, जाति, नस्ल, भा-ा या निवास के स्थान पर आधारित विभेद या अंतर से बचे रहनेङ्ग का विनिर्दिष्ट उपबंध अंतःस्थापित करने की दलों से अपेक्षा करते हुए संशोधित किया जाए । इस प्रकार, संशोधित धारा 29क(5) को इस प्रकार पढ़ा जाए :

> ''29क (5) उपधारा (1) के अधीन आवेदन के साथ संगम का निकाय के ज्ञापन या नियमों और विनियमों की चाहे वह जिस नाम से ज्ञात हो, एक प्रति होगी और ऐसे ज्ञापन या नियमों और विनियमों में यह विनिर्दि-ट उपबंध होगा कि वह संगम या निकाय विधि द्वारा स्थापित भारत के संविधान के प्रति तथा समाजवाद, पंथनिरपेक्षता और लोकतंत्र के सिद्धांतों के प्रति सच्ची श्रद्धा और नि-ठा रखेगा, भारत की प्रभुता, एकता और अखंडता को अक्षुण्ण रखेगा, राजनैतिक अभिलाभ के लिए हिंसा से दूर रहेगा और मूलवंश, जाति, नस्ल, भा-ा और निवास स्थान के आधार पर विभेद या अंतर करने से बचेगा ।ङ्ग

2. 1990 की विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट में निहित आर.पी.ए. की प्रस्तावित धारा 11क-1 को नए भाग ख्ज ख शी-र्क "राजनैतिक दलों का विनियमनङ्ग धारा 29जे. से आरंभ कर विधायी संशोधन के माध्यम से कतिपय उपांतरणों के साथ सम्मिलित किया जाए । ई.सी.आई. को दल के लगातार दस व-र्ों तक किसी संसदीय या विधान सभा का निर्वाचन लड़ने में असफल रहने पर उसका रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की शक्ति प्रदान करते हुए एक उपबंध भी अंतःस्थापित किया जाए । नया भाग इस प्रकार है :

भाग ख्ज्ग - राजनैतिक दलों का विनियमन

29ञ. राजनैतिक दलों की विरचना - (1) राजनैतिक दल इस देश के नागरिकों द्वारा स्वतंत्र रूप से विरचित किए जा सकते हैं । राजनैतिक दल सरकार की स्वतंत्रता और लोकतांत्रिक प्रणाली का संवैधानिकतः अभिन्न भाग गठित करेंगे ।

(2) प्रत्येक राजनैतिक दल अपने लक्ष्य और उद्देश्य को परिभा-ित करते हुए और इस भाग में विनिर्दि-ट वि-ायों का उपबंध करते हुए अपना संविधान विरचित करेंगे । राजनैतिक दल के लक्ष्य और उद्देश्य भारत के संविधान के किन्हीं उपबंधों से असंगत नहीं होंगे ।

(3) राजनैतिक दल भारत के संविधान में उपवर्णित लक्ष्यों और आदर्शों और अपने उद्देश्यों और कारणों को पूरा करने के लिए प्रयास करेगा और अनन्यतः अपनी निधियों का उपयोग करेगा ।

29ट. राजनैतिक दलों के नाम और वाद करने की शक्ति -(1) कोई राजनैतिक दल अपने नाम से वाद कर सकेगा और उसके नाम पर वाद लाया जा सकेगा । राजनैतिक दल संपत्तियों को धारित करने और व्यय करने के लिए सक्षम होगा ।

(2) किसी राजनैतिक दल का नाम किसी विद्यमान राजनैतिक दल के नाम से सुस्प-टतः विभेद्य होना चाहिए और निर्वाचन आयोग द्वारा अनुमोदन के अधीन होगा । निर्वाचन अभियानों और निर्वाचनों में केवल रजिस्ट्रीकृत नाम या उसके परिवर्णी नाम, जैसा निर्वाचन आयोग द्वारा अनुमोदित किया गया है, का ही उपयोग किया जाएगा ।

29ठ. राजनैतिक दल का गठन - राजनैतिक दल के गठन में निम्नलिखित वि-ायों का उपबंध होगा :-

(क) राजनैतिक दल और परिवर्णी (यदि उपयोग किया जाए) का

नाम और दल का लक्ष्य और उद्देश्य ;

(ख) सदस्यों के प्रवेश, नि-कासन और उसके द्वारा पद त्याग की प्रक्रिया ;

(ग) सदस्यों के अधिकार, कर्तव्य और बाध्यताएं ;

(घ) ऐसे आधार जिन पर और प्रक्रिया जिसके अनुसार सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जा सकती है ;

(ङ) राज्य, क्षेत्रीय, जिला, खंड और ग्राम स्तर ईकाइयों की विरचना सहित दल का सामान्य संगठन ;

(च) दल की कार्यपालिक समिति (चाहे जिस नाम से इसे कहा जाए) और अन्य अंगों की संरचना और शक्तियां ;

(छ) ऐसी रीति जिसमें आम सभा बैठकों की अध्यपेक्षा और संचालन किया जा सकता है और सातत्यता, विलयन और ऐसे अन्य मूलभूत संगठनात्मक वि-ायों के प्रश्नों का विनिश्चय करने के लिए कन्वेंशन की अध्यपेक्षा करने और आयोजित करने की प्रक्रिया ;

(ज) इस भाग के उपबंधों से संगत दल के वित्तीय ढांचे का प्ररुप और अंतर्वस्तु ।

29ड. कार्यपालिक समितियां - राजनैतिक दल की कार्यपालिक समिति का निर्वाचन किया जाएगा । इसकी अवधि नियत व-र्ा से अधिक नहीं होगी । अवधि की समाप्ति के काफी पूर्व, नई कार्यपालिक समिति के निर्वाचन के लिए कदम उठाए जाएंगे । वह कार्यपालिक समिति का कारबार क्रियान्वित करने के लिए और नियमित और अत्यावश्यक कार्यपालिक समिति कारबार चलाने के लिए उप-समिति (चाहे जिस नाम से कहा जाए) गठित करने के लिए स्वतंत्र होगा । उप-समिति के सदस्यों का निर्वाचन कार्यपालिक समिति के सदस्यों द्वारा किया जाएगा ।

29ढ. मतदान प्रक्रिया - राजनैतिक दल और इसके अंग अपने संकल्प साधारण बहुमत के आधार पर अंगीकार करेंगे । मतदान गुप्त मत द्वारा होगा ।

29ण. अभ्यर्थी चयन - संसद् या राज्य की विधान सभा के निर्वाचनों में खड़े होने के लिए अभ्यर्थियों का चयन संबद्ध स्थानीय दल ईकाइयों द्वारा पारित सिफारिशों और संकल्पों पर सम्यक् ध्यान देते हुए राजनैतिक दल की कार्यपालिक समिति द्वारा किया जाएगा ।

29त. नियमित निर्वाचन - सभी स्तरों पर निर्वाचन कराने सहित इस अध्याय के उपबंधों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए समुचित कदम उठाना कार्यपालिक समिति का कर्तव्य होगा । राजनैतिक दल की कार्यपालिक समिति भारत के निर्वाचन आयोग द्वारा नामित संप्रेक्षकों की उपस्थिति में रा-ट्रीय और राज्य स्तरों के निर्वाचन कराएगी । जहां आवश्यक समझा जाए, निर्वाचन आयोग अन्य रा-ट्रीय और राज्य स्तरों पर होने वाले निर्वाचनों में भी अपने संप्रेक्षण भेज सकेगा ।

29थ. अननुपालन के लिए शास्तियां - निर्वाचन आयोग स्वप्रेरणा से या इस भाग के किन्हीं उपबंधों के अननुपालन के अभिकथन के बारे में प्राप्त सूचना पर जांच करने के लिए सक्षम होगा । यदि सम्यक् जांच पर निर्वाचन आयोग का यह समाधान हो जाता है कि किसी राजनैतिक दल द्वारा इस अध्याय के किन्हीं उपबंधों का अननुपालन किया गया है तो आयोग दल को उसके द्वारा विहित अवधि के भीतर अननुपालन को ठीक करने के लिए बुलाएगा । यदि अननुपालन इस प्रकार विहित अवधि के पश्चात् भी जारी रहता है तो निर्वाचन आयोग अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए प्रतिदिन 25000/- रुपए की शास्ति के अधिरोपण सहित मामले की परिस्थितियों में राजनैतिक दल पर ऐसा जुर्माना जो वह ठीक समझे अधिरोपित करने और दल के रजिस्ट्रीकरण को वापस लेने के लिए स्वतंत्र होगा ।

29द. लगातार दस व-र्ों तक निर्वाचनों में अभ्यर्थी खड़ा करने की असफलता के लिए शास्ति - (1) यदि इस अधिनियम की धारा 29क के अधीन रजिस्ट्रीकृत कोई राजनैतिक दल लगातार दस व-र्ों तक लोक सभा या राज्य की विधान सभा का कोई निर्वाचन नहीं लड़ता है तो निर्वाचन आयोग द्वारा उसका रजिस्ट्रीकरण रद्द किए जाने का दायी होगा ।

(2) निर्वाचन आयोग धारा 29क के अधीन सभी राजनैतिक दलों के रजिस्ट्रीकरण की संवीक्षा करेगा और यदि वह यह पाता है कि किसी रजिस्ट्रीकृत दल ने लगातार दस व-र्ों तक लोक सभा या राज्य की विधान सभा का कोई निर्वाचन नहीं लड़ा है तो वह ऐसा रजिस्ट्रीकरण रद्द करेगा ।ङ

अध्याय 4

अधिक मत पाने वाला विजयी से लेकर आनुपातिक प्रतिनिधित्व तक

क. वर्तमान प्रणाली और इसका विकल्प

4.1 जबकि पूरे विश्व में बहुल निर्वाचन प्रणालियां विद्यमान है फिर भी पारंपरिकतः,

बहस "अधिक मत पाने वाला विजयीङ्ग (इसमें इसके पश्चात् स्त्रएफ.पी.टी.पी.-) की तुलना में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के रूप भेदों के गुण-दो-ा के चारों ओर केंद्रित है ।[149]

4.2 लोक सभा निर्वाचनों में अपनाइ जाने वाली एफ.पी.टी.पी. प्रणाली को निर्वाचक प्रणालियों में सबसे साधारण प्ररुप माना जाता है जहां प्रत्येक मतदाता का एकल मत होता है और जहां वही अभ्यर्थी विजयी होता है यदि वह विधान सभा क्षेत्र में मतों की सर्वाधिक संख्या प्राप्त करता है।[150]

4.3 आनुपातक प्रतिनिधित्व प्रणाली के कई रुपभेद है उनमें से सर्वाधिक सामान्य में से एक सूची प्रणाली है । सूची प्रणाली में, राजनैतिक दल अग्रिम में अभ्यर्थियों की सूची प्रस्तुत करते हैं जिन्हें प्रायः कुछ न्यूनतम विहित मानक के साथ उनके दल के मत के शेयर के अनुपात में स्थान दिए जाते हैं ।

4.4 एक अन्य रुपभेद, एकल अंतरणीय मत के तरीके का अनुपालन राज्यसभा के निर्वाचनों के लिए किया जाता है । इस प्रणाली में, सांसदों और विधायकों से मिलाकर बने निर्वाचक मंडल अधिमान के क्रम में अभ्यर्थियों को रखते हैं । उनके मत उनके प्रथम अधिमान को आबंटित किए जाते हैं और यदि कोई बहुमत के साथ उभरता है तो न्यूनतम मत पाने वाले अभ्यर्थी को विचार से हटा दिया जाता है और उनके जिन्होंने मत दिया है, के दूसरे विकल्प पर विचार किया जाता है । यह प्रक्रिया बहुमत से विजयी होने तक जारी रहती है ।[151]

4.5 संविधान के प्रारुपण के दौरान, आनुपातिक प्रतिनिधित्व की विभिन्न प्रणालियों पर विचार किया गया किंतु एफ.पी.टी.पी. प्रणाली को संयोगवश विखंडित विधान सभाओं से बचने के लिए और स्थायी सरकार की विरचना को सुकर बनाने के लिए अंगीकार किया गया ।[152] तब से एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के कार्यकरण के बारे में लगातार कतिपय आलोचनाएं उठ रही है जिसके परिणामस्वरूप आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के गुण-दो-ा का पुनमूर्ल्यांकन आवश्यक हुआ । यह भाग भारत में निर्वाचक प्रणाली के परिवर्तन के पक्ष और विपक्ष में दिए गए तर्कों पर विचार करेगा ।

---

[149] AxbÅªÉÚ ®ÉÒ´Éä +ÉÉè® +ÉÉãÉxÉ ´Éä®ä, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE |ÉhÉÉãÉÉÒ : iÉÖãÉxÉÉiàÉBÉE +ÉÉè® ºÉèrÉÆÉÉÊiÉBÉE |ÉºiÉÉ´ÉxÉÉ 6 (2001).

[150] àÉcä¶É ®ÆMÉ®ÉVÉxÉ +ÉÉè® ÉÊ´ÉVÉªÉ {ÉÉiÉÉÒnÉ®, £ÉÉ®iÉ ; £ÉÉ®ÉÒ {ÉèàÉÉxÉä {É® +ÉÉÊvÉBÉE àÉiÉ {ÉÉxÉä ´ÉÉãÉÉÉÊ´ÉVÉªÉÉÒ ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE ºÉcÉªÉiÉÉ BÉEÉ +ÉÆiÉ®®É-]ÅÉÒªÉ ºÉÆºlÉÉxÉ <http://www.idea.int/esd/upload/india.pdf>

[151] ®ÉÒ´Éä, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 149, 150-151 {É®.

[152] ºÉÆÉÉÊ´ÉvÉÉxÉ ºÉ£ÉÉ ¤ÉcºÉ (BÉEÉªÉÇ´ÉÉcÉÒ) ÉÊVÉãn 7, iÉÉ®ÉÒJÉ 4 VÉxÉ´É®ÉÒ, 1949 <http://164.100.47.132/ LssNew/constituent/vol7p32.html>

ख. एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के गुण और दो-ा

(त) सरलता

4.6.1 एफ.पी.टी.पी. प्रणाली का सर्वाधिक महत्वपूर्ण लाभ इसकी जटिलरहित प्रकृति है । एफ.पी.टी.पी. बहुलता/बहुमत प्रणाली का सरलतम रूप है जिसमें एकल-सदस्य जिला और अभ्यर्थी-केंद्रित मतदान का उपयोग किया जाता है ।[153] फिर भी, एफ.पी.टी.पी. प्रणाली मतदाताओं को सूची प्रणाली के अधीन दल द्वारा दी गई अभ्यर्थियों की सूची स्वीकार करने के बजाए किसी अभ्यर्थी के कार्यपालन को निर्धारण करने का अवसर देते हुए लोगों और दलों के बीच चुनने का अवसर प्रदान करती है ।[154]

4.6.2 तथापि, यह प्रणाली निर्वाचन व्यय में वृद्धि के परिणामस्वरूप है क्योंकि प्रत्येक अभ्यर्थी से व्यक्तिगत और दल आधार पर मतदाताओं के पास पहुंचने की अपेक्षा है ।[155]

(त्त)स्थायित्व

4.7.1 एफ.पी.टी.पी. प्रणाली भारत की निर्वाचक प्रणाली के स्थायित्व की प्रमाणक हो गई है । उच्चतम न्यायालय ने **आर.सी. पोड्याल** बनाम **भारत संघ**[156] वाले मामले में एफ.पी.टी.पी. प्रणाली को प्रतिनिधित्व की विनिश्चितता के संभाव्यता के गुणों और मतदाताओं के अनुकूल होने के कारण साधारण निर्वाचन में बहुमत सरकार प्रदान करने का फायदा प्रस्तुत करती है ।[157] कम से कम सिद्धांत में, यह अपनी नीतियों का क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए सदन में अपेक्षित संख्याओं के साथ दल की सत्ता में स्थायी अवधि सुनिश्चित करता है । यह संसद् में विनिश्चय करने की बेहतर जवाबदेही के लिए भी है क्योंकि यह प्रणाली मतदाताओं को यह पहचान करने के लिए कि भवि-य में किसे मत दे या मत न दें, आसान करती है ।[158]

4.7.2 व्यवहार में, भारत एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के अधीन स्थायी बहुमत और अस्थायी मिली जुली सरकारों को भी देखा है जिससे यह उपदर्शित होता है कि यह ही एकमात्र कारक नहीं है जो भारत में निर्वाचक प्रणाली के स्थायित्व को सुनिश्चित करता है ।

---

153 ºÉÆÉÉÊ´ÉvÉÉxÉ ºÉ£ÉÉ ¤ÉcºÉ (BÉÉÉªÉÇ´ÉÉcÉÒ) ÉÊVÉãn 7, +ÉvªÉÉªÉ 3 {Éß-~ 35.

154 ºÉÆÉÉÊ´ÉvÉÉxÉ ºÉ£ÉÉ ¤ÉcºÉ (BÉÉÉªÉÇ´ÉÉcÉÒ) ÉÊVÉãn 7, +ÉvªÉÉªÉ 3 {Éß-~ 37.

155 {ÉÉãÉ AãÉ. àÉèBÉDBÉÉÉºBÉÉãÉä, ÉÊxÉ®lÉÇBÉÉ àÉiÉ +ÉÉè® |É£ÉÉ´ÉcÉÒxÉiÉÉ : ªÉÚxÉÉ<]äb º]ä] àÉå àÉiÉnÉxÉ |ÉhÉÉãÉÉÒ {É® ÉÊxÉ¤ÉÆvÉxÉ, 35 cÉ=ºÉ ãÉÉ ÉÊ®BªÉÚ 1119SÉ.

156 1994 ºÉ{ãÉÉÒ (1) AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 325.

157 1994 ºÉ{ãÉÉÒ (1) AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 325 {Éè®É 72.

158 ´ÉÉÒlÉ ¤ÉxÉÉàÉ ®É¤É]Ç, 541 ªÉÚ.AºÉ. 267 ´ÉÉãÉä àÉÉàÉãÉä àÉå xªÉÉªÉàÉÚÉÌiÉ ¥Éän® BÉÉÉÒ ®ÉªÉ näJÉå *

(त्त्त) प्रतिनिधिकता

4.8.1 एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के विरुद्ध की गई मुख्य आलोचना यह है कि यह संसद् से छोटी या क्षेत्रीय दलों के अपवर्जन की ओर ले जाता है । आम तौर पर परिणामों में मत शेयर और स्थान शेयर में विसंगति होती है जहां छोटे दलों को दिए गए मत "निरर्थकङ्ग हो जाते हैं क्योंकि विधानमंडल में उनकी बात नहीं सुनी जाती । प्रायः यह स्प-ट करता है कि एफ.पी.टी.पी. प्रणाली जो यह बात बढ़चढ़ कर बताती है कि यह बहुमत (और इस प्रकार अधिक लोकतांत्रिक) सरकार प्रदान करती है, स्वयमेव बहु-दलीय प्रणाली में बहुमतवाद को पर्याप्त रूप से धारित करने के लिए समर्थ नहीं है क्योंकि विजयी अभ्यर्थी केवल लगभग 20-30% मतों से ही विजयी होता है ।[159]

4.8.2 लोक सभा और राज्य विधान सभा निर्वाचनों के प्रचुर उदाहरण हैं जहां महत्वपूर्ण मत शेयर पाने वाले दल उसे स्थान में बदलने में असफल रह गए ।[160] उदाहरणार्थ, भारतीय रा-ट्रीय कांग्रेस लोक सभा के 1984 के साधारण निर्वाचनों में कुल मत शेयर के लगभग 49.10% मत से ही विजयी हो गया, किंतु सदन में 515 स्थानों में से 405 स्थान पाकर काफी अधिक बहुमत प्राप्त कर लिया । व-र्ा 1996 में तमिलनाडु विधानसभा के निर्वाचनों में, ए.आई.ए.डी.एम.के. को 21.47% मत प्राप्त हुए किंतु विधानसभा में केवल चार (1.71%) स्थान ही अर्जित कर सका ।[161]

4.8.3 छोटे दलों का कुछ विधान क्षेत्रों में संकेद्रित समर्थकों के बजाए जबकि पूरे विधान क्षेत्रों में व्यापक आधार होता है, फिर भी वे एक भी स्थान जीतने में असफल रह जाते हैं चाहे उनका वोट शेयर काफी अच्छा रहता है ।

4.8.4 इसका यह भी अर्थ है कि वोट शेयर में थोड़ा सा परिवर्तन जीती गई संसदीय स्थानों की संख्या में नाटकीय परिवर्तन कारित करता है जो भारतीय मतदाताओं को इस तरह अभिलक्षित करता है जो निश्चायक रूप से एक ओर या दूसरी ओर घूम जाते हैं ।

4.8.5 दूसरी ओर, जहां राजनैतिक दलों की प्रतिनिधिकता एफ.पी.टी.पी. प्रणाली में

---

159 àÉÉvÉ´É MÉÉäb¤ÉÉäãÉä, |ÉBÉEÉ¶ÉBÉEÉÒªÉ, ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE |ÉhÉÉãÉÉÒ BÉEÉ ºÉÖvÉÉ® <BÉEÉäxÉÉäÉÊàÉBÉEãÉ AÆb {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ´ÉÉÒBÉEãÉÉÒ, 39(28) <BÉEÉäxÉÉÉÊàÉBÉE AÆb {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ´ÉÉÒBÉEãÉÉÒ (2004).

160 ºÉÆ{ÉÉnBÉEÉÒªÉ, +ÉÉxÉÖ{ÉÉÉÊiÉBÉE |ÉÉÊiÉÉÊvÉi´É BÉEÉ àÉÉàÉãÉÉ ; 47(ii) <BÉEÉäxÉÉÉÊàÉBÉE AÆb {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ´ÉÉÒBÉEãÉÉÒ (2012) +É®ÉÊ´Éxn ÉÊ¶É´É ®ÉàÉ BÉßE-hÉxÉ, ºÉÆ{ÉÉnBÉEÉÒªÉ *

161 ´ÉÉÒ.AºÉ. ®àÉÉnä´ÉÉÒ +ÉÉè® AºÉ. BÉEä. àÉänÉÒ®kÉÉ, £ÉÉ®iÉ BÉEèºÉä àÉiÉnÉxÉ BÉE®iÉÉ cè ; ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉªÉÉÆ ; |ÉèÉÎBÉD]ºÉ ºÉÆ. +ÉÉè® |ÉÉäºÉÉÒVÉxÉ, 1167 (iÉÉÒºÉ®É ºÉÆºBÉE®hÉ, 2014 (<ºÉBÉEä {É¶SÉÉiÉ "àÉåànÉÒ®kÉÉ")

सुनिश्चित नहीं है वहीं यह स्वयं राजनैतिक दलों को अधिक व्यापक आधारित सहभागिता रखने को प्रोत्साहित नहीं करता । फिर भी, यह सुनिश्चित करता है कि विधान क्षेत्र और विधानमंडल में इसके प्रतिनिधि के बीच संबंध है और प्रतिनिधियों को अपने विधान क्षेत्रों में भी सेवा करने को प्रोत्साहित करता है । इसके अतिरिक्त, छोटे जिलों में एक जैसे हित होने की अधिक संभावना है और जमीनी स्तर पर अधिक संचलन के माध्यम से छोटा आकार भी इन क्षेत्रीय हितों को बेहतर चित्रित करने को सुकर बनाता है जो यह सुनिश्चित करता है कि प्रतिनिधि कम से कम सिद्धांततः संघटकों से और धनि-ठता से परस्पर क्रिया करते हैं ।[162] तथापि, यह थाणे और पुणे जैसे अधिक जनसंख्या[163] वाले जिलों जिसमें क्रमशः 11 करोड़ और 9 करोड़ लोग हैं, के लिए उचित नहीं हो सकता है ।[164]

ग. आनुपातिक प्रतिनिधित्व के गुण और दो-ा

(त) सरलता

4.9 निस्संदेह आनुपातिक प्रतिनिधित्व मतदान में सरलता के निबंधनों में एफ.पी.टी.पी. प्रणाली की प्रतिस्पर्धा में दूसरे स्थान पर आता है किंतु यह अभियान के दौरान सुविधा के निबंधनों में उच्च स्थान प्राप्त करता है । अभ्यर्थी सामान्यतः परिभा-ित समूहों पर अनुरोध करने हेतु ध्यान केंद्रित कर सकते हैं और परिणामतः, इस प्रक्रिया में अभियान निधिकरण की समस्याएं प्रमुखता से उभर कर सामने नहीं आती ।[165]

(त्त) स्थायित्व

4.10 क्योंकि दलों को अपने वोट शेयर के अनुसार स्थान दिए जाते हैं, इसलिए कोई दल बहुमत प्राप्त किए बिना आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में विधानमंडल में कई दल स्थान पा जाते हैं । यह प्रणाली के स्थायित्व से विपथित करता है । मिली जुली सरकार आवश्यक हो जाती है और ऐसी सरकारों को प्रायः चुनौतियां झेलनी पड़ती हैं । इसलिए भी संविधान सभा ने भी विनिश्चित किया कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली संसदीय स्वरूप की सरकार जो हमारे संविधान में अधिकथित है के लिए उपयुक्त नहीं होगी । संविधान सभा बहस में 4 जनवरी, 1949 को डा. बी. आर. अम्बेडकर ने उल्लेख किया कि :[166]

---

[162] àÉèBÉDBÉEÉºBÉEãÉä, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 155.
[163] ´ÉcÉÒ
[164] ÉÊVÉãÉÉ VÉxÉMÉhÉxÉÉ, 2011 <http://www.census2011.co.in/district.php>.
[165] àÉèBÉDBÉEÉºBÉEãÉä, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 155.
[166] ºÉÆÉÉÊ´ÉvÉÉxÉ ºÉ£ÉÉ ¤ÉcºÉ (BÉEÉªÉÇ´ÉÉÉÊcªÉÉÆ) ÉÊVÉãn 8, iÉÉ®ÉÒJÉ 4 VÉxÉ´É®ÉÒ, 1949 <http://164.100.47.132/LssNew/constituent/vol7p32.html>.

"आनुपातिक प्रतिनिधित्व सरकार के ऐसे स्वरूप को जो इस संविधान में अधिकथित है, उपयुक्त नहीं है ..... ऐसे सदन में जहां संसदीय प्रणाली की सरकार है, तुम्हें निश्चित ही एक ऐसे दल का चयन करना होगा जिसका बहुमत है और जो सरकार का समर्थन करने के लिए तैयार है । आनुपातिक प्रतिनिधित्व का एक नुकसान छोटे-छोटे समूहों में विधानमंडल का विखंडन है । आनुपातिक प्रतिनिधित्व कार्यालय में एक स्थायी सरकार के बने रहने की अनुज्ञा नहीं देगी क्योकि संसद् ऐसे कई छोटे-छोटे समूहों में इस प्रकार विभाजित होगी कि प्रत्येक समय ऐसी कोई वार्ता होगी जो संसद् के कतिपय समूहों को खिन्न करेगी और उस अवसर पर वे सरकार से अपना समर्थन वापस ले लेंगे जिसका यह परिणाम होगा कि कतिपय समूहों और ईकाइयों का समर्थन खोने वाली सरकार टुकड़ों में विखंडित होकर गिर जाएगी । हमारी भावी सरकार को एक बात करनी होगी अर्थात् वह एक स्थायी सरकार और विधि तथा व्यवस्था बनाए रखे ।ङ

विधायी कार्रवाइयों के मामलों में इस तरह की चुनौतियों का और अधिक महत्व हो जाने की संभावना है जिसमें संवैधानिक संशोधन जैसी विधायी कार्रवाई के लिए मात्र साधारण बहुमत से काफी अधिक संख्या की अपेक्षा होती है ।[167]

(त्त्त) प्रतिनिधिकता

4.11.1 आनुपातिक प्रतिनिधित्व जैसा नाम से ही प्रतीत होता है, यह सुनिश्चित करने का प्रयास करता है कि निर्वाचन परिणाम स्थानों और मतों के शेयर के बीच असंगतता को दूर कर यथासंभव आनुपातिक होते हैं । यह सुनिश्चित करती है कि छोटे दलों को विधानमंडल में विशे-ाकर तब प्रतिनिधित्व मिल जाता है जब उनका पूरे विधान क्षेत्र में व्यापक आधार होता है । यह नए दलों के उभरने और राजनैतिक शक्ति के लिए अधिक महिलाओं और अल्पसंख्यकों को निर्वाचन लड़ने के लिए भी प्रोत्साहित करता है ।[168]

4.11.2 आनुपातिक प्रतिनिधित्व, विशे-ाकर इसका रुपभेद एकल संक्रमणीय मत यह भी सुनिश्चित करता है कि मतदाता इस चिंता में कि उनके मत स्र्निरर्थकन् न हो जाएं, युक्तीय मतदान रणनीति द्वारा बोझिल महसूस न करें । उस अर्थ में, आनुपातिक प्रतिनिधित्व ऐसे अभ्यर्थी जो स्वतंत्र रूप से अपने आदर्शीय वचनबद्धताओं का चयन कर सके, की ओर से और दूसरी ओर वह मतदाता जो स्वतंत्र रूप से मत दे सके, दोनों का

---

[167] àÉèBÉDBÉEÉºBÉEãÉä, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 155.

[168] ºÉÆ£ÉÉÉÊ´ÉiÉ ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ : BÉEèãÉÉÒ{ÉEÉäÉÌxÉªÉÉ ÉÊ´ÉvÉÉxÉºÉ£ÉÉ àÉå +ÉÉxÉÖ{ÉÉÉÊiÉBÉE |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉi´É BÉEÉ |ÉºiÉÉ´É, 44 ãÉÉªÉ AãÉ.A.AãÉ. ÉÊ®BªÉÚ 437.

निर्वाचन प्रक्रिया में ईमानदारी सुनिश्चित करता है ।[169]

4.11.3 इस प्रणाली की एक संभाव्य खामी यह है कि मतदाता और अभ्यर्थी के बीच संबंध क्षीण हो सकता है क्योंकि अभ्यर्थी को अब दल का विधान क्षेत्र न कि प्रतिनिधित्व करने वाले के रूप में देखा जा सकता है । इसको दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि कोई संघटक शिकायत की दशा में अपने विकल्प के किसी प्रतिनिधि से संपर्क कर सकता है जो इस प्रणाली का लाभकारी क्षेत्र हैं ।[170]

4.11.4 तथापि, आनुपातिक प्रतिनिधित्व की सूची प्रणाली के निन्दक यह इंगित करते हैं कि जहां तरीका यह सुनिश्चित करता है कि अधिक राजनैतिक दलों का प्रतिनिधित्व हो रहा है वहीं यह ऐसे नेता जो अभ्यर्थियों की सूची पर विनिश्चय करते हैं, के हाथों में राजनैतिक दल के भीतर शक्ति को केंद्रित करता है ।

घ. जर्मनी में सूची प्रणाली

4.12 द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात्, जर्मनी ने नई निर्वाचक प्रणाली अंगीकृत किया जिसे ''स्वीय आनुपातिक प्रणालीङ्ग के रूप में बताया गया है । इसमें जर्मन संसद् (बुन्डेर्स्टोग) में न्यूनतम 578 सीट है । प्रत्येक मतदाता के पास दो मत होते हैं, पहला मत 299 एकल सदस्य विधान क्षेत्रों में से एक विशि-ट अभ्यर्थी को दिया जाता है । दूसरी मत किसी दल का मत है जिसे फेडरल राज्य स्तर पर दल सूची को दिया जाता है । अभ्यर्थी एकल-सदस्य जिलों में और साथ ही साथ दल सूची के लिए प्रतिस्पर्द्धा करने के लिए अनुज्ञात हैं ।

4.13 ऐसे अभ्यर्थी जो एकल सदस्य जिलों में बहुमत प्राप्त करते हैं, सीधे निर्वाचित होते हैं । दूसरा मत यह अवधारित करता है कि मतों के शेयर के अनुपात में बुंडेस्टैग में प्रत्येक दल से कितने प्रतिनिधि भेजे जाएंगे ।[171]

4.14 रा-ट्रीय स्तर पर केवल 5% से अधिक मत अभिप्राप्त करने या अनुकल्पतः एकल सदस्य निर्वाचन क्षेत्रों में सीधे निर्वाचित तीन सदस्यों वाले दलों को ही आनुपातिक प्रतिनिधित्व स्थानों की सूची के रा-ट्रीय आबंटन में विचार किया जाता है ।[172]

4.15 यह छोटे दलों का प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के साथ-साथ प्रत्यक्ष निर्वाचन

---

[169] àÉèBÉDBÉEÉºBÉEãÉä {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 155.
[170] {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 168.
[171] VÉàÉÇxÉ ¤ÉÖxbäº]èMÉ 'ºÉnºªÉÉå BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉè® ºÉÉÒ]Éå BÉEÉ +ÉÉ¤ÉÆ]xÉ <http://www.bundestag.de/htdocs_e/ bundestag/elections/arithmetic>
[172] àÉÉ<BÉEäãÉ µÉEåSÉ VÉàÉÇxÉÉÒ, àÉÚãÉ ÉÊàÉÉÊgÉiÉ ºÉnºªÉ +ÉÉxÉÖ{ÉÉÉÊiÉBÉE |ÉhÉÉãÉÉÒ, ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ +ÉÉè® SÉÖxÉÉ´ÉÉÒ ºÉcÉªÉiÉÉ BÉEä ÉÊãÉA +ÉÆiÉ®®É-]ÅÉÒªÉ ºÉÆºlÉÉxÉ BÉEÉÒ <http://www.idea.int/esd/upload/germany.pdf>

मार्ग के माध्यम से मतदाताओं और उनके प्रतिनिधियों के बीच धनि-ठ संबंध सुनिश्चित करता है । यह संकर मोडल मिली-जुली सरकार में भी स्थायित्व सुनिश्चित करने में भी सहायता करता है ।[173] जहां जर्मनी आनुपातिक प्रतिनिधित्व के स्थायी मोडल का लाभ उठा रहा है वहीं इटली जैसे प्रणाली को अपनाने वाले अन्य देशों ने पिछले चार दशकों में अपने संसद् के बारंबार विघटन के परिणामस्वरूप 28 से अधिक सरकारों वाली उपद्रवी और अस्थायी मिली-जुली का अनुभव किया है ।[174]

ङ पिछली रिपोर्टों की सिफारिशें

(त) भारत के पांचवे साधारण निर्वाचन (1971-72) पर ई.सी.आई. की रिपोर्ट

4.16 निर्वाचन आयोग की 1972 रिपोर्ट ने भी विशे-ाकर अन्य देशों में इसके लागू होने की दशा पर विचार करते हुए आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के गुणों पर भी विचार किया । उसने इस तथ्य पर ध्यान दिया कि कुछ लोकप्रिय देशों ने सर्वोत्तम आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के विशुद्ध स्वरूप को स्वीकार किया जबकि जर्मनी जैसे देश ने एफ.पी.टी.पी. और आनुपातिक प्रतिनिधित्व के मिश्र स्वरूप को अपनाया । उसने आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के कई हानियों को सूचीबद्ध किया - कि यह राजनैतिक दलों की बहुलता लाता है, नौकर शाही और दल नेताओं की शक्ति में वृद्धि करता है तथा इसे और जटिल बनाता है । अतः, उसने यह नि-कर्ा निकाला कि न तो सूची प्रणाली और न ही आनुपातिक प्रतिनिधित्व का कोई अन्य स्वरूप भारत के लिए उपयुक्त है ।

(त्त) मुख्य निर्वाचन आयुक्त शकधर का प्रस्ताव

4.17 तथापि, 1977 में, लोक सभा निर्वाचनों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व को किसी रूप में लाने के प्रस्ताव पर तत्कालीन मुख्य निर्वाचन आयुक्त एस.एल. शकधर द्वारा पुनर्विचार किया गया जिन्होंने यह सुझाव दिया कि मिश्र प्रणाली अपनाई जाए जहां लोक सभा की आधी सीटे एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के अधीन सीधे निर्वाचनों द्वारा भरी जाएंगी वहीं अन्य आधी सीट राजनैतिक दलों द्वारा उनके मत शेयर के अनुपात में भरी जाए ।[175] यह प्रस्ताव

---

[173] lÉÉàÉºÉ º]Åä]àÉèxÉ àÉÉÉÊ]ÅxÉ ¤ÉÉè®, '¤ÉcÖलतÉÊxÉªÉàÉ, +ÉÉxÉÖ{ÉÉÉÊiÉBÉE |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉí´É औरVÉàÉÇxÉ ¤ÉVÉ]º]äMÉ, ºÉÉÒ<ÇAºÉ+ÉÉ<ÇA{ÉE+ÉÉä ´ÉÉÍBÉEMÉ {Éä{É® xÉÆ. 650(2) VÉxÉ´É®ÉÒ, 2002 <http://www.cesifogroup. de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2002/wp-cesifo-2002-01/650.PDF>.

[174]]ÉäÉÊ¤ÉªÉÉºÉ VÉÉäxºÉ, ABÉE ÉÊjÉ¶ÉÆBÉÖE ºÉÆºÉnÂ BÉEä {ÉFÉ àÉå ? <http://www.dailymail.co.uk/debate/article-1269043/In-favour-hung-parliament-Read-damning-account-Italian-politics.html>

[175] àÉånÉÒºiÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, {Éß-~ 1187 {É®.

सीटों के अवधारण के तरीके की रुपरेखा तैयार नही करता जो सीधे निर्वाचनों द्वारा द्योतित नहीं होंगे और दो तरह के सीटों के बीच असमानता को कैसे दूर किया जाएगा ।

(त्त्त) विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट

4.18.1 इस मुद्दे पर अगला विचार-विमर्श निर्वाचक विधियों के सुधार पर विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट (1999) में विस्तार से किया गया । इसने एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के संभव विकल्प के रूप में जर्मनी में लागू आनुपातिक प्रतिनिधित्व की सूची प्रणाली पर विचार किया । उसने यह नि-कर्ा निकाला कि जहां एफ.पी.टी.पी. को एकदम त्यक्त नहीं किया जा सकता वहीं इसे आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली से संयोजित नहीं किया जा सकता ।

4.18.2 विनिर्दि-टतः, 170वीं रिपोर्ट ने यह सिफारिश की कि यद्यपि लोक सभा की विद्यमान 543 सीटों को सीधे निर्वाचनों के माध्यम से भरा जाए और लोक सभा ने सीटों की संख्या में अतिरिक्त 25% या 136 सीटों की वृद्धि की जाए जिन्हें सूची प्रणाली अपनाकर आनुपातिक प्रतिनिधित्व द्वारा भरा जाए । इसी प्रकार का विस्तार राज्य विधान सभाओं में भी किया जाए । वस्तुतः यह शकधर प्रस्ताव का उपांतरण था ।

4.18.3 तथापि, यदि कोई ऐसी न्यूनतम संख्या विहित नहीं की जाती जो दल सूची (सूची प्रणाली के अधीन) में सदस्यों की संख्या नामित कर सके तो अनेक छोटे दलों और सीमांत समूहों को संयोगवश संसद् में प्रवेश करने का लाभ मिल जाएगा । राजनैतिक दलों के प्रचुरोद्भवन से संबंधित चिंताओं को दूर करने के लिए, 170वीं रिपोर्ट ने आगे यह सिफारिश की कि इस आशय का आर.पी.ए. में नया उपबंध किया जाए कि ऐसा कोई राजनैतिक दल जो देश (संसद् की दशा में) और संबद्ध राज्य (विधान सभा की दशा में) में कुल विधिमान्य डाले गए मत के 5% से कम अभिप्राप्त करता है को,सीधे निर्वाचन या आनुपातिक प्रतिनिधित्व के माध्यम से यथास्थिति, लोक सभा या संबद्ध विधान सभा में कोई प्रतिनिधित्व अनुज्ञात नहीं किया जाएगा । इसका यह अर्थ है कि यदि कोई अभ्यर्थी उस राजनैतिक दल से सीट जीत लेता है तो भी वह अभ्यर्थी उस सीट का हकदार नहीं होगा । जैसाकि मिश्र एफ.पी.टी.पी. और आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अपनाने वाले जर्मनी जैसे देशों में ऐसी न्यूनतम संख्या सामान्य रूप से विहित की गई है । तथापि, 170वीं रिपोर्ट में इस नियम के परिणामों का विस्तार से उल्लेख नहीं है - कि क्या इससे पुनर्निवाचन आवश्यक होगा या क्या ऐसी सीटों को 5% से अधिक वोट शेयर पाने वाले दलों को स्वतः पुनर्वितरित हो जाएगा ।

4.18.4 इसके अतिरिक्त, जबकि उपबंध का आशय अच्छा प्रतीत होता है किंतु कोटा के अधिरोपन का प्रभाव समस्याओं को सुलझाने से अधिक समस्याएं पैदा करने वाला हो सकता है । यदि 5% कोटा विहित किया जाता है तो केवल कुछ ही दल मानदंड

को पूरा करेंगे जो आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली लागू करने के प्रयोजन को न-ट कर देगा । भारत में मतदान पैटर्न इस तरह का रहा है कि बड़े रा-ट्रीय दल मतों (विशे-ाकर लोक सभा निर्वाचनों के दौरान) का भारी अनुपात प्राप्त करते हैं । अतः, सापेक्षतः यह उनके लिए 5% का चिह्न पार करना होगा जबकि यही छोटे/क्षेत्रीय राजनैतिक दलों के लिए सही नहीं होगा ।

4.18.5 यह 2009 लोक सभा निर्वाचनों के परिणामों के विश्ले-ाण से स्प-ट है । केवल चार मुख्य रा-ट्रीय दल अर्थात् भारतीय रा-ट्रीय कांग्रेस (आई.एन.सी.), भारतीय जनता पार्टी (बी.जे.पी.), बहुजन समाज पार्टी (बी.एस.पी.) और भारतीय कम्यूनिस्ट पार्टी (मार्क्सिस्ट) (सी.पी.एम.) ने 5% का कोटा पार किया था। यह 2014 लोक सभा निर्वाचनों में और भी उजागर हो गया जहां केवल बी.जे.पी. और आई.एन.सी. ने क्रमशः 31% और 19.3% पाकर, 5% का चिह्न पार किया और बी.एस.पी. 4.1% पाकर तीसरे स्थान पर रही ।[176] अतः, यह तर्क करना पर्याप्त नहीं है कि सूची प्रणाली संसद् में क्षेत्रीय दलों की उपस्थिति सुनिश्चित कर उनका प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करेगी जब तक सूची प्रणाली के विनिर्देशों को स्प-ट नहीं किया जाता ।

4.18.6 इससे निपटने के लिए, राज्यवार कोटा अधिरोपित किया जा सकता है किंतु यह प्रणाली काफी हद तक जटिल बनाएगी । यह एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के स्थान पर अंतनिर्हित जटिल प्रणाली को लागू करने की व्यहार्यता को प्रश्नगत करता है जो इसकी कई आलोचनाओं के बावजूद वर्तमान में काफी उचित स्थायी प्रक्रिया है । अतः मात्र इस कारण कि सूची प्रणाली मनमाने कोटा के अधिरोपण की परिकल्पना करती है, इसे संसद्/विधान सभा की पूरी संख्या के लिए स्वीकार नहीं किया जा सकता । विद्यमान एफ.पी.टी.पी. प्रणाली के समानान्तर इसे किए जाने की आवश्यकता है ।

च. सिफारिशें

4.19.1 जैसाकि उपरोक्त चर्चा से यह प्रकट होता है कि दोनों निर्वाचक प्रणालियों की अपनी खूबियां और खामियां हैं - आनुपातिक प्रतिनिधित्व सैद्धांतिकतः अधिक प्रतिनिधिक होता है जबकि एफ.पी.टी.पी. प्रणाली अधिक स्थाई होती है । अन्य देशों के अनुभव से यह भी स्प-ट है कि भारत की निर्वाचक प्रणाली में कोई परिवर्तन प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों निर्वाचनों के संयुक्त तत्वों वाले मिश्र पैटर्न के अनुसार किया जाए । परिणामतः इससे लोक सभा में सीटों की संख्या में वृद्धि करना आवश्यक होगा जो प्रभावी कार्यकरण संबंधी चिंता पैदा करता है ।

4.19.2 परिणामतः, विधि आयोग यह सिफारिश करता है कि आनुपातिक प्रणाली

---

[176] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, ºÉÉÆÉÎJªÉBÉEÉÒªÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, 2014 <http://eci.nic.in/eci_main1/ statistical_reportge2014.aspx>

पर विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट के नि-क-र्षों की सरकार द्वारा यह अवधारित करने के लिए परीक्षा की जाए कि क्या इसके प्रस्ताव वर्तमान में भारत में व्यवहार्य हो सकते हैं ।

अध्याय 5

भारत में दल परिवर्तन विरोधी विधि

क. प्रस्तावना

5.1 आरंभतः, भारत के संविधान में राजनैतिक दलों और उनके अस्तित्व के संदर्भ में कोई निर्देश नहीं था । तथापि, राजनैतिक दलों का अस्तित्व सरकार के लोकतंत्रात्मक स्वरूप जैसा हमारे देश में अंगीकार किया गया है, की प्रकृति के अनुसार सुनिश्चित है ।[177] अब भारत फेडरल बहुदलीय प्रणाली वाला देश है ।

5.2 भारतीय निर्वाचक भू-क्षेत्र के भीतर राजनैतिक दलों की भारी संख्या का आविर्भाव बढ़ते दल परिवर्तन के साथ जुड़ा था। वस्तुतः, मार्च, 1967 और फरवरी 1968 की अवधि के बीच लगभग 438 दल परिवर्तन हुए ।[178] दल परिवर्तन की व्याकुलता के परिणामस्वरूप राजनैतिक भ्र-टाचार और सरकारों की अस्थिरता में वृद्धि हुई । सिद्धांततः, बारंबार दल परिवर्तनों ने दल प्रणाली को उपहासास्पद बना दिया और निर्वाचक प्रणाली को बार-बार और अनावश्यक निर्वाचनों के कारण आलोच्य बना दिया जिसमें अनिवार्यतः राजको-ा की काफी रकम लगती है । दल परिवर्तनों से राजनैतिक दलों की ऐसी आंतरिक स्थिति का पता चला जो विभाजन, विखंडन और गुटबंदी की स्थिति से गुजरती रहती थी ।[179]

5.3 1967 और 1969 के बीच विधायकों के दल परिवर्तन करने की संख्या में वृद्धि के कारण पर्याप्त दल परिवर्तन विरोधी विधि विरचित करने की आवश्यकता पड़ी । छठे दशक के मध्य में ऐसे निर्वाचित प्रतिनिधियों के अनेक उदाहरण देखने में आए जो ऐसे दलों को छोड़कर विरोधी दल में जा मिले जिनके टिकट पर वे निर्वाचित हुए थे । अतः, दल परिवर्तन विरोधी विधि बनाने की तत्काल आवश्यकता पड़ी । तत्कालीन गृह मंत्री श्री वाई. बी. चव्हाण की अध्यक्षता में दल परिवर्तन समिति ने जनवरी, 1969 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जहां यह उल्लेख किया गया था कि उसी व्यक्ति/व्यक्तियों द्वारा दल

---

[177] BÉExcèªÉÉãÉÉãÉ +ÉÉäàÉ® ¤ÉxÉÉàÉ +ÉÉ®. BÉEä. ÉÊjÉ´ÉänÉÒ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1986 AºÉ. ºÉÉÒ. 111, {Éè®É 10.

[178] ºÉÖ£ÉÉ-É ºÉÉÒ. BÉE¶ªÉ{É, ºÉÆºÉnÉÒªÉ |ÉÉÊµÉEªÉÉ : ÉÊ´ÉÉÊvÉ, ÉÊ´É¶Éä-ÉÉÉÊvÉBÉEÉ®, {ÉrÉÊiÉ +ÉÉè® {ÉÚ´ÉÇ ÉÊxÉhÉÇªÉ, 779 (iÉÉÒºÉ®É ºÉÆºBÉE®hÉ, 2014)

[179] ¤ÉÆnxÉÉ ÉÊàÉgÉ, £ÉÉ®iÉÉÒªÉ nãÉÉå BÉEä ºÉÆBÉE], àÉäxÉº]ÅÉÒàÉ ´ÉÉÒBÉEãÉÉÒ, ÉÊVÉãn XLVII ºÉÆ. 13, 14 àÉÉSÉÇ, 2009 <http://www.mainstreamweekly.net/article1230.html>

परिवर्तन के अनेक कार्य थे और राजनैतिक औचित्य विधान क्षेत्र अधिमान और आम राय के संबंध में दल परिवर्तन करने वालों की ओर से उदासीनता भी थी ।[180] यद्यपि समिति संसद्/राज्य विधानमंडल का सदस्य बने रहने से दल परिवर्तन करने वाले को निरर्हित करने के वि-ाय पर सहमत नि-कर्-ा नहीं निकाल सकी । फिर भी, दल परिवर्तन विरोधी विधि प्रारंभ करने के विधायी प्रस्तावों का शीघ्र अनुपालन किया गया । समिति की सिफारिशों के आधार पर, संविधान (इकतीसवां संशोधन) विधेयक, 1973 और संविधान (अड़तालीसवां संशोधन) विधेयक, 1979 लोक सभा में पुनःस्थापित किए गए । दल परिवर्तन विरोधी विधि विरचित करने के प्रति ये विधायी प्रयास विधानमंडल की उसकी सतत् सदस्यता से दल परिवर्तन करने वाले निरर्हित करने की दृ-टि से संविधान के संशोधन के रूप में अनुध्यात हुए ।[181] तथापि, यद्यपि पहला विधेयक लोक सभा के विघटन के कारण व्यपगत हो गया और बाद वाले को स्वयं पुरःस्थापन के प्रक्रम पर ही विरोध किया गया और सदन की इजाजत से वापस ले लिया गया ।

5.4 अंततः, दिसंबर, 1984 में साधारण निर्वाचनों के पश्चात्, जनवरी, 1985 में संविधान (बावनवां संशोधन) विधेयक लोक सभा में पुरःस्थापित किया गया । इस दल परिवर्तन विरोधी विधि का उद्देश्य पद या अन्य समरुप प्रतिफल जो हमारे लोकतंत्र के आधारों का खतरे में डालते हैं, के लुभावन द्वारा प्रेरित होकर राजनैतिक दल परिवर्तनों की बुराई को रोकने के लिए था ।[182] इस आदर्श के अनुसरण में, संशोधन द्वारा राजनैतिक दल परिवर्तनों की बुराई को दूर करने के लिए संविधान में दसवीं अनुसूची अंतःस्थापित की गई । 52वें संशोधन अधिनियम, 1985 ने संसद् और राज्य विधानमंडलों से सीटों की रिक्ति और निरर्हता से संबंधित संविधान के अनुच्छेद 101, 102, 190 और 191 को भी संशोधित किया ।

5.5 दसवीं अनुसूची का प्रयोजन मतदाताओं की आस्था के भंग का निवारण करना था । जहां कोई विधान क्षेत्र विधानमंडल के लिए किसी अभ्यर्थी को भेजता है तो वह ऐसा उस राजनैतिक दल जिसका वह प्रतिनिधित्व करता है, की विचारधाराओं पर आधारित प्रतिफलों पर ऐसा करता है और जहां अभ्यर्थी निर्वाचित होने के पश्चात् वह दल छोड़ देता है या उसकी नीतियों के प्रतिकूल कार्य करता है वहां उसे मतदाता की आस्था के साथ विश्वासघात के लिए वापस बुला लिया जाना चाहिए ।[183] निश्चित ही,

---

[180] +É®ÉÊ´Éxn {ÉÉÒ. nÉiÉÉ®, £ÉÉ®iÉ BÉEä ºÉÆÉÊ´ÉvÉÉxÉ BÉEÉÒ ºÉàÉÉÒFÉÉ, ÉÊVÉãn 2, nÚºÉ®É ºÉÆºBÉE®hÉ (2010) {Éß-~ 2263.

[181] ºÉÆÉÊ´ÉvÉÉxÉ (¤ÉkÉÉÒºÉ´ÉÉÆ ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ) ÉÊ´ÉvÉäªÉBÉE, 1973, =qä¶ªÉÉå +ÉÉè® BÉEÉ®hÉ BÉEÉ BÉEIÉxÉ *

[182] ÉÊBÉEcÉäiÉÉä cÉäãÉÉäcxÉ ¤ÉxÉÉàÉ VÉÉÊSÉicÚ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1993 AºÉ.ºÉÉÒ. 412.

[183] nÉiÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉäBÉDiÉÂ ÉÊ]{{ÉhÉ, 180, {Éß-~ 2253.

दसवीं अनुसूची के उपबंध राजनैतिक प्रक्रिया में राजनैतिक दलों की भूमिका को मान्यता प्रदान करते हैं ।[184]

5.6 दसवीं अनुसूची का पैरा 2(1) यह उपबंध करता है कि सदन का कोई सदस्य, जो किसी राजनीतिक दल का सदस्य है, सदन का सदस्य होने के लिए उस दशा में निरर्हित होगा जिसमेंद्ध

(त) उसने ऐसे राजनीतिक दल की अपनी सदस्यता स्वेच्छा से छोड़ दी है ; या

(त्त)वह ऐसे राजनीतिक दल द्वारा जिसका वह सदस्य है अथवा उसके द्वारा इस निमित्त प्राधिकृत किसी व्यक्ति या प्राधिकारी द्वारा दिए गए किसी निदेश के विरुद्ध, ऐसे राजनीतिक दल, व्यक्ति या प्राधिकारी की पूर्व अनुज्ञा के बिना, ऐसे सदन में मतदान करता है या मतदान करने से विरत रहता है और ऐसे मतदान या मतदान करने से विरत रहने को ऐसे राजनीतिक दल, व्यक्ति या प्राधिकारी ने ऐसे मतदान या मतदान करने से विरत रहने की तारीख से पंद्रह दिन के भीतर माफ नहीं किया है ।

5.7 इसके अतिरिक्त, पैराग्राफ 2(2) यह उपबंध करता है कि सदन का कोई निर्वाचित सदस्य, जो किसी राजनीतिक दल द्वारा खड़े किए गए अभ्यर्थी से भिन्न रूप में सदस्य निर्वाचित हुआ है, सदन का सदस्य होने के लिए निरर्हित होगा यदि वह ऐसे निर्वाचन के पश्चात् किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाता है । पैरा ग्राफ 2(3) यह उपबंध करता है कि सदन का कोई नामनिर्देशित सदस्य सदन का सदस्य होने के लिए निरर्हित होगा यदि वह संसद के सदन या राज्य की विधान सभा या विधान परि-ाद् के सदस्य के रूप में शपथ या अभिज्ञान लेने के पश्चात् अपना स्थान ग्रहण करने की तारीख से छह मास की समाप्ति के पश्चात् किसी राजनैतिक दल में सम्मिलित हो जाता है ।

ख. दल परिवर्तन विधि के अपवाद

5.8 दसवीं अनुसूची के मात्र अंतःस्थापन किए जाने से दल परिवर्तन से उद्भूत होने वाली समस्याओं का अंत नहीं हो जाता । दसवीं अनुसूची के अप्रभावी होने के प्रमुख कारणों में से एक स्त्रविभाजन~ पर उपबंध था । विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट ने दसवीं अनुसूची के बारे में निम्नलिखित मत व्यक्त की :

"इसके पुरःस्थापन से ही दसवीं अनुसूची के साथ देश का अनुभव खुशनुमा नहीं रहा है । इसके परिणामस्वरूप असंख्य दुरुपयोग और अवांछनीय आचरण हुए । जहां दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हताओं का विचार ठीक था वहीं स्त्रविभाजन~ से

---

[184] ÉÊBÉEcÉäiÉÉä cÉäiÉÉãÉiÉäxÉ ¤ÉxÉÉàÉ VÉÉÊ{ÉEã]Ú A. +ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1993 AºÉ. ºÉÉÒ. 412.

संबंधित उपबंध का प्रत्याह्वान से परे दुरुपयोग किया गया है ।ङ्

5.9 दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 3 में मूलतः उस दल जिसका वह सदस्य है, के विभाजन की दशा में सदस्यों के दल-परिवर्तन के आधार पर निरर्हता का अपवाद है, बशर्ते उनकी संख्या सदन में उनके विधान मंडल दल के सदस्यों की संख्या के एक-तिहाई से कम न हो । दसवीं अनुसूची में इस उपबंध को अंतःस्थापित करने का आशय उचित मतभिन्नता के आधार पर ऐसे सदन पारगमन के लिए उपबंध करने की आवश्यकता को पूरा करना था ।[185] तथापि, यह ध्यान में आया कि विभाजन इस तरह की प्रैक्टिस जिसे दसवीं अनुसूची द्वारा रोकने की ईप्सा की गई थी, में लिप्त होकर पैराग्राफ 3 के प्रयोजन के लिए निर्मित किए जा रहे हैं । दसवीं अनुसूची की व्यक्तिगत दल परिवर्तन को अवैध घोन्ित करते हुए सामूहिक दल परिवर्तनों को प्रभावी रुप से मंजूर करने की आलोचना की गई ।[186]

5.10 उच्चतम न्यायालय ने यह कहकर पैराग्राफ 3 के प्रयोजन के लिए विभाजन को साबित करने के लिए कठोर मानक अधिरोपित करने का प्रयास किया कि मात्र दावा करना अपर्याप्त होगा और राजनैतिक दल में विभाजन का प्रथमदृ-ट्या सबूत अध्यक्ष के समक्ष पेश करना आवश्यक है ।[187] **जगजीत सिंह** बनाम **हरियाणा राज्य**[188] का मामला एक ऐसा दृ-टांत था जहां उच्चतम न्यायालय ने यह नि-कर्ा निकाला कि भारत की रिपब्लिकन पार्टी की हरियाणा यूनिट में कोई विभाजन नहीं हुआ था किंतु विभाजन का दावा दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 2(1)(क) के अधीन दल परिवर्तन से बचने के लिए सोच-समझकर ही किया गया था ।

5.11 दल परिवर्तन विधि के सर्वाधिक अत्यंत कटु अभ्यारोपण से जनता दल के विभाजन के मामले में जून, 1993 को भूतपूर्व अध्यक्ष श्री शिवराज पाटिल द्वारा संचालित खुली सुनवाई के दौरान दिए गए अपने विनिश्चय में सामना हुआ । अध्यक्ष ने दसवी अनुसूची की जल्दीबाजी में प्रारुपित किए जाने की आलोचना की क्योंकि इसके कारण यह त्रुटिपूर्ण और खामियों से भरी है ।[189] अध्यक्ष ने यह भी उल्लेख किया कि विभाजन मूलतः असैद्धांतिक ऐसे दल परिवर्तन हैं जिन्हें अनियंत्रित बने रहने की अनुज्ञा रहती है और जो संपूर्ण निर्वाचक प्रणाली को अपनी विधिसम्मतता खो देने का कारण बनते हैं

---

185 ÉÊBÉEcÉäiÉÉä cÉäiÉÉãÉiÉäxÉ ¤ÉxÉÉàÉ VÉÉÊ{ÉEã]Ú A. +ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1993 AºÉ. ºÉÉÒ. 412.

186 àÉånÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, {Éß-~ 448.

187 VÉMÉVÉÉÒiÉ ÉËºÉc ¤ÉxÉÉàÉ cÉÊ®ªÉÉhÉÉ ®ÉVªÉ (2006) 11 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 1.

188 (2006) 11 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ.

189 BÉE¶ªÉ{É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 178, 791.

और दु-क्रियात्मक हो जाते हैं ।[190]

5.12 इस पृ-ठभूमि के विरुद्ध, मई, 1990 में गोस्वामी समिति रिपोर्ट, मई, 1999 में विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट और अप्रैल, 2002 में एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. ने दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 3 के लोप की सिफारिश की ।[191] इस बावत विधि को मजबूत करने की आवश्यकता के कारण संविधान (इक्यानबेवां संशोधन) अधिनियम, 2003 लाया गया जिसने दसवी अनुसूची से संपूर्ण पैराग्राफ 3 का लोप किया ।

5.13 इस संशोधन के अनुसरण में शासन में नीति पर दूसरी ए.आर.सी. की चौथी रिपोर्ट ने यह उल्लेख किया कि :

> ''संविधान के 91वें संशोधन का अधिनियमन व-र्ा 2003 में पूर्व 1985 में अधिनियमित दसवीं अनुसूची के दल परिवर्तन विरोधी उपबंधों को सख्त बनाने के लिए किया गया । संशोधन ने उन सभी लोगों के लिए जो राजनैतिक पक्ष- चाहे अकेले या समूह में परिवर्तित करते हैं, अपनी विधायी सदस्यता से त्याग करना आज्ञापक बनाता है । अब उन्हें पुनर्निवाचन की ईप्सा करनी ही है यदि वे दल परिवर्तन करते हैं और सदस्यों के एक तिहाई को स्त्रविभाजन~ निर्मित कर या ''किसी दल के सतत् विभाजनङ्ग के छद्मवेश में पद पर नहीं बने रह सकते ।ङ्ग

5.14 उच्चतम न्यायालय ने भी **रामेश्वर प्रसाद** बनाम **भारत संघ और एक अन्य**[192] वाले मामले में यह टिप्पणी की :

> ''91वें संशोधन द्वारा, ऐसे उपबंध को हटाकर दल परिवर्तन को और कठिन बना दिया जो एक तिहाई सदस्यों द्वारा स्वामिभक्त के सामूहिक परिवर्तन को दल परिवर्तन नहीं मानता है और दल परिवर्तन को बिल्कुल अननुज्ञेय बनाता है और दसवीं अनुसूची में उपबंधित रीति से दलों के विलयन को ही अनुज्ञात करता है ।ङ्ग

5.15 जहां विभाजन पर अपवाद के साथ पैराग्राफ 3 को हटा दिया गया है, वहीं दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता का एक अन्य अपवाद दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 4 के अधीन यथा उपबंधित राजनैतिक दल के एक अन्य राजनैतिक दल विलयन की दशा में विद्यमान है । किसी दल को एक अन्य दल के साथ विलीन किया गया समझा जाएगा यदि संबद्ध विधानमंडल दल के सदस्यों के एक-तिहाई से अन्यून सदस्य ऐसे विलयन के लिए सहमत हुए । यदि ऐसा विलयन होता है तो ऐसे लोग जो ऐसे विलयन से सहमत नहीं हैं और सदन में पृथक समूह के रुप में बने रहने का विकल्प चुनते हैं, वे भी उनकी

---

[190] ´ÉcÉÓ, 791 {É®.

[191] ºÉÆÉÉÊ´ÉvÉÉxÉ (91´ÉÉÆ ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ) +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2003, =qä¶ªÉÉå +ÉÉè® BÉEÉ®hÉÉå BÉEÉ BÉEIÉxÉ *

[192] 2006) 2 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 1.

अंकगणितीय संख्या पर ध्यान दिए बिना निरर्हता से बचे रहेंगे ।

5.16 विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट ने स्सदन में उचित राजनैतिक मानक बनाए रखने के हित और उस कारण उद्भूत जटिलताओं को कम करने के लिए भी- (पैराग्राफ 3 के साथ) पैराग्राफ 4 को हटाने की सिफारिश की थी ।[193] तथापि, 91वें संशोधन (या किसी अन्य) ने विलयन के उपबंध को नहीं हटाया और यह दल परिवर्तन पर निरर्हता की विधि के अपवाद के रुप में बना हुआ है ।

5.17 विभाजन की घटनाओं के प्रतिकूल, हाल ही के व-र्षों में अध्यक्षों द्वारा राजनैतिक दलों के विभिन्न विलयनों को वैधतः मान्यता प्रदान किया गया ।[194] यह अपेक्षा कि विधानमंडल दल के सदस्यों के दो-तिहाई सदस्यों की सहमति की आवश्यकता विलयन के लिए होती है जिसे विधि सम्मत माना गया, पर्याप्त सुरक्षोपाय है जिसने पैराग्राफ 4 के दुरुपयोग को निवारित किया । अतः, इस रिपोर्ट में, विधि आयोग पैराग्राफ 4 के संशोधनों के बारे में कोई सिफारिश नहीं करता है।

ग. दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 6 के अधीन प्रक्रिया

(त) दसवीं अनुसूची के अधीन अर्जियां विनिश्चित करने की अध्यक्ष की भूमिका

5.18.1 यह आवश्यक है कि दसवीं अनुसूची के अधीन विनिश्चयकर्ता प्राधिकारी, द्वारा किए गए विनिश्चयों को नि-पक्ष और राजनैतिक प्रतिफलों द्वारा अकलंकित देखा जाता है । हाल ही में, दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 6 के अधीन, ऐसे किसी प्रश्न कि क्या सदन का कोई सदस्य दसवीं अनुसूची के अधीन निरर्हता के अधीन हो गया है, को सदन के सभापति/अध्यक्ष को निर्दि-ट किया जाता है । जबकि सभापति/अध्यक्ष के विनिश्चय का विभिन्न आधारों पर न्यायिकतः पुनर्विलोकन किया जा सकता है फिर भी पैरा 6 की उपस्थिति ने व्यापक विवाद खड़ा कर दिया है ।

5.18.2 **किहोतो होलोहन** बनाम **जचिल्हू**[195] वाले मामले में इस आधार पर दसवीं अनुसूची की संवैधानिकता को चुनौती दी गई कि सभापति/अध्यक्ष में न्यायनिर्णायक कृत्यों का प्रति-ठापन राजनैतिक पक्षपात की आशंका पैदा करता है । यह दलील दी गई कि निर्वाचक विवादों के समाधान के लिए एक स्वतंत्र, उचित और नि-पक्ष तंत्र लोकतंत्र का आवश्यक और महत्वपूर्ण पहलू है और यह कि यह अध्यक्ष में न्यायनिर्णायक कृत्य का निहित किया जाना दो-षपूर्ण होगा । इस दलील के उत्तर में, उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि सभापति/अध्यक्ष की संसदीय लोकतंत्रात्मक प्रणाली में महत्वपूर्ण

---

[193] AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 170´ÉÉÆ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, +ÉvªÉÉªÉ 4 {É®.

[194] BÉE¶ªÉ{É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, 178, 798 {É®.

[195] (1992) 1 AºÉ.ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 309.

स्थिति है और मात्र इस अभिकथन के कारण कि कुछ अध्यक्षों ने अपने उच्च पद की महान परम्परा के योग्य रीति से अपने कृत्यों का पालन नहीं किया, अध्यक्ष के उच्च पद के संबंध में अविश्वास व्यक्त करना अनुचित होगा । अतः, संवैधानिक स्कीम के अंतर्गत अध्यक्ष के उच्च पद में काफी विश्वास निहित किया गया था । इसके बावजूद, न्यायालयों ने यह सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षोपाय अधिरोपित किए कि अध्यक्ष/सभापति मनमाने ढंग से कार्य न करे । आवश्यक सुरक्षोपाय के रूप में, अध्यक्ष के विनिश्चय का अन्य बातों के साथ-साथ दुर्भाव, नैसर्गिक न्याय के नियमों के अननुपालन और विप्रतीपता के आधारों पर पुनर्विलोकन किया जा सकता है ।

5.18.3 तथापि, किहोतो होलोहन में व्यक्त अल्पमत पर भी सम्यक् ध्यान दिया जाना चाहिए । अल्पमत ने यह अभिनिर्धारित किया कि अध्यक्ष सदन के बहुमत के सतत् समर्थन पर आश्रित होने के कारण वह स्वतंत्र न्यायनिर्णायक प्राधिकारी की अपेक्षा को पूरा नहीं करता और मामले में एकमात्र मध्यस्थ के रूप में उसका विकल्प आधारभूत लक्षण के आवश्यक गुण का अतिक्रमण करता है ।[196] इसमें कोई आश्चर्य नहीं , दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता की बावत अध्यक्षों के विनिश्चयों की चुनौती एक तरफा और पक्षपातपूर्ण होने के विभिन्न दृ-टांतों पर दी गई है । उदाहरणार्थ, **मायावती** बनाम **मार्कण्डेय चन्द्र और अन्य**[197] वाले मामले में अध्यक्ष के विनिश्चय की चुनौती विप्रतीप होने के आधार पर दी गई थी क्योंकि अध्यक्ष ने निरर्हता अर्जी के अधीन कार्यवाहियों में असम्यक् विलंब किया । जबकि न्यायालय ने इस मामले में अध्यक्ष के आदेश को अपास्त करने से इनकार किया फिर भी इस तरह की विधिक चुनौतियां अध्यक्ष के पद की गरिमा को क्षीण करती हैं । **डी. सुधाकर** बनाम **उ. एन. जीवाराजू और अन्य**[198] वाले मामले में, अध्यक्ष के आक्षेपित आदेश को असद्भाव द्वारा दो-ापूर्ण अभिनिर्धारित किया क्योंकि उसके द्वारा निरर्हता अर्जी का विनिश्चय जल्दबाजी में किया गया था और उसके दृ-टिकोण से पक्षपातपूर्ण बर्ताव का पता चला । न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया कि अध्यक्ष का विनिश्चय अनुच्छेद 32,226 और 136 के अधीन न्यायिक पुनर्विलोकन के अधीन है क्योंकि दसवीं अनुसूची की पैराग्राफ 6 के अधीन कार्य करते हुए अध्यक्ष न्यायिक-कल्प कृत्यों का निर्वहन करता है ।

5.18.4 उच्चतम न्यायालय ने भी **बालचन्द्र एल. जरकिहोली और अन्य** बनाम **बी. एस. येदुरप्पा**[199] वाले मामले में यह दृढ़ किया कि अध्यक्ष का कृत्य न्यायिक-कल्प क्षमता

---

[196] **ÉÊBÉEcÉäiÉÉä cÉäãÉÉäcxÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **VÉÉÊSÉãcÚ,** A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1993 AºÉ. ºÉÉÒ. 412, 449, 451 {É®.

[197] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1998 AºÉ.ºÉÉÒ. 3340.

[198] 2012(1) ºBÉEäãÉ 704.

[199] (2011) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 1.

में है जो उसके द्वारा पारित आदेशों को न्यायिक पुनर्विलोकन के अधीन लाता है । इस मामले में, यह अभिनिर्धारित किया गया कि अध्यक्ष ने निरर्हता अर्जी पर कार्य करते समय साक्ष्य के नियमों पर विचार नहीं किया और जल्दबाजी में तथा नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों के अतिक्रमण में कार्य किया । न्यायालय ने कहा कि अध्यक्ष ने निरर्हता न्याय के सिद्धांतों के अतिक्रमण में कार्य किया । न्यायालय ने कहा कि अध्यक्ष ने निरर्हता अर्जी का निपटान करते समय ''अतिशीघ्रताङ में कार्य किया यद्यपि अध्यक्ष के पास ऐसी शीघ्रता से मामले को निपटाने के लिए कोई योग्य कारण नहीं था ।

5.18.5 इन उदाहरणों से यह दर्शित होता है कि यद्यपि पैराग्राफ 6 सभापति/अध्यक्ष के विनिश्चय को अंतिमता प्रदान करता है फिर भी उनके विनिश्चय का पुनर्विलोकन किए जाने की काफी गुंजाइस है । अध्यक्ष का विनिश्चय संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के अधीन उच्च न्यायालय के समक्ष चुनौती से उन्मुक्त नहीं है।[200]

(त्त) सुधार प्रस्तावों का इतिहास

5.19.1 अध्यक्ष के उच्च प्द का असम्मान किए बिना, अध्यक्ष के विनिश्चयों के पक्षपातपूर्ण प्रकृति के होने की आशंका चिंता का कारण रहा है । भूतपूर्व अध्यक्ष श्री शिवराज पाटिल ने (उपरोक्त निर्दि-ट) 1 जून, 1993 के अपने विनिश्चय में सम्यक् रूप से यह उल्लेख किया :

> ''चूंकि भारत के अध्यक्ष कुल मिलाकर दल के सदस्य हैं, इसलिए उन्हें अपने साथी सदस्यों की सदस्यता पर निर्णय करने के कार्य से बोझिल नहीं किया जाना चाहिए जो भी विनिश्चय वे करते हैं, हेतुक का लांछन उन पर लगाया जाएगा ।ङ

5.19.2 दसवीं अनुसूची के अधीन मामलों का विनिश्चय करते समय, अध्यक्ष से दल के सभी विचारों को पूरी तरह त्याग देने की प्रत्याशा करना अस्वाभाविक होगा ।[201] दिनेश गोस्वामी रिपोर्ट ने यह सिफारिश की कि दल परिवर्तन विरोधी विधि को परिवर्तित किया जाए जहां तक इसका संबंध -

> ''निरर्हता के विधिक विवाद्यक को विनिश्चित करने की शक्ति सदन के अध्यक्ष या सभापति में नहीं बल्कि, यथास्थिति, रा-ट्रपति या राज्यपाल पर, के पास दी जानी चाहिए जो निर्वाचन आयोग की सलाह पर कार्य करेगा जिसे किसी सदस्य की किसी अन्य निर्वाचन पश्चात् निरर्हता के मामले की तरह अवधारण के लिए प्रश्न निर्दि-ट

---

[200] **®ÉVÉäxp ÉËºÉc ®ÉhÉÉ** ¤ÉxÉÉàÉ **º´ÉÉàÉÉÒ |ÉºÉÉn àÉÉèªÉÇ** (2007) 4 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 270.

[201] BÉE¶ªÉ{É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 178, {Éß-~ 801 {É®.

किया जाए ।ङ[202]

5.19.3 विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट ने भी यह सिफारिश की थी कि दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता के प्रश्न का विनिश्चय, यथास्थिति, रा-ट्रपति या राज्यपाल को सौंपा जाए जो निर्वाचन आयोग की राय के अनुसार अपना विनिश्चय करेगा । इसके अतिरिक्त, निर्वाचन आयोग ने प्रस्तावित निर्वाचक सुधार पर अपनी रिपोर्ट (2004) में भी यह मत व्यक्त किया :

> "सभी राजनैतिक दलों को माननीय अध्यक्षों के कुछ ऐसे विनिश्चयों के बारे में ज्ञात है जिनसे संविवाद उत्पन्न हुए और आगे न्यायालयों में मुकदमे चले । आयोग को (उपरोक्त) सुझाव में सार दिखाई पड़ता है कि दसवीं अनुसूची के अधीन निरर्हताओं के विधिक मुद्दों का निपटान रा-ट्रपति और संबद्ध राज्यों के उपराज्यपाल पर छोड़ दिया जाए जैसा संविधान के अनुच्छेद 103 और 192 के अधीन आसीन सांसदों, विधायकों और एम.एल.सी. के सभी अन्य निर्वाचन पश्चात् निरर्हताओं के मामले में है । दसवीं अनुसूची के अधीन निरर्हताओं के मामले में भी, रा-ट्रपति या राज्यपाल निर्वाचन आयोग द्वारा दी गई राय पर कार्य कर सकेगा ।ङ[203]

5.19.4 परिणामतः, निर्वाचन आयोग ने प्रस्ताव किया कि संविधान के अनुच्छेद 103 और 192 के अधीन आसीन सांसदों, विधायकों और एम.एल.सी. के निर्वाचन पश्चात् निरर्हता के अन्य मामलों की तरह दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता का वि-ाय भी रा-ट्रपति और राज्यों के राज्यपालों पर छोड़ दिया जाए । रा-ट्रपति या राज्यपाल निर्वाचन आयोग द्वारा दी गई राय पर कार्य कर सकेगा ।

5.19.5 निर्वाचन आयोग ने यह सिफारिश की कि वह संबद्ध दलों को सुनवाई का पूरा अवसर देने के पश्चात् निर्वाचन-पश्चात् निरर्हता के मामलों में रा-ट्रपति/राज्यपाल को अपनी राय देगा । ऐसी सिफारिश करने के लिए निर्वाचन आयोग का एक आधार यह भी था कि यदि आयोग की राय पर रा-ट्रपति/राज्यपाल द्वारा विनिश्चय किए जाते हैं तो आम जनता में इसे अधिक सम्मान और स्वीकार्यता प्राप्त होगा ।[204]

5.19.6 निर्वाचन आयोग की सिफारिश की पु-टि अभिशासन पर नीति की रिपोर्ट

---

[202] ÉÊnxÉä¶É MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, 113, {Éß-~ 60 {É®.

[203] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., |ÉºiÉÉÉÊ´ÉiÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE ºÉÖvÉÉ®, bÉÒ.+ÉÉä. ºÉÆ. 3/<Ç.+ÉÉ®./2004 (2004) (<ºÉBÉEä {É¶SÉÉiÉÂ "<Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®")

[204] -´ÉcÉÒ-

द्वारा भी की गई ।[205] एन. सी. आर. डब्ल्यू. सी. ने भी यह सिफारिश की कि दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता से संबंधित प्रश्नों के विनिश्चय की शक्ति संबद्ध सदन के सभापति या अध्यक्ष के बजाए निर्वाचन आयोग में निहित की जाए ।[206] एन.सी.आर. डब्ल्यू.सी. ने यह सिफारिश इस कारण दी कि -

> ''कुछ अध्यक्ष दसवीं अनुसूची के उपबंधों को जानबूझकर या अन्यथा उचित मूल्यांकन के बिना और पक्षपातपूर्ण रीति से कार्य करने के लिए अभिनत हुए ।ङ[207]

5.19.7 दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता का विनिश्चय करने की शक्ति निहित करने का प्रस्ताव अध्यक्ष के पद के लिए भी महत्वपूर्ण है जैसा **जगजीत सिंह** बनाम **हरियाणा राज्य**[208] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा व्यक्त किए गए मत से स्प-ट है :

> ''निस्संदेह, हमारी संवैधानिक स्कीम में, अध्यक्ष का प्रमुख स्थान है । अध्यक्ष का पद सर्वोत्कृ-ट योग्य और पक्षपात रहित व्यक्ति द्वारा धारित किया जाता है और किया जाता रहा है । देश में किसी विशि-ट अध्यक्ष के प्रति कोई असम्मान प्रकट किए बिना, किंतु हाल ही की कुछ घटनाओं के कारण ही, कुछ मुद्दों पर पक्षपात रहित होने के वि-ाय में आस्था के राजनैतिक रुझान होने के बारे में कुछ प्रश्न उठाए गए, जो अध्यक्ष द्वारा अधिकरण के रूप में उसकी हैसियत में विनिश्चय किए गए ।ङ

5.19.8 इसका यह अर्थ लगाया जा सकता है कि यदि दसवीं अनुसूची के अधीन की गई निरर्हता अर्जियों का विनिश्चय करने की शक्ति अध्यक्ष/राज्यपाल में निहित की जाती है तो **किहोतो होलोहन** वाले मामले में प्रस्तुत संवैधानिक चुनौतियों की दृ-टि से अध्यक्ष के पद का अपमान होगा ।

घ. सिफारिश

5.20 विधि आयोग संविधान की दसवीं अनुसूची के उपयुक्त संशोधन की सिफारिश करता है जिसका आशय रा-ट्रपति या राज्यपाल (यथास्थिति) जो निर्वाचन आयोग की सलाह पर कार्य करेगा, दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता के प्रश्नों पर विनिश्चित करने की शक्ति निहित करना होगा ।

5.21 निर्वाचन आयोग की सलाह पर कार्य करने के लिए रा-ट्रपति/राज्यपाल के पास दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता से संबंधित मामलों को विनिश्चित करने की शक्ति

---

[205] A. +ÉÉ®. ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, 119, +ÉvªÉÉªÉ 2, £ÉÉMÉ 1.3.

[206] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ., {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ, 13, {Éè®É 4.18.

[207] -´ÉcÉÒ-, {Éè®É 4.18 {É®.

[208] (2006) 11 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 1.

निहित करने वाला संवैधानिक संशोधन भी अध्यक्ष के पद की गरिमा की रक्षा करने में सहायक होगा ।

5.22 अतः, दसवीं अनूसची के पैराग्राफ 6 को इस प्रकार संशोधित किया जाए :

"6. दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता से संबंधित प्रश्नों का विनिश्चय - (1) यदि कोई प्रश्न उठता है कि क्या सदन का सदस्य इस अनुसूची के अधीन निरर्हता के अधीन है तो प्रश्न को विनिश्चय के लिए निम्नलिखित को निर्दि-ट किया जाएगाः

(क) संसद् के किसी सदन के सदस्य की निरर्हता की दशा में रा-ट्रपति को ;

(ख) राज्य के विधानमंडल के सदस्य की निरर्हता की दशा में राज्यपाल को ।

परंतु रा-ट्रपति या राज्यपाल का विनिश्चय अंतिम होगा कि क्या सदन का सदस्य इस अनुसूची के अधीन निरर्हता से ग्रस्त हो गया है ।

(2) किसी ऐसे विनिश्चय पर कोई विनिश्चय देने के पूर्व, यथास्थिति, रा-ट्रपति या राज्यपाल निर्वाचन आयोग की राय अभिप्राप्त करेगा और ऐसी राय के अनुसार कार्य करेगा ।

परंतु इस अनुसूची के अधीन सदन का कोई सदस्य तब तक निरर्हित नहीं होगा जब तक उसे मामले में आयोग द्वारा सुने जाने का युक्तियुक्त अवसर नहीं दिया गया है ।ङ

अध्याय 6

भारत के निर्वाचन आयोग के कार्यालय को मजबूत बनाना

क. भारत के निर्वाचन आयोग के सभी सदस्यों को संवैधानिक संरक्षण

6.1 ई.सी.आई. एक स्वतंत्र संवैधानिक निकाय है जिसमें संविधान के अनुच्छेद 324(1) द्वारा संसद् और राज्य निर्वाचनों तथा रा-ट्रपति और उपरा-ट्रपति के पदों के निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार कराने का और निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण की शक्तियां निहित की गई हैं ।

6.2 अनुच्छेद 324(2) में यह अनुबंधित है कि ई.सी.आई., मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य ऐसे निर्वाचन आयुक्तों से, यदि कोई हों, जितने रा-ट्रपति समय-समय पर नियत करे, मिलकर बनेगा । तारीख 1 अक्तूबर, 1993 के आदेश द्वारा रा-ट्रपति ने अगले आदेशों तक निर्वाचन आयुक्तों की संख्या दो नियत की है । 1990 की गोस्वामी समिति रिपोर्ट[209], ई.सी.आई. का 1998 पत्र[210] और इसके 2004 के प्रस्तावित सुधार से सर्वसम्मति रूप से यह स्प-ट है कि ई.सी.आई. के ''स्वाभाविक और प्रभावी कार्यकरणङ्ग सुनिश्चित करने के लिए निर्वाचन आयुक्तों की संख्या दो बनी रहनी चाहिए । उनका कथित तर्काधार यह है कि : ''तीन सदस्यीय निकाय ऐसी जटिल स्थितियों से निपटने के लिए काफी प्रभावी है जो

---

[209] MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 113, {Éè®É 1.1 {É®.

[210] àÉäxnÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, {Éè®É 186 {É®.,

निर्वाचक प्रक्रिया के अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण के अनुक्रम में उद्भूत होती हैं और ऐसे क्षेत्र में विकास का शीघ्र उत्तर अनुज्ञात करती है जो समय-समय पर उद्भूत होते हैं और तत्काल समाधान की अपेक्षा करते हैं । आयोग की विचारित राय में विद्यमान तीन सदस्यीय निकाय से परे इस निकाय के आकार की वृद्धि ऐसी शीघ्र रीति में बाधा पहुंचाएगा जिसमें उसे निश्चित ही शांतिपूर्ण और स्वतंत्र तथा नि-पक्ष रीति से निर्वाचनों के संचालन के लिए कार्य करना पड़ता है ।ङ्[211]

6.3 संविधान के अनुच्छेद 324(5) का आशय ई.सी.आई. की स्वतंत्रता सुनिश्चित करना और इसे बाह्य राजनैतिक हस्तक्षेप से मुक्त रखना है और इस प्रकार व्यक्ततः यह उपबंध करता है कि "सी.ई.सी. को पद से उसी रीति और उन्हीं आधारों पर हटया जाएगा जिस रीति और आधारों पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है ।ङ्ग फिर भी समरुप महाभियोग की प्रक्रिया अनुच्छेद 324(5) के अधीन अन्य निर्वाचन आयुक्तों के लिए नहीं विहित की गई है, और उन्हें प्रादेशिक आयुक्तों के समान रखा गया है । इसके बजाए अनुच्छेद 324(5) में यह अनुबंध है कि किसी संसदीय विधि के अधीन रहते हुए निर्वाचन और प्रादेशिक आयुक्तों की पदावधि रा-ट्रपति द्वारा अवधारित की जाएगी और उन्हें सी.ई.सी. की सिफारिश के सिवाय नहीं हटाया जा सकता है ।

6.4 ई.सी.आई. ने अपनी 2004वीं रिपोर्ट में यह राय व्यक्त की है कि अनुच्छेद 324(5) की वर्तमान भा-ा "अपर्याप्तङ्ग है और निर्वाचन आयुक्तों के हटाने की प्रक्रिया को सी.ई.सी. के समरुप लाने और इस प्रकार उन्हें सी.ई.सी. की तरह "वही संरक्षण और सुरक्षोपायङ्ग उपलब्ध कराने के लिए संशोधन की अपेक्षा है ।[212] व-र्ा 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी विभाग द्वारा तैयार किए गए निर्वाचक सुधारों पर पृ-ठभूमि पत्र द्वारा प्रस्तावित संशोधन भी उसी तरह है ।

6.5 दो निर्वाचन आयुक्तों को हटाने की प्रक्रिया को सी.ई.सी. के समरुप लाने का आशय संसद् के विधायी आशय के भी अनुरुप है । व-र्ा 1991 में, संसद् ने मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्त (सेवा शर्तें) अधिनियम अधिनियमित किया जिसके द्वारा वेतन और अन्य परिलब्धियां उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान करने के साथ सी.ई.सी. की सेवानिवृत्ति आयु 65 व-र्ा नियत की गई ; जबकि अन्य निर्वाचन आयुक्तों को उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समतुल्य फायदों के साथ उनकी आयु 62 व-र्ा नियत की गई । तथापि, 1993 में, उपरोक्त अधिनियम को संशोधित किया गया और सी.ई.सी. और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की सेवानिवृत्ति आयु,

---

[211] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 14 {É®.
[212] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 14 {É®.

वेतन और अन्य फायदों के मामलों में समरुप रखा गया ।[213] अधिनियम की धारा 10 में विनिश्चय करने की प्रक्रिया में सभी तीनों सदस्यों को समान अधिकार होने का भी उपबंध है और किसी मतभेद की दशा में ''बहुमत के अनुसारङ्ग विवाद को सुलझाया जाएगा ।

6.6 इस अधिनियम पर टिप्पणी करते हुए, उच्चतम न्यायालय ने **टी.एन. शे-ान, सी.ई.सी.** बनाम **भारत संघ**[214] वाले मामले में यह अभिनिर्धारित किया कि सी.ई.सी. निर्वाचन आयुक्तों से प्रवर है । न्यायालय ने इस प्रकार कहा :

> ''जैसाकि पहले इंगित किया गया है, अनुच्छेद 324 की स्कीम स्प-टतः सी.ई.सी. और ई.सी. को मिलाकर बहु-सदस्यीय निकाय की परिकल्पना करता है। आर.सी. की नियुक्ति आयोग की सहायता करने के लिए की जाती है । **यदि यह ऐसा है तो ई.सी. को आर.सी. के समतुल्य नहीं रखा जा सकता है ।** जैसाकि पहले ही इंगित किया गया है, ई.सी. निर्वाचन आयोग का भाग गठित करता है जबकि आर.सी. नहीं । यदि वे आयोग का भाग गठित करते हैं तो यह अभिनिर्धारित का कारण है कि उनका विनिश्चय करने में अधिकार हो सकता है । यदि सी.ई.सी. को इस अर्थ में कि उनका शब्द अंतिम है वरि-ठ माना जाता है तो वह ई.सी. को अकृत्यकारी या अलंकारिक ठहराएगा । अनुच्छेद 324 से ऐसा आशय निकालना कठिन है और न ही हम संविधान निर्माताओं के संबंध में ऐसा मान सकते हैं । हमें इस तर्क को अस्वीकार करना चाहिए कि ई.सी. का कार्य सी.ई.सी. को मात्र सलाह देना है ।ङ्ग ङ्ग बल देने के लिए रेखांकन किया गयाट

6.7 अतः, यह स्प-ट है कि सी.ई.सी. की वैसी ही स्थिति है जैसी अन्य निर्वाचन आयुक्तों की और समान में प्रथम के रूप में ही कार्य करता है । फिर भी, निर्वाचन आयुक्त स्प-टतः प्रादेशिक आयुक्तों से वरि-ठ हैं और अनुच्छेद 324(5) को यह प्रतिबिंबित करने के लिए संशोधित किया जाना चाहिए क्योंकि उच्च न्यायालय और उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों के हटाने (महाभियोग) की प्रक्रिया भी एक जैसी है, इसलिए, अनुच्छेद 324(5) के अधीन सी.ई.सी. के हटाने की प्रक्रियाओं को फायदे का विस्तार अन्य निर्वाचन आयुक्त के लिए भी किया जाए ।

6.8 इस प्रकार, विधि आयोग **शे-ान** वाले निर्णय में न्यायालय की मताभिव्यक्तियों का अवलंब लेकर और पूर्वोक्त कारणों से ई.सी.आई. के प्रस्ताव को निर्वाचन आयुक्तों को पद हटाने के मामले में संविधान के अधीन वही संरक्षण विस्तारित करने को दोहराता है और पृ-ठांकित करता है जैसा सी.ई.सी. को उपलब्ध है । इस प्रकार, अनुच्छेद 324(5)

---

[213] àÉäxnÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 181 {É®.
[214] (1996) 4 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 611.

के दूसरे परंतुक में ''मुख्य निर्वाचन आयुक्तङ्ग शब्दों के पश्चात् ''और किसी अन्य निर्वाचन आयुक्तङ्ग शब्द जोड़ा जाए । तीसरे परंतुक में ''किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त याङ्ग शब्द को हटाया जाए ।

सिफारिश

6.9 अनुच्छेद 324 में निम्नलिखित परिवर्तन किया जाए :

- उपधारा (5) में ''निर्वाचन आयुक्तों औरङ्ग शब्दों को हटाया जाए ।
- उपधारा (5) के प्रथम परंतुक में, ''नहीं हटाया जाएगाङ्ग के पहले आने वाले ''मुख्य निर्वाचन आयुक्तङ्ग के पश्चात् ''और कोई अन्य निर्वाचन आयुक्तङ्ग शब्द जोड़ा जाए और ''मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा शर्तेंङ्ग शब्दों के पश्चात् ''और कोई अन्य निर्वाचन आयुक्तङ्ग शब्द जोड़ा जाए ।
- उपधारा (5) के द्वितीय परंतुक में, परंतु यह और कि ''शब्दों के पश्चात् ''प्रादेशिक आयुक्तङ्ग शब्दों के पहले आने वाले ''किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त याङ्ग शब्द हो हटाया जाए ।

ख. निर्वाचन आयुक्तों और मुख्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति

(त) नियुक्ति प्रक्रिया

6.10.1 सी.ई.सी. और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की शक्ति संविधान के अनुच्छेद 324(2) द्वारा रा-ट्रपति में निहित है जो इस प्रकार है :--

> ''निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त और उतने अन्य निर्वाचन आयुक्तों से, यदि कोई हों, जितने रा-ट्रपति समय-समय पर नियत करें, मिलकर बनेगा तथा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, संसद् द्वारा इस निमित्त बनाई गई विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।ङ्ग

6.10.2 यद्यपि नियुक्तियों के मुद्दे की चर्चा संविधान सभा में की गई थी और संसद् के संयुक्त सत्र में दो-तिहाई बहुमत द्वारा पुन्टि के अधीन रहते हुए नियुक्तियां करने का सुझाव दिया गया था लेकिन इसे नामंजूर कर दिया गया ।[215] परिणामतः, अनुच्छेद 324(2) ने मुद्दे पर विधान बनाने का कार्य संसद् पर छोड़ दिया ।

6.10.3 व-र्ा 1990 में गोस्वामी समिति ने यह सुझाव देते हुए नियुक्ति प्रक्रिया में परिवर्तन की सिफारिश की कि सी.ई.सी. की नियुक्ति रा-ट्रपति द्वारा भारत के मुख्य

---

[215] àÉäxnÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 179 {É®.

न्यायमूर्ति और लोक सभा में विपक्ष के नेता के परामर्श से की जानी चाहिए । परिणामतः, अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के प्रश्न पर सी.ई.सी. से अतिरिक्त रूप से परामर्श किया जाए और संपूर्ण परामर्श प्रक्रिया का कानूनी आधार होना चाहिए ।[216]

6.10.4 इसके पश्चात् संविधान (सत्तरहवां संशोधन) विधेयक, 1990 पुरःस्थापित किया गया जो 30 मई, 1990 में यह उपबंध करते हुए राज्यसभा में पुरःस्थापित किया गया कि सी.ई.सी. की नियुक्ति रा-ट्रपति द्वारा राज्यसभा के सभापति, लोक सभा के अध्यक्ष और लोक सभा में विपक्ष के नेता (या सबसे बड़े दल के नेता) के परामर्श के पश्चात् किया जाएगा । आगे सी.ई.सी. को निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की प्रक्रिया में सहभागी परामर्शी बनाया गया । तथापि, 13 जून, 1994 को सरकार ने विधेयक को वापस लेने का **मन** बनाया जिसे अंततः उसी दिन राज्यसभा की इजाजत से वापस ले लिया गया ।[217]

6.10.5 परिणामतः, नियुक्ति मुद्दे पर लागू होने वाली किसी संसदीय विधि के अभाव में, निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्तियां किसी परामर्श प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना तत्कालीन सरकार द्वारा की जाती हैं । इस पद्धति के अधीन विधि मंत्रालय से प्रधानमंत्री द्वारा फाइल के अनुमोदन के लिए प्रस्ताव भेजे जाने की अपेक्षा होती है जो तब रा-ट्रपति को काम की सिफारिश करता है ।[218] इस प्रकार, कोलेजियम की कोई अवधारणा नहीं है और विपक्ष की कोई आवश्यकता नहीं है ।

6.10.6 आयुक्तों की नियुक्ति छः व-र्ा की अवधि के लिए या 65 व-र्ा की आयु तक, जो पूर्व हो, के लिए की जाती है । इसके अतिरिक्त उनकी नियुक्ति के लिए कोई विहित अर्हता नहीं है यद्यपि यह परंपरा रही है कि केवल भारत सरकार के कैबिनेट सचिव या सचिव या समतुल्य पंक्ति का सिविल सेवक वरि-ठ (सेवारत या सेवानिवृत्त) की ही नियुक्ति की जाएगी । **भगवती प्रसाद दीक्षित घोरेवाला** बनाम **राजीव गांधी**[219] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने दलील को अस्वीकार कर दिया कि सी.ई.सी. को हटाने की प्रक्रिया के निबंधनानुसार उनके समान रखे जाने के बावजूद उसे उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान अर्हताएं रखनी चाहिए ।

(त्त) तुलनात्मक पद्धति

---

[216] MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 113, 9 {É®.

[217] ®ÉVªÉ£ÉÉ àÉå 600 +ÉÉè® 637 {É®, 13 VÉÚxÉ, 1994 àÉå ¤ÉcºÉ, àÉäxnÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 179 {É® näJÉå.

[218] BÉÖE®ä¶ÉÉÒ , {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1, 39-40 {É®.

[219] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1966 AºÉ. ºÉÉÒ. 1534.

6.11.1 तुलनात्मक पद्धतियों की परीक्षा अनुदेशात्मक है । दक्षिणी अफ्रीका में, स्वतंत्र निर्वाचक आयोग एक न्यायाधीश सहित पांच सदस्यों से मिलकर बना है । उनकी नियुक्ति रा-ट्रीय सभा अंतरदलीय समिति जो कम से कम आठ अभ्यर्थियों की सूची प्राप्त करती है के नामांकन के पश्चात् रा-ट्रीय सभा की सिफारिशों पर रा-ट्रपति द्वारा की जाती है । (कम से कम) आठ नामनिर्देशतियों की इस सूची की सिफारिश ऐसी समिति द्वारा की जाती है जिसमें संवैधानिक न्यायालय के अध्यक्ष, मानव अधिकार आयोग के प्रतिनिधि और लिंग समता आयोग के सदस्य और लोक अभियोजक को मिलाकर चार सदस्य होते हैं ।[220]

6.11.2 घाना में भी, सात सदस्यीय निर्वाचन आयोग की नियुक्ति रा-ट्रति द्वारा राज्य सभा की सलाह पर की जाती है जिसमें सभापति और उप सभापति की स्थायी अवधि होती है ।[221]

6.11.3 कनाडा में, "निर्वाचन कनाडाङ्ग के मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति अनवीकरणीय दस व-र्ा की अवधि के लिए हाउस आफ कामन के संकल्प द्वारा की जाती है और सरकार से उनकी स्वतंत्रता के संरक्षण के लिए वह सीधे संसद् को रिपोर्ट करता है/करती है ।[222] यूनाइटेड स्टेट में, छह फेडरल निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति रा-ट्रपति द्वारा सीनेट की सलाह और सहमति से की जाती है। आयुक्त राजनैतिक दल के सदस्य हो सकते हैं, यद्यपि तीन आयुक्त से अनधिक उसी दल के सदस्य नहीं हो सकते ।[223]

6.11.4 इस प्रकार, इन सभी मामलों में, यह स्प-ट है कि निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन अधिकारी की नियुक्ति कार्यपालिका/विधायिका/अन्य स्वतंत्र निकायों को सम्मिलित करते हुए एक परामर्शी प्रक्रिया है ।

(त्त्त) सिफारिशें

6.12.1 ई.सी.आई. की तटस्थता बनाए रखने को महत्व देते हुए और सी.ई.सी. और निर्वाचन आयुक्तों को कार्यपालिक हस्तक्षेप से बचाते हुए, यह आवश्यक है कि निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति परामर्शी प्रक्रिया से किया जाए ।

---

[220] +É|ÉEÉÒBÉEÉ àÉå ºlÉÉªÉÉÒ ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ BÉEä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ºÉÆºlÉÉxÉ, nÉÊFÉhÉ +É|ÉEÉÒBÉEÉ, º´ÉiÉÆjÉ ÉÊxÉ´ÉÉSÉÇxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ <http://www.content.eisa.org.za/old-page/south-africa-independent-electoralcommission>

[221] vÉÉ®É 4, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1993, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉhÉ +ÉÉªÉÉäMÉ BÉEÉÒ ºlÉÉ{ÉxÉÉ näJÉå < http://www.ec.gov.gh/ assets/file/establishment_of_electoral_commision.pdf>

[222] ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉExÉÉbÉ, àÉÖJªÉ ÉÊxÉ´ÉÉSÉÇxÉ +ÉÉÊvÉBÉEÉ®ÉÒ BÉEÉÒ ÉÊxÉªÉÖÉÎBÉDiÉ <http://www.elections.ca/content. aspx?section=abo&dir=ceo/app&document=index&lang=e>.

[223] BÉÖE®ä¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1.

6.12.2 इस उद्देश्य के लिए, आयोग कतिपय उपांतरणों के साथ गोस्वामी समिति के प्रस्ताव को स्वीकार करता है । पहला, सभी निर्वाचन आयुक्तों (सी.ई.सी. सहित) की नियुक्ति रा-ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री, लोकसभा के विपक्ष के नेता (या अंकगणितीय संख्या के अनुसार लोकसभा में बड़े विपक्षी दल के नेता) और भारत के मुख्य न्यायमूर्ति से मिलकर बने तीन सदस्यीय कोलेजियम या चयन समिति के परामर्श से की जाए । आयोग वर्तमान सरकार के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमंत्री के आमेलन को महत्वपूर्ण समझता है ।

6.12.3 दूसरा, निर्वाचन आयुक्त का पदारोहण ज्ये-ठता के आधार पर किया जाए, जब तक लेखबद्ध किए जाने वाले कारणों से तीन सदस्यीय कालेजियम/समिति ऐसे आयुक्त को अयोग्य नहीं पाती ।

6.12.4 ऐसे संशोधन लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम, 2013, सूचना अधिकार अधिनियम, 2005 और केंद्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003 में नियुक्ति प्रक्रिया से संगत हैं ।

6.12.5 अनुच्छेद 324(2) के अनुसरण में, विद्यमान निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्तों की सेवा शर्तें और कारबार संचालन) अधिनियम, 1991 के शी-र्क को संशोधित करने और निर्वाचन आयुक्तों तथा सी.ई.सी. की नियुक्ति पर एक नया अध्याय 1क अंतःस्थापित करने के लिए इस प्रकार एक संशोधन लाया जा सकता है :

- अधिनियम और संक्षिप्त नाम : अधिनियम का पुनर्नाम ''निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति और सेवा शर्ते और कारबार संचालन) अधिनियम, 1991 किया जाए ।

- संक्षिप्त शी-र्क में यह उल्लेख होना चाहिए ''मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति और सेवाशर्तों के अवधारण और निर्वाचन आयोग द्वारा कारबार के संचालन की प्रक्रिया और उससे संबद्ध या उसके आनु-ंगिक वि-ायों का उपबंध करने के लिए अधिनियमङ्ग ।

- अध्याय 1 - क- मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति 2क. मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति - मुख्य निर्वाचन आयुक्त सहित निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति रा-ट्रपति द्वारा निम्न से मिलकर बनी समिति की सिफारिशें अभिप्राप्त करने के पश्चात् उसके हस्ताक्षर और मुद्रा के अधीन अधिपत्र द्वारा की जाएगी :

  (क) भारत का प्रधानमंत्री - अध्यक्ष

(ख) लोक सभा में विपक्ष का नेता - सदस्य,

(ग) भारत का मुख्य न्यायमूर्ति - सदस्य,

परंतु मुख्य निर्वाचन आयुक्त के द्वारा पद का धारण समाप्त करने के पश्चात्, वरि-ठतम निर्वाचन आयुक्त को तब तक मुख्य निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किया जाएगा जब तक उपरोक्त उपधारा (1) में वर्णित समिति लेखबद्ध किए जाने वाले कारणों से ऐसे निर्वाचन आयुक्त को अयोग्य नहीं पाती ।

स्प-टीकरण : इस उपधारा के प्रयोजनों के लिए, ''लोक सभा में विपक्ष का नेताङ्ग का अभिप्राय, जब ऐसे किसी नेता को इस प्रकार मान्यता न दी गई हो, लोक सभा में सरकार के विपक्ष में एकल सर्वाधिक समूह के नेता से है ।

ग. भारतीय निर्वाचन आयोग का स्थायी, स्वतंत्र सचिवालय

6.13 इस समय ई.सी.आई. का संघ के मामलों के संबंध में भारत सरकार के अन्य विभागों और मंत्रालयों के समान संविधान के अनुच्छेद 309 के अधीन रा-ट्रपति द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा विनियमित उसके अधिकारियों और कर्मचारियों की सेवाशर्तों के साथ अपना निजी एक पृथक् सचिवालय है । उप निर्वाचन आयुक्त के स्तर जैसे उच्च स्तर के अधिकारियों की नियुक्ति रा-ट्रीय सिविल सेवाओं से प्रतिनियुक्ति पर कालावधि आधार पर सामान्यतः की जाती है । निचले स्तर के अधिकारी अपने निजी पंक्ति में ई.सी.आई. सचिवालय के स्थायी अधिकारी हैं ।[224]

6.14 संविधान के निर्माताओं के आशय के अनुकूल सचिवालय की स्वतंत्रता को और मजबूत करने के लिए, व-र्ा 1990 में गोस्वामी समिति ने यह सिफारिश की कि अनुच्छेद 98(2) में उपबंधित लोक सभा/राज्यसभा सचिवालय की तरह ई.सी.आई. का भी स्वतंत्र सचिवालय होना चाहिए जो संसद् के दोनों सदनों में अनुसचिवीय कर्मचारिवृन्द में नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती और सेवाशर्तों को विनियमित करने के लिए संसद् को अनुज्ञा देता है ।[225]

6.15 गोस्वामी समिति की सिफारिश को प्रभावी बनाने के लिए, सरकार ने 30 मई, 1990 को राज्य सभा में संविधान (सत्तरहवां संशोधन) विधेयक, 1990 पुरःस्थापित किया । तथापि, बाद में सरकार ने ई.सी.आई. के बहु सदस्यीय निकाय (निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्तों की सेवाशर्तें और कारबार संचालन) अधिनियम, 1991 के अनुसरण में) होने पर परिवर्तित संरचना को ध्यान में रखते हुए और उनके इस विश्वास कि इस

---

[224] àÉäxnÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 187 {É®.

[225] MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 113, {Éè®É 3 {É®.

परिवर्तन को लाने के लिए संविधान संशोधन विधेयक में कुछ संशोधन करने की आवश्यकता है, व-र्ा 1993 में विधेयक को वापस ले लिया ।[226] विधेयक को पुनः कभी पुरःस्थापित नहीं किया गया ।

6.16 ई.सी.आई. ने व-र्ा 2004 में एक स्वतंत्र सचिवालय बनाने की सिफारिश करने के लिए इन दो बातों का अवलंब लिया जो ई.सी.आई. के कार्यकरण के लिए ''महत्वपूर्णङ्ग होगा और यह भी उल्लेख किया कि इसकी स्वतंत्रता और सुदृढ़ हो जाएगी यदि लोक सभा और राज्य सभा सचिवालयों, उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के रजिस्ट्रार कार्यालयों, आदि की तरह नियुक्तियों, प्रोन्नतियों, आदि के मुद्दों पर इसके सचिवालय को कार्यपालिका हस्तक्षेप से अलग रखा जाएग ।[227]

6.17 व-र्ा 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी विभाग द्वारा तैयार किए गए निर्वाचक सुधार पर पृ-ठभूमि पत्र में भी इन सिफारिशों को दोहराया गया है ।

6.18 यह सुनिश्चित करना सर्वाधिक महत्वपूर्ण है कि संपूर्ण देश के निर्वाचनों को संचालित करने के कार्य के साथ ई.सी.आई. को लोकतांत्रिक प्रक्रिया में निर्वाचनों की शुद्धता और स्वाभाविकता बनाए रखने के लिए राजनैतिक दबाव या कार्यपालिक के हस्तक्षेप से ''पूर्णतः अलगङ्ग[228] रखा जाए । गोस्वामी समिति और अन्यों का एकमत है कि ई.सी.आई. के पास स्वतंत्र और संवैधानिक प्राधिकारी के रूप में अपने सतत् कृत्य को सुनिश्चित करने के लिए एक स्थायी और स्वतंत्र सचिवालय होना चाहिए । सरकार ने भी संविधान (सत्तरहवां संशोधन) विधेयक, 1990 के पुरःस्थापन के साथ अपना सिद्धांततः अनुमोदन द्योतित कर दिया है जिसे और अधिक व्यापक विधेयक पुरःस्थापित करने को दृ-टिगत करते हुए वापस ले लिया गया था ।

सिफारिश

6.19 इस प्रकार, विधि आयोग निम्नलिखित अनुसार संविधान के अनुच्छेद 324(2क) के अंतःस्थापन की सिफारिश करता है :

उपधारा (2) के पश्चात्, निम्नलिखित शब्द जोड़े :

''(2क)(1) : निर्वाचन आयोग के पास पृथक् स्वतंत्र और स्थायी अनुसचिवीय कर्मचारिवृन्द होगा ।

(2) निर्वाचन आयोग उसके द्वारा विहित नियमों द्वारा उसके स्थायी अनुसचिवीय कर्मचारिवृन्द की भर्ती और नियुक्त व्यक्तियों की सेवाशर्तों को विनियमित कर

---

[226] àÉäxnÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 187-188 {É®.
[227] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 15 {É®.
[228]]ÉÒ. AxÉ. ºÉä¶ÉxÉ, àÉÖJªÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉªÉÖBÉDiÉ ¤É. £ÉÉ®iÉ ºÉ®BÉEÉ®, (1995) 4 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 611.

सकेगा ।ङ्

6.20 इस प्रकार, संविधान का संशोधित अनुच्छेद 324 इस प्रकार है :

"324. निर्वाचनों के अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण का निर्वाचन आयोग में निहित होना द्ध (1) इस संविधान के अधीन संसद् और प्रत्येक राज्य के विधान-मंडल के लिए कराए जाने वाले सभी निर्वाचनों के लिए तथा रा-ट्रपति और उपरा-ट्रपति के पदों के लिए निर्वाचनों के लिए निर्वाचक-नामावली तैयार कराने का और उन सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण, एक आयोग में निहित होगा (जिसे इस संविधान में निर्वाचन आयोग कहा गया है) ।

(2) निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त और उतने अन्य निर्वाचन आयुक्तों से, यदि कोई हों, जितने रा-ट्रपति समय-समय पर नियत करे, मिलकर बनेगा तथा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, संसद् द्वारा इस निमित्त बनाई गई विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए, रा-ट्रपति द्वारा की जाएगी ।

(2क)(1) : निर्वाचन आयोग के पास पृथक् स्वतंत्र और स्थायी अनुसचिवीय कर्मचारिवृन्द होगा ।

(2) निर्वाचन आयोग उसके द्वारा विहित नियमों द्वारा उसके स्थायी अनुसचिवीय कर्मचारिवृन्द की भर्ती और नियुक्त व्यक्तियों की सेवाशर्तों का विनियमित कर सकेगा ।

(3) जब कोई अन्य निर्वाचन आयुक्त इस प्रकार नियुक्त किया जाता है तब मुख्य निर्वाचन आयुक्त निर्वाचन आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा ।

(4) लोक सभा के और प्रत्येक राज्य की विधान सभा के प्रत्येक साधारण निर्वाचन से पहले तथा विधान परि-ाद् वाले प्रत्येक राज्य की विधान परि-ाद् के लिए प्रथम साधारण निर्वाचन से पहले और उसके पश्चात् प्रत्येक द्विवार्-िक निर्वाचन से पहले, रा-ट्रपति निर्वाचन आयोग से परामर्श करने के पश्चात्, खंड (1) द्वारा निर्वाचन आयोग को सौंपे गए कृत्यों के पालन में आयोग की सहायता के लिए उतने प्रादेशिक आयुक्तों की भी नियुक्ति कर सकेगा जितने वह आवश्यक समझे ।

(5) संसद् द्वारा बनाई गई किसी विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए, निर्वाचन आयुक्तों और प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा की शर्तें और पदावधि ऐसी होंगी जो रा-ट्रपति नियम द्वारा अवधारित करे :

परन्तु मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उन्हीं आधारों

पर ही हटाया जाएगा, जिस रीति से और जिन आधारों पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है अन्यथा नहीं और मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा :

परन्तु यह और कि किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त या प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश पर ही पद से हटाया जाएगा, अन्यथा नहीं ।

(6) जब निर्वाचन आयोग ऐसा अनुरोध करे तब, रा-ट्रपति या किसी राज्य का राज्यपाल निर्वाचन आयोग या प्रादेशिक आयुक्त को उतने कर्मचारिवृन्द उपलब्ध कराएगा जितने खंड (1) द्वारा निर्वाचन आयोग को सौंपे गए कृत्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक हों ।ङ

अध्याय 7

संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन

क. प्रस्तावना

7.1 आजकल संदत्त समाचार सामान्यतः और निर्वाचन अभियानों के दौरान भी एक व्यापक और विस्तारी प्रवृत्ति है । समस्या के पैमाने को इस तथ्य द्वारा प्रकट किया जा सकता है कि ई.सी.आई. के अनुसार अकेले 2011-2013 अवधि में हुए विधान सभा निर्वाचनों में ऐसे 1987 मामले प्रकाश में आए जहां संदत्त समाचार की नोटिस अभ्यर्थियों को जारी की गई और 1727 मामले ऐसे थे जिसमें संदत्त समाचार के आचरण की पुन्टि हुई ।[229]

---

[229] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, àÉÉÒÉÊbªÉÉ BÉEä ÉÊãÉA {ÉÖºiÉBÉE, 16´ÉÉÓ ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ BÉEä ÉÊãÉA +ÉÉàÉ SÉÖxÉÉ´É, 2014

7.2 समाचारों के रूप में प्रस्तुत किए जाने वाले संदत्त समाचार और इसके सहजात तथा राजनैतिक विज्ञापन की प्रवृत्ति को अलग से नहीं देखा जा सकता है । ये ऐसे समेकित माध्यम हैं जिसमें प्रिंट और इलेक्ट्रानिक दोनों समाचार उद्योगों का पिछले कुछ दशकों में विकास हुआ । धीरे-धीरे मीडिया को लगभग सभी प्रमुख मीडिया घरानों द्वारा राजस्व सृजन मोडल के रूप में देखा जाता है । पारंपरिकतः, मीडिया के दो स्तंभों अर्थात् विज्ञापन और संपादकीय अंतर्वस्तु को पृथकत् व्यवहृत किया जाता है । किसी मीडिया घराने की पुन्टि समाचारों के माध्यम से प्रचारित जानकारी की विश्वसनीयता पर निर्भर करती है । राजस्व चालित समाचारों या संपादकीय अंतर्वस्तु को पारंपरिकतः मीडिया घरानों की विश्वसनीयता को क्षति पहुंचाने वाले के रूप में देखा जाता था । अतः, यद्यपि विज्ञापनों के माध्यम से राजस्व सृजन अब भी महत्वपूर्ण है किंतु निश्चित रूप से यह मीडिया घरानों की पूर्विकता नहीं थी । तथापि, आजकल समाचारपत्रों और अन्य मीडिया को चलाने के लिए राजस्व सृजन की बाध्यता के परिणामस्वरूप मीडिया घरानों के चलाने में विज्ञापनों का महत्व बढ़ता जा रहा है ।[230]

7.3 मीडिया के विज्ञापनों और संपादकीय खंड के बीच संबंध में आंतरिक परिवर्तन दूसरा महत्वपूर्ण विकास रहा है । श्री पी. साईनाथ (भूतपूर्व ग्रामीण कार्य संपादक, दि हिंदू) का यह सुझाव है कि संदत्त समाचारों की प्रवृत्ति के विस्तार को पत्रकारों के नियोजन मोडल में परिवर्तन के रूप में समझा जा सकता है ।[231] कई मीडिया समूहों द्वारा प्रवृत्त नियोजन के इस नए मोडल ने पत्रकारों की सामूहिक सौदेबाजी की स्थिति को कमजोर बना दिया है । इससे मीडिया घरानों के प्रबंधन खंड में शक्ति का संकेन्द्रण हुआ और पत्रकारों की स्वतंत्रता में काफी कमी आई ।[232] इसके अतिरिक्त, इसने मीडिया के संपादकीय खंड को भी कमजोर किया क्योंकि पत्रकार अब संपादकों के बजाए प्रबंध द्वारा नियंत्रित होते हैं ।[233] अतः वाणिज्यिकरण की आवश्यकताओं और राजस्व की अपेक्षा ने

BÉEä {Éè®É 3.5, <http://eci.nic.in/eci_main/ElectoralLaws/HandBooks/Handbook%20for%20Media%202014.pdf>.

230 +ÉxÉÖ®ÉvÉÉ ¶ÉàÉÉÇ, £ÉÉ®iÉ BÉEEä +É{ÉxÉä º´ÉªÉÆ BÉEä ãÉÉÒ´ÉºÉxÉ BÉEÉÒ VÉ°ô®iÉ cè ? £ÉÉ®iÉ àÉå {ÉjÉBÉEÉÉÊ®iÉÉ BÉEä nÉè®ÉxÉ {Éäb xªÉÚ] +ÉÉè® ÉÊxÉVÉÉÒ ºÉàÉZÉÉèiÉÉå, ®ÉªÉ]® <ÆÉÎº]]áÉÚ] {ÉEèãÉÉäÉÊ¶É{É {Éä{É® (2013).

231 ºIÉÉªÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEä {ÉÉºÉ OÉÉàÉÉÒhÉ àÉÉàÉãÉÉå BÉEä ºÉÆ{ÉÉnBÉE ÉËcnÚ ({ÉÉÒ.ºÉÉ<ÇxÉÉIÉ) uÉ®É BÉEÉÒ MÉ<Ç |ÉºiÉÖÉÊiÉªÉÉÆ *

232 ºIÉÉªÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEä +ÉvªÉFÉ, £ÉÉ®iÉÉÒªÉ {ÉjÉBÉEÉ® ºÉÆPÉ (gÉÉÒ AºÉ. ¤ÉÉÒ. ÉÊºÉxcÉ) uÉ®É BÉEÉÒ MÉ<Ç |ÉºiÉÖÉÊiÉªÉÉÆ .

233 £ÉÉ®iÉÉÒªÉ |ÉäºÉ {ÉÉÊ®-ÉnÂ BÉEÉÒ A.{ÉÉÒ.ªÉÚ.b¤ãªÉÚ.VÉä. BÉEÉÒ |ÉºiÉÖÉÊiÉªÉÉ.

संपादकीय खंड के ऊपर मीडिया घरानों के विज्ञापन/प्रबंध खंड को सहारा दिया ।[234] समाचारों के चयन और प्रस्तुतीकरण में प्रबंधकों के अधिक प्रभावशाली होने के साथ ऐसे समाचारों का महत्व बढ़ने लगा जिसके द्वारा राजस्व की सृजन हो सके ।[235]

7.4 यह भी उल्लेखनीय है कि जैसाकि उपरोक्त तर्कों से यह इंगित होता है कि संदत्त समाचार भारतीय मीडिया में व्यापक रूप से फैला हुआ है, किंतु किसी भी तरह से यह इंगित नहीं किया जा सकता है कि प्रत्येक समाचारपत्र या मीडिया एकक संदत्त समाचारों के प्रचार-प्रसार में लिप्त है । वस्तुतः, स्वयं पत्रकारों और समाचारपत्रों ने समय-समय पर संदत्त समाचारों के आचरण की कटु आलोचना की । तथापि, यह सत्य है कि प्रतिफल द्वारा चालित समाचारों और समाचारों के रुप अल्पछद्मवेश के विज्ञापनों की पिछले कुछ दशकों में निर्वाचन राजनीति के क्षेत्र में काफी बाढ़ आ गई है । यह भागतः संदत्त समाचारों के मुद्दों और राजनैतिक विज्ञापन पर विनिर्दि-टतः इस संदर्भ में विचार करता है । यह सामान्यतः मीडिया विनियमन के लिए व्यवस्थित सुधार का सुझाव नहीं देता क्योंकि विधि आयोग द्वारा उस मुद्दे की अलग से परीक्षा की जा रही है और वि-ाय पर भिन्न और समग्र रिपोर्ट का भाग गठित करेगी ।

7.5 विधि आयोग द्वारा आयोजित मीडिया विधि पर परामर्श में मीडिया एककों, पत्रकारों और विधि विद्यालयों से उत्तर मांगे गए थे और मुद्दों पर विस्तार से विचार किया गया । उत्तर देने वालों में भारतीय प्रेस परि-ाद्, समाचार प्रसारण संगम, दिल्ली पत्रकार संघ, टाइम्स इन्टरनेट लिमिटेड, श्री परांजय गुहा ठाकुर्ता, नेशनल ला स्कूल आफ इंडिया यूनीवर्सिटी, नेशनल यूनीवर्सिटी आफ जूरीडिकल साइंस और इसी प्रकार की संस्थाएं सम्मिलित थीं । पंद्रह में से ग्यारह उत्तर देने वालों ने संदत्त समाचार को लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम के अधीन अपराध बनाने का सुझाव दिया । अपराध, अपराध की प्रकृति, मानक और सबूत का भार और इसी प्रकार को परिभा-ित करने से संबंधित अनेक सुझाव दिए गए थे । विधि आयोग द्वारा आयोजित व्यापक परामर्श के आधार से, यह स्प-ट है कि संदत्त समाचारों की स्थिति को विनियमित करने के लिए सुसंगत पणधारियों के बीच आम सहमति है ।

7.6 27 और 28 सितंबर, 2014 को विधि आयोग द्वारा आयोजित पब्लिक परामर्श के दौरान एक भा-ाण में, सी.ई.सी. श्री बी. एस. सम्पत ने संदत्त समाचारों की समस्या को उजागर किया । उनके अनुसार, 2009 निर्वाचनों के दौरान समस्या विशे-ाकर गंभीर

---

[234] xªÉÉªÉàÉÚÉÌiÉ VÉä. AxÉ. ®ÉªÉ uÉ®É £ÉÉ-ÉhÉ, £ÉÉ®iÉ BÉEä ¤ÉnãÉiÉä SÉäc®ä . <http://presscouncil.nic.in/OldWebsite/speechpdf/November%2016%202009%20Hyderabad. pdf>

[235] ºÉÚSÉxÉÉ A´ÉÆ |ÉºÉÉ®hÉ àÉÆjÉÉãÉªÉ, {ÉÆb xªÉÚVÉ ºÉä ºÉÆ¤ÉÆÉÉÊvÉiÉ àÉÖqÉä BÉEä àÉÆjÉÉãÉªÉ, ºÉÚSÉxÉÉ |ÉÉètÉÉäÉÊMÉBÉEÉÒ, {ÉÆpc´ÉÉÓ ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ (2012-2013) {É® ºlÉÉ<Ç ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEÉÒ 47´ÉÉÓ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, 17 {É®.

हो गई जब कई प्रमुख पत्रकारों ने संदत्त समाचारों के बारे में ई.सी. से संपर्क किया । श्री संपत ने आगे उल्लेख किया कि वर्तमान विधिक ढांचा संदत्त समाचारों को अपराध नहीं मानता । अतः, यह समस्या से निपटने के लिए अपर्याप्त था । परिणामतः, ई.सी. के समक्ष एकमात्र विकल्प संदत्त समाचारों को अप्रकटित व्यय के भाग के रूप में मानना था जो वह कर रहा था । स्वाभाविकतः, यह पेचीदा और अनावश्यक प्रक्रिया थी और इसे परिवर्तित किया जाना चाहिए ।

7.7 परिणामतः, इस भाग को सात उप भाग में विभाजित किया गया है । पहला, यह संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन के परिभा-ागत पहलुओं पर विचार करता है । दूसरा, यह ऐसे माध्यम का वर्णन करता है जिसमें संदत्त समाचारों के आचरण और छद्म राजनैतिक विज्ञापन प्रिन्ट और इलेक्ट्रानिक मीडिया द्वारा निर्वाचक क्षेत्र में व्याप्त हैं। तीसरा, यह आरंभिक न्यायिक विनिश्चयों सहित ऐसे आचरणों को विनयमित करने की वर्तमान विधिक सत्ता का विश्ले-ाण करता है । चौथा, यह संदत्त समाचारों के वि-ाय पर पूर्व समितियों और आयोगों द्वारा की गई सिफारिशों पर विचार करता है । पांचवां, यह संदत्त समाचारों के विनियमन के परिवर्ती मुख्य संवैधानिक मुद्दों को उजागर करता है । छठा, यह अन्य अधिकारिताओं में संदत्त समाचारों को विनियमित करने वाले मार्ग का वर्णन करता है । अंततः, यह निर्वाचन प्रणाली से संदत्त समाचारों के अभिशाप को धीरे-धीरे निकाल देने हेतु विधिक सुधार का सुझाव देता है ।

ख. संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन : स्थिति का स्प-ट किया जाना

7.8 राजनैतिक विज्ञापन ऐसे क्रियाकलापों द्वारा गठित होता है जो आम जनता से अपील करने के लिए किसी निर्वाचक अभ्यर्थी या राजनैतिक दल या किसी विशि-ट दल द्वारा प्रस्तावित नीति के संवर्धन से संबंधित है । सारतः, राजनैतिक विज्ञापन का अनन्यतः संबंध निर्वाचनों, राजनैतिक दलों या अभ्यर्थियों से नहीं है । अन्य मुद्दों पर विज्ञापन जो मानव अधिकार, पर्यावरणीय मुद्दों, कल्याण स्कीमों आदि जैसे महत्वपूर्ण समाजपरक बहसों को प्रतिबिंबित करता है और जो सामान्यतः राजनैतिक प्रचार की प्रकृति की है या राजनैतिक उद्देश्यों के लिए है, का अर्थान्वयन राजनैतिक विज्ञापन के रूप में किया जा सकता है ।[236]

7.9 विधि सम्मत राजनैतिक विज्ञापनों में संसूचना भेजने वाले या वक्ता की पहचान का उपदर्शन होता है । यह पु-ट करता है कि संसूचित भाग एक विज्ञापन है । ऐसे भा-ाण को यह सुनिश्चित करते हुए अधिक विवाध्य करने की ईप्सा नहीं होती है क्योंकि

---

[236] <Ç.{ÉÉÒ.+ÉÉ®.A. ºÉÉÊSÉ´ÉÉãÉªÉ, {ÉÚhÉÇ ®ÉVÉxÉÉÒÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ : àÉÉàÉãÉä BÉEä +ÉvªÉªÉxÉ +ÉÉè® ÉÊxÉMÉ®ÉxÉÉÒ, <Ç.{ÉÉÒ.+ÉÉ®.A./2006/02, 17-19 àÉ<Ç, 2006.

यह राजनैतिक विचारों को संवर्धित करता है और दल की विचारधाराओं और नीतिगत लक्ष्यों को प्रतिबिंबित करता है और यह कि देखने वालों को यह ज्ञात है कि अंतर्वस्तु केवल सूचनापरक नहीं है बल्कि संवर्धनात्मक भी है । भारतीय संविधान के अधीन, इस तरह का भा-ाण स्वीकार्यतः संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) के संरक्षण के अधीन है ।[237]

7.10 दूसरी ओर, संदत्त समाचार की कोई प्रवर्गात्मक विधिक परिभा-ा नहीं है । संदत्त समाचार को भारतीय प्रेस परि-ाद् (इसमें इसके पश्चात् ''पी.सी.आई. रिपोर्टङ्) की उप-समिति द्वारा ''प्रतिफल के रुप में नकद या माल के रुप में कीमत के लिए किसी मीडिया (प्रिंट या इलैक्ट्रानिक) में आने वाले किसी ''समाचार या विश्ले-ाण के रूप में परिभा-ित किया गया हैङ्। पी.सी.आई. रिपोर्ट द्वारा दी गई परिभा-ा को सूचना और प्रसारण मंत्रालय की सूचना और प्रौद्योगिकी उपसमिति की 47वीं रिपोर्ट (जिस इसमें इसके पश्चात् ''एस.सी.आई.टी. रिपोर्टङ्) द्वारा भी स्वीकार किया गया । ई.सी.आई. हस्तपुस्तिका संदत्त समाचार और संदत्त अंतर्वस्तु के बीच विभेद करती है और यह इंगित करती है कि बाद वाले में सुस्प-टतः ''संदत्त विज्ञापनङ्चिह्नित होना चाहिए । अतः, राजनैतिक विज्ञापन वह होगा जो समाचारों या संपादकीय अंतर्वस्तु के आवरण में प्रस्तुत नहीं किया गया है किंतु स्प-टतः विज्ञापन के रूप में ज्ञेय है ।

7.11 अतः संदत्त समाचार समाचारों के सूचनापरक और उत्कृ-टता के छद्मवेश में एक संवर्धनात्मक लक्षण है । इसके अतिरिक्त, संदत्त समाचार को किसी नियमित समाचार अंतर्वस्तु के रूप में संसूचित किया जाता है जो समाचार का पता लगाने में निहित श्रम और लेखक/वक्ता के मेरिट पर आधारित है ।

7.12 संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन के बीच यह विभाजन रेखा महत्वूपर्ण है । समाचार रिपोर्टिंग का वस्तुपरक और तटस्थ होना अनुमित है । प्रिंट और इलैक्ट्रानिक मीडिया सूचना प्रसार को नियंत्रित करती है जो मतदाताओं के विनिश्चय को भी प्रभावित करता है । यह बहुत महत्वपूर्ण है कि समाचार के तथ्य की तटस्थता को धनीय प्रतिफलों द्वारा विद्रूपित न किया जाए । अतः, यह कठिन है कि विज्ञापनों और समाचारों के बीच विभेद पाठक को आसानी से ज्ञात हो । यदि संदत्त अंतर्वस्तु को समाचार के रूप में प्रस्तुत किया जाता है तो यह अनेक स्तरों पर निर्वाचन ढांचे को नुकसान पहुंचाता है । मतदाताओं को प्रवंचित करने के अलावा, संदत्त समाचारों के लिए अभ्यर्थियों द्वारा संदत्त ऐसी निधियां विज्ञापन के असमान उनके द्वारा उपगत व्यय को छिपाने में उनकी सहायता करती है जिनकी सार्वजनिक रूप से संवीक्षा की जा सकती है ।

---

[237]]É]É |ÉäºÉ ¤É. AàÉ.]ÉÒ.AxÉ.AãÉ., A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ® 1996 AºÉ. ºÉÉÒ. 2436.

ग. संदत्त समाचारों और राजनैतिक विज्ञापन के मुद्दे और समस्याएं

7.13 स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचन किसी लांकतंत्र का आधार है । जहां स्वतंत्र निर्वाचन का अवधारण अभित्रास और प्रपीडन के द्वारा किया जाता है, गुप्त मतदान कार्यकरण और सार्वभौमिक प्रौढ़ मतदान का प्रवर्तनीय अधिकार "नि-पक्ष निर्वाचन" की अवधारणा का यद्यपि समान महत्व है फिर भी अधिकार में करना काफी कठिन है । संपूर्ण विश्व के लोकतांत्रिक देशों ने यह मान्य ठहराया है कि काफी हद तक "नि-पक्षता" लड़ने वालों के बीच एक जैसी स्थिति की अपेक्षा करती है । इसका यह अर्थ है कि निर्वाचक प्रक्रिया को भ्र-ट करने में धन के प्रभाव को क्षीण किया जाना चाहिए । संदर्भ में, यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि हाल में, राजनैतिक विज्ञापन में कई पब्लिक संबंध फर्मों के शामिल होने के भी दृ-टांत मिले हैं । इन फर्मों को किराए पर लेने के लिए उपगत व्यय कानूनी व्यय सीमाओं से काफी अधिक होने की संभावना है । यह उन लोगों के लिए निर्वाचनों को काफी असमान बनाता है जिनको काफी निधि मिल सकती है और राजनैतिक विज्ञापन की लागत उपगत कर सकते हैं और यह निर्वाचनों की नि-पक्षता पर बुरा प्रभाव डालता है ।

7.14 राजनैतिक विज्ञापन व्यय सीमाओं, दावों की सत्यता या मिथ्यापन और विज्ञापनों के संभाव्य अपमानजनक प्रभावों की बावत कई गंभीर मुद्दे पैदा करता है । संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन द्वारा प्रस्तुत की गई चुनौतियों में से कुछ **अशोक चव्हाण** बनाम **माधवराव किन्हाल्कर**[238] वाले मामले में प्रकट हुई थी जहां अशोक चव्हाण ने अपने निर्वाचन व्ययों में संदत्त समाचार और विज्ञापन को सम्मिलित नहीं किया था । इन आचरणों को विनियमित करने के लिए किसी विधिक सत्ता के अभाव के कारण, स्वयं संदत्त समाचार की वैधता विवाद के अधीन नहीं था । इसके बजाए विवाद यह था कि उन्होंने व्यय के अपने प्रस्तुत लेखे में संदत्त समाचारों के खर्च को सम्मिलित नहीं किया था ।

7.15 राजनैतिक विज्ञापन जनता को सूचित करने का बहुत महत्वपूर्ण कार्य करता है तथापि, यह निर्वाचन अभियान में वित्तीय सहायता की भूमिका में वृद्धि करता है और अभ्यर्थियों को अपने निर्वाचन खर्च के ब्यौरों को विरुपित करने के लिए प्रोत्साहित करता है । इसके अतिरिक्त, समस्या मात्र ऐसी जानकारी की बावत नहीं है जिसे व्यक्ततः विज्ञापन के रुप में दर्शाया गया है । धन और राजनैतिक पत्रकारिता के बीच संबंध न केवल खर्चीले विज्ञापनों के रुप में बल्कि संदत्त संपादकीय या समाचार अंतर्वस्तु के रूप में प्रकट है ।

---

[238] 2011 BÉEÉ AºÉ.AãÉ.{ÉÉÒ. (ºÉÉÒ) xÉÆ. 29882.

7.16 भारत में, निर्वाचन भाव में संदत्त समाचारों के तथ्य का सर्वाधिक दृश्य प्रकटन मीडिया घरानों द्वारा अभ्यर्थियों को प्रस्तावित कई ''पैकेजङ्ग के रूप में है । पैकेज में अनन्य कहानी, मुख्य पृ-ठ, विरोधी का नकारात्मक पहलू, आदि सम्मिलित है । कई मीडिया संगठनों ने अनुकूल कवरेज उपलब्ध कराने के लिए राजनीतिज्ञों से धन स्वीकार किए हैं । ई.सी.आई. का संदत्त समाचार बाजार का लेन-देन का आकलन 500 करोड़ रुपए है ।[239] तथापि, प्रतिमास काफी व्यापक है और यह अभ्यर्थियों और मीडिया के अवांछनीय संबंध के विभिन्न रुपों में है । स्वयं 2014 लोक सभा निर्वाचनों में, संदत्त समाचारों के लगभग 700 मामलों का पता चला ।[240] यह भाग ऐसे कुछ मार्गों का पता लगाता है जिसमें संदत्त समाचारों को व्यवहार में लाया जा रहा है ।

7.17 कवरेज को ''पैकेजङ्ग के नाम पर बेचा जाता है जो हितबद्ध पक्षकार के भुगतान करने की इच्छा पर धन के अनुपात में दिया जाता है ।[241] औसतन, प्रत्येक अभ्यर्थी अपने बारे में समाचार कहानियां लिखने के लिए दो कर्मचारियों को भाड़े पर लेता है जिसे संपादन किए बिना मुद्रित किया जाता है और स्वतंत्र संपादकीय अंतर्वस्तु के रूप में स्वीकृत किए जाने की ईप्सा होती है ।[242] समाचारपत्र अभ्यर्थियों के जीतने के अवसर और जनता से मिलने वाले उनके समर्थन को बढ़ा-चढ़ाकर व्यक्त करते हैं । तथापि, इन समाचार मदों की कोई प्रत्यक्ष दृ-टि नहीं है और प्रयुक्त और प्रायः अन्य समाचार मदों से भिन्न रहता है ।[243]

7.18 अभ्यर्थी मतदाताओं को प्रभावित करने के लिए मिथ्या वातावरण बनाने के लिए अनुकूल सूचना प्रचारित करने के लिए ''पैकेजङ्ग में धन की काफी रकम का

---

239 ÉÊ´ÉÉÊvÉ SÉÉèvÉ®ÉÒ +ÉÉè® =i{ÉãÉ £ÉÉºBÉE®, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ BÉEÉ 500 BÉE®Éä½ âó{ÉA {É® ºÉÆnkÉ ºÉàÉÉSÉÉ® ¤ÉÉVÉÉ® {É® ÉÊxÉªÉÆjÉhÉ, 2 {ÉE®´É®ÉÒ, 2013
http://www.livemint.com/Politics/vELIACftlZbKXmzTzpGbFP/Election-Commission-pegs-paidnews- market-at-500-crore.html>

240 http://www.dnaindia.com/india/report-almost-700-paid-news-cases-detected-in-2014-loksabha- elections-1989485

241 |ÉäºÉ BÉEÉ=ÆÉÉÊºÉãÉ +ÉÉì{ÉE <ÆÉÉÊbªÉÉ ºÉÆnkÉ ºÉàÉÉSÉÉ® {É® ={É ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç <http://presscouncil.nic.in/OldWebsite/ Sub- Committee Report.pdf>.

242 ´ÉcÉÒ 22 {É® *

243 |ÉäºÉ BÉEÉ=ÆÉÉÊºÉãÉ +ÉÉì{ÉE <ÆÉÉÊbªÉÉ ''ºÉÆnkÉ ºÉàÉÉSÉÉ®'' : £ÉÉ®iÉÉÒªÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ àÉå §É-]ÉSÉÉ® BÉEèºÉä ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ BÉEÉä FÉÉÒhÉ BÉE®iÉÉ cè, {É®ÉÆVÉªÉ MÉÖcÉ ~ÉBÉÖEiÉÉÇ +ÉÉè® BÉEãÉÉÒàÉä BÉEÉäãÉxÉ gÉÉÒ ÉÊxÉ´ÉÉºÉ ®äbÂbÉÒ, 1 +É|ÉèãÉ, 2010 <http://presscouncil.nic.in/ OldWebsite/Sub-CommitteeReport.pdf>.

भुगतान करते हैं ।[244] पैकेज में सामान्यतः अभियान के दौरान विनिर्दिट राजनैतिक क्रियाकलापों के कवरेज के लिए दर सूची सम्मिलित होती है । उदाहरणार्थ, अभियान भा-ाणों के कवरिंग दरवाजे-दरवाजे अभियान की कवरिंग और वि-ाम सर्वे परिणाम दर्शाने, आदि के लिए भिन्न-भिन्न दर सूची हैं ।[245] चैनल और समाचारपत्रों ने यह कहा कि वे तब तक अभ्यर्थी के अभियान के लिए प्रसारण-समय उपलब्ध कराने के इच्छुक नहीं है जब तक अभ्यर्थी चैनलों द्वारा मांगी गई रकम देने के इच्छुक नहीं होते ।[246] संदत्त समाचारों की वस्तुस्थिति में केवल समाचारों का मुद्रण वाला ही नहीं बल्कि कवरेज को अस्वीकार करना या विलंब करना भी अंतवर्लित है ।[247] इसका दोहरा प्रभाव है : पहला, यथा उपरोक्त विमर्शित, यह मीडिया को कवरेज करने के लिए पारिश्रमिक देने की उसकी वित्तीय क्षमता से अभ्यर्थी की संभावनाओं को जोड़कर निर्वाचनों की नि-पक्षता को प्रभावित करता है ; और दूसरा, यह आम जनता के जानने के अधिकार को प्रभावित करता है जो अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन उनके संवैधानिक अधिकार का एक पहलू है ।

7.19 जानने का अधिकार और विस्तार से, सही जानकारी का अधिकार जिसके आधार पर भिन्न राजनैतिक विकल्प चुना जा सकता है, - को संदत्त समाचार और अप्रकटित राजनैतिक विज्ञापन के प्रतिभास द्वारा गंभीरता से तिरोहित किया जा रहा है । उदाहरणार्थ, कुछ स्थानों पर समाचारपत्र संपादकीय संगतता या समाचार मदों पर नियंत्रण की कमी दर्शाने के लिए एक ही पृ-ठ पर विरोधी समाचार प्रकाशित करते हैं । ऐसे ही एक मामले में, एक समाचारपत्र ने एक अभ्यर्थी के पक्ष में मोटे अक्षरों में समाचार प्रकाशित किया कि "अभ्यर्थी को समाज के प्रत्येक और सभी वर्ग से समर्थन मिल रहा है ।ङ उसी पृ-ठ पर यह तर्क देते हुए दूसरा समाचार था कि उसी विधान सभा क्षेत्र में त्रिपक्षीय संघर्-ा होगा । ये दोनों रिपोर्ट एक ही पृ-ठ पर थीं और समाचारपत्र के संवाददाता द्वारा दी गई थी ।[248] इसके अतिरिक्त, कई विधानसभा निर्वाचनों में, एक ही

---

[244] bÉ. àÉnÉ£ÉÚ-ÉÉÒ gÉÉÒvÉ®, àÉÉÎºiÉ-BÉE {É® +ÉÉÆiÉBÉE : ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +É{É®ÉvÉ BÉEä °ô{É àÉå ºÉÆnkÉ ºÉàÉÉSÉÉ®, 7 ãÉÉãÉºÉ®, AãÉ.+ÉÉ®. (2013)

[245] {ÉÉÒºÉÉÒ+ÉÉ<Ç ={É-ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 241, 26 {É®.

[246] àÉÉºÉÉÒc ®càÉÉxÉ, ºÉÆnkÉ ºÉàÉÉSÉÉ® ãÉÉäBÉE ÉËxÉnÉ ºÉä àÉÖJªÉ ºÉàÉÉSÉÉ® |É£ÉÉÉÊ´ÉiÉ, MÉÉÉÌVÉªÉxÉ, 4 VÉxÉ´É®ÉÒ, 2010 <http://www.theguardian.com/media/2010/jan/04/india-paid-news-scandal>.

[247] {É®ÉÆVÉªÉ MÉÖcÉ ~ÉBÉÖEiÉÉÇ +ÉÉè® BÉEä.gÉÉÒÉÊxÉ´ÉÉºÉ ®äbÂbÉÒ, ºÉàÉÉSÉÉ® +ÉÉè® ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ BÉEä ¤ÉÉÒSÉ ºÉÉÒàÉÉAÆ, 2 ãÉÉxÉºÉÉ® àÉÉÒÉÊbªÉÉ AãÉSÉ.+ÉÉ®. 153(2011)

[248] àÉßxÉÉãÉ {ÉÉÆbä ºÉÆ{ÉÉnBÉEÉÒªÉ ÉÊ´É£ÉÉMÉ BÉEä =ºÉ {É®, 2 xÉÉãÉºÉÉ® àÉÉÒÉÊbªÉÉ AãÉ. +ÉÉ®. 169 (2011) http://presscouncil.nic.in/OldWebsite/CouncilReport.pdf>

समाचारपत्र ने दो भिन्न-भिन्न संस्करणों में एक ही राज्य के दो विरोधी दलों के जीतने की भवि-यवाणी की । उदाहरणार्थ, दैनिक जागरण के पानीपत संस्करण ने 9 अक्तूबर, 2009 को अपने संस्करण के पृ-ठ 9 पर एक समाचार प्रकाशित किया जो निर्वाचन में जीतने का पूर्वानुमान कांग्रेस के पक्ष में था । इस समाचारपत्र ने गैर-कांग्रेसी दलों के नेताओं की आलोचना की और यह उल्लेख किया कि वे निर्वाचनों में एक भी अंक बनाने में समक्ष नहीं होंगे क्योंकि कांग्रेस ने समाज के सभी वर्गों के लिए बहुत अच्छा काम किया है । इस समाचार में आगे यह कहा गया था कि हरियाणा जनहित कांग्रेस (एच.जे.सी.) के अभ्यर्थी अपहानि पहुंचाने में समर्थ नहीं होंगे । दूसरी ओर, इसी समाचारपत्र के लुधियाना संस्करण ने 11 अक्तूबर, 2009 को एच.जे.सी. के पक्ष में मोटे अक्षरों में यह समाचार प्रकाशित किया और उल्लेख किया कि एच.जे.सी. निर्वाचनों के पश्चात् राजा या राजा बनाने की भूमिका अदा करेगी ।[249]

7.20 अंततः, इन मुद्दों की गंभीरता को इतने परिणाम तक उत्तेजित किया गया जिसके कारण वे निर्वाचनों के व्यवस्थित लक्षण हो गए । ऐसे आचरणों की संस्थापित प्रकृति का प्रदर्शन इस तथ्य से होता है कि वस्तुतः कुछ अभ्यर्थी इसे विधि सम्मत राजनैतिक खर्च समझ बैठे और निर्वाचन के अपने कार्यालयीय व्ययों में इसे सम्मिलित कर लिया है । उदाहरणार्थ एक अभ्यर्थी ने औपचारिकतः ई.सी.आई. के समक्ष प्रतिवेदन किया था कि उसने अपने बारे में अनुकूल ''समाचारङ्ग प्रकाशित करने के लिए समाचारपत्र को संदाय किया था और अपने कार्यालयीय व्यय कथन में संदाय को सम्मिलित किया ।[250] संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन का यह व्यवस्थित और ढांचागत पहलू इस तथ्य से भी प्रकट होता है कि समाचारों में विज्ञापन अभिकरणों के भी नाम आने शुरु हो गए हैं । उदाहरणार्थ, रांची से प्रकाशित एक समाचारत्र, प्रभात खबर ने संसदीय निर्वाचनों के पहले विभिन्न अभ्यर्थियों की प्रशंसा करते हुए लेख प्रकाशित किए किंतु, प्रत्येक समाचार के शी-र्ा पर ''पी.के. मीडिया मार्केटिंग पहलङ्ग अंकित किए ।[251]

7.21 संदत्त समाचारों और राजनैतिक विज्ञापन की घटनाएं इतनी महत्वपूर्ण हो गई हैं कि इन्होंने विधिक प्राधिकारियों और ई.सी.आई. का भी ध्यान आकृ-ट किया है । उदाहरणार्थ, जब एक विधायक अपने कार्यालयीय निर्वाचन खाते (अनुकूल कवरेज सहित

---

249 ~ÉBÉÖEiÉÉÇ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 247, 172 {É®.

250 ´ÉÉÍBÉEMÉ VÉxÉÇÉÊãÉº] BÉEÉ ºÉ´ÉæFÉhÉ +ÉÉÆwÉ |Énä¶É ªÉÚÉÊxÉªÉxÉ, {ÉÉÒºÉÉÒ+ÉÉ<Ç BÉEä ÉÊãÉA ÉÊBÉEA MÉA |ÉºiÉÖÉÉÊiÉªÉÉÆ *

251 ºÉäÉËãÉMÉ xªÉÚVÉ-ºÉäãÉäBÉD]äb =iÉBÉEbÉä]ºÉ, ÉËcnÉÒ |ÉäºÉ, 2 xÉÉãºÉ® àÉÉÒÉÊbªÉÉ AãÉ. +ÉÉ®. 169 (2011).

जो उसके 2007 निर्वाचन के दौरान दो हिंदी दैनिक, दैनिक जागरण और अमर उजाला में समाचार के रूप में दर्शित किया गया था) में संदत्त समाचारों पर खर्च को सम्मिलित करने में असफल रहा तो उसे व्यय में इसे प्रतिबिंबित न करने के लिए दंडित किया गया था ।[252] ई.सी.आई. ने भी इन मुद्दों में लिप्त होना पाया जब प्रफुल्ल महन्त और नागांव नागरिक फोरम, नागांव आधारित एक गैर-सरकारी संगठन से प्राप्त शिकायतों के पश्चात्, ई.सी.आई. कर्मचारियों ने नागांव टाक चैनल को सील कर दिया क्योंकि इसका मालिक कांग्रेस एम.एल.ए. रोकीबुल हुसैन था जो सामगुरी विधानसभा क्षेत्र से चुनाव लड़ रहा था ।[253] गुवाहाटी उच्च न्यायालय ने बाद में ई.सी. को समाचार चैनल फिर से खोलने का आदेश दिया ।[254] 30 अप्रैल, 2009 को एच.टी. मीडिया द्वारा प्रकाशित हिंदी भा-ा के हिंदुस्तान के वाराणसी संस्करण में मोटे अक्षरों से मुख्य पृ-ठ यह प्रकाशित किया कि निर्वाचनों के दिन कांग्रेस दल के पक्ष में लहर थी । अगले दिन समाचारपत्र ने यह खेद प्रकट किया और पाठकों को स्प-ट किया कि यह संदत्त अंतर्वस्तु थी ।[255]

7.22 ये दृ-टांत ऐसे माध्यमों का उल्लेख करते हैं जिसमें संदत्त समाचार और प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन भारत के लोकतांत्रिक निर्वाचनों की प्रक्रिया में गहराई से अपनी जड़ें जमा रहे हैं । इन आचरणों पर खर्च होने वाले धन की मात्रा का स्तर काफी व्यापक तक हो गया है । **परिशि-ट-1** में पिछले कुछ विधानसभा और निर्वाचन में संदत्त समाचारों के चिह्नित दृ-टांतों की संख्या का उल्लेख है । संदत्त समाचारों और प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन का अनैतिक आचरण न केवल रा-ट्रीय मीडिया बल्कि क्षेत्रीय मीडिया में भी भयप्रद स्तर तक पहुंच चुका है ।

ध. विधिक अवसंरचना

7.23 वर्तमान में उपरोक्त चिह्नित संदत्त अंतर्वस्तु की समस्याओं से धीरे-धीरे निपटा जा सकता है । न तो संदत्त समाचार पर पूर्णतः रोक है और न ही राजनैतिक विज्ञापन या संदत्त समाचारों से अनन्यतः निपटने के लिए कोई उपबंध है । तथापि, भारत में

---

[252] ºÉÉãºÉ®, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +É{É®ÉvÉ BÉEä °ô{É àÉå {Éäb xªÉÚVÉ, 13 {É® *

[253] +ÉÉËxÉÉÊniÉÉ ¤ÉxÉVÉÉÔ +ÉÉè® ÉÊxÉ¶ÉÉ VÉÉÒMÉÉxÉÉÒ, {Éäb xªÉÚVÉ - +ÉlÉæ¶ÉÉºiÉ ÉÊxÉªÉàÉ, ¶ÉÉävÉ UÉjÉ, ´ÉèÉÎ¶´ÉBÉE àÉÉÒÉÊbªÉÉ VÉxÉÇãÉ - £ÉÉ®iÉÉÒªÉ ºÉÆºBÉE®hÉ/ºÉàÉ® <¶ªÉÖ/VÉÚxÉ, 2011, 3 {É® * <http://www.caluniv.ac.in/global-mdiajournal/student_research/SR%203%20%20%20ANINDITA%20&%20NISHA.pdf>.

[254] 3 +É|ÉèãÉ, 2011 BÉEÉä MÉÖ´ÉÉcÉ]ÉÒ =SSÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä xÉÉMÉÉÆ´É ´ÉÉiÉÉÇ BÉEÉä ÉÊ{ÉE® ºÉä JÉÉäãÉxÉä BÉEÉ +ÉÉnä¶É ÉÊnªÉÉ * <http://twocircles.net/2011apr03/guwahati_high_court_ordered_reopening_nagaon_talks_tv.html#.VJEsaNKUfOU>

[255] {ÉÉÒºÉÉÒ+ÉÉ<Ç ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 241, 43 {É®.

निर्वाचनों को विनियमित करने वाली वर्तमान कानूनी सत्ता के कई पहलुओं का राजनैतिक विज्ञापन और संदत्त समाचारों पर प्रभाव है ।

(त) निर्वाचन व्ययों पर निर्बंधन

खातों का आज्ञापक प्रस्तुत किया जाना

7.24.1 आर.पी.ए. की धारा 77 सभी अभ्यर्थी से निर्वाचनों से संबंधित खर्चों के लेखे रखने की अपेक्षा करती है । यदि कोई अभ्यर्थी इस अधिनियम द्वारा या इसके अधीन समय के भीतर और अपेक्षित रीति से निर्वाचन खर्चों का लेखा प्रस्तुत करने में असफल रहता है और उसके पास असफलता का कोई उचित कारण या औचित्य नहीं है तो अभ्यर्थी को आर.पी.ए. की धारा 10क द्वारा निरर्हित घोन्ित किया जाएगा ।

7.24.2 **एल.आर. शिवरामागौड़ा** बनाम **टी. एम. चन्द्रशेखर**[256] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि खातों का मात्र प्रस्तुत किया जाना पर्याप्त नहीं है । खाते सत्य और सही भी होने चाहिए । मिथ्या लेखा के अशोक चव्हाण वाले मामले में ई.सी. आई. ने अभिनिर्धारित किया कि वह अशोक चव्हाण द्वारा फाइल निर्वाचन व्ययों के लेखे की सत्यता या मिथ्यापन में जा सकता है ।[257] दिल्ली उच्च न्यायालय और उच्चतम न्यायालय[258] दोनों ने ई.सी.आई. के विनिश्चय को कायम रखा । तथापि, सितंबर, 2014 में न्यायमूर्ति कैत के निर्णय द्वारा दिल्ली उच्च न्यायालय ने इस आधार पर अशोक चव्हाण के अपने खाते प्रस्तुत करने की असफलता से संबंधित ई.सी.आई. के आदेश को अपास्त कर दिया कि नियमों का पालन नहीं किया गया और इस तथ्य पर कि आयोग ने अभ्यर्थी की जानकारी और सहमति से संबंधित विवाद्यक विरचित नहीं किया था ।[259] इन कार्यवाहियों से विधिक प्रणाली में खामी का पता चला । यद्यपि मामले में संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन अंतनिर्हित था फिर भी ई.सी. आई. खातों के प्रकटन से संबंधित धारा के ही अधीन कार्यवाही कर सकता था ।

7.24.3 उच्चतम न्यायालय ने **कामन काज** बनाम **भारत संघ**[260] वाले मामले में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता के अलावा राजनैतिक दलों या किसी अन्य संगम या व्यक्तियों के निकाय द्वारा उपगत व्ययों को छूट प्रदान की । न्यायालय ने आगे राजनैतिक दलों को निदेश जारी किया कि वे ई.सी.आई. के समक्ष निर्वाचनों के व्यय का

---

[256] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1999 AºÉ. ºÉÉÒ. 252.

[257] gÉÉÒ +É¶ÉÉäBÉE SÉBcÉhÉ BÉEä SÉÖxÉÉ´É JÉSÉÇ BÉEä BÉEÉ®hÉ 13 VÉÖãÉÉ<Ç, 2014 BÉEÉ <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. +ÉÉnä¶É *

[258] AºÉ.AãÉ.{ÉÉÒ. (ÉÊµÉE.) ºÉÆ. 2011 BÉEÉ 29882.

[259] +É¶ÉÉäBÉE SÉÉècÉxÉ ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, b¤ãªÉÚ.{ÉÉÒ. (ÉÊµÉE.) ºÉÆ. 459/2014.

[260] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1996 AºÉ.ºÉÉÒ. 3081.

विवरण प्रस्तुत करें । ऐसे विवरणों की विधानसभा निर्वाचन के 75 दिनों और लोक सभा निर्वाचनों के 90 दिनों के भीतर प्रस्तुत किए जाने की अपेक्षा है ।[261]

7.24.4 कई संशोधनों और न्यायिक निर्वचनों के परिशीलन के पश्चात् धारा 77 को पुनः 2003 में संशोधित किया गया । इस संशोधन द्वारा, किसी अभ्यर्थी के समर्थकों और कार्यकर्ताओं द्वारा उपगत सभी खर्चों को और विधि के अधीन उसके निर्वाचन खर्च के लिए नियत कुल अधिकतम सीमा के अधीन रहते हुए अभ्यर्थी द्वारा उपगत या प्राधिकृत खर्च समझा जाएगा । वर्तमान धारा अभी आम दल प्रचार के राजनैतिक दल के नेताओं की यात्रा पर उपगत व्यय को ही अपवर्जित करती है । इसका यह अर्थ है कि संदत्त समाचार या राजनैतिक विज्ञापन - जिसका संदाय स्वयं अभ्यर्थी द्वारा नहीं बल्कि उसकी ओर से किया जाता है भी व्यय की अधिकतम सीमा के भीतर आएगा ।

निरर्हता

7.24.5 आर.पी.ए. की धारा 10क :

> "10क. निर्वाचन व्ययों का लेखा दाखिल करने में असफलता के कारण निरर्हता - यदि निर्वाचन आयोग का समाधान हो जाता है कि कोई व्यक्ति -
>
> (क) निर्वाचन व्ययों का लेखा उस समय के भीतर और उस रीति में जैसी इस अधिनियम के द्वारा या अधीन अपेक्षित है, दाखिल करने में असफल रहा है ; तथा
>
> (ख) उस असफलता के लिए कोई अच्छा कारण या न्यायोचित्य नहीं रखता है,
>
> तो निर्वाचन आयोग राजपत्र में प्रकाशित आदेश द्वारा उसको निरर्हित घो-ित करेगा और ऐसा व्यक्ति उस आदेश की तारीख से तीन व-र्ा की कालावधि के लिए निरर्हित होगा ।ङ

ऐसे लेखे प्रस्तुत करने की अपेक्षा अभ्यर्थियों को विज्ञापन व्यय प्रकट करने के लिए वशीभूत करती है । उपबंध प्रत्यक्षतः राजनैतिक विज्ञापन या संदत्त समाचारों के बारे में नहीं है । तथापि, निर्वाचन व्ययों को निर्बंधित करना अत्यधिक राजनैतिक विज्ञापन की जांच करने में योगदान देता है ।

निर्वाचन के संबंध में अवैध संदाय

7.24.6 धारा 171झ - निर्वाचन के संबंध में अवैध संदाय "जो कोई किसी अभ्यर्थी के लिखित सामान्य या विशे-ा प्राधिकार के बिना किसी सार्वजनिक बैठक आयोजित करने

---

[261] ÉÊ®] (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) ºÉÆ. 2003 BÉEÉ 13.

या किसी विज्ञापन, परिपत्र या प्रकाशन पर या ऐसे अभ्यर्थी के निर्वाचन के प्रचार या उपाप्त करने के प्रयोजन के लिए किसी भी प्रकार के किसी अन्य माध्यम के मद्धे व्यय उपगत करता है या प्राधिकृत करता है जुर्माने से जो पांच सौ रुपए तक का हो सकेगा, दंडित होगा :

परंतु यदि कोई व्यक्ति दस रुपए की रकम से अनधिक कोई ऐसा व्यय करता है और उस तारीख से दस दिनों के भीतर प्राधिकार अभिप्राप्त करता है जिसको ऐसा व्यय अभ्यर्थी के लिखित अनुमोदन से उपगत किए गए थे तो वह ऐसे व्यय को अभ्यर्थी के प्राधिकार से उपगत किया गया समझा जाएगा ।ङ

अभ्यर्थी के प्राधिकार के बिना निर्वाचन व्ययों पर इस निर्बंधन में ''विज्ञापनङ भी अंतवर्लित है । अतः, विज्ञापनों को अभ्यर्थी के माध्यम से भेजा जाना चाहिए । यह इस बात को सुनिश्चित करने के लिए है कि राजनैतिक विज्ञापनों के किसी व्यय को प्रत्यक्षतः अभ्यर्थी के निर्वाचन व्यय के रूप में गिना जाएगा ।

7.24.7 संदत्त समाचार प्रतिभास को लक्ष्य करने के लिए न्यायालयों द्वारा बारंबार **अशोक चव्हाण**[262] मामले सहित अनेक मामलों में इन उपबंधों का उपयोग किया जाता है । यद्यपि ये उपबंध ऐसे आचरणों में उपगत व्यय का निरीक्षण करते हैं फिर भी वे संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन की समस्याओं से निपटने के लिए पर्याप्त नहीं है । उदाहरणार्थ, यदि कोई अभ्यर्थी संदत्त समाचारों के व्यय को सम्मिलित करता है, तो संदत्त समाचार अब भी निरर्हता के अधीन नहीं होगा । यह केवल अत्यधिक व्यय को नियंत्रित करता है, न कि संदत्त समाचार और प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापनों के आचरण को ।

(त्त) प्रकटन उपबंध

7.25.1 आर.पी.ए की धारा 127क पुस्तिकाओं, पोस्टरों आदि के मुद्रण पर कतिपय प्रकटन अपेक्षाएं अधिरोपित करती है । इसमें मुद्रक और प्रकाशक के नाम और पते होने चाहिए । अपेक्षा को प्रवृत्त कराने के लिए, यह उसके प्रकाशक की पहचान, अपने द्वारा और ऐसे दो व्यक्तियों द्वारा जो उसे स्वयं जानते हैं द्वारा अनुप्रमाणित घो-णा का भी अधिदेश देती है । इसके अतिरिक्त, मुद्रक भी वर्णित प्राधिकारियों को घो-णा की एक प्रति के साथ दस्तावेज की एक प्रति भेजने के लिए भी बाध्य है ।

7.25.2 धारा 127क(1)(ख) ''निर्वाचन पुस्तिका या पोस्टर सेङ किसी अभ्यर्थी या अभ्यर्थियों के समूह के निर्वाचन को संप्रवर्तित या प्रतिकूलतः प्रभावित करने के प्रयोजन के लिए कोई मुद्रित पुस्तिका, पर्चा या अन्य दस्तावेज या निर्वाचन के प्रति निर्देश करने वाला कोई प्लेकार्ड या पोस्टर अभिप्रेत है किंतु किसी निर्वाचन सभा की तारीख, समय,

---

[262] AºÉ.AãÉ.{ÉÉÒ. (ÉÊµÉE.) ºÉÆ. 2011 BÉEÉ 29882.

स्थान और अन्य विशि-टियों को केवल आख्यापित करने वाला या निर्वाचन अभिकर्ताओं या कार्यकर्ताओं को चर्या संबंधी अनुदेश देने वाला कोई पर्चा, प्लेकार्ड या पोस्टर इसके अंतर्गत नहीं आता ।

7.25.3 धारा अभ्यर्थी/अभिकर्ता और मुद्रक/प्रकाशक दोनों पर प्रकटन का कर्तव्य अधिरोपित करती है । यह व्यक्ततः समाचारपत्रों का उल्लेख नहीं करती और विनिर्दि-ट लेखन सामग्री का ही उल्लेख करती है जिसका उपयोग अभ्यर्थी निर्वाचन अभियान के लिए कर सकता है । तथापि, 08.06.1010[263] और 16.10.2007[264] को जारी आयोग के अनुदेशों के अनुसार, धारा 127क[265] के प्रयोजन के लिए "अन्य दस्तावेजोंङ्क के मुद्रण में प्रकाशित कोई संदत्त अंतर्वस्तु सम्मिलित है । ऐसे प्रकटन करने में किसी दल की असफलता पर वह ऐसी अवधि के कारावास जो छः मास तक का हो सकेगा या जुर्माना जो दो हजार रुपए तक हो सकेगा या दोनों से दंडित किया जाएगा । तथापि, यह निरर्हता के आधार के रुप में मान लिया जाता है ।

7.25.4 प्रकटन उपबंध संदत्त समाचारों और प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन के आचरण से निपटने के लिए पर्याप्त नहीं है । यह इसलिए है क्योंकि स्वयं उपबंध समाचारपत्रों या इलेक्ट्रानिक मीडिया में विज्ञापनों को आवरित करने के लिए पर्याप्त नहीं है । ऐसे आचरणों को ई.सी.आई. तदर्थ अनुदेशों के माध्यम से ही लक्ष्यित किया गया है । समाचारपत्र और इलेकट्रानिक मीडिया में विज्ञापनों की बावत स्प-टता और निश्चितता के लिए विनिर्दि-ट प्रकटन मानकों की अपेक्षा है ।

(त्त्त) राजनैतिक विज्ञापनों का पूर्व-प्रमाणन

7.26.1 उच्चतम न्यायालय में **प्रसारण मंत्रालय** बनाम **जेमिनी टी.वी. प्राइवेट लि.**[266] वाले मामले में यह कहते हुए आदेश पारित किया कि किसी रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दल/किसी समूह या संगठन/संगम/व्यक्तिगत अभ्यर्थी द्वारा टी.वी. चैनल और केबिल नेटवर्क पर जारी किए जाने वाले प्रस्तावित सभी राजनैतिक विज्ञापनों का पूर्व-प्रमाणन ई.सी.आई. द्वारा गठित की जाने वाली विभिन्न स्तरों की अभिहित प्रमाणन समिति द्वारा किया जाएगा ।

7.26.2 ई.सी.आई. ने उच्चतम न्यायालय[267] के आदेश के अनुरुप निर्वाचनों के

---

263 ºÉÆ. 491/àÉÉÒÉÊbªÉÉ/2012 iÉÉ®ÉÒJÉ 08.06.2010 näÉÊJÉA.

264 ºÉÆ. 3/09/207/VÉä.AºÉ.-* iÉÉ®ÉÒJÉ 16.10.2007 näÉÊJÉA.

265 {ÉÉäº]®, {ÉSÉæ +ÉÉÉÊn BÉEÉÒ U{ÉÉ<Ç {É® |ÉÉÊiÉ¤ÉÆvÉ, ªÉä ¶ÉÉÉÊàÉãÉ cé *

266 ºÉÆ. AºÉ.AãÉ.{ÉÉÒ. (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) ºÉÆ. 679/204, iÉÉ®ÉÒJÉ 13 +É|ÉèãÉ, 2004.

267 ´ÉcÉÒ

दौरान लड़ रहे किसी राजनैतिक दल द्वारा टेलीविजन चैनलों और केबिल नेटवर्कों पर प्रसारित करने के पूर्व समिति द्वारा राजनैतिक विज्ञापनों के पूर्व-प्रमाणन की अपेक्षा पर अनुदेश जारी की ।[268] जिला एम.सी.एम.सी. संसदीय विधान क्षेत्र या उस जिले के विधान सभा विधान क्षेत्र से लड़ रहे अभ्यर्थी द्वारा केबिल नेटवर्क या टेलीविजन चैनल पर जारी किए जाने वाले प्रस्तावित विज्ञापन के प्रमाणन के आवेदन ग्रहण करता है ।

7.26.3 मुख्य निर्वाचन अधिकारी भी दल के मुख्यालयों की अवस्थिति पर ध्यान दिए बिना किसी राजनैतिक दल से विज्ञापनों को स्वीकार करने और पूर्व-प्रमाणित करने के लिए सशक्त है ।[269] ई.सी. आई. से स्प-ट किया है कि अभ्यर्थी से भिन्न व्यक्तियों को विज्ञापन जारी करने से विनिर्दि-ट रूप से प्रति-िद्ध नहीं किया गया है । तथापि, वे किसी राजनैतिक दल या अभ्यर्थी के पक्ष में या फायदे के लिए या विरुद्ध विज्ञापन जारी करने के लिए अनुज्ञात नहीं है ।[270]

(त्ध) समाचार और विज्ञापन के बीच विभेद बनाए रखने की अपेक्षा

विज्ञापन कोड

7.27.1 इलेक्ट्रानिक मीडिया की बावत, केबिल टेलीविजन नेटवर्क (विनियमन) अधिनियम, 1995 के अधीन विरचित केबिल टेलीविजन नेटवर्क (विनियमन) नियम, 1994 के विज्ञापन कोड के अधीन नियम 7(10) में यह उल्लेख है कि ''सभी विज्ञापनों को स्प-टतः कार्यक्रम से सुभिन्न किया जाए और किसी तरह से कार्यक्रम अर्थात् स्क्रीन के निचले भाग का कार्यक्रम के साथ-साथ स्थायी या चलायमान शी-र्क के लिए उपयोग में हस्तक्षेप न किया जाए ।ङ्

7.27.2 व-र्ा 2011 में एन.बी.एस.ए. द्वारा जारी ''मानक और मार्गदर्शक सिद्धांतङ्ग में यह उपबंध है कि :

> ''प्रत्येक समाचार प्रसारक संगठन अपने टेलीविजन चैनलों और अपने बेवसाइटों जिसके अंतर्गत समाचार, वर्तमान गतिविधि, खेल, मनोरंजन, या संवर्धनात्मक प्रसारण सम्मिलित हैं पर किसी कार्यक्रम के दौरान समुचित रीति से सहज रूप से दृश्य यह प्रकट करेगा कि क्या ऐसे प्रसारण की अंतर्वस्तु ऐसी किसी सत्ता द्वारा या

---

[268] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ®ÉVÉxÉÉÒÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ BÉEä |ÉàÉÉhÉxÉ, 25 +É|ÉèãÉ, 2014, <http://eci.nic.in/eci_main1/ current/ImpIns25042014.pdf>.

[269] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ®ÉVÉxÉÉÒÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ BÉEä |ÉàÉÉhÉxÉ, 11 +É|ÉèãÉ, 2014, <http://eci.nic.in/eci_main1/current/ ImpIns11.4.2014_15042014_2.pdf>.

[270]]ÉÒ.´ÉÉÒ. SÉèxÉãÉ/BÉEäÉÊ¤ÉãÉ xÉä]´ÉBÉEÇ/®äÉÊbªÉÉä {É® ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE |ÉBÉßEÉÊiÉ BÉEä ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉÉå BÉEä {ÉÚhÉÇ- |ÉàÉÉhÉxÉ ºÉä |ÉÉ{iÉ +ÉÉ´ÉänxÉÉå ºÉä ºÉÆ¤ÉÆÉÉÊvÉiÉ <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. <http://eci.nic.in/eci_main1/current/ImpIns12.4.2014_15042014_1.pdf>.

उसकी ओर से संदत्त की गई है जो किसी भी प्रकार से किसी भी रीति से ऐसे प्रसारण की वि-ाय-वस्तु है और क्या ऐसा प्रसारण ''विज्ञापनीयङ्ग या अन्य मीडिया विपणन पहल है ।ङ्ग[271]

7.27.3 इसी मार्गदर्शक सिद्धांत द्वारा, यह सिफारिश की गई है कि जहां किसी समाचार चैनल पर चलाए जाने वाला कोई फूटेज/भाग/कार्यक्रम चाहे विज्ञापन या विज्ञापनीय या अन्य संवर्धन के रूप में है, मूल्य संदत्त है तो इस पहलू को इस उद्देश्य और आशय से कि दर्शक इस विश्वास में भ्रमित न हो कि ऐसी अंतर्वस्तु समाचार रिपोर्ट का भाग है, प्रसारण के दौरान सहज रूप से दृश्य प्रकटित करना अपेक्षित है । इसके अतिरिक्त, रा-ट्रीय प्रसारक मानक प्राधिकरण[272] द्वारा जारी अन्य मार्गदर्शक सिद्धांतों के अनुसार, समाचार चैनलों से किसी अभ्यर्थी या दल के प्रति किसी राजनैतिक सहबद्धता को प्रकट करना अपेक्षित है । इसके अतिरिक्त जब तक वे सार्वजनिक रूप से किसी विशि-ट दल या अभ्यर्थी के पक्षपो-ाण या समर्थन की घो-ाणा नहीं करते, समाचार प्रसारकों का पक्षपात रहित होने का कर्तव्य है । तथापि, ये मार्गदर्शक सिद्धांत पर्याप्त समाधान नहीं है क्योंकि वे मात्र मार्गदर्शक सिद्धांत है और बाध्यकारी प्रकृति के नहीं हैं ।

(ध) मीडिया प्रमाणन और मानीटरिंग समिति (''एम.सी.एम.सी.ङ्ग)

7.28.1 सूचना और प्रसारण मंत्रालय, पी.सी.आई., ई.सी.आई., विभिन्न स्व-विनियामक निकाय, आदि जैसे अनेक निकायों के अस्तित्व में होने के कारण, ऐसे विनिर्दि-ट प्राधिकरण की बावत स्प-टता की कमी है कि इस बावत अनियमितता के मामले का विनिश्चय करने का अंतिम प्राधिकारी कौन होगा । अतः, पी.सी.आई. रिपोर्ट ने संदत्त समाचार की मानीटरिंग के लिए पृथक् प्राधिकरण के गठित किए जाने का सुझाव दिया है ।

7.28.2 ई.सी.आई. ने भी संदत्त समाचारों पर मानीटरिंग के लिए जिला स्तर समितियां स्थापित करने के लिए पी.सी.आई. की रिपोर्ट द्वारा दी गई सिफारिश को स्वीकार किया ।[273] एम.सी.एम.सी. में सूचना और प्रसारण मंत्रालय और व्यक्तिगत संबंधों के राज्य विभाग के अधिकारी हैं । व्यय पर्यवेक्षक किसी स्रोत द्वारा स्वतंत्र रूप से उसकी जानकारी में लाए जाने पर उसी दिन संदिग्ध संदत्त समाचारों की सभी घटनाओं की

---

[271] ´ÉcÉÓ, 6 {É®, ºÉàÉÉSÉÉ® |ÉºÉÉ®hÉ ºlÉÉªÉÉÒ |ÉÉÉÊvÉBÉE®hÉ, {Éäb xªÉÚVÉ {É® àÉÉxÉnÆb +ÉÉè® ÉÊn¶ÉÉÉÊxÉnæ¶É, (2011) <http://www.nbanewdelhi.com/pdf/norms-guidelines-paid-news.pdf>.

[272] 3 àÉÉSÉÇ, 2014 +ÉÉè® 24 àÉÉSÉÇ, 2014 BÉEÉä AxÉ¤ÉÉÒAºÉA uÉ®É VÉÉ®ÉÒ ÉÊBÉEA MÉA àÉÉxÉnÆbÉå +ÉÉè® ÉÊn¶ÉÉ-ÉÊxÉnä¶É *

[273] ºÉÆ. 491/{Éäb xªÉÚVÉ/2012/àÉÉÒÉÊbªÉÉ, 27 +ÉMÉºiÉ, 2012. <http://eci.nic.in/eci_main/Current Elections/ECI_Instructions/PaidNewsGuidelines27082012.pdf>

जानकारी एम.सी.एम.सी. को देने के कर्तव्याधीन है । राजनैतिक दल या अभ्यर्थी को इलेक्ट्रानिक मीडिया और प्रिंट मीडिया में टेलीकास्ट या प्रसारण पर व्यय के ब्यौरों को प्रस्तुत करना होगा । यदि एम.सी.एम.सी. यह पाता है कि कोई विज्ञापन उचित अनुज्ञा के बिना किसी अभ्यर्थी के पक्ष में टी.बी., रेडियो, केबिल नेटवर्क, एफ.एम. चैनल पर दिया जाता है तो वे तत्काल रिटर्निंग अधिकारी (आर.ओ.) को सूचित करें । यदि आक्षेपित संदत्त समाचार को निर्वाचन व्यय लेखे में मद्धे नहीं किया जाता है तो आर.ओ. ऐसे प्रकाशन पर व्यय न दर्शाने के लिए व्यय पर्यवेक्षक के परामर्श से संदत्त समाचारों की घटनाओं के बारे में अभ्यर्थी को नोटिस जारी करेगा ।[274]

7.28.3 ई.सी.आई. द्वारा जनवरी, 2014 में निर्वाचन व्यय मानीटरिंग पर जारी अनुदेशों के सारांश व्यय पर्यवेक्षक, सहायक व्यय पर्यवेक्षक की नियुक्ति वीडियो निगरानी टीम, वीडियो दृ-टव्य टीम, व्यय मानीटरिंग सेल, प्रत्येक जिले में एम.सी.एम.सी. की स्थापना द्वारा कुशल निर्वाचन व्यय मानीटरिंग तंत्र की स्थापना का उपबंध है ।[275]

(ध्त्) निर्वाचन व्ययों में संदत्त समाचारों के धारणात्मक व्यय का अंतर्वेशन

7.29 आयोग ने भी यह निदेश पारित किया कि, यथास्थिति, लोक सभा या राज्य/ संघ राज्यक्षेत्र विधान सभा की समाप्ति के नियत तारीख के छह मास पूर्व टेलीविजन चैनलों/रेडियो चैनलों/समाचार पत्रों की सूची और उनके मानक दर सूची सी.ई.ओ. द्वारा अभिप्राप्त किया जाए और आयोग को अपने निर्वाचन व्यय खाते में मानक दर सूची पर आधारित धारणात्मक व्यय के अंतर्वेशन के लिए अग्रेन्ित किया जाए यदि अभ्यर्थी ने वास्तविक व्यय के दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया है । तथापि, इस निदेश का क्रियान्वयन संपूर्ण भारत में प्रकाशित समाचार पत्रों के मानदंड और समाचार पत्रों के विज्ञापनों के भिन्न-भिन्न दर के कारण बहुत कठिन है । यदि आयोग दर सूची अभिप्राप्त करता है तो संदत्त समाचारों या प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन की घटनाओं की पहचान करना कठिन होगा ।

(ध्त्त्) क्या संदत्त समाचार "असम्यक् असरङ्ग है ?

निर्वाचक अपराध के रुप में असम्यक् असर

धारा 171ग (ग) :

"जो कोई स्वेच्छया किसी निर्वाचक अधिकार के स्वतंत्र प्रयोग में हस्तक्षेप करता है या

---

[274] ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BªÉªÉ ÉÊxÉMÉ®ÉxÉÉÒ BÉEä ÉÊxÉnæ¶É BÉEÉ ºÉÆOÉc, (VÉxÉ´É®ÉÒ, 2014). <http://eci.nic.in/eci_main/ ElectoralLaws/compendium/compendium2014_03022014.pdf>, {Éè®É 4.2.1. {É®.

[275] ´ÉcÉÒ, {Éè®É 3 {É®.

हस्तक्षेप करने का प्रयत्न करता है, निर्वाचन में असम्यक् असर का अपराध करता है ।ङ्

7.30.1 भारतीय दंड संहिता की धारा 171क के अनुसार ''निर्वाचक अधिकारङ् से ''किसी निर्वाचन में खड़े होने या न खड़े होने या अभ्यर्थी होने से वापस आ जाने या मतदान देने या मतदान देने से विरत रहने का किसी व्यक्ति का अधिकार अभिप्रेत है ।ङ् अतः, निर्वाचक अधिकार के स्वतंत्र प्रयोग से हस्तक्षेप में अन्य अभ्यर्थियों के खड़े होने का अधिकार और मतदाता का मत देने का अधिकार अंतर्वलित होगा । **रामदियाल** बनाम **संत लाल**[276] वाले मामले में, उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि रूअसम्यक असरर् को अवधारित करने के लिए प्रस्तुत वास्तविक प्रभाव महत्वपूर्ण नहीं है । इसके अतिरिक्त, **बाबूराव पटेल** बनाम **डा. जाकिर हुसैन**[277] वाले मामले में न्यायालय ने आगे क्रियाकलापों की एक सूची अधिकथित की जिसे मंत्रियों द्वारा अपने दल के अभ्यर्थियों का पक्षप्रचार, राज्य सभा, रा-ट्रपतीय या उप रा-ट्रपतीय निर्वाचनों में कतिपय अभ्यर्थी के लिए मत देने का दल का व्हिप जारी करने सहित ''असम्यक असरङ् के परिक्षेत्र से अपवर्जित किया जाएगा ।

7.30.2 **शिव कृपाल सिंह** बनाम **वी. वी. गिरि**[278] वाले मामले में न्यायालय ने यह अभिनर्धारित किया कि असम्यक असर निर्वाचन के किसी भी प्रक्रम पर हो सकता है । यह ऐसे प्रक्रम पर हो सकता है जब कोई मतदाता यह विनिश्चित करने हेतु कि किस अभ्यर्थी को मत देना है, मानसिक प्रक्रिया से गुजरता है । इसके अतिरिक्त, इसमें ''अपना विकल्प चुनने के लिए अभ्यर्थियों के गुण और दो-ा पर विचार करने की मानसिक प्रक्रियाङ्[279] भी अंतर्वलित है । किसी अभ्यर्थी द्वारा कार्य को प्राधिकृत करने की आवश्यकता है । असम्यक् असर का प्रयोग अभ्यर्थी से पूर्णतः असंबद्ध तीसरे पक्षकार द्वारा भी किया जा सकता है ।

7.30.3 यह बहसयोग्य है कि संदत्त समाचारों को धारा 171(ग)(क) के अर्थान्तर्गत लाया जा सकता है । वस्तुनि-ठ विश्ले-ाण या रिपोर्टिंग के रूप में छद्म द्वारा संदत्त समाचार ऐसे मतदाताओं पर गलत प्रभाव डाल सकते हैं जो ऐसी अंतर्वस्तु द्वारा गलत रूप से प्रभावित हो जाते हैं और वे लोग भूलवश उसे वस्तुनि-ठ और तटस्थ होने का विश्वास कर लेते हैं । तथापि, उपबंध अनिर्बंधित है और विनिर्दि-ट आचरण तक सीमित नहीं है और संदत्त समाचारों को लागू किया जाना संदेहास्पद है और ऐसे निर्वचन पर निर्भर करता है जो न्यायालय इसके बारे में कर सकता है । किसी भी दशा में, यह इस

---

[276] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1959 AºÉ. ºÉÉÒ. 855.
[277] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1968 AºÉ. ºÉÉÒ. 904.
[278] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1970 AºÉ. ºÉÉÒ. 2097.
[279] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1970 AºÉ. ºÉÉÒ. 2097.

प्रकार चिह्नित राजनैतिक विज्ञापनों को समाहित नहीं करेगा क्योंकि कोई ऐसा असर जिसका वे प्रयोग कर सकते हैं, ''असम्यकङ्ग नहीं होगा ।

भ्र-ट आचरण के रूप में असम्यक असर

7.30.4 लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 123 में यह उल्लेख है :

> ''धारा 123(2) : असम्यक् असर डालना अर्थात् किसी निर्वाचन अधिकार के स्वतंत्र प्रयोग में अभ्यर्थी या उसके अभिकर्ता की या अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता की सम्मति से किसी अन्य व्यक्ति की ओर से किया गया कोई प्रत्यक्षतः या परतः हस्तक्षेप या हस्तक्षेप का प्रयत्न ।ङ्ग

7.30.5 इस उपबंध और भारतीय दंड संहिता की धारा 171ग के बीच अंतर केवल परिणाम का है । जबिक धारा 171ग के अधीन दो-ासिद्धि दंड या जुर्माने का प्रेरक है, धारा 123(2) का परिणाम मात्र निरर्हता है । यद्यपि असम्यक असर संदत्त समाचार और प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन की कुछ घटनाओं को समाहित कर सकता है, यह प्रस्तुत सबूत पर समाश्रित अवधारण है जिसे अभिप्राप्त करना कठिन हो सकता है । इस प्रकार, उपबंध क्रमशः संदत्त समाचार और प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन का प्रति-ोध और विनियमित करने के प्रत्यक्ष समाधान का उपबंध नहीं करता ।

ङ संदत्त समाचारों पर अन्य अध्ययनों की सिफारिशें

(त) आज्ञापक दावा त्याग और संपादकीय तथा प्रबंध का पृथक्करण

7.31.1 भारतीय प्रेस परि-ाद् के दो सदस्यों की उप समिति द्वारा तैयार संदत्त समाचारों पर रिपोर्ट ने समाचारों और विज्ञापनों के बीच अस्प-ट सीमाओं को पृथक् करने का प्रयास किया ।[280] उप समिति द्वारा की गई महत्वपूर्ण सिफारिश आतिथेय माध्यम द्वारा दावात्याग को आज्ञापक बनाना था । किसी प्रकाशन के संपादक या मुख्य संपादक को यह उल्लेख करते हुए अपने समाचारपत्र में यह घो-ाणा मुद्रित करनी चाहिए कि समाचार जो प्रकाशित किया गया है, किसी राजनैतिक दल या व्यक्तिगत द्वारा संदत्त नहीं किया गया है ।

7.31.2 इसके अतिरिक्त, मीडिया कंपनियों में प्रबंध और संपादकीय स्टाफ के बीच स्प-ट विभेद होना चाहिए । संपादक की स्वतंत्रता को अनुरक्षित और सुरक्षित किया जाना चाहिए । यह अभ्यर्थियों को उत्तर देने का अधिकार उपलब्ध कराने की भी मांग करता है

---

[280] |ÉäºÉ BÉEÉ=ÆÉÉÊºÉãÉ ={É-ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {Éäb xªÉÚVÉ. BÉEèºÉä ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ àÉå £ÉÉ®iÉÉÒªÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ àÉå BªÉÉ{iÉ §É-]ÉSÉÉ® BÉEÉä xÉVÉ®+ÉÆnÉVÉ.<http://presscouncil.nic.in/OldWebsite/Sub-CommitteeReport.pdf>.

। "प्रेस से किसी विशि-ट अभ्यर्थी/दल का पक्ष प्रचार करने में लिप्त होने की प्रत्याशा नहीं है । यदि वह ऐसा करता है तो वह अन्य अभ्यर्थी/दल को उत्तर देने के अधिकार की अनुज्ञा देगा । इन सुधार सुझावों को लागू करने के लिए, समिति ने निर्वाचन की अवधि के दौरान संदत्त समाचारों की संवीक्षा के लिए जिला स्तर समिति ने गठन की भी सिफारिश की ।

(त्त) आर.पी.ए. का संशोधन

7.32.1 उप समिति ने यह उपबंध करते हुए आर. पी. ए. का संशोधन करने की सिफारिश की है कि किसी अभ्यर्थी के निर्वाचन की संभावना को बढ़ाने या किसी अभ्यर्थी के निर्वाचन की संभावना पर प्रतिकूल प्रभाव डालने के लिए संदत्त समाचारों के प्रकाशन और प्रकाशन के दु-प्रेरण को न्यूनतम दो व-र्ा के कारावास के साथ आर.पी. अधिनियम के भाग 7 के अध्याय-3 के अधीन निर्वाचन अपराध बनाया जाए । यह विवाद्यक भारत सरकार के पास लंबित है ।[281]

7.32.2 इसने यह भी सुझाव दिया कि प्रतिफल के विनिमय में समाचार मद के प्रकाशन के कार्य को आर.पी.ए. की धारा 123 के अधीन "भ्र-ट आचरणङ्ग के रूप में सम्मिलित किया जाए । इसके अतिरिक्त, इसे पृथकतः निर्वाचक अपराध बनाया जाए, जिससे कि यह केवल अभ्यर्थियों को निरर्हित न करे बल्कि उन्हें, पत्रकारों और मीडिया घरानों को भी दांडिक परिणाम भुगतना पड़े ।

7.32.3 इसके अतिरिक्त, आर. पी.ए. की धारा 127क को इस आशय की नई धारा जोड़ते हुए उपयुक्त रूप से संशोधित किया जाए कि निर्वाचन अवधि के दौरान प्रिंट मीडिया में किसी राजनैतिक दल या अभ्यर्थी के पक्ष में या विरुद्ध किसी विज्ञापन/ निर्वाचन वि-ाय की दशा में, वि-ाय/विज्ञापन के साथ प्रकाशक का नाम और पता दिया जाए ।

(त्त्त) संदत्त समाचार अवधारित करने के मार्गदर्शक सिद्धांत

निर्वाचन आयोग का मार्गदर्शक सिद्धांत

7.33.1 ई.सी.आई. ने 27 अगस्त, 2012 को एक परिपत्र जारी किया जिसमें संदत्त समाचारों पर मार्गदर्शक सिद्धांतों का एक व्यापक सेट है । उन्हें आगे लोक सभा आम निर्वाचन, 2014 के लिए मीडिया की हस्तपुस्तिका में सम्मिलित किया गया । ई.सी.आई.

---

281 ={É ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEä {ÉjÉ ºÉÆ. 3/1/2011/AºÉbÉÒ+ÉÉ® BÉEä ºÉÆ¤ÉÆvÉ àÉå iÉÉ®ÉÒJÉ 3 {ÉE®´É®ÉÒ 2011, 4043, ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊxÉªÉàÉÉ´ÉãÉÉÒ, 1961 BÉEä ãÉÉäBÉE |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉi´É BÉEÉxÉÚxÉ àÉå ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ +ÉÉè® +ÉÉSÉ®hÉ BÉEä ÉÊãÉA |ÉºiÉÉ´É *

ने यह उपबंधित करने के लिए आर.पी. अधिनियम में संशोधन का प्रस्ताव किया कि किसी अभ्यर्थी के निर्वाचन की संभावना को बढ़ाने या किसी अभ्यर्थी के निर्वाचन की संभावना पर प्रतिकूल प्रभाव डालने के लिए स्संदत्त समाचार‘ के प्रकाशन और प्रकाशन के दु-प्रेरण को न्यूनतम दो व-र्ा के कारावास के दंड के साथ अधिनियम के भाग 7 के अध्याय 3 के अधीन निर्वाचक अपराध बनाया जाए ।[282] यह अवधारित करने के लिए कि संदत्त समाचार किन-किन बातों से गठित होती है, निम्नलिखित मार्ग दर्शक सिद्धांतों को ध्यान में रखा जाना चाहिए :

1. लगभग उसी समय भिन्न-भिन्न लेखकों द्वारा पंक्ति-दर-पंक्ति प्रतिस्पर्धी प्रकाशनों में छापे जाने वाले फोटोग्राफ और मुख्य शी-र्कों के साथ एक समान लेख ;

2. विनिर्दि-ट समाचार पत्र के उसी पृ-ठ पर यह दावा करते हुए कि एक ही निर्वाचन में दोनों के जीतने की संभावना है, प्रतिस्पर्धी अभ्यर्थियों की प्रशंसा करने वाले लेख ;

3. यह उल्लेख करते हुए समाचार मद कि एक अभ्यर्थी समाज के सभी वर्गों का समर्थन प्राप्त कर रहा है और वह विधान क्षेत्र से निर्वाचन जीतेगा ;

4. किसी अभ्यर्थी का पक्ष लेने वाले और कोई प्रोद्धरण न देने वाले समाचार पत्र ;

5. यह उल्लेख करते हुए बैनर हेडलाइन प्रकाशित करने वाला समाचारपत्र, कि दल/अभ्यर्थी राज्य/विधान क्षेत्र में इतिहास बनाने वाला है किंतु इस हेड लाइन से संबंधित कोई समाचार मद प्रस्तुत नहीं किया है ;

6. किसी दल/अभ्यर्थी द्वारा अच्छा कार्य करने का कथन करने वाले समाचार मद ने दल/अभ्यर्थी के पक्ष में समाचार मद के प्रत्येक वाक्य के साथ राज्य में अन्य दल/अभ्यर्थी की निर्वाचक संभावनाओं को हासिए पर ला खड़ा किया था ;

7. दोहरे कालम फोटो के साथ 125-150 शब्दों की लंबाई के साथ नियत आकार समाचार मद बिरले ही लिखे जाते हैं जबकि प्रायः विज्ञापन इस प्रकार के होते हैं ;

8. विनिर्दि-ट समाचार पत्रों में, बहुल शब्दाकार और बहुल बिंदु शैली एकल समाचारपत्र के एक ही पृ-ठ के भीतर देखी जा सकती है । यह इसलिए होता है कि

---

[282] àÉÉÒÉÊbªÉÉ BÉEä ÉÊãÉA céb¤ÉÖBÉE, 16´ÉÉÓ ãÉÉäBÉEºÉ£ÉÉ BÉEä ÉÊãÉA +ÉÉàÉ SÉÖxÉÉ´É, £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, {Éè®É 3.5.

यह उस अभ्यर्थी जिसने समाचारपत्र में स्थान के लिए संदत्त किया है, द्वारा फोन्ट से लेकर फोटोग्राफ तक का रेखाचित्र सभी चीजें उपलब्ध कराई गई हैं ;

9. इसके अलावा, ई.सी.आई. और पी. सी. आई. द्वारा भी संदत्त समाचार के रूप में विनिश्चित मामले भावी मामलों को विनिश्चित करने के लिए जिला शिकायत मानीटरिंग केंद्र का मार्गदर्शन कर सकते हैं ।

सूचना प्रौद्योगिकी की स्थायी समिति (2012-13)

7.33.2 संसदीय स्थायी समिति ने यह स्वीकार किया कि संदत्त समाचार का मुद्दा निर्वाचक अभ्यर्थियों और मीडिया घरानों के बीच बेईमानी की उपज है ।[283] अन्य बातों के साथ-साथ, समिति ने संदत्त समाचारों से निपटने के लिए विद्यमान विनियामक तंत्र को अपर्याप्त पाया । समाचार प्रसारण मानक प्राधिकरण (एन.बी.एस.ए.) और प्रसारण अंतर्वस्तु शिकायत परि-ाद् (बी.सी.सी.सी.) जैसे स्वैच्छिक स्वविनियामक निकायों को बहानेबाजी के रूप में उल्लेख करते हुए, समिति ने पी.सी.आई. और इलेक्ट्रानिक मीडिया मानीटरिंग केंद्र (ई.एम.एम.सी.) जैसे कानूनी विनियामकों के दंडात्मक प्रभाग (प्रिंट, रेडियो, टी.वी. या इंटरनेट) या अंतर्वस्तु और वितरण के बीच स्वामित्व पर निर्बंधन की कमी से एकाधिकार आचरणों का प्रादुर्भाव हो सकता है इसलिए समिति ने प्राधिकारणों से अपनी सिफारिशें देने और मंत्रालय से पूर्विकता आधार पर उन सिफारिशों पर निर्णायक कार्रवाई करने का आग्रह किया ।

7.33.3 स्थायी समिति ने भी यह उल्लेख किया कि प्रिंट मीडिया के असमान इलेक्ट्रानिक मीडिया के मामले में कोई विनियामक निकाय नहीं है । उसने इलेक्ट्रानिक मीडिया में संदत्त समाचारों पर नियंत्रण रखने के तंत्र का विकास करने के लिए न्यूज ब्राडकास्टर एशोसिएशन से समन्वय रखने का सुझाव दिया । समिति ने पी.सी.आई. रिपोर्ट द्वारा पहले ही किए गए कुछ सुझावों की भी पुन-ि की ।

ट्राई की सिफारिशें

7.33.4 अगस्त, 2014 में, ट्राई ने मीडिया स्वामित्व से संबंधित सिफारिशों का एक सेट उपलब्ध कराया जिसमें उसने यह बल दिया कि संदत्त समाचार को व्यापकतः परिभा-ित किया जाए और व्यतिक्रमी मीडिया एककों के विरुद्ध शिकायतों की परीक्षा करने और दंडात्मक कार्रवाई करने के लिए अवसंरचना स्थापित की जाए । उसने यह उल्लेख किया कि इसमें थोड़ा संदेह है कि साक्ष्यिक नियम सहित अधि-ठायी और प्रक्रियात्मक विवाद्यक दोनों से निपटने हेतु संस्थागत प्रतिक्रिया को संत्रास को दूर करने

---

[283] ºIÉÉªÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ BÉEÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 235.

के लिए आवश्यकता है ।[284]

7.33.5 उसने दृढ़तापूर्वक यह सिफारिश की कि राजनैतिक निकायों, धार्मिक निकायों, शहरी स्थानीय शासी निकायों, पंचायती राज, अन्य सार्वजनिक निधिपोन्नित निकायों से संबंधित एककों और केंद्रीय और राज्य सरकार के मंत्रालयों, विभागों, कंपनियों, उपक्रमों, संयुक्त उद्यमों और सरकार-वित्तपोन्नित एककों और सहबद्धों को प्रसारण और टी. वी. चैनल वितरण सेक्टरों में प्रवेश करने से वर्जित किया जाए ।[285] इसके अतिरिक्त, उसने यह भी सुझाव दिया कि भारतीय प्रेस परिन्नद को "संदत्त समाचारोंङ्क की शिकायतों का न्यायनिर्णयन करने और मामले में अंतिम निर्णय देने के लिए पूर्णतः सशक्त किया जाए ।

च. संवैधानिक मुद्दे : अनुच्छेद 19(1)(क) और अनुच्छेद 19(2)

7.34 यह भाग संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन से निपटने के लिए द्वि-भुजीय दृन्नटिकोण का प्रस्ताव करता है । पहला, यह दांडिक उपबंध सृजित कर संदत्त समाचार के प्रतिन्नेध का सुझाव देता है और दूसरा, यह राजनैतिक विज्ञापनों के आज्ञापक प्रकटनों का सुझाव देता है । संभाव्य संवैधानिक मुद्दों की नीचे चर्चा की जा रही है ।

7.35 यह सुनिश्चित करने के लिए तीन प्रश्न पूछे जाने की आवश्यकता है यदि वाक् और अभिव्यक्ति स्वातंत्र्य के अधिकार का अतिक्रमण होता है :

(त) क्या संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन संरक्षित है ?

(त्त) क्या निर्बंधन भारत की संप्रभुता और अखंडता, राज्य की सुरक्षा के हित, विदेशी राज्यों से मित्रवत संबंध, लोक व्यवस्था, समाचार या नैतिकता या न्यायालय अवमान, मानहानि या अपराध के उद्दीपन से संबंधित है ?

(त्त्त) क्या अधिरोपित निर्बंधन युक्तियुक्त है ?

वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का अधिकार ङ्कअनुच्छेद 19(1)(क)ट

7.36 **जुनुना प्रसाद मुखरिया** बनाम **लक्ची राम**[286] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि निर्वाचन भान्नण का विनियमन किसी अनुच्छेद 19(1)(क)

---

[284] àÉÉÒÉÊbªÉÉ BÉEä º´ÉÉÉÊàÉí´É ºÉä ºÉÆ¤ÉÆÉÉÊvÉiÉ àÉÖqÉå {É® ÉÊºÉ{ÉEÉÉÊ®¶Éå, 12 +ÉMÉºiÉ, 2014. <http://www.trai.gov.in/WriteReadData/Recommendation/Documents/Recommendations%20on%20Media%20Ownership.pdf>, {Éè®É 5.68 {É® .

[285] ´ÉcÉÒ, {Éè®É 5.74 {É®.

[286] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1954 AºÉ.ºÉÉÒ. 686.

चिन्ताओं को पैदा नहीं करता । आर.पी.ए. इधारा 123 (5) और 124(5)ट के उपबंधों को निर्बंधित करते हुए भा-ाण देने की चुनौती को नामंजूर करते हुए, न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया :

> "अभ्यर्थी के रूप में खड़े होने और निर्वाचन लड़ने का अधिकार कोई कामन ला अधिकार नहीं है । यह कानून द्वारा सृजित विशे-ा अधिकार है और कानून द्वारा अधिकथित शर्तों पर ही इसका प्रयोग किया जा सकता है । मूल अधिकार अध्याय का कानून द्वारा इस सृजित जैसे अधिकार से कोई लेना-देना नहीं है । अपीलार्थियों का संसद-सदस्य निर्वाचित होने का कोई मूल अधिकार नहीं है । यदि वे चाहते हैं तो उन्हें नियमों का पालन करना होगा । यदि वे वाक् स्वातंत्र्य के अपने अधिकार का प्रयोग इन नियमों के बाहर करना चाहते हैं तो आक्षेपित धाराएं उन्हें रोक नहीं सकतीं ।ङ्

7.37 यद्यपि पश्चातवर्ती मामलों में, न्यायालय ने आर. पी. अधिनियम के उपबंधों को अनुच्छेद 19(1)(क) की संवीक्षा के अधीन रखा फिर भी उसने जुमुना प्रसाद[287] वाले मामले के मूलभूत निर्णय को पु-ट करते हुए ऐसा किया । अतः, जहां तक अभ्यर्थियों के आचरण पर अधिभोगों के रूप में संदत्त समाचारों के प्रति-ोध और राजनैतिक विज्ञापन के विनियमन का आर. पी. अधिनियम के माध्यम से पूरा होने का संबंध है, यह किसी संवैधानिक चिंताओं को उद्भूत नहीं करेगा ।

7.38 यह मानते हुए कि अनुच्छेद 19(1)(क) प्रथमदृ-ट्या संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन के विनियमन को लागू होता है, निम्नलिखित दो प्रश्न उद्भूत होते हैं : क्या संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन अनुच्छेद 19(1)(क) के संवैधानिक संरक्षण के भीतर आते हैं और यदि हां, तो क्या विधिक विनियम अनुच्छेद 19(2) के अधीन न्यायोचित है ?

7.39 राजनैतिक विज्ञापन को समझने का एक माध्यम वाणिज्यिक भा-ाण के रूप में है । चूंकि प्रचालक अपने उत्पाद की प्रशंसा के लिए समाचारपत्र की जगह के लिए संदाय करता है इसलिए वाणिज्यिक विज्ञापन से राजनैतिक विज्ञापन को पूर्णरुपेण पृथक नहीं किया जा सकता है । वाणिज्यिक भा-ाण पर संविधान बिल्कुल स्प-ट है । यद्यपि **हमदर्द दवाखाना** बनाम **भारत संघ**[288] वाले मामले में, न्यायालय ने वाणिज्यिक भा-ाण को अनुच्छेद 19(1)(क) के संरक्षण से अपवर्जित किया किंतु इस सामान्य स्थिति को **टाटा**

---

[287] bÉ. ªÉ´ÉÆ¶ÉiÉ |É£ÉÚ ¤ÉxÉÉàÉ |É£ÉÉBÉE® BÉEÉ¶ÉÉÒxÉÉIÉ BÉÖE]ä, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1996 AºÉ.ºÉÉÒ. 1113 näJÉå *

[288] (1960) AºÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®. 2617.

प्रेस बनाम **एम.टी.एन.एल.**[289] वाले मामले में उलट दिया । तथापि, यह अभिनिर्धारित करते हुए कि वाणिज्यिक भा-ाण अनुच्छेद 19(1)(क) द्वारा संरक्षित है, न्यायालय ने यह भी अभिनिर्धारित किया कि ''वाणिज्यिक भा-ाणङ्ग जो भ्रामक, अनुचित, प्रवंचनात्मक और असत्य है, संविधान के अनुच्छेद 19(2) द्वारा प्रभावित होगा और इसे राज्य द्वारा विनियमित/प्रतिषिद्ध किया जा सकता है ।ङ्ग यह इस बात को स्पष्ट करता है कि ऐसा राजनैतिक विज्ञापन जो यह सुनिश्चित करने के लिए अभिहित है कि विज्ञापन प्रवंचनात्मक, भ्रामक या असत्य नहीं हैं, के लिए प्रकटन अपेक्षा संवैधानिक बानगी को स्वीकृत करेगी ।

7.40 कुल मिलाकर संदत्त समाचारों का प्रति-ोध क्या है ? यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि **सचिव, सूचना और प्रसारण मंत्रालय, भारत सरकार** बनाम **क्रिकेट एशोसिएशन आफ बंगाल**[290], वाले मामले में, भारत के उच्चतम न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया, एकपक्षीय सूचना, गलत सूचना, भ्रामक सूचना और सूचना न देना, सभी समानतः नागरिकों को अभिज्ञ बनाते हैं ।ङ्ग उच्चतम न्यायालय द्वारा भी पी.यू.सी. एल. वाले मामले में विशे-ाकर निर्वाचक प्रक्रिया के लिए स्वतंत्र और नि-पक्ष सूचना के महत्व का अवलोकन किया गया । अभ्यर्थी के बारे में उचित और सुसंगत सूचना की उपलब्धता सूचना प्रदान करने और प्राप्त करने दोनों दृ-टि से वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता को पोि-त और संवर्धित करती है ।[291] अंततः **भारत संघ** बनाम **मोशन पिक्चर एशोसिएशन**[292] वाले मामले में, उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि फिल्मों के आरंभ होने के पूर्व संक्षिप्त वृत्तचित्र दिखाने के लिए सिनेमाओं को बाध्य करने की अपेक्षा न्यायोचित है क्योंकि यह अनुच्छेद 19(1)(क) के लोकतांत्रिक प्रयोजन अर्थात् सूचना और जागरुकता फैलाने के कार्य को आगे बढ़ता है । इन मामलों से यह नि-क-र्ा निकलता है कि अनुच्छेद 19(1)(क) के मुख्य अर्थ वाक् स्वातंत्र्य और लोकतांत्रिक प्रक्रिया के बीच संबंध है जिसे मतदाताओं के बीच जागरुकता और जानकारी फैलाने के तरीके से वाक् स्वातंत्र्य का उपयोग कर प्राप्त किया जाना है । संदत्त समाचार सारतः इस प्रक्रिया को विरुपित करता है । परिणामतः, संदत्त समाचारों के प्रति-ोध का अनुच्छेद अनुच्छेद 19(1)(क) की किसी बाधा से टकराना असंभव है क्योंकि यह झअनुच्छेद 19(1)(क)ट वाक् और अभिव्यक्ति के स्वातंत्रय के संवैधानिक अधिकार के संरक्षण के भीतर नहीं आता ।

---

[289] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1995 AºÉ.ºÉÉÒ. 2438.
[290] (1995) 2 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 161.
[291] {ÉÉÒ.ªÉÚ.ºÉÉÒ.AãÉ. ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ, ÉÊ®] ªÉÉÉÊSÉBÉEÉ (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) 2002 BÉEÉ 490, 2002 BÉEÉ 509, 2002 BÉEÉ 515, 13 àÉÉSÉÇ, 2003 {É® {ÉEèºÉãÉÉ *
[292] A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1999 AºÉ.ºÉÉÒ. 2334.

छ. एक तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य

7.41 राजनैतिक विज्ञापनों को विनियमित करने वाली अंतररा-ट्रीय पद्धतियों में मुख्यतः सभी राजनैतिक विज्ञापनों पर रोक (यू.के.), सभी राजनैतिक दलों को प्रकाशित कराने का युक्तियुक्त अवसर देने का मीडिया का कर्तव्य, आज्ञापक प्रकटन अपेक्षाएं आदि जैसे कई उपाय अंतवर्लित हैं । यह भाग विभिन्न अधिकारिताओं के ऐसे निर्बंधनों की रुपरेखाओं और विधिमान्यता को स्प-ट करता है ।

(त) यूनाइटेड किंगडम

7.42 यू. के. में, सभी संदत्त राजनैतिक विज्ञापनों पर टेलीविजन और रेडियो से प्रसारण पर रोक है । ई.सी.एच.आर. ने यह अभिनिर्धारित किया कि यू. के. द्वारा अधिरोपित रोक कन्वेंशन के अनुकूल है ।[293] यह प्रति-ोध न केवल राजनैतिक अभ्यर्थियों और दलों बल्कि ऐसे किसी विज्ञापन तक विस्तारित है जिसका लक्ष्य सार्वजनिक संविवाद के मामले पर आम राय को प्रभावित करना है ।[294] यह अभियानों के दौरान तीसरे पक्षकारों द्वारा मुद्रण और प्रकाशन पर कठोर निर्बंधन भी बनाए रखता है । राजनैतिक दल, निर्वाचन और मतगणना अधिनियम, 2000 (पी.पी.ई.आर.ए.) के पूर्व कोई राजनैतिक दल 5 डालर से अधिक नहीं स्वीकार कर सकता क्योंकि वे निर्वाचन व्यय माने जाते थे । **बाउमैन** बनाम **यूनाइटेड किंगडम**[295] वाले मामले में, ई.सी.एच.आर. ने विनिश्चित किया कि 5 डालर की सीमा यूरोपियन मानव अधिकार कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 में अंतर्वि-ट अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार के प्रतिकूल है । इस समय, पी. पी. ई. आर. ए. की धारा 79 और अनुसूची 9 प्रत्येक रा-ट्रीय दल को हाउस आफ कामन्स के आम निर्वाचन में प्रति विधान क्षेत्र 30,000 डालर तक खर्च करने की सीमा अनुज्ञात करते हैं । प्रसारण अधिनियम, 1990 ने दल के राजनैतिक प्रसारण के लिए वायु समय को किराए पर देने की प्रसारक की पद्धति को सम्मिलित किया ।[296] अधिनियम की धारा 36 और 107 आई.टी.सी. से राजनैतिक प्रसारण करने हेतु अनुज्ञप्तियां उपाप्त करने और अनुज्ञेय सीमाओं के भीतर प्रसारण करने के लिए नियम बनाने का उपबंध करती है

---

[293] X +ÉÉè® Z ºÉÆMÉàÉ ¤ÉxÉÉàÉ ªÉÚxÉÉ<]äb ÉËBÉEMÉbàÉ, +ÉÉ´ÉänxÉ ºÉÆ. 4515/70, 38 ªÉÚ®Éä{É BÉEàÉÉÒ¶ÉxÉ ASÉ. +ÉÉ®. ÉÊnºÉ. +ÉÉè® ÉÊ®{É. 86(1971)

[294] àÉÉ<BÉEãÉ BÉE®ÉäÉÊxÉBÉEÉäãÉÉºÉ, {Éäb ®ÉVÉxÉÉÒÉÊiÉBÉE ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ BÉEÉ ÉÊ´ÉÉÊxÉªÉàÉxÉ, ABÉE ºÉ´ÉæFÉhÉ, ÉÊ´ÉÉÊvÉ +ÉÉè® ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ BÉEä ÉÊãÉA BÉEåp, àÉÉSÉÇ, 2012.

[295] +ÉxÉÖ|ÉªÉÉäMÉ ºÉÆ. 24839/94, 26 ªÉÚ®Éä, ASÉ. +ÉÉ®. ÉÊxÉ®ºÉxÉ 1(1998).

[296] ¤ÉxbÇ - {ÉÉÒ]® ãÉéMÉ, bäÉÊ´Éb ´ÉÉbÇ àÉÉÒÉÊbªÉÉ +ÉÉè® SÉÖxÉÉ´É : ABÉE céb¤ÉÖBÉE +ÉÉè® iÉÖãÉxÉÉiàÉBÉE +ÉvªÉªÉxÉ, 149 {É®.

।[297]

(त्त) आस्ट्रेलिया

7.43 आस्ट्रेलिया का कामनवेल्थ निर्वाचक अधिनियम, 1918 ''निर्वाचक विषयङ्ग किसी ''निर्वाचक विज्ञापन, हैंडबिल, पुस्तिका, पोस्टर या नोटिसङ्ग के लिए प्रकटन उपबंधों का अधिदेश देता है ।[298] आस्ट्रेलियन विधि ऐसी ''संवाद विलोपन अवधिङ्ग विहित करती है जिसके दौरान प्रसारक ऐसे निर्वाचक वि-ाय वाली कोई सामग्री प्रदर्शित नहीं कर सकते जिससे मतदाताओं को प्रभावित करना आशयित है या प्रभावित होने की संभावना है ।[299] प्रसारक सेवा अधिनियम, 1992 यह उपबंध करता है कि जहां किसी निर्वाचन वि-ाय को किसी प्रसारक द्वारा निर्वाचन अवधि के दौरान प्रसारित किया जाता है वहां उस प्रसारक को निर्वाचन अवधि के दौरान निर्वाचन वि-ाय प्रसारित करने के लिए लड़ रहे सभी दलों को युक्तियुक्त अवसर देना चाहिए ।[300] यह आगे यह उपबंध करता है कि समान पहुंच सुनिश्चित करने के लिए, निःशुल्क प्रसारण अपेक्षित नहीं है ।[301] तथापि, आस्ट्रेलिया में संदत्त समाचारों पर कोई पृथक विनियमन नहीं है ।

(त्त्त) कनाडा

7.44 कनाडा में, यद्यपि निर्वाचन विज्ञापन अनुज्ञात है किंतु पर्याप्त प्रकटन की बावत विनियम अधिकथित किए गए हैं । कनाडा निर्वाचन अधिनियम, 2000 की धारा 320 में यह अधिकथित है कि सामग्री को अभ्यर्थी या उसके कार्यालयीय अभिकर्ता द्वारा प्राधिकृत किया जाना चाहिए और पारे-ित की जाने वाली सामग्री में इसका उल्लेख होना चाहिए ।[302] क्रमशः रेडियो विनियम, 1986 और टेलीविजन प्रसारण विनियम, 1987 की धारा 6 और 8 में यह उपबंध है कि निर्वाचन अवधि के दौरान, अनुज्ञप्तिधारी को निर्वाचन या जनमत-संग्रह में प्रस्तुत सभी अधिकृत राजनैतिक दलों और प्रतिस्पर्धी अभ्यर्थियों को साम्यापूर्ण आधार पर कार्यक्रमों के प्रसारण, पक्षपाती राजनैतिक प्रकृति के विज्ञापनों या उद्घो-ाणाओं के लिए समय आबंटित किया जाएगा ।

(त्ध) ऐसे निर्बंधनों की अनुज्ञेयता पर ई.सी.एच.आर. मानक

7.45.1 राजनैतिक विज्ञापन वाक् और अभिव्यक्ति स्वातंत्रय की स्वतंत्रता का प्रयोग

---

297 vÉÉ®É 36, |ÉºÉÉ®hÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1990.
298 vÉÉ®É 328, ®É-]ÅàÉÆbãÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1918
299 +ÉxÉÖºÉÚSÉÉÒ 2, JÉÆb 3BÉE, ®É-]ÅàÉÆbãÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1918.
300 +ÉxÉÖºÉÚSÉÉÒ 2, JÉÆb 3(2), ¤É®É¤É® ={ÉªÉÉäMÉ .
301 +ÉxÉÖºÉÚSÉÉÒ 2, +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ BÉEÉÒ vÉÉ®É 3(3).
302 vÉÉ®É 320, BÉExÉÉbÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2000.

है । संदत्त राजनैतिक विज्ञापन पर निर्बंधन ऐसी स्वतंत्रता को सीमित करता है ।[303] **बी.जी.टी.** बनाम **स्विटजरलैण्ड**[304] वाले मामले में, ई.सी.एच.आर. ने यह अभिनिर्धारित किया कि राजनैतिक प्रसारण पर रोक अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार का उल्लंघन करता है किंतु यह स्वीकार किया कि प्रति-ोध कुछ परिस्थितियों में ऐसी स्वतंत्रता के अनुकूल हो सकता है यदि यह अत्यावश्यक सामाजिक आवश्यकता को पूरा करता है ।[305]

7.45.2 मानव अधिकार परि-ाद् ने अपने 26वें सत्र[306] में यह सुझाव देते हुए लोकतंत्र और निर्वाचक सहायता संस्थान द्वारा दिए गए मत की पुि-ट की कि यद्यपि संदत्त राजनैतिक विज्ञापन अनुज्ञेय है, फिर भी प्राइवेट मीडिया ईकाइयों को किसी विभेद के बिना सभी दलों और अभ्यर्थियों से एक ही दर प्रभारित करने की अपेक्षा है ।[307] नार्वे के पेंशनर दल पर विज्ञापन छपाने के लिए जुर्माना लगाया गया जो इस प्रकार है : "हमें पेंशनर दल के लिए 15 सितंबर को होने वाले मतदान के लिए आपके मत की आवश्यकता है ।ङ्ग तथापि, 1995 में ई.सी. एच. आर. ने यह अभिनिर्धारित किया कि विनियम से ईप्सित निर्बंधन और उद्देश्य के बीच युक्तियुक्त संबंध की कमी थी ।[308]

7.45.3 राजनैतिक विज्ञापन प्रत्यक्ष प्रसारण हेतु समान और नि-पक्ष पहुंच का खंडन करता है क्योंकि प्रत्येक अभ्यर्थी को अपने अभियान वित्त की दशा पर ध्यान दिए बिना नि-पक्ष पहुंच बनाए रखना चाहिए ।[309] **मर्फी** वाले मामले में ई.सी.एच.आर. ने अभिनिर्धारित किया "कोई विज्ञापन प्रसारित नहीं किया जाएगा जो किसी धार्मिक या राजनैतिक उद्देश्य के प्रति निदेशित है या जिसका औद्योगिक विवाद से कोई संबंध है ।[310]

---

[303] AÉÊxÉàÉãÉ ÉÊb{ÉEäxbÂºÉÇ <Æ]®xÉä¶ÉxÉãÉ ¤ÉxÉÉàÉ ªÉÚxÉÉ<]äb ÉËBÉEMÉbàÉ <ÇºÉÉÒSÉASÉ+ÉÉ® (124) 2013.

[304] +ÉxÉÖ|ÉªÉÉäMÉ ºÉÆ. 24699, 34 ªÉÚ®Éä, ASÉ. +ÉÉ®. ÉÊxÉ®ºÉxÉ, 159 (2001).

[305] ºÉxÉbä]É<àºÉ ¤ÉxÉÉàÉ ªÉÚxÉÉ<]äb ÉËBÉEMÉbàÉ (1979) 2 <ÇASÉ+ÉÉ®+ÉÉ® 229.

[306] A/ASÉ+ÉÉ®.ºÉÉÒ./26/30 àÉÉxÉ´ÉÉÉÊvÉBÉEÉ® {ÉÉÊ®-ÉnÂ U¤ÉÉÓºÉ´Éä AVÉåbÉ +ÉÉ<Ç]àÉ 3, 30 àÉ<Ç, 2014.

[307] SÉÖxÉÉ´ÉÉå BÉEä ÉÊ´ÉÉÊvÉ fÉÆSÉä BÉEÉÒ ºÉàÉÉÒFÉÉ BÉE®xÉä BÉEä ÉÊãÉA +ÉÆiÉ®®É-]ÅÉÒªÉ àÉÉxÉBÉE ÉÊn¶ÉÉÉÊxÉnæ¶ÉxÉ, ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ºÉcÉªÉiÉÉ BÉEä ÉÊãÉA +ÉÆiÉ®®É-]ÅÉÒªÉ ºÉÆºlÉÉxÉ, 2002. <http://www.idea.int/publications/ies/upload/ 10.%20Media%20access% 20and% 20freedom%2 0of%20expression.pdf>.

[308] (1 BÉEÉ 1) BÉEäºÉ]ÉÒ.´ÉÉÒ. ´Éäº] BÉEä °ô{É àÉå +ÉÉè® ®ÉäMÉÉãÉéb {ÉäxºÉVÉÉäÉÊxÉº]{ÉÉ]ÉÔ ¤ÉxÉÉàÉ xÉÉì´Éæ, +ÉÉ´ÉänxÉ ºÉÆ. 21132/05.

[309] àÉÉÒÉÊbªÉÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ, 2013 AäºÉ xÉä]´ÉBÉEÇ, <http://aceproject.org/ace-en/pdf/me/view>

[310] àÉ{ÉEÉÔ ¤ÉxÉÉàÉ +ÉÉªÉ®ãÉéb, ºÉÆ. 44179/98, <ÇºÉÉÒSÉASÉ+ÉÉ® 2003-IX

7.45.4 **एनीमल डिफेन्डर्स इन्टरनेशनल** बनाम **यूनाइटेड किंगडम**[311] वाले मामले में, ई.सी.एच.आर. ने बी.ए.सी.सी. (प्रसारण विज्ञापन अनापत्ति केंद्र) द्वारा अपीलार्थी के प्रसारण भाग पर अधिरोपित रोक की विधिमान्यता को कायम रखा और ए.डी.आई. के लक्ष्यों की राजनैतिक प्रकृति की ओर ध्यान आकृ-ट किया जो इस प्रकार धारा 321(2) के अधीन विज्ञापन के प्रसारण का प्रति-ोध करता है जो किसी राजनैतिक लक्ष्य को दूर से ही संवर्धित करने के विज्ञापन को निरर्हित करता है । उसने आगे यह उल्लेख किया कि अधिरोपित रोक यूरोपियन मानवाधिकार कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 के अतिलंघन में नहीं था । ई.सी.एच.आर. ने निम्नलिखित दो आधारों पर रोक की विधिमान्यता को कायम रखा : (त) अधिकतम व्ययकर्ता द्वारा लोक बहस के विरुपण को निवारित करने का लक्ष्य विधि सम्मत है और (त्त) ईप्सित उद्देश्य और किए गए उपाय के बीच युक्तियुक्त संबंध है ।

(ध) निर्बंधनों की अनुज्ञेयता पर यू.एस. मानक

7.46.1 **बक्ले** बनाम **वालेओ** वाले मामले में, यू.एस. के उच्चतम न्यायालय ने फेडरल अभियान अधिनियम के उपबंधों को अविधिमान्य ठहराया जो निर्वाचक व्ययों पर अधिकतम सीमा के बारे में था और इसे असंवैधानिक मान लिया ।[312] **बकले** के विनिर्णय ने यह स्थिर किया कि ऐसे गैर अभ्यर्थी का व्यय जो "अभ्यर्थी और उसके अभियान द्वारा नियंत्रित या समन्वित हैङ्ग को फेडरल निर्वाचन अभियान अधिनियम के संसाधन के अधीन अप्रत्यक्ष अभिदाय माना जाना चाहिए और परिसीमाओं के समान है ।[313] 2002 के बाईपार्टीसन अभियान सुधार अधिनियम (बी.सी.आर.ए.) की धारा 214 किसी राजनैतिक दल की रा-ट्रीय, राज्य या स्थानीय समिति से समन्वित व्ययों को वही नियम विस्तारित करती है । व-र्ा 2007 में, यूनाइटेड स्टेट्स के उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि विज्ञापन में व्यक्त पक्षपो-ाणीयता या इसका समतुल्य कृत्य सम्मिलित है "यदि विज्ञापन का किसी विनिर्दि-ट अभ्यर्थी के पक्ष या विरुद्ध में मत देने से भिन्न कोई युक्तिसंगत निर्वचन नहीं किया जा सकता है ।[314]

---

311 <ÇºÉÉÒASÉ+ÉÉ® (124) 2013.

312 424 ªÉÚ.AºÉ. 1(1976).

313 ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊàÉ¶ÉxÉ +É´ÉãÉÉäBÉExÉ BÉEä nÉè®ÉxÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ ÉÊ´É¶ãÉä-ÉhÉ {É® ÉÊn¶ÉÉÉÊxÉnæ¶É, ÉÊ´ÉÉÊvÉ BÉEä àÉÉvªÉàÉ ºÉä ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ BÉEä ÉÊãÉA ªÉÚ®Éä{ÉxÉÉÒªÉ +ÉÉªÉÉäMÉ (´ÉäÉÊºÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ), 27 +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 2005, 54 {É®.
<http://www.gpb.ge/uploads/documents/ bea833c7-2a31-4eb3-9518-6ed509639532Guidelines%20on%20Media%20Monitoring.pdf>.

314 A{ÉE<ÇºÉÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊ´ÉºÉBÉEÉÉÎxºÉxÉ ®É<Ç]]Ú ãÉÉ<{ÉE, <ÆBÉE. 127 AºÉ. ºÉÉÒ]ÉÒ. 2652 (2007).

7.46.2 बी. सी. आर. ए. की धारा 201 निर्वाचन में दौड़-धूप की संसूचनाओं के आज्ञापक प्रकटन का उपबंध करती है ।[315] यह स्वतंत्र व्ययों और ऐसी संसूचनाओं के लिए अपवाद विहित करती है जो अकेले बहस या फोरम को विकसित करता है । उच्चतम न्यायालय ने बारंबार इस उपबंध की विधिमान्यता को कायम रखा और **सिटिजन यूनाइटेड** वाले मामले में, न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि प्रकटन न्यूनतम निर्बंधित साधन है ।[316]

ज. सिफारिशें

7.47 सिफारिशें तीन पहलुओं से संबंधित है, पहला, संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन की परिभा-ाएं निकालना ; दूसरा ऐसे आचरणों में लिप्त लोगों के परिणामों को अधिकथित करना, और तीसरा, ऐसी संस्था जिसे ऐसे परिणामों को अधिरोपित करने की शक्तियों का प्रयोग करना चाहिए ।

(त) परिभा-ाएं :

7.48.1 ''समाचारों के लिए संदायङ्ग और ''राजनैतिक विज्ञापनङ्ग की परिभा-ाएं नियत किए जाने की आवश्यकता है ।

''समाचारों के लिए संदायङ्ग

7.48.2 सर्वेक्षण किए गए सुझावों में से अधिकांश लोग पी.सी.आई. रिपोर्ट द्वारा दी गई ''संदत्त समाचारङ्ग की परिभा-ा से सहमत हैं, अर्थात् संदत्त समाचार ''किसी मीडिया (प्रिंट और इलेक्ट्रानिक) में नकद या माल में प्रतिफल के रूप में कीमत पर आने वाला कोई समाचार या विश्ले-ाण है ।

7.48.3 यद्यपि यह परिभा-ा व्यापक कवरेज और विशि-ट लक्ष्य के बीच अधिकतम संतुलन बनाती है फिर भी हम यह विश्वास करते हैं कि चार परिवर्तन आवश्यक है :

(क) चूंकि अपराध का सृजित किया जाना ईप्सित है इसलिए परिभा-ा को इस प्रकार उपांतरित किया जाए जिससे कि यह विशे-ाणात्मक संज्ञा ''संदत्त समाचारङ्ग के बजाए सकर्मक क्रिया ''समाचार के लिए संदायङ्ग को परिभाषित करे ।

(ख) यह स्प-ट किया जाना चाहिए कि परिभा-ा की पूर्ति के लिए, निर्वाचनों से संबंधित समाचारों या विश्ले-ाण के विशि-ट भाग का प्रकाशन या प्रसारण चाहने वाले व्यक्ति द्वारा मीडिया घराने को संदाय किया जाए न कि विलोमतः । यह

---

[315] ¤ÉÉÒºÉÉÒ+ÉÉ®A BÉEEÉÒ vÉÉ®É 201, 2002. <http://www.law.cornell.edu/background/campaign_finance/ bcra_txt.pdf>.

[316] ºÉÆ. 08-205, 558 ªÉÚ.AºÉ. 310 (2010)

इसलिए है क्योंकि प्रायः मीडिया घराने राय स्तंभलेखक, वार्तालाप मेहमानों और अन्य आकस्मिक अभिदायकर्ताओं को अपनी राय देने के लिए उन्हें नकद या माल के रूप में पारिश्रमिक संदत्त करते हैं । इस तरह के संदायों को ''समाचार के लिए संदायङ्ग की परिभा-ा द्वारा समाहित नहीं किया जाना चाहिए ।

(ग) पर्याप्त सतर्कता से, ऐसे विज्ञापन जो सभी प्रकटन अपेक्षाओं और अन्य विधिक पूर्व शर्तों का पालन करते हैं, को विनिर्दि-टतः इस परिभा-ा से अपवर्जित किया जाए चूंकि वे ''समाचार या विश्ले-णङ्ग की परिधि के भीतर नहीं आएंगे ।

(घ) रजिस्ट्रीकृत या मान्यताप्राप्त राजनैतिक दल या किसी राजनैतिक दल के स्वामित्वाधीन किसी समाचार या इलेक्ट्रानिक मीडिया धराने द्वारा कार्यालयी प्रकाशनों और इस प्रकार प्रकटित वि-ाय को अपराध से अपवर्जित किया जाना चाहिए । यह दो कारणों से है : प्रथम, ऐसे मामलों में, राजनैतिक दल इन मीडिया प्रकाशनों के लिए कार्यरत पत्रकारों के वेतन का निधिपो-ाण स्वयं करते हैं और यह समाचारों के लिए संदाय के अपराध का मुख्य लक्ष्य नहीं है ; दूसरा, ऐसे मामलों में मुख्य मुद्दा प्रकटन का है क्योंकि आम जनता को यह जानने का अधिकार है कि उक्त प्रकाशन के स्वामी कौन हैं । इस अपवर्जन का फायदा उठाने के लिए, राजनैतिक दलों को स्वयं उक्त मीडिया घराने का स्वामी बनना होगा । इ्यह अपवर्जन अधि-ठायी अपराध सृजित करने वाली धारा में विहित होना चाहिए न कि परिभा-ा धारा में ट।

7.48.4 तदनुसार, एक नई धारा 2(ङक) सम्मिलित की जाए ।

धारा 2 (ङक) इस प्रकार है :

''(ङक) ''समाचार के लिए संदायङ्ग से प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः ऐसे किसी मीडिया, एकक, उसमें नियोजित या किसी भी रीति से उससे संबद्ध व्यक्ति को प्रतिफल स्वरूप कीमत हेतु नकद या माल में इलेक्ट्रानिक मीडिया या प्रिंट मीडिया (प्रिंट, रेडियो टेलीविजन और अन्य सभी इलेक्ट्रानिक) में दिखाई पड़ने वाले इस अधिनियम के अधीन किसी निर्वाचन से संबंधित किसी समाचार या विश्ले-ाण के लिए संदाय किया जाना अभिप्रेत है किंतु इस विधि के अधीन यथापरिभा-ित राजनैतिक विज्ञापन सम्मिलित हैं ;

स्प-टीकरण : इस खंड के प्रयोजन के लिए ''इलेक्ट्रानिक मीडियाङ्ग और ''प्रिंट मीडियाङ्ग खंड का वही अर्थ होगा जो धारा 126(क) के खंड (ख) और (ग) में है, ।ङ्ग

7.48.5 वहीं, ''समाचार प्राप्त करने के लिए संदायङ्ग हेतु समतुल्य परिभाषा सम्मिलित की जाए । इस प्रकार, एक नई धारा 2(जक) सम्मिलित की जाए जो इस

प्रकार है :

> ‘‘2(जक) ‘‘समाचार प्राप्त करने के लिए संदायङ्ग से इस अधिनियम के अधीन यथापरिभा-ित राजनैतिक विज्ञापन को सम्मिलित न करते हुए इस अधिनियम के अधीन किसी निर्वाचन से संबंधित किसी समाचार या विश्ले-ाण के लिए किसी भी रीति में प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः संदाय प्राप्त करने हेतु कोई मीडिया एकक, उसमें नियोजित या उसे संबद्ध व्यक्ति अभिप्रेत है ।ङ्ग

7.48.6 संदत्त समाचार के प्रति-ोध के प्रति संवैधानिक तर्कणा मतदाताओं के जानने के अधिकार का संरक्षण है इसलिए यह उसी तर्कणा के अनुसरण में है कि राजनैतिक विज्ञापनों को विनियमित किया जाए । ऐसे विनियमन का प्रयोजन यह है कि राजनैतिक विज्ञापनों को सुस्प-टतः संदत्त प्रकाशन समझा जाए और वस्तुनि-ठ, सही समाचार के रूप में सफलतापूर्वक छिपाया न जा सके । ऐसे विज्ञापन को तब तक ‘‘संदत्त समाचारङ्ग के रूप में नहीं माना जाए जब तक यह ठीक तरह से राजनैतिक विज्ञापन के रूप में प्रकटित नहीं हो जाता है । इस प्रयोजन के लिए, ‘‘राजनैतिक विज्ञापनङ्ग का क्या आधार हो, परिभा-ित किया जाना चाहिए । विज्ञापन की सामान्य परिभा-ा भारतीय विज्ञापन मानक परि-ाद् द्वारा प्रकाशित विज्ञापन की स्वविनियमन संहिता में पाई जाती है ।[317] इसे राजनैतिक विज्ञापन के संदर्भ में निर्मित किए जाने की आवश्यकता है ।

7.48.7 इस प्रकार, नई धारा 2(ङख) सम्मिलित की जाए जो इस प्रकार हो :

> ‘‘2 (ङख) ‘‘राजनैतिक विज्ञापनङ्ग से इस बावत निर्वाचन आयोग द्वारा यथा अधिसूचित आवश्यक प्रकटन करने के लिए किसी राजनैतिक दल, राजनैतिक दल के अभ्यर्थी, निर्वाचन लड़ने वाला कोई अन्य व्यक्ति या इससे संबद्ध या उससे सहयोजित किसी अन्य व्यक्ति द्वारा संदत्त कोई विज्ञापन अभिप्रेत है ।ङ्ग

(त्त) निर्वाचक अपराध

7.49.1 समाचार के लिए संदाय ऐसा आचरण है जो स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचनों को प्रभावित करता है । यह मतदाताओं के जानने के अधिकार को प्रभावित करता है और यह उस व्यक्ति के पक्ष में निर्वाचन को मोड़ देता है जिसके पास आर्थिक साधन होता है । ऐसे वातावरण को दूि-त करने के निबंधनों में कई परिवर्ती नकारात्मक परिणाम भी हैं जिसमें निर्वाचन संचालित किए जाते हैं । इस प्रकार, यह अनिवार्य है कि

---

[317] ‘ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉ’ BÉEEÉä VÉxÉiÉÉ ªÉÉ <ºÉBÉEEä ABÉE ´ÉMÉÇ BÉEEÉä ºÉÆ¤ÉÉäÉÊvÉiÉ ÉÊVÉºÉBÉEEÉ |ÉªÉÉäVÉxÉ =xÉBÉEEÉÒ ®ÉªÉ ªÉÉ ¤ÉiÉÉÇ´É BÉEEÉä |É£ÉÉÉÊ´ÉiÉ BÉE®xÉÉ cè ÉÊVÉºÉBÉEEÉä ªÉc ºÉÆ¤ÉÉäÉÊvÉiÉ ÉÊBÉEªÉÉ MÉªÉÉ cè, ºÉÆºÉÚSÉxÉÉ BÉEä ÉÊãÉA ºÉÆnkÉ BÉEä °ô{É àÉå {ÉÉÊ®£ÉÉÉÊ-ÉiÉ ÉÊBÉEªÉÉ MÉªÉÉ cè *

समाचारों के लिए संदाय और इसके लिए संदाय प्राप्त करने को भी निर्वाचक अपराध बनाया जाए । परिणामतः, हम इस प्रयोजन के लिए नई धारा 127ख को सम्मिलित करने की सिफारिश करते हैं । धारा 127ख इस प्रकार होगी :

"127ख. समाचारों के लिए संदाय देना और समाचारों के लिए संदाय प्राप्त करना

(1) ऐसा कोई व्यक्ति जिसे समाचारों के लिए संदाय देते या समाचारों के लिए संदाय प्राप्त करते हुए पाया जाता है, को ऐसी अवधि जो तीन व-र्ा तक की हो सकेगी, के कारावास और जुर्माना जो पचीस लाख रुपए तक हो सकेगा, से दंडित किया जाएगा ।

(2) उपधारा (1) की कोई बात, रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दलों के स्वामित्वाधीन या नियंत्रणाधीन कार्यालयीय प्रकाशनों (प्रिंट, रेडियो, टेलीविजन और सभी अन्य इलेक्ट्रानिक) के प्रबंध के लिए उनके द्वारा किए गए संदायों को लागू नहीं होगी ।

(3) उपधारा (2) के अधीन छूट का फायदा प्राप्त करने के लिए सभी रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दलों को इस बावत ई.सी.आई. द्वारा अधिसूचित प्ररुप और रीति में किसी प्रकाशन में अपने हितों को प्रकट करना होगा ।

(4) उपधारा (1) के अधीन दंडनीय कार्य को करने के प्रयत्न को ऐसी अवधि के कारावास जो दो व-र्ा तक की हो सकेगी या जुर्माना, जो दस लाख रुपए तक का हो सकेगा या दोनों से दंडित किया जाएगा ।

(5) कोई न्यायालय इस धारा के अधीन दंडनीय किसी अपराध का संज्ञान तब तक नहीं लेगा जब तक ई.सी.आई. के आदेश द्वारा या उसके प्राधिकार के अधीन या संबद्ध राज्य के मुख्य निर्वाचक अधिकारी द्वारा शिकायत न की गई हो ।ङ्

7.49.2 न केवल इस निर्वाचक अपराध का सम्मिलित किया जाना समाचारों के लिए संदाय को दांडिक बनाएगा बल्कि कठोर दंड यह सुनिश्चित करेगा कि यदि स्वयं अभ्यर्थी दो-ी पाया जाता है तो यह भी संभावना है कि वह आर.पी.ए. की धारा 8(3) के अनुसरण में निरर्हित हो जाएगा । सुझाई गई धारा 126घ के समरुप उपबंध भी सम्मिलित की जाए जिससे कि कंपनी द्वारा किए गए अपराध को लागू किया जा सके।

(त्त्त) भ्र-ट आचरण

7.50 यह भी आवश्यक है कि उच्च न्यायालय द्वारा कोई निर्वाचन शून्य घो-ित किए जाने का दायी होगा यदि यह पाया जाता है कि संदत्त समाचार ने इसे दू-ित कर दिया है । इस प्रयोजन के लिए, आर.पी. अधिनियम की धारा 100 के अनुसार, समाचारों के लिए संदाय को आर.पी.अधिनियम की धारा 123 के अधीन स्भ्रष्ट आचरणः बनाना आवश्यक

है । यथापूर्वोक्त प्रदर्शित, यह बहसयोग्य मामला है कि समाचारों के लिए संदाय आर.पी. अधिनियम की धारा 123(2) के प्रयोजन के लिए रूअसम्यक असरू गठित करता है । तथापि, साक्ष्य पेश किए जाने की अपेक्षा है जिसे अभिप्राप्त करना कठिन हो सकता है । इस बावत कोई कठिनाई दूर करने के लिए, विधि द्वारा ऐसी उपधारणा स्थापित की जानी चाहिए कि समाचारों का संदाय रूअसम्यक असरू गठित करेगा । अतः, हम धारा 132(2)(क)(त्त्त) को सम्मिलित किए जाने की सिफारिश करते हैं जो इस प्रकार पढ़ा जाएगा :

"(त्त्त) समाचारों के लिए संदायरू

यह उस उपबंध के अतिरिक्त है जो कतिपय कार्यो को पहले ही "असम्यक् असररू गठित करने वाला माना जाता है और न्यूनतम विधायी संशोधन के साथ उद्देश्य प्राप्त करता है ।

(त्ध) राजनैतिक विज्ञापनों के लिए प्रकटन

7.51.1 उपरोक्त निरुपण के अनुसार, राजनैतिक विज्ञापनों के प्रकटन के वर्तमान मार्गदर्शक सिद्धांत तितर-बितर और गैर एकरूप हैं । प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन के आचरण को दूर करने के लिए प्रकटन उपबंधों को मीडिया के सभी रुपों के लिए आज्ञापक बनाया जाए । प्रकटन के प्रयोजन के दो कारण हैं : (क) अंतर्वस्तु (संदत्त अंतर्वस्तु या संपादकीय अंतर्वस्तु) की प्रकृति को पहचानने में आम जनता की सहायता करना और (ख) अभ्यर्थियों और मीडिया के बीच संव्यवहारों पर दृ-टि रखना । अतः, वह विस्तार जिस तक प्रकटन की ईप्सा की जा रही है, इन प्रयोजनों को पूरा कर देगा । उदाहरणार्थ, अंतर्वस्तु मोटे अक्षरों में होना चाहिए "यह अंतर्वस्तु प्रायोजित हैरू या "यह एक विज्ञापन हैरू । इसके अतिरिक्त, ऐसी रीति से शब्दाकार आदि सहित शैली का प्रयोग किया जाना चाहिए जिससे कि इसे स्प-टतः समाचार से भिन्न किया जा सके । इस प्ररुप में अंतर्वस्तु के प्रायोजक के ब्यौरे होने चाहिए । इस अपेक्षा के पालन की असफलता को निर्वाचक अपराध माना जाना चाहिए ।

7.51.2 तथापि, लगभग प्रकटन अपेक्षा ऐसे ब्यौरे का प्रश्न है जिसे ई.सी.आई. के विवेकाधिकार पर छोड़ देना बेहतर है । विधि के लिए ऐसे प्रकटन की विशि-टियों को अधिकथित करना मूर्खतापूर्ण होगा जिसे कालान्तर में विकसित होने और संपूर्ण भिन्न-भिन्न मीडिया में गतिशील होने की आवश्यकता हो सकती है । तदनुसार, आयोग आर.पी.ए. में धारा 127ग के सम्मिलित किए जाने की सिफारिश करता है जो इस प्रकार पढ़ा जाएगा :

"127ग. राजनैतिक विज्ञापन में हित का अप्रकटन

(1) किसी मीडिया के किसी राजनैतिक विज्ञापन में इस बावत ई.सी.आई. द्वारा अधिसूचित प्ररुप और रीति में इस आशय का प्रकटन होगा ।

(2) ऐसा कोई व्यक्ति जो उपधारा (1) के उपबंध का उल्लंघन करता है, ऐसी अवधि के कारावास जो छह मास तक का हो सकेगा और जुर्माना जो पांच लाख रुपए तक हो सकेगा या दोनों से दंडनीय होगा ।ङ

7.51.3 अगले अध्याय में विमर्शित सुझाई गई धारा 126घ के समरुप उपबंध धारा 127घ के रूप में भी सम्मिलित किया जाए मानो यह कंपनी द्वारा किया गया अपराध है :

"127घ. कंपनियों द्वारा अपराध - (1) जहां धारा 127ख की उपधारा (1) के अधीन अपराध कंपनी द्वारा किया जाता है वहां ऐसा प्रत्येक व्यक्ति जो अपराध किए जाने के समय कंपनी का भारसाधक था और कंपनी के कारबार के संचालन के लिए कंपनी का उत्तरदायी था और कंपनी अपराध का दो-ी समझा जाएगा और वह अपने विरुद्ध कार्यवाही आरंभ किए जाने और तदनुसार दंडित किए जाने का दाई होगी ;

परंतु इस उपधारा की कोई बात ऐसे किसी व्यक्ति को इस अधिनियम में उपबंधित किसी दंड का दायी नहीं ठहराएगी यदि वह साबित करता है कि अपराध उसकी जानकारी के बिना किया गया या यह कि उसने ऐसे अपराध के होने को रोकने के लिए सभी सम्यक् तत्परता बरती ।

(2) उपधारा (1) में किसी बात के होते हुए भी, जहां इस अधिनियम के अधीन अपराध कंपनी द्वारा किया गया है और यह साबित हो जाता है कि अपराध कंपनी की सहमति या मौनानुकूलता या कंपनी के किसी निदेशक, प्रबंधक, सचिव या अन्य अधिकारी की ओर से किसी उपेक्षा से किया गया माना जाता है वहां ऐसा निदेशक, प्रबंधक, सचिव या अन्य अधिकारी भी उस अपराध का दो-ी समझा जाएगा और तदनुसार विरुद्ध कार्यवाही आरंभ किए जाने और दंडित किए जाने का दाई होगा ।

स्प-टीकरण -- इस धारा के प्रयोजन के लिए --

(क) "कंपनीङ से कोई निगमित निकाय अभिप्रेत है और इसमें फर्म या व्यि-टियों का अन्य संगम सम्मिलित है ; और

(ख) फर्म के संबंध में "निदेशकङ से फर्म का भागीदार अभिप्रेत है ।ङ

अध्याय 8

रायशुमारी

क. भारत में रायशुमारी का विनियमन - पृ-ठभूमि

(त) भारत में रायशुमारी का विकास

8.1 भारतीय निर्वाचन परिदृश्य पर पिछले डेढ़ दशक से निर्वाचन-पूर्व रायशुमारी और निर्गम मतदान नियमित घटना हो चुकी है । रायशुमारी निर्वाचक अभिकरणों द्वारा संचालित किए जाते हैं और इलेक्ट्रानिक और प्रिंट मीडिया द्वारा व्यापकतः प्रचारित किए जाते हैं ।[318] भारी संख्या में टेलीविजन चैनलों और प्रिंट मीडिया के आगमन के साथ, निर्वाचन सर्वेक्षण करने और उन्हें यथासंभव शीघ्र प्रकाशित कराने की दौड़ एक मानक हो गया है ।[319] 1980 के दौरान किए गए रायशुमारी के बड़े पैमाने पर नमूने कुल मिलाकर विख्यात मुद्दों और भावनाओं के महत्वपूर्ण पथ प्रदर्शक हो गए ।[320] 1990 से और इसके पश्चात् रायशुमारी का महत्व बढ़ता जा रहा है । विनियमन के प्रयत्नों के साथ रायशुमारी की संख्या में वृद्धि पर इस भाग में विचार किया जाएगा ।

(त्त) 1998 रायशुमारी मार्ग-दर्शक सिद्धांत

8.2.1 रायशुमारी को विनियमित करने का सर्वप्रथम प्रयास व-र्ा 1998 में किया गया जब ई.सी.आई. ने स्थिति का विहंगावलोकन किया और 11 जनवरी, 1998 को उनके द्वारा रायशुमारी और निर्गम निर्वाचन संचालित करने के संबंध में सरकारी नियंत्रित इलेक्ट्रानिक मीडिया सहित ''रायशुमारी/निर्गम निर्वाचन के परिणामों के प्रकाशन और प्रचार के लिए मार्गदर्शक सिद्धांतङ्ग अधिकथित करते हुए आदेश जारी किया गया । यह लोकसभा के आसन्न आम चुनाव और गुजरात, हिमाचल प्रदेश, मेघालय, नागालैंड और त्रिपुरा विधान सभा क्षेत्रों के निर्वाचन के आलोक में किया गया था ।[321]

8.2.2 उक्त मार्गदर्शक सिद्धांत सभी राज्यों और संघ राज्यक्षेत्रों में पूर्वोक्त निर्वाचनों के लिए मतदान के प्रथम दिन के आरंभ के पूर्व अड़तालीस घंटे से लेकर मतदान की

---

[318] £ÉÉ®iÉ BÉEEÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, BÉExºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É® +ÉÉxÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ ãÉÉ, àÉ<Ç, 2014, 11 {É® <http://www.lawcommissionofindia.nic.in/views/Consultation%20paper%20on%20media%20law.doc>.

[319] |É´ÉÉÒxÉ ®ÉªÉ, º]ä]ºÉ +ÉÉ{ÉE +ÉÉä{ÉÉÒÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãÉ : àÉÉÒÉÊbªÉÉ ÉÊMÉÉÊàÉBÉE AÆb {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ BÉEààÉÖÉÊxÉBÉEä¶ÉxÉ <xÉ <ÆÉÊbªÉÉ,49(16) <BÉEÉäxÉÉäÉÊàÉBÉE AÆb {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ÉÊ´ÉBÉDãÉÉÒ (2014).

[320] xÉÉä®Éä BÉEÉäbÉä, <ãÉäBÉD¶ÉxÉ º]bÉÒVÉ <xÉ <ÆÉÊbªÉÉ, <ÆÉÊº]]áÉÚ] +ÉÉ{ÉE bä´ÉãÉÉË{ÉMÉ ABÉEÉäxÉÉäÉÊàÉºÉ, àÉÉSÉÇ 2007 ÉÊbºBÉEºÉxÉ {Éä{É® xÉÆ. 96 <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/098.pdf>.

[321] àÉånÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 715 {É®.

समाप्ति 5.00 बजे सायं तक किसी प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया में या उसके द्वारा किसी समय किए गए किसी रायशुमारी के परिणाम को किसी भी रीति में किसी भी प्रकार से प्रकाशन या प्रचार का प्रति-ेध करते हैं । अधिक विनिर्दि-ट रूप से, संबद्ध मार्गदर्शक सिद्धांत में यह अधिदेश है :

> "किसी समय किए गए किसी रायशुमारी के परिणाम को 14 फरवरी, 1994 को (पूर्वोक्त आम चुनाव के लिए निर्वाचन का पहला दिन होने के कारण 16 फरवरी, 1998) 5 बजे सांय के पश्चात् और सभी राज्यों और संघ राज्यक्षेत्रों में मतदान की समाप्ति के पश्चात् अर्थात् 7 मार्च, 1998 को 5.00 बजे सांय तक किसी प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया में या उसके द्वारा किसी भी प्रकार से किसी तरह प्रकाशित, प्रचारित या प्रसारित नहीं किया जाएगा ।ङ[322]

8.2.3 लगभग इसी समय, भारतीय प्रेस परि-ाद् (पी. सी. आई.) ने रायशुमारी और एक्जिट पोल के परिणामों के प्रचार के मुद्दे की भी परीक्षा की और प्रेस तथा प्रिंट मीडिया के लिए कतिपय मार्गदर्शक सिद्धांत अधिकथित की । पी.सी.आई. सिफारिश का सार तत्व यह था कि समाचारपत्रों को निर्वाचनों के तोड़-मरोड़ और छल योजनाओं के लिए अपने मंच का उपयोग किए जाने हेतु अनुज्ञा नहीं देनी चाहिए और हितबद्ध दलों के हाथों स्वयं शोि-त होने की अनुज्ञा नहीं देनी चाहिए ।[323]

8.2.4 परिणामतः, पी.सी.आई. ने यह अधिदेश दिया कि :

> "कोई भी समाचार पत्र अंतिम मतदान के समाप्त होने तक एक्जिट पोल सर्वेक्षणों को, वे चाहे कितने भी असली हों, प्रकाशित नहीं करेगा ।ङ[324]

पी. सी. आई. ने प्राथमिकतः ऐसा मार्गदर्शक सिद्धांत जारी किया क्योंकि निर्वाचन के दौरान मतदान तारीखें भिन्न-भिन्न होती हैं । अतः, मीडिया पहले ही किए गए मतदानों के एक्जिट पोल को प्रचारित कर सकता है जिससे ऐसी जगह मतदाताओं के प्रभावित होने की संभावना है जहां मतदान अभी आरंभ होना है ।

(त्त्त) ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांतों की चुनौती

8.3.1 तथापि, ई.सी.आई. द्वारा जारी मार्गदर्शक सिद्धांतों की इलेक्ट्रानिक और प्रिंट मीडिया में पुरजोर विरोध हुआ । मीडिया घरानों ने प्राथमिकतः यह दलील दी कि इन

---

[322] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ {ÉEÉì® {ÉÉÎ¤ãÉBÉEä¶ÉxÉ AÆb ÉÊbººÉäÉÊàÉxÉÉ¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE ÉÊ®VÉã]ÂºÉ +ÉÉ{ÉE +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ/AÉÎMVÉ] {ÉÉäãºÉ, +ÉÉnä¶É ºÉÆ. <ÇºÉÉÒ+ÉÉ<Ç/AàÉºÉÉÒAºÉ/98/01, 20 VÉxÉ´É®ÉÒ, 1998 <http://eci.nic.in/archive/instruction/recent/ media/pnxitpoll_FINAL.html>.

[323] |ÉäºÉ BÉEÉ=ÆºÉäãÉ +ÉÉì{ÉE <ÆÉÊbªÉÉ, MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ +ÉÉxÉ |ÉÉÒ-{ÉÉäãºÉ AÆb AÉÎMVÉ] {ÉÉäãºÉ ºÉ´Éæ, <http://presscouncil.nic.in/ OldWebsite/history.htm>

[324] ´ÉcÉÒ.

मार्गदर्शक सिद्धांतों ने उनके वाक् और अभिव्यक्ति स्वातंत्र्य के मूल अधिकार और अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन उनके सूचना के अधिकार का भी उल्लंघन किया ।[325] संवैधानिकतः, इस अधिकार को केवल ऐसी विधि द्वारा कम किया जा सकता है जो अनुच्छेद 19(2) की परिधि के भीतर हो । ई.सी. के मार्गदर्शक सिद्धांत संसद् द्वारा बनाई गई विधि नहीं थी बल्कि केवल कार्यपालिक अनुदेश था जो अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन किसी के अधिकार को कम नहीं कर सकता । **आर. राजगोपाल** बनाम **भारत संघ**[326] वाले मामले में, ई.सी. के मार्गदर्शक सिद्धांतों की उच्चतम न्यायालय के समक्ष औपचारिक रुप से चुनौती दी गई । मार्गदर्शक सिद्धांतों की दिल्ली[327] और राजस्थान[328] उच्च न्यायालयों के समक्ष भी चुनौती दी गई । चूंकि इन सभी तीनों याचिकाओं में विधि का एक जैसा ही प्रश्न अंतर्वलित था, इसलिए ई.सी.आई. ने अनुच्छेद 139क के अधीन निपटान के लिए रिट याचिकाओं के उच्चतम न्यायालय को अंतरित किए जाने की ईप्सा की । **भारतीय निर्वाचन आयोग** बनाम **भारत संघ**[329] वाले मामले में याचिकाओं के समूह की सुनवाई करते हुए उच्चतम न्यायालय ने इन आक्षेपित मार्गदर्शक सिद्धांतों की प्रवर्तन पर रोक नहीं लगाई क्योंकि फरवरी-मार्च, 1998 के आम निर्वाचन के समय सभी इलेक्ट्रानिक और प्रिंट मीडिया द्वारा इनका सम्यक् अनुपालन किया जा रहा था ।

8.3.2 तथापि, ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांतों की विधिमान्यता से संबंधित मुद्दा पुनः सितंबर-अक्तूबर, 1999 में लोक सभा के और आंध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, कर्नाटक, महारा-ट्र और सिक्किम विधानसभा निर्वाचन के दौरान उठा । समाचारपत्रों के टाइम्स आफ इंडिया समूह और कतिपय अन्य समाचारपत्रों ने ई.सी.आई. द्वारा जारी मार्गदर्शक सिद्धांतों के पालन से इनकार कर दिया ।[330] परिणामतः, ई.सी.आई. ने आयोग के मार्गदर्शक सिद्धांतों का पालन करने के लिए टाइम्स आफ इंडिया समूह के विरुद्ध निदेश के लिए उच्चतम न्यायालय में आवेदन किया । इस मामले में महत्वपूर्ण संवैधानिक मुद्दा अंतर्वलित होने के कारण, उच्चतम न्यायालय ने यह मामला संविधान पीठ को निर्दि-ट किया । उक्त न्यायपीठ ने मीडिया घरानों के मूल अधिकारों का उल्लंघन करने वाले आक्षेपित मार्गदर्शक सिद्धांतों की संवैधानिक विधिमान्यता के बारे में गंभीर संदेह

---

[325] àÉåànÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 717 {É®.

[326] b¤ãªÉÚ.{ÉÉÒ. ºÉÆ. 1998 BÉEÉ 80.

[327] |ÉEÉìx]ãÉÉ<xÉ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, b¤ãªÉÚ.{ÉÉÒ. ºÉÆ. 1998 BÉEÉ 449.

[328] AºÉ. AxÉ. ÉÊiÉ´ÉÉ®ÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, b¤ãªÉÚ.{ÉÉÒ. ºÉÆ. 1998 BÉEÉ 355.

[329] b¤ãªÉÚ.{ÉÉÒ. ºÉÆ. 1999 BÉEÉ 407.

[330] ºÉÖBÉÖEàÉÉ® àÉÖ®ãÉÉÒvÉ®xÉ ¤ÉxÉÉàÉ ´ÉÉÒ. ´ÉåBÉE]ä¶ÉxÉ, {ÉÉäãÉ +ÉÉè® +ÉÉ{ÉÉÒÉÊxÉªÉxÉ, 16(20) |ÉEÉx]ãÉÉ<xÉ (25 ÉÊºÉiÉÆ¤É® - 8 +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 1999), {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 718 {É®.

व्यक्त किया । उच्चतम न्यायालय ने भी आश्चर्य किया कि किसी कानूनी अनुशास्ति के अभाव में ई.सी. द्वारा कैसे ऐसा मार्गदर्शक सिद्धांत प्रवृत्त किया जा सकता है ।[331] परिणामतः, उच्चतम न्यायालय के दृ-टिकोण ने 14 सितंबर, 1999 को ई.सी. को अपना मार्गदर्शक सिद्धांत वापस लेने के लिए उद्यत किया ।[332] ऐसे प्रत्याहरण का यह अभिप्राय है कि सितंबर-अक्तूबर, 1999 में हुए लोक सभा के आम चुनावों और कतिपय विधानसभा के निर्वाचनों के दौरान रायशुमारी या एक्जिट पोल या इन मतदानों के परिणामों के प्रचार पर कोई निर्बंधन नहीं था ।

(त्ध्) 2004 में महत्वपूर्ण प्रगति

8.4.1 रायशुमारी के परिणामों के प्रकाशन और प्रचार पर मार्गदर्शक सिद्धांतों की बावत शूनापन 2004 तक बना रहा । उस व-र्ा लोकसभा के आम चुनावों के पूर्व आम सहमति द्वारा विनिश्चय पर पहुंचने के लिए ई.सी. ने 6 अप्रैल, 2004 को रायशुमारी और एक्जिट पोल के मुद्दे पर विचार-विमर्श करने के लिए सभी राजनैतिक दलों की एक बैठक बुलाई । अधिकांश राजनैतिक दलों का यह मत था कि रायशुमारी करना और उनके परिणामों के प्रकाशन की अनुज्ञा निर्वाचन कराने की कानूनी अधिसूचना जारी करने की तारीख से मतदान पूरा होने तक नहीं दी जानी चाहिए । सर्वदलीय बैठक में यह सुझाव उभर कर आया कि बहु-चरणीय निर्वाचन में, जहां मतदान भिन्न-भिन्न तारीखों को होते हैं, निर्वाचन के प्रथम चरण की अधिसूचना की तारीख से अंतिम चरण के मतदान के पूरा होने तक संपूर्ण अवधि के लिए रायशुमारी कराने और परिणाम प्रकाशित कराने का ऐसा प्रति-ोध होना चाहिए ।[333] एक्जिट पोल के लिए भी इसी प्रकार मत व्यक्त किया गया और सभी दलों का यह मत था कि बहु-चरणीय निर्वाचन में, अंतिम चरण के मतदान के पूरा होने तक एक्जिट पोल के परिणामों के प्रकाशन की अनुज्ञा नहीं दी जानी चाहिए । इसके पश्चात् ई.सी. ने विधि और न्याय मंत्रालय को यह सिफारिश की कि पूर्वोक्त अवधि के दौरान एक्जिट पोल और रायशुमारी के परिणामों के प्रकाशन और प्रचार का प्रति-ोध करते हुए लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (आर.पी. अधिनियम, 1951) में विनिर्दि-ट उपबंध लाया जाए ।

8.4.2 ई.सी. से पूर्वोक्त सिफारिश प्राप्त होने पर, विधि और न्याय मंत्रालय ने इस बावत तत्कालीन भारत के महान्यायवादी श्री सोली सोरावजी की राय मांगी । श्री

---

[331] àÉåànÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 718 {É®.

[332] .£ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ {ÉEÉ® {ÉÉÎ¤ãÉBÉE AÆb ÉÊbººÉäÉÊàÉxÉÉ¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE ®ÉÊVÉã]ÂºÉ +ÉÉ{ÉE +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ/AÉÎMVÉ] {ÉÉäãºÉ -ÉÊ´ÉlÉbÅÉãÉ näªÉ®+ÉÉ{ÉE, +ÉÉnä¶É ºÉÆ. <Ç.ºÉÉÒ./AàÉ.ºÉÉÒ./+ÉÉä{ÉÉÒ-<Ç{ÉÉÒ/99 14 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 1999 <http:// eci.nic.in/archive/press/current/PN140999ORDER.htm>.

[333] <ÇºÉÉÒ+ÉÉ<Ç 2004 ºÉÖvÉÉ®Éå, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203.

सोराबजी का मत था कि रायशुमारी और एक्जिट पोल के प्रकाशन का प्रति-ोध करना संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) का भंग गठित करेगा, श्री सोराबजी ने यह मत व्यक्त किया कि प्रति-ोध विनिर्दि-टतः आम जनता के जानने के अधिकार का अतिक्रमण करेगा जिसे उच्चतम न्यायालय द्वारा वाक् स्वातंत्र्य का भाग होना अभिनिर्धारित किया गया है ।[334] उन्होंने सुझाव दिया कि यह उपबंधित करने के लिए कतिपय मार्गदर्शक सिद्धांत अधिकथित किया जा सकता है कि मतदान सर्वेक्षणों के परिणामों का प्रचार करते समय, संबद्ध अभिकरण को निम्नलिखित जैसी पर्याप्त जानकारी आम जनता को देनी चाहिए :

(क) ऐसे राजनैतिक दल या संगठन जिसने सर्वेक्षण कराया है का नाम ;

(ख) सर्वेक्षण करने वाले संगठन की पहचान और अपनाया गया तरीका ;

(ग) लिए गए नमूने और गलती का मार्जिन ।

8.4.3 सबसे महत्वपूर्ण बात, जो श्री सोराबजी ने इंगित किया कि संविधान के अनुच्छेद 324 के अधीन अपनी परिपूर्ण शक्तियों का प्रयोग करते हुए, ई.सी. मीडिया से मार्गदर्शक का पालन करने की अपेक्षा करते हुए निदेश जारी कर सकता है । श्री सोराबजी की राय से निकलने वाली एक महत्वपूर्ण बात यह थी कि उसने रायशुमारी के प्रकाशन और प्रचार पर एकदम रोक नहीं बल्कि इस बावत ई.सी. द्वारा जारी मार्गदर्शक सिद्धांतों के माध्यम से विनियमन को अनुध्यात किया ।

(ध) आर.पी.ए., 1951 का संशोधन - धारा 126क और 126ख का अंतःस्थापन

8.5.1 महान्यायवादी की राय पर सम्यक् विचार करते हुए, ई.सी. ने यह इंगित किया कि रायशुमारी के प्रकाशन और प्रचार को विनियमित करने के लिए 1998 में उसके द्वारा जारी मार्गदर्शक सिद्धांत को उच्चतम न्यायालय की इस मताभिव्यक्ति के पश्चात् वापस ले लिया गया था कि ई.सी.आई. मीडिया के विरुद्ध विधितः उन्हें प्रवृत्त नहीं करा सकता । परिणामतः, ई.सी.आई. ने अपने 2004 के प्रस्तावित सुधार रिपोर्ट में अपने मत को दोहराया कि रायशुमारी और एक्जिट पोल के परिणामों के प्रकाशन पर कुछ कानूनी निर्बंधन होना चाहिए ।[335]

8.5.2 ई.सी.आई. के इस सिफारिश को व-र्ा 2009 में संसद् द्वारा भागतः स्वीकार किया गया जब धारा 126क आर.पी.ए. में अंतःस्थापित की गई ।[336] उक्त उपबंध एक्जिट पोल और उनके परिणामों के प्रचार के संचालन पर कतिपय निर्बंधन लगाता है ।

---

[334] <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ,(1981) ºÉ{ãÉÉÒ AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 87.

[335] <ÇºÉÉÒ+ÉÉ<Ç 2004 ºÉÖvÉÉ®Éå, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203.

[336] ãÉÉäBÉE (ºÉÆ¶ÉÉävÉxÉ) +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2009 BÉEÉ |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉi´É .

आर.पी.ए. की धारा 126क के अधीन, एक्जिट पोल के संचालन और प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया के माध्यम से प्रकाशन या प्रचार या किसी भी प्रकार से किसी अन्य रीति से प्रसार तथा किसी एक्जिट पोल के परिणाम को ऐसी अवधि के दौरान प्रति-िद्ध किया गया जो ई.सी. इस बावत सामान्य आदेश द्वारा अधिसूचित करे । यह उल्लेखनीय है कि धारा 126क के अधीन एक्जिट पोल के प्रकाशन पर प्रति-ेध प्रिंट और इलेक्ट्रानिक मीडिया दोनों तक विस्तारित है ।

8.5.3 धारा 126क के उल्लंघन को धारा 126क(3)के अधीन ऐसी अवधि के कारावास से जो दो व-र्ा तक का हो सकेगी या जुर्माना या दोनों से दंडनीय बनाया गया है । इसके अतिरिक्त, धारा 126ख को भी ऐसी कंपनियां जो धारा 126क के अधीन कोई अपराध करती है, को दंडित करने के लिए आर.पी. अधिनियम, 1951 में अंतःस्थापित किया गया है । यदि उक्त अपराध किसी कंपनी द्वारा किया जाता है तो ऐसा प्रत्येक व्यक्ति जो अपराध किए जाने के समय कंपनी के कारबार के संचालन के लिए भारसाधक था और उत्तरदायी था और कंपनी भी अपराध का दो-ी समझी जाएगी। तथापि, रायशुमारी को धारा 126क और 126ख की परिधि से बाहर रखा गया है ।

(ध्) रायशुमारी और स्व-विनियामक मानक

8.6.1 यद्यपि रायशुमारी के विनियमन के कानूनी मानक की कमी है, फिर भी, मीडिया के लिए पी.सी.आई. और न्यूज ब्राडकास्टिंग स्टैंडर्ड अथारिटी (एन.बी.एस.ए.) द्वारा अधिकथित स्व-विनियामक मानकों का सम्यक् पालन करना चाहिए ।

8.6.2 पी.सी.आई. ने ''मतदानपूर्वङ्ग और ''एक्जिट पोलङ्ग सर्वेक्षण के अपने मार्गदर्शक सिद्धांतों में यह अधिदेश दिया है कि बहु-चरणीय निर्वाचन में मतदान के प्रथम चरण के पहले 48 घंटे में रायशुमारी नहीं की जा सकती । इसके अतिरिक्त, तरीका, नमूना आकार, त्रुटि का मार्जिन और रायशुमारी करने वाले संगठन की पृ-ठभूमि के ब्यौरों का उल्लेख वहां करना होगा जहां ऐसी रायशुमारी का प्रकाशन किया जा रहा है।

8.6.3 एन.वी.एस.ए. ने भी ''निर्वाचन प्रसारण के लिए मार्गदर्शक सिद्धांतङ्ग जारी किए हैं जो विनिर्दि-टतः यह उल्लेख करता है कि :

> ''दर्शकों को यह प्रकट करते हुए रायशुमारी के रिपोर्ट करने में ठीक-ठीक और नि-पक्षतः विशे-ा सावधानी बरतनी चाहिए कि रायशुमारी किसके द्वारा कराई गई और इसके प्रसारण के संचालन के लिए किसने संदाय किया । यदि कोई समाचार प्रसारक रायशुमारी या अन्य निर्वाचन प्रक्षेपण का प्रसारण करता है तो उसे संदर्भ तथा व्याप्ति और ऐसी रायशुमारी की सीमाओं को भी स्प-ट करना चाहिए । रायशुमारी के प्रसारण के साथ रायशुमारी के महत्व को समझने के लिए प्रयुक्त तरीके, नमूना आकार, गलती

की मार्जिन, क्षेत्र कार्य तारीखें तथा प्रयुक्त आंकड़े जैसी जानकारी दर्शकों की सहायता के लिए दी जानी चाहिए । प्रसारकों को यह भी प्रकट करना चाहिए कि कैसे मत शेयर सीट शेयर में परिवर्तित किए जाते हैं ।ङ[337]

(ध्त्त) रायशुमारी पर वर्तमान विधि और स्वर्गीय श्री गुलाम ई. वाहनवती के विचार

8.7.1 इस समय, रायशुमारी आर.पी. अधिनियम, 1951 की धारा 126(1)(ख) के अधीन उस निर्वाचन क्षेत्र में निर्वाचन के 48 घंटे पूर्व इलेक्ट्रानिक मीडिया में प्रकाशित किए जाने से वर्जित है ।

"धारा 126(1)(ख)- कोई व्यक्ति उस मतदान क्षेत्र में किसी निर्वाचन की समाप्ति से 48 घंटे की अवधि के दौरान किसी निर्वाचन क्षेत्र में सिनेमैटोग्राफ, टेलीविजन या अन्य समान साधित्र के माध्यम से किसी निर्वाचन वि-ाय को आम जनता में प्रदर्शित नहीं करेगा ।[338]

8.7.2 धारा 126(1)(ख) का उल्लंघन 126(2) के अधीन ऐसी अवधि के कारावास जो दो व-र्ा तक की हो सकेगी या जुर्माना या दोनों से दंडनीय है ।

8.7.3 ई.सी.आई. ने रायशुमारी के प्रकाशन पर और निर्बंधन के लिए दृढ़तापूर्वक तर्क किया । ऐसा निर्बंधन आवश्यक है क्योंकि धारा 126(1)(ख) केवल इलेक्ट्रानिक मीडिया को लागू होती है । निश्चय ही इसका यह अर्थ है कि तब असामान्य स्थिति पैदा हो जाती है जहां प्रिंट मीडिया में रायशुमारी के नि-क-र्ों का प्रकाशन अनियमित बना हुआ है ।

8.7.4 इस उपबंध के उपांतरित पाठ की संवैधानिकता की पुि-ट 13 जून, 2013 को स्वर्गीय श्री गुलाम ई. वाहनवती, भारत के भूतपूर्व महान्यायवादी की राय से होती है। अपनी राय में, श्री वाहनवती ने यह मत व्यक्त किया कि चूंकि रायशुमारी और एक्जिट पोल के बीच विभेद करने का कोई वास्तविक आधार नहीं है इसलिए आर.पी. अधिनियम की धारा 126क के अधीन एक्जिट पोल पर निर्बंधन के समतुल्य रायशुमारी को भी संपूर्ण निर्वाचन चरण के लिए प्रकाशित करने से प्रति-िद्ध किया जाना चाहिए ।[339] यह राय व-र्ा 2004 में श्री सोराब जी द्वारा व्यक्त मत के प्रतिकूल था । परिणामतः, विधि और न्याय

---

[337] xªÉÚVÉ ¥ÉÉbBÉEÉÉÉÏº]MÉ º]ébÂºÉÇ +ÉIÉÉìÉÊ®]ÉÒ MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ {ÉEÉ® <ãÉäBÉD¶ÉxÉ ¥ÉÉäbBÉEÉº]ÂºÉ, 24 xÉ´ÉÆ¤É®, 2011, <http://eci.nic.in/eci_main1/current/NBSA_07032014.pdf>.

[338] <ºÉ vÉÉ®É BÉEä |ÉªÉÉäVÉxÉ BÉEä ÉÊãÉA 'ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊ´É-ÉªÉ' BÉEÉä vÉÉ®É 126(3) BÉEä +ÉvÉÉÒxÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉEä {ÉÉÊ®hÉÉàÉ BÉEÉä +ÉºÉ® {ÉcÖÆSÉÉxÉä ªÉÉ |É£ÉÉÉÊ´ÉiÉ BÉE®xÉä BÉEä +ÉÉ¶ÉÉÊªÉiÉ ªÉÉ ÉÊ´ÉàÉÉÌ¶ÉiÉ ÉÊBÉEºÉÉÒ ÉÊ´É-ÉªÉ BÉEä °ô{É àÉå {ÉÉÊ®£ÉÉÉÊ-ÉiÉ ÉÊBÉEªÉÉ MÉªÉÉ cè *

[339] BÉEÆºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É® +ÉÉxÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ ãÉÉì, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 318.

मंत्रालय ने मामला ई.सी. द्वारा विनिश्चित किए जाने के लिए निर्दि-ट किया ।

8.7.5 सितंबर, 2013 में, ई.सी.आई. ने रायशुमारी पर रोक लगाने के मुद्दे पर मान्यताप्राप्त राजनैतिक दलों से नए सिरे से परामर्श किया जिसके अनुसरण में इन दलों के विचार मांगे गए ।[340] विभिन्न राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत किए गए विचारों में से प्रभावपूर्ण विचार यह था कि अधिसूचना की तारीख से आरंभ होकर और निर्वाचनों के पूरा होने की अवधि के दौरान रायशुमारी का प्रकाशन या प्रचार नहीं होना चाहिए ।[341] यद्यपि इस दिशा में ई.सी. का प्रयास प्रशंसनीय है फिर भी यह उस चिंता को दूर नहीं करता कि कैसे रायशुमारी के ऐसे विनियमन को लागू किया जाए ।

ख. वर्तमान विनियमों के मुद्दे

(त) निर्वाचक प्रक्रिया की विशुद्धता पर प्रभाव

8.8 निर्वाचक प्रक्रिया की विशुद्धता पर रायशुमारी के प्रभाव से संबंधित विधिसम्मत आशंका इसके विनियमन को न्यायोचित ठहराती है । रायशुमारी की विशुद्धता इन चिन्ताओं में से एक है । ऐसे अनेक दृ-टांत हैं जहां ऐसी रायशुमारी द्वारा पूर्वानुमानित निर्वाचन परिणाम काफी मार्जिन से गलत साबित हुए । उदाहरणार्थ, व-र्ा 2004 के आम चुनाव के दौरान निर्वाचन सर्वेक्षणों पर आधारित अधिकांश रायशुमारी अभिकरणों के रायशुमारी पूर्वानुमान पूर्णतया सूखी घास की तरह तितर-बितर हो गए ।[342] व-र्ा 2004 में, मीडिया घरानों द्वारा किए गए लगभग सभी रायशुमारी में यह भवि-यवाणी की गई थी कि नेशनल डेमोक्रेटिक एलायन्स (एन.डी.ए.) केंद्र में सत्ता बनाए रखने में सफल होगा जो अंततः नहीं हुआ । इसने कुछ युक्तियों में रायशुमारी के पक्षपातपूर्ण होना या गलत होने के बारे में प्रश्न पैदा करता है । रायशुमारी की कतिपय विनिर्दि-ट समस्याओं से संबंधित प्रश्न हमेशा विद्यमान रहते हैं, उनमें से कुछ इस प्रकार हैं :

(त्त) रायशुमारी की मतदाताओं को प्रभावित करने की संभावना

8.9.1 रायशुमारी के विनियमन का मुख्य औचित्य निर्वाचक प्रक्रिया की शुचिता और गरिमा को बनाए रखना है । इस बिंदु पर चिंताएं इन आधारों पर उद्भूत होती हैं कि रायशुमारी निर्वाचन वातावरण को प्रभावित करने और निर्वाचक नि-क-र्ा को विरुपित करने की समर्थता रखते हैं ।

---

[340] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ +ÉÉè® ÉÊ´ÉvÉÉxÉ ºÉ£ÉÉ+ÉÉäÆ BÉEä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå BÉEä nÉè®ÉxÉ ÉÊBÉEA MÉA ®ÉªÉ¶ÉÖàÉÉ®ÉÒ BÉEä |ÉBÉEÉ¶ÉxÉ +ÉÉè® |ÉSÉÉ® BÉEä ÉÊxÉ¤ÉÈvÉxÉ BÉEÉ |ÉºiÉÉ´É, ºÉÆ. 3/1/2012/AºÉ.bÉÒ.+ÉÉ®.-ÉÊVÉãn IV, 12 xÉ´É¤ÉÆ®, 2013.

[341] ´ÉcÉÒ

[342] |É´ÉÉÒxÉ ®ÉªÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 319.

8.9.2 निर्वाचक वातावरण पर यह प्रभाव यह मानते हुए कि रायशुमारी ठीक तरह से की गई है, दो रुपों में हो सकता है ।[343] दोनों इस सोच पर प्रकथित हैं कि सामाजिक अनुसंधान का प्रचार मूल स्थिति को बदल देगा जिससे कि परिणाम की ठीक- ठीक भवि-यवाणी करना असंभव है । पहला, इस बात की संभावना है कि इसका सामूहिक या सांसर्गिक प्रभाव व्याप्त हो । यह ऐसे मामले को निर्दि-ट करता है जहां किसी अभ्यर्थी के विजयी होने की भवि-यवाणी की जानकारी का परिणामस्वरूप मत उसके पक्ष में और अन्य अभ्यर्थी से दूर जा सकते हैं । दूसरा, इसका विपरीत प्रभाव होता है । यह मतदाताओं के न जीतने वाले अभ्यर्थियों के पक्ष में जाने को निर्दि-ट करता है जिससे कि पूर्वानुमान या सफलता का वास्तविक परिणाम क्षीण होता है ।

8.9.3 सुस्प-टतः ऐसी मात्रा प्रदर्शित करने का कोई स्प-ट अनुभवाश्रित साक्ष्य नहीं है कि किस हद तक भारतीय मतदाताओं के बीच प्रभावित करने की भूमिका अदा करती है या यह साबित करने के लिए भी कि क्या ऐसा प्रभाव पड़ता भी है या नहीं । (यूनाइटेड स्टेट[344], कनाडा[345],जर्मनी[346] और यूनाइटेड किंगडम[347] जैसी) अधिकरिताओं में भी जहां अध्ययन किए गए हैं वहां भी कोई प्राधिकृत जानकारी नहीं है कि रायशुमारी का मतदाताओं के बर्ताव पर कितना प्रभाव पड़ता है ।

8.9.4 दूसरी ओर रायशुमारी के विरुद्ध यह तर्क है कि रायशुमारी से प्राप्त जानकारी

---

[343] c¤Éæ]Ç A ºÉÉ<àÉxÉ, ¤ÉÆn´ÉäMÉxÉ AÆb =Æbä®bÉìMÉ <{ÉEäBÉD]ÂºÉ AÆb n {ÉÉäÉÎººÉÉÊ¤ÉÉÊãÉ]ÉÒ +ÉÉ{ÉE <ãÉäBÉD¶ÉxÉ |ÉäÉÊbBÉD¶ÉxºÉ, 18(3)n {ÉÉÎ¤ãÉBÉE +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ BÉD´ÉÉ]ãÉÉÔ 245 (+ÉÉì]àÉ, 1954)

[344] ÉÊ®SÉbÇ c¶ÉæãÉ AÆb ÉÊ´ÉÉÎããÉAxÉ VÉÉäcxºiÉÉä, n <àÉäMÉçºÉ +ÉÉ{ÉE ¤ÉÆn´ÉäMÉÉäxÉ <{ÉEäBÉD]ÂºÉ, n lªÉÉä®ÉÒ, 28 n ºÉÉäÉÊ¶ÉªÉÉäãÉÉäÉÊVÉBÉE BÉD´ÉÉ]Ç®ãÉÉÒ, 493, (1987) xÉÉËlÉMÉ nè] AÉÊ´ÉbåºÉ BÉEÆºÉÉÍxÉMÉ n AÉÎBÉDVÉº]åºÉ +ÉÉ{ÉE n ¤ÉÆn´ÉäMÉÉäxÉ <{ÉEäBÉD] <xÉ ªÉÚ.AºÉ {ÉÉäãºÉ cèVÉ ¤ÉÉÒxÉ ÉÊàÉBÉDºb. näÉÊJÉA *

[345] bÖ {ÉÉäãºÉ <x{ÉDãÉÖAÆºÉ n ´ÉÉä] ? <xÉ BÉEè{SÉÉË®MÉ BÉEé{ÉäxÉ <{ÉEäBÉD]Â 263-279 (cäxÉ®ÉÒ <Ç. ¥ÉèbÉÒ AÆb ÉÊ®SÉbÇ VÉÉäcxºiÉÉä AbÂºÉ), {ÉEÉ<ÆÉÉËbMÉ nè] {ÉÉäãºÉ bÉÒb <x{ÉDãÉÖAÆºÉ n ´ÉÉä] xÉ n 1988 <ãÉäBÉD¶ÉxÉ <xÉ BÉExÉÉbÉ näÉÊJÉA *

[346] âóÉÊbMÉ® ºBÉEàÉÉÒ]-¤ÉäBÉE, àÉÉºÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ, n <ãÉäBÉD¶ÉxÉ, AÆb n ¤ÉÆn´ÉäMÉÉäxÉ. A º]bÉÒ +ÉÉì{ÉE BÉEàªÉÖÉÊxÉBÉEä¶ÉxÉ <{ÉEäBÉD]Â +ÉÉxÉ ´ÉÉä] SÉÉä<ºÉ <xÉ VÉàÉxÉÉÔ, 8(3)+ÉÉ<ÇAxÉ]ÉÒ VÉä. {ÉÉÎ¤ãÉBÉE +ÉÉä{ÉxÉ ®äºÉ, 266 (1996), {ÉEÉ<ÆÉÉËbMÉ nè] +ÉÉä{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ <xÉ VÉàÉxÉÉÔ bÚ xÉÉì] A{Éä+É®]Ú ÉÊàÉºãÉÉÒb ´ÉÉä])

[347] BÉEèlÉ®ÉÒxÉ àÉÉ¶ÉÇ, ¤ÉéBÉE +ÉÉäxÉ n ¤ÉÆn´ÉäMÉÉäxÉ : n <{ÉEäBÉD] +ÉÉ{ÉE +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ +ÉÉäxÉ {ÉÉÎ¤ãÉBÉE +ÉÉä{ÉÉÊxÉªÉxÉ, 15(1) ÉÊ¥ÉÉÊ]¶É VÉxÉÇãÉ +ÉÉ{ÉE {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ºÉÉ<ÆºÉ 51(1985).

मतदाताओं को भ्रमित करती है या जैसाकि ई.सी. द्वारा कहा गया है । यह मतदाताओं के मस्ति-क में हानिकर अनधिकार प्रवेश होगा ।[348] यह भी विश्वासयोग्य है कि रायशुमारी की सूचना मतदाताओं के विकल्प की अवधारणाओं को प्रभावित कर सकती हैं कि विभिन्न दल जीत सकते हैं और परिणामतः, निर्वाचन के परिणाम के बारे में मतदाताओं की प्रत्याशाओं को प्रभावित कर, रायशुमारी मत को प्रभावित कर सकती है ।[349] तथापि, राजनैतिक वैज्ञानिकों के कतिपय अध्ययनों से यह पता चलता है कि सामान्यतः रायशुमारी में अग्रता रखने वाला निर्वाचक अभ्यर्थी अनिश्चित मतदाताओं में से 4%-5% से अधिक अग्रता नहीं अर्जित करता ।[350] वस्तुतः, मतदान के एकदम सन्निकट दिन को प्रकाशित रायशुमारी काफी हद तक आम राय को प्रभावित नहीं करती क्योंकि तब तक मतदाताओं की केवल थोड़ी प्रतिशतता ही अनिश्चित बनी रहती है ।[351] तथापि, यह नहीं कहा जा सकता है कि रायशुमारी कतई मतदाताओं को प्रभावित नहीं करती, केवल यह कि प्रभावित थोड़े मतदाता ही वस्तुतः अनिश्चित रह जाते हैं ।

(त्त्त) रायशुमारी अभिकरणों की स्वतंत्रता

8.10 कतिपय राजनैतिक दलों के पक्ष में छलयोजित हो जाने या नमूना आकार चुनने में पक्षपात के माध्यम से रायशुमारी की संभाव्यता द्वारा अभिकरणों/संगठनों की स्वतंत्रता संकट में है । उदाहरणार्थ, फरवरी, 2014 में, रायशुमारी के विरुद्ध तब आशंकाएं पैदा हुईं जब हिंदी समाचार चैनल द्वारा किए गए स्टिंग आपरेशन ने यह दावा किया कि कई रायशुमारी अभिकरण कतिपय विनिर्दि-ट दलों के पक्ष में कतिपय प्रतिशतता द्वारा गलती के अपने मार्जिन को बढ़ाकर अपनी रायशुमारी परिणामों को छलयोजित करने के इच्छुक थे ।[352] ऐसी छलयोजनाओं का नागरिकों के मतदान पैटर्न पर

---

348 £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ {ÉEÉ® {ÉÉÎ¤ãÉBÉEä¶ÉxÉ AÆb ÉÊbººÉäÉÊàÉxÉä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE ÉÊ®VÉã]Â +ÉÉ{ÉE +ÉÉä{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ/AÉÎMVÉ] {ÉÉäãºÉ, +ÉÉnä¶É ºÉÆ. <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç./AàÉ.ºÉÉÒ.AºÉ./98/01, 20 VÉxÉ´É®ÉÒ, 1998. <http://eci.nic.in/archive/ instruction/recent/media/pnxitpoll_FINAL.html>.

349 +ÉÉÆpä ¤ãÉèºÉ, AÉÊVÉVÉÉ¤ÉälÉ ÉÊMÉbåÉÊMÉãÉ AÆb xÉÉÒãÉ xÉäÉÊ´ÉkÉä, bÚ {ÉÉäãºÉ <x{ÉDãÉÖAÆºÉ n ´ÉÉä] ? BÉEè{SÉÉË®MÉ BÉEé{ÉäxÉ <{ÉEäBÉD]ÂºÉ, 263 {É®. <https://www.press.umich.edu/pdf/0472099213-ch11.pdf>.

350 º]ä{ÉEäxÉ +ÉxÉºÉÉäãÉ¤Éäc®ä AÆb ¶ÉÉÆiÉÉä <ªÉåMÉ®, Þ+ÉÉ{ÉE cÉìºÉÇ¶ÉÚVÉ AÆb cÉìºÉÇ ®äºÉäºÉ : ABÉDºÉ{ÉäÉÊ®àÉå]ãÉ º]bÉÒVÉ +ÉÉì{ÉE n <à{ÉèBÉD] +ÉÉì{ÉE {ÉÉäãÉ ÉÊ®VÉã]ÂºÉ +ÉÉxÉ <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ ÉÊ¤ÉcäÉÊ´É+É® 11(4) {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ BÉEàªÉÖÉÊxÉBÉEä¶ÉxÉ 413, 417 (1994).

351 ´ÉcÉÒ

352 <Ç]ÉÒ ¤ªÉÚ®Éä, ÞÉÏº]MÉ +ÉÉì{É®ä¶ÉxÉ ®ä´Éä+ÉãºÉ àÉèÉÊºÉ´É àÉèxÉÉÒ{ÉÖãÉä¶ÉxÉ ¤ÉÉ< {ÉÉäãÉ AVÉåºÉÉÒVÉ, n <BÉExÉÉäÉÊàÉBÉE

प्रभाव के न होते हुए भी, यह ऐसी रायशुमारी के नि-क-र्ों पर लोगों के विश्वास को झकझोर देता है । सबसे अधिक महत्वपूर्ण यह है कि हमारी जैसी अधिकतम मत पाने वाला विजयी प्रणाली के लिए, यह निर्वाचन परिणामों में आमूल-चूल परिवर्तन ला सकता है, अतः रायशुमारी के विनियमन की तत्काल आवश्यकता है ।

(त्ध) नि-क-र्ों में सख्तपन का मुद्दा

8.11.1 सांख्यिकीय दृ-टि से, रायशुमारी को प्रायः किसी दल द्वारा जीते जाने वाली नियत संख्या की ओर इंगित करते हुए संकेत अनुमान के रूप में प्रस्तुत किया जाता है ।[353] तथापि, ये रायशुमारी वास्तविकतः त्रुटि की निश्चित मात्रा के अनुमान भी दर्शाती है ।[354] तत्वतः, वे प्रत्येक राजनैतिक दल के लिए सीटों के रेंज सहित अंतराल अनुमान द्योतित करते हैं न कि सीटों की हू-ब-हू से मतदाताओं को भिज्ञ नहीं कराया जाता है । रायशुमारी के नि-क-र्ों में गलती के मार्जिन के तथ्य की जानकारी दिलाना मतदाताओं को और जागरुक बनाएगा । यद्यपि भारत में रायशुमारी के नि-क-र्ों को व्यापकतः भ्रामक माना जाता है, चुनाव विश्ले-ाक यह विश्वास करते हैं कि अधिकतम नमूना आकार चयन, नमूना डिजाइन और नमूने की प्रतिनिधिकता जैसे निर्णायक घटक कुछ हद तक सटीकपन सुनिश्चित कर सकते हैं ।[355]

8.11.2 यह तर्क किया गया कि छलयोजना के कुछ दृ-टांत, चाहे जिस रीति में विद्यमान हो, एकदम रोक का कारण नहीं बनाते । इसके बजाए, वे ऐसी रीति में रायशुमारी के बेहतर विनियमन की मांग करते हैं जिसकी सिफारिश भाग 6 में की जाएगी । जैसाकि पहले भी उल्लेख किया गया है, रायशुमारी के परिणामों के प्रकाशन और प्रचार पर बिल्कुल प्रति-ोध संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन अधिकार के अतिलंघन के बराबर होगा । ऐसी रीति का विश्ले-ाण जिसमें अन्य अधिकारिताओं में रायशुमारी को कानूनी रूप से विनियमित किया गया है, कुछ अंतर्दृ-टि प्रदान कर सकता है कि कैसे भारत में इसे विनियमित करने के लिए आर.पी. अधिनियम, 1951 में उपयुक्त संशोधन किया जाए ।

ग. अन्य देशों में विनियमन

8.12 ई. सी. आई. का 1998 का मार्गदर्शक सिद्धांत यह उल्लेख करते हुए कई

]É<àºÉ, 26 {ÉE®´É®ÉÒ, 2014 <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-02-26/news/ 47705569 _1_ opinion- poll-public-opinion-sting-operation>.

[353] ÉÊ¤É¤ÉäBÉE nä¤É®ÉìªÉ, Þ¤ÉèÉËxÉMÉ +ÉÉä{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉÞ, <BÉExÉÉäÉÊàÉBÉE]É<àºÉ, 6 xÉ´ÉÆ¤É®, 2013 <http://blogs.economictimes.indiatimes.com/policypuzzles/stupidity-of-banning-opinionpolls/>.

[354] ´ÉcÉÒ

[355] |É´ÉÉÒhÉ ®ÉªÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 319.

अधिकारिताओं में स्थिति को निर्दि-ट करता है कि अनेक ''विकसित लोकतांत्रिक देशोंङ्ग ने रायशुमारी के संचालन पर निर्बंधन लगाए हैं ।[356] विशे-ाकर मार्गदर्शक सिद्धांत में यह उल्लेख है कि कनाडा, फ्रांस, इटली, पोलैंड, टर्की, अर्जेन्टाइना, ब्राजील और कोलम्बिया ने कतिपय निर्बंधन अधिरोपित किए हैं ।[357] कुछ अधिकारिताओं ने रायशुमारी या एक्जिट पोल के प्रकाशन पर कतिपय निर्बंधन अधिरोपित नहीं किया है । इन राज्यों में संयुक्त राज्य अमेरिका और आस्ट्रेलिया सम्मिलित है ।

8.13 तथापि, कई अधिकारिताएं रायशुमारी को विनियमित करती हैं । कनाडा, फ्रांस और इटली सहित कई लोकतांत्रिक देशों में मतदान आरंभ होने के पूर्व शीतलन अवधि सुनिश्चित करने की पद्धति एक वैशि-ट्य रहा है ।[358] जहां ऐसे उपबंधों को न्यायालयों द्वारा अभिखंडित किया गया वहां महत्वपूर्ण विचार उपाय की आनुपातिकता और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता इसकी अनुकूलता से संबंधित था । कुछ अधिकारिताओं की स्थिति की चर्चा नीचे की जा रही है जो भारत में रायशुमारी के संचालन के विनियमन के लिए कुछ मार्गदर्शन करा सकती है :

(त) यूनाइटेड किंगडम

8.14.1 यूनाइटेड किंगडम सफल स्व-विनियमन विहित करते हुए महत्वपूर्ण अवसंरचना प्रस्तुत करता है । इस समय निर्वाचन पूर्व सर्वेक्षण के प्रकाशन का कोई कानूनी निर्बंधन नहीं है, यद्यपि मतदान समाप्त होने के पूर्व किए गए एक्जिट पोल का प्रकाशन लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 2000 द्वारा प्रति-िद्ध है । अधिनियम ऐसे एक्जिट पोल के प्रकाशन के लिए जुर्माना या छह मास से अनधिक का कारावास अनुध्यात करता है ।[359] ब्रिटिश मीडिया स्वविनियमन और नि-पक्षता के लिए वचनबद्ध है । उदाहरणार्थ, ब्रिटिश ब्राडकास्टिंग कारपोरेशन (बी.बी.सी.) के पास रायशुमारी को रिपोर्ट करने का आंतरिक मार्गदर्शक सिद्धांत है जो प्रतिवेदितः कई व-ों से प्रभावी है ।[360]

- निर्वाचन-पूर्व मतदान के परिणामों वाला कोई कार्यक्रम या बुलेटिन न चलाना

---

356 {Éè®ÉOÉÉ{ÉE 6.

357 ´ÉcÉÒ

358 +ÉxÉÖSUän 19, MãÉÉä¤ÉãÉ BÉEé{ÉäxÉ {ÉEÉì® |ÉEÉÒ ABÉDºÉ|Éä¶ÉxÉ, BÉEà{Éä®äÉÊ]´É º]bÉÒ +ÉÉ{ÉE ãÉÉì AÆb ®äMÉÖãÉä¶ÉxÉ ®äº]ÅÉÒÉÏBÉD]MÉ n {ÉÉÎ¤ãÉBÉEä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ, <http://www.article19.org/data/files/ pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf>.

359 ÉÊ®|ÉVÉå]ä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE {ÉÉÒ{ÉãÉ ABÉD], 2000 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/ 2000/2/pdfs/ukpga_20000002_en.pdf>.

360 ¤ÉÉÒ¤ÉÉÒºÉÉÒ bÅÉ{ÉD] <ãÉäBÉE¶ÉxÉ MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ {ÉEÉ® àÉ<Ç, 2013 <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/ page/draftelectionguidelines-2013-01-24/#6.Polls%20and%20other%20tests%20of%20opinion>.

;

- मुख्यशी-र्ा में निर्वाचन सर्वेक्षण के परिणामों को शामिल न करना ;
- प्रकाशन या ऐसे संगठन जिसने इसे संचालित किया है, द्वारा रायशुमारी के परिणाम पर दिए गए निर्वचन पर भरोसा न देना ;
- हमेशा गलती के प्रत्याशित मार्जिन को प्रतिवेदित करना और जहां दो प्रमुख विरोधियों के बीच अंतराल गलती के संयोजित मार्जिन के भीतर है तो इसका उल्लेख करना ; और
- हमेशा रायशुमारी की तारीखों और जिसके द्वारा रायशुमारी का संचालन और क्रियान्वयन किया गया है, प्रतिवेदित करना ।ङ

8.14.2 फिर भी, ओ. एफ. सी. ओ. एम. कोड के नाम से ज्ञात संसूचना कार्यालय कोड में यह उल्लेख है कि प्रसारक निर्वाचन या जनमत संग्रह समाप्त होने तक स्वयं मतदान के दिन भी किसी रायशुमारी के परिणामों का प्रकाशन नहीं कर सकेगा ।[361]

(त्त) कनाडा

8.15.1 फेडरल निर्वाचनों के दौरान रायशुमारी परिणामों की रिपोर्टिंग का विनियमन कनाडा निर्वाचन अधिनियम, 2000 द्वारा किया जाता है । अधिनियम निर्वाचक जिले में सभी मतदान केंद्रों के बंद होने के पूर्व मतदान की तारीख को नए निर्वाचन सर्वेक्षण परिणाम का पारे-ाण सार्वजनिक करने का प्रति-ोध करता है ।[362]

8.15.2 आम जनता को रायशुमारी के प्रथम पारे-ाण के पश्चात् 24 घंटे के भीतर रायशुमारी को पारे-ित करने वाला कोई व्यक्ति परिणाम के साथ निम्नलिखित भी उपलब्ध कराएगा :[363]

- सर्वेक्षण के प्रायोजक का नाम ;
- उस व्यक्ति या संगठन का नाम जिसने सर्वेक्षण संचालित किया था ;
- तारीख जिसको या अवधि जिसके दौरान सर्वेक्षण किया गया ;
- ऐसी जनसंख्या जिनके बीच प्रत्यर्थियों के नमूने लिए गए ;

---

[361] vÉÉ®É 6.5 n +ÉÉ{ÉEBÉEEÉìàÉ ¥ÉÉbBÉEEÉÉï°]MÉ BÉEEÉäb <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/elections/>.

[362] vÉÉ®É 328, BÉExÉÉbÉ <ãÉäBÉD¶ÉÆºÉ ABÉD], 2000 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-87.html#docCont>.

[363] vÉÉ®É 326, BÉExÉÉbÉ <ãÉäBÉD¶ÉÆºÉ ABÉD], 2000.

- ऐसे व्यक्तियों की संख्या जिनसे सर्वेक्षण में भाग लेने के लिए संपर्क किया गया ; और
- यदि लागू हो, अभिप्राप्त आंकड़ों की बावत गलती का मार्जिन ।ङ्

(त्त्त) फ्रांस

8.16 लोई 77-8008 डू 19 जुईलेट 1977 के अनुच्छेद 11 के अधीन, देश के रा-ट्रीय निर्वाचनों में मतदान के प्रत्येक दो चक्रों के पूर्ववर्ती सात दिनों तक रायशुमारी के प्रकाशन और प्रसारण पर रोक था । एक्जिट पोल पर मतदान की समाप्ति तक रोक था । व-र्ा 2011 के ऐतिहासिक विनिश्चय पर, कैसेसन के फ्रेंच न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि 1977 विधि यूरोपियन मानव अधिकार कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 का अतिक्रमण करता है ।[364] फरवरी, 2002 में एक नई विधि अपनाई गई जो एक सप्ताह लंबे प्रति-ोध के स्थान पर 24 घंटे प्रकाशन प्रति-ोध को रखती है । इंटरनेट साइट के अपवाद के साथ, कोई व्यक्ति मतदान के पूर्व दिन को किसी रायशुमारी के परिणामों को प्रकाशित या अन्यथा पारे-ित नहीं कर सकेगा । जब रायशुमारी के परिणाम प्रकाशित किए जाते हैं, तो विधि मीडिया पर रायशुमारी के तरीकों के ब्यौरे उपलब्ध कराने की बाध्यता अधिरोपित करता है और एक्जिट पोल प्रति-िद्ध ही बना रहता है ।[365]

(त्थ) सिंगापुर

8.17 संसदीय निर्वाचन अधिनियम, 2001 की धारा 78ग निर्वाचक रायशुमारी परिणामों के प्रकाशन को निर्बंधित करता है और एक्जिट पोल के प्रकाशन पर एकदम प्रति-ोध अधिरोपित करता है । रायशुमारी परिणामों के प्रकाशन की संवाद-विलोपन अवधि निर्वाचन अभियान के आरंभ पर ही ''निर्वाचन के आदेशङ्क के जारी होने से आरंभ होती है और मतदान के दिन सभी मतदान केंद्रों के बंद होने के साथ समाप्त होती है ।[366] अतः, मत सर्वेक्षण का प्रकाशन निर्वाचनों की पूरी अवधि के लिए प्रति-िद्ध है ।

---

[364] AàÉäÉÊãÉA ¤ãÉÉBÉEàÉxÉ, Þ<xBÉEÉìà{ÉÉÊ]¤ãÉ ÉÊ´Én +ÉÉÉÌ]BÉEãÉ 10 +ÉÉ{ÉE n <ÇºÉÉÒASÉ+ÉÉ® Þ, +ÉÉ<Ç+ÉÉ®+ÉÉ<ÇAºÉ ãÉÉÒMÉãÉ +ÉÉì¤VÉ®´Éä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE n ªÉÚ®ÉäÉÊ{ÉªÉxÉ +ÉÉèÉÊn+ÉÉäÉÊ´ÉVÉÖ+ÉãÉ +ÉÉì¤VÉ´Éæ]®ÉÒ. <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/9/article36.en.html>

[365] MãÉÉä¤ÉãÉ BÉEé{ÉäxÉ {ÉEÉ® |ÉEÉÒ ABÉDºÉ|Éä¶ÉxÉ, ÞBÉEà{Éä®äÉÊ]´É º]bÉÒ +ÉÉì{ÉE ãÉÉì AÆb ®äMÉÖãÉä¶ÉÆºÉ ®äº]ÅÉÒÉÏBÉD]MÉ n {ÉÉÎ¤ãÉBÉEä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ Þ, VÉxÉ´É®ÉÒ, 2003 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/ publications/opinion-polls-paper.pdf>.

[366] vÉÉ®É 78MÉ +ÉÉ{ÉE n {ÉÉÉÌãÉªÉÉàÉå]ÅÉÒ <ãÉäBÉD¶ÉÆºÉ ABÉD], 2001. <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/ display/view.w3p;ident=6b3d8695-af98-44ee-a989-

इसके अतिरिक्त, अधिनियम में यह अधिकथित है कि उक्त उपबंध का कोई अतिक्रमण 1000 डालर से अनधिक जुर्माने और/या 12 मास के अधिकतम कारावास के साथ दांडिक अपराध होगा ।

घ. रायशुमारी - विनियमन का मामला, न कि एकदम रोक का

8.18 यद्यपि रायशुमारी के परिणामों के प्रकाशन के विनियमन की शीघ्र आवश्यकता है किंतु इस पर संपूर्ण रोक संवैधानिकतः अननुज्ञेय होगा । सार्वजनिक रायशुमारी के संचालन पर किसी भी मात्रा तक कोई निर्बंधन तत्वतः वाक् और अभिव्यक्ति स्वातंत्रय के मूल अधिकार को आलिप्त करेगा । सामान्य स्तर पर विमर्शी लोकतंत्र के विचार की यह अपेक्षा है कि मतदान सहित लोक महत्व के विनिश्चय विकल्पों की नि-पक्ष सार्वजनिक चर्चा के पश्चात् किए जाएं । रायशुमारी इस विचार-विमर्श में अभिदाय करने का प्रयास करता है ।

8.19 जैसाकि श्री सोली सोराबजी ने 2004 की अपनी राय में यह कहा है, एक्जिट पोल के संचालन या प्रकाशन और प्रचार पर एकदम रोक पूर्णतः विद्यमान संवैधानिक मानकों से असंगत होगा ।[367] रायशुमारी पर संपूर्ण रोक अनुच्छेद 19(2) के अधीन सूचीबद्ध किन्हीं आधारों के भीतर नहीं आएगा या युक्तियुक्त निर्बंधन के रूप में अर्हित नहीं होगा । परिणामतः, जहां मतदाताओं को दी जाने वाली सूचना की गुणता के सुधारने के उपायों को अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन अधिकार को संवर्धित करने के रूप में देखा जा सकता है, वहीं उन्हें ऐसे लोग जो रायशुमारी का संचालन कर रहे हैं और/या प्रचार कर रहे हैं, को स्वतंत्र अभिव्यक्ति के अधिकार के साथ इस हित को संतुलित करते हुए ऐसा करना चाहिए ।

8.20 भारत के भूतपूर्व महान्यायवादी श्री अशोक देसाई ने आर. पी. अधिनियम, 1951 की धारा 126(1)(ख) के प्रस्तावित संशोधन पर 13 जून, 2014 को एक राय दी । विशे-ाकर, श्री देसाई ने यह स्वीकार किया कि रुक-रुककर, चरणबद्ध निर्वाचन में मतदान वाले राज्य में निर्वाचन संबंधी समाचारों को शून्य कर देना संभव नहीं होगा जबकि दूसरे राज्य में निर्वाचन नहीं है और न ही ऐसा करना वांछनीय होगा ।[368]

3c08f2d6c027;page=0;query=DocId%3A% 228cc6883c-c5f5-4e3c-bad4- e3b6992999a5%22% 0Status%3Ainforce%20Depth% 3A0;rec=0#pr78C-he->.

[367] xÉ<Ç ÉÊnããÉÉÒ ¤ªÉÚ®Éä, ¤ÉxÉ +ÉÉxÉ +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ, AÉÎMVÉ] {ÉÉäãºÉ +ÉxÉBÉEEÉÆº]ÉÒ]Ú¶ÉxÉãÉ, ºÉäVÉ ºÉÉäãÉÉÒ ºÉÉä®É¤VÉÉÒ, n ÉËcnÚ, 10 +É|ÉèãÉ, 2004, ºÉÉäãÉÉÒ ºÉÉä®É¤VÉÉÒ, +É]ÉìxÉÉÔ VÉxÉ®ãÉ +ÉÉ{ÉE <ÆÉÉÊbªÉÉ, +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ, 8 +É|ÉèãÉ, 2004

[368] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, Þ+ÉàÉåbàÉå] +ÉÉ{ÉE vÉÉ®É 126 +ÉÉ{ÉE n ÉÊ®|ÉäVÉå]ä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE n {ÉÉÒ{ÉãÉ ABÉD], 1951, 29 +É|ÉèãÉ, 2014.

टेलीविजन प्रसारण का रा-ट्रीय पहुंच है और किसी विशि-ट निर्वाचन क्षेत्र की सीमाओं के भीतर तक यह सीमित नहीं है । श्री देसाई ने अपनी राय में विशे-ा रूप से यह व्यक्त किया कि यद्यपि मतदान वाले निर्वाचन क्षेत्र में विधि विरुद्ध अवधि के दौरान प्रत्यक्ष निर्वाचन अपील नहीं की जा सकती किंतु उस निर्वाचन क्षेत्र में और वे दल जो उस क्षेत्र में चुनाव लड़ रहे हैं, के बारे में कहीं और मीडिया प्रसारण को निवारित करने की कोई बात नहीं है ।[369] अतः, समकालीन समय में इलेक्ट्रानिक और प्रिंट मीडिया की पहुंच को ध्यान में रखते हुए, निर्वाचन मामले के प्रचार पर बिल्कुल रोक व्यवहार्य नहीं होगा ।

8.21 यह मुद्दा कि क्या रायशुमारी को विनियमित करने की अपेक्षा है, दो महत्वपूर्ण तरीकों से वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार को आकर्-ित करता है । पहला, वे जो रायशुमारी संचालित कर रहे है, अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन वाक् स्वातंत्रय के अपने अधिकारों के प्रयोग में ऐसा करते हैं । किसी विनियमन को इस अधिकार की अभिस्वीकृति की आवश्यकता है । दूसरा, उच्चतम न्यायालय ने यह स्वीकार किया है कि जानने का सामान्य अधिकार वाक् स्वातंत्रय के अधिकार का एक तत्व है ।[370] **भारत संघ** बनाम **एशोसिएशन फार डेमोक्रेटिक रिफार्म**[371] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह भी मान्य ठहराया कि मतदाताओं को उस वि-ायों से संबंधित सूचना को जानने का अधिकार है जो उन्हें मतदान करते समय अपना विकल्प चुनने के लिए सुसंगत हो । विनियमन का लक्ष्य यह सुनिश्चित करने वाला होना चाहिए कि मतदाताओं का वास्तविक और प्रभावी जानने का अधिकार सुरक्षित हो ।

8.22 रायशुमारी के विनियमन को प्रेस की स्वतंत्रता की भी चिन्ता है जिसे पृथक् स्वतंत्रता के रूप में मान्यता प्रदान नहीं किया जा सकता है किंतु वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के भीतर समाहित किया जाता है ।[372] प्रेस की स्वतंत्रता तथ्यों, विचारों और मतों के व्यापक परिप्रेक्ष्य में जानकारी प्राप्त करने के लोगों के अधिकार के व्यापक प्रयोजन को पूरी करती है ।[373] रायशुमारी आम जनता में समकालीन चिंताओं और व्यवहारों को उपदर्शित करने में मीडिया की सहायता करती है और एक निश्चित समय

---

369 ´ÉcÉÒ

370 <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ ¤ÉxÉÉàÉ ªÉÚÉÉÊxÉªÉxÉ +ÉÉ{ÉE <ÆÉÉÊbªÉÉ, (1981) ºÉ{ãÉÉÒ. AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 87, 825 {É®.

371 ªÉÚÉÉÊxÉªÉxÉ +ÉÉ{ÉE <ÆÉÉÊbªÉÉ ¤ÉxÉÉàÉ AºÉÉäÉÊºÉA¶ÉxÉ {ÉEÉ® bäàÉÉäµÉEäÉÉÊ]BÉE ÉÊ®{ÉEÉàºÉÇ, 1992, ºÉ{ãÉÉÒ (2) AºÉ. ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 651.

372 ºÉBÉEãÉ {Éä{ÉºÉÇ (|ÉÉ.) ÉÊãÉ. ¤ÉxÉÉàÉ ªÉÚÉÉÊxÉªÉxÉ +ÉÉ{ÉE <ÆÉÉÊbªÉÉ A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1962 AºÉ. ºÉÉÒ. 305.

373 BÉEÆºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É® +ÉÉxÉ àÉÉÒÉÊbªÉÉ ãÉÉ, ºÉ{ãÉÉÒ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 318, 2 {É®.

पर सार्वजनिक राय की स्थिति पर मीडिया को फीडबैक भी देती है ।[374] पी.सी.आई. और एन.बी.एस.ए. द्वारा जारी जैसे मार्गदर्शक सिद्धांत पहले से ही रायशुमारी के विनियमन के लिए विद्यमान हैं । आर.पी. अधिनियम, 1951 के संशोधन के माध्यम से रायशुमारी के संचालन पर कानूनी विनियमन लाने का अब परिपक्व समय आ गया है । सार्थकतः, ऐसा कोई अनुभवाश्रित साक्ष्य नहीं है कि रायशुमारी वास्तविक मतदान पैटर्न पर कितना प्रभाव डालती है ।[375] अतः, रायशुमारी के संचालन पर एकदम रोक न्यायोचित नहीं लगता । इसमें इसके पश्चात् विनिर्दि-ट रीति से आर.पी. अधिनियम, 1951 के भीतर समुचित संशोधन अंतःस्थापित किए जाने की आवश्यकता है ।

ङ संशोधनों का प्रस्ताव

8.23 विधि आयोग यह विश्वास करता है कि रायशुमारी से संबंधित आर.पी. अधिनियम, 1951 के किसी संशोधन को निर्वाचनों से संबंधित सभी सुसंगत जानकारी की पहुंच हेतु आम जनता के अधिकार की बावत पर्याप्त ध्यान सुनिश्चित करना चाहिए । रायशुमारी को विनियमित करने हेतु कानूनी संशोधनों की सिफारिश करने के पूर्व कतिपय सिद्धांतों पर सम्यक् विचार किया जा सकता है । भाग 4 में निर्दि-ट श्री अशोक देसाई की राय में मुख्य चिंता यह थी कि किस विस्तार तक निर्वाचन के बारे में टेलीविजन प्रसारण कतिपय प्रति-ेध के अधीन हो सकता है । श्री देसाई की राय विधि आयोग के लिए महत्वपूर्ण हो जाती है क्योंकि यह धारा 126(1)(ख), जो इस समय रायशुमारी को विनियमित करने वाला एकमात्र उपबंध है, और ऐसी अवधि जिसके लिए प्रतिषेध स्र्निर्वाचन मामले~ के प्रदर्शन पर अधिरोपित किया जा सकता है, की रुपरेखा की परीक्षा करती है ।[376]

8.24 श्री देसाई की यह राय है कि धारा 126 पर विचार करते समय दो प्रतिकूल सिद्धांत - वाक्स्वातंत्रय के साथ-साथ स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचन के अधिकार का संतुलन बनाए रखना आवश्यक है । चूंकि यह एक दांडिक उपबंध है इसलिए भारत में निर्वाचनों की वास्तविकता के आलोक में इसका कठोर अर्थान्वयन किया जाना चाहिए । श्री देसाई ने इस मत के साथ धारा 126 पर अपनी राय का समापन किया कि,

---

[374] cÉä´ÉÉbÇ BÉÖE¶xÉä®, <ãÉäBÉD¶ÉxÉ {ÉÉäãºÉ, |ÉEÉÒbàÉ +ÉÉ{ÉE º{ÉÉÒSÉ AÆb n BÉEÆº]ÉÒ]Ú¶ÉxÉ, 15 +ÉÉä]ÉÒ]ÉÒAb¤ãªÉÚA AãÉ. +ÉÉ®<Ç´ÉÉÒ. 515, 517 (1983)

[375] {ÉEèVÉÉxÉ àÉÖºiÉ{ÉEÉ, Þ+ÉÉäÉÊ{ÉxÉªÉxÉ {ÉÉäãºÉ =Æb |ÉEÉÒ º{ÉÉÒSÉ, n º]ä]ÂºÉàÉèxÉ, 14 xÉ´ÉÆ¤É®, 2013. <http://www. thestatesman. net/news/24788-opinion-polls-and-free-speech.html>.

[376] £ÉÉ®iÉ BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÉäMÉ, Þ+ÉàÉåbàÉå] +ÉÉ{ÉE ºÉäBÉD¶ÉxÉ 126 +ÉÉ{ÉE n ÉÊ®|ÉVÉå]å¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE n {ÉÉÒ{ÉãÉ ABÉD], 1951, 29 +É|ÉèãÉ, 2014.

"संसूचना तकनीक के बढ़ते परिवर्तनों से यह आवश्यक हो गया है कि विधि आयोग धारा पर पुनः विचार करे और इसकी सीमाओं को स्प-ट करे ।ङ्

8.25 ऐसी रायशुमारी को संचालित करने वाले अभिकरणों की स्वतंत्रता को सुनिश्चित करने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनके नि-क-र्ों से मतदाताओं में विश्वास बढ़े और आम जनता को उनके प्रत्यायकों की जानकारी होनी चाहिए । कनेडियन उदाहरण का अनुसरण करते हुए, रायशुमारी/सर्वेक्षण संचालित या प्रायोजित करने वाले संगठन को रायशुमारी के परिणामों के साथ अपने निजी ब्यौरों का भी पारे-ाण करना चाहिए । यह आम जनता को ऐसे नि-क-र्ा के स्रोत जानने के लिए सुकर बनाएगा और परिणामों में विश्वास पैदा करेगा ।

8.26 सर्वेक्षण संचालित करने वाले संगठन के ब्यौरे के अलावा, परिणाम में सर्वेक्षण किए गए नमूने के आकार, नमूने के लिए अपनाया गया तरीका, वह जनसंख्या जिससे नमूना आकार चुना गया, आदि जैसी अन्य विशि-टियां भी सम्मिलित होनी चाहिए । यह रायशुमारी के नि-क-र्ों के खरापन को भी सुनिश्चित करेगा । यह स्थापित किया गया है कि रायशुमारी ऐसी रीति को ध्यान दिए बिना कैसे वे संचालित किए गए हैं, में हमेशा त्रुटि की कुछ गुंजाइस होगी । आम जनता को इस तथ्य की जानकारी दी जानी चाहिए चाहे प्रिंट मीडिया में प्रकाशित हो या इलेक्ट्रानिक मीडिया के माध्यम से प्रचारित हो, रायशुमारी के नि-क-र्ों में हमेशा यह दावा त्याग होना चाहिए कि ऐसे नि-क-र्ा मात्र पूर्वानुमान हैं जिसमें निश्चय ही कुछ हद तक त्रुटियां होंगी । यह इस बात को सुनिश्चित करने में सहायक होगा कि आम जनता रायशुमारी के परिणामों से भ्रमित न हो ।

च. सिफारिशें

(त) आर. पी. ए. 1951 की धारा 126 की व्याप्ति का विस्तार

8.27.1 इस अध्याय के भाग 1 में उपरोक्त विचार-विमर्श के अनुसार, इस समय मतदान आरंभ होने के पूर्व अड़तालीस घंटे निर्वाचन मामले के प्रदर्शन पर धारा 126(1)(ख) के अधीन रोक "सिनेमेटोग्राफ, टेलीविजन या अन्य समरूप साधित्रङ्ग के माध्यम द्वारा प्रदर्शन तक सीमित है । चूंकि इस भाग का उपयोग रायशुमारी और अन्य समरूप अंतर्वस्तु के प्रसारण को सीमित करने के लिए भी किया जाता है इसलिए रोक इलेक्ट्रानिक में रायशुमारी को लागू होता है न कि प्रिंट मीडिया को ।

8.27.2 निर्वाचन के प्रकाशन से संबंधित विधि में लागू होने की इस विसंगति को, विशे-ाकर ऐसे युग में जहां अंकीय और प्रिंट मीडिया धनि-ठतः एक-दूसरे से जुड़े हैं, परिशोधित किया जाना चाहिए । अतः, विधि आयोग यह सिफारिश करता है कि धारा 126(1)(ख) को निम्नानुसार संशोधित किया जाए :

126(1) कोई व्यक्ति .....

(क) .....

(ख) प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया के माध्यम से किसी निर्वाचन वि-ाय का प्रकाशन, प्रसारण और प्रचार नहीं करेगा ; या

(ग) .....

(2) .....

(2क) कोई न्यायालय तब तक उपधारा (1) के अधीन दंडनीय किसी अपराध का संज्ञान नहीं लेगा जब तक निर्वाचन आयोग या संबद्ध राज्य के मुख्य निर्वाचक अधिकारी के आदेश या उसके प्राधिकार के अधीन किया गया परिवाद न हो ।

स्प-टीकरण - इस धारा के प्रयोजन के लिए, --

(क) ''निर्वाचन विषयङ्ग से निर्वाचन के परिणाम को प्रभावित या असर पहुंचाने के लिए आशयित या विचारित कोई वि-ाय अभिप्रेत है ।

(ख) ''इलेक्ट्रानिक मीडियाङ्ग के अंतर्गत सरकारी या प्राइवेट व्यक्ति या दोनों के स्वामित्वाधीन इंटरनेट प्रोटोकोल टेलीविजम, सैटेलाइट, भू-क्षेत्रीय या केबिल चैनल, मोबाइल या ऐसी अन्य मीडिया सहित इंटरनेट, रेडियो और टेलीविजन है ;

(ग) ''प्रिंट मीडियाङ्ग के अंतर्गत कोई समाचारपत्र मैगजीन या पाक्षिक, पोस्टर, प्लेकार्ड, हैंड बिल या कोई अन्य दस्तावेज है ;

(घ) ''प्रचारङ्ग के अंतर्गत किसी ''प्रिंट मीडियाङ्ग पर प्रकाशन या किसी इलेक्ट्रानिक मीडिया पर प्रसार या प्रदर्शन सम्मिलित है ।

(त्त) रायशुमारी से संबंधित प्रकटनों पर विनिर्दि-ट धाराएं जोड़ना

8.28.1 यद्यपि धारा 126(1)(ख) के सुझाए गए संशोधन प्रिंट मीडिया को सम्मिलित करने के लिए रायशुमारी पर वर्तमान निर्बंधन को विस्तारित करते हैं फिर भी यह स्वयं रायशुमारी की स्वतंत्रता और खरेपन से संबंधित इस अध्याय के भाग 2 में व्यक्त चिंताओं को दूर नहीं करता ।

8.28.2 जैसाकि हमने भाग 3 में देखा, अनेक देशों के पास इस मुद्दों से निपटने की विधियां है । विधि आयोग विश्वास करता है कि भारत भी ऐसे मोड़ पर है जहां सुनिश्चित करने के लिए रायशुमारी का विनियमन आवश्यक है कि पहला, रायशुमारी को संचालित करने वाले संगठनों के प्रत्यायकों की जानकारी आम जनता को उपलब्ध कराई

जाए, दूसरा, आम जनता के पास रायशुमारी संचालित करने, प्रयुक्त तरीकों की विधिमान्यता का मूल्यांकन करने का अवसर हो और तीसरा, यह कि आम जनता को पर्याप्त रूप से यह ज्ञात कराया जाए कि रायशुमारी भवि-यवाणी या पूर्वानुमान की प्रकृति के है और इस प्रकार इनके त्रुटिपूर्ण होने की संभावना है ।

8.28.3 तदनुसार, हम सिफारिश करते हैं कि रायशुमारी से संबंधित धारा 126ग और 126घ इस प्रकार जोड़ी जाए :द्ध

126ग. रायशुमारी से संबंधित प्रकटन -- (1) कोई व्यक्ति परिणामों के साथ निम्नलिखित उपलब्ध कराए बिना रायशुमारी के परिणामों का प्रकाशन या प्रसारण नहीं करेगा :

(क) सर्वेक्षण के प्रायोजक का नाम ;

(ख) उस व्यक्ति या संगठन का नाम जिसने सर्वेक्षण संचालित किया ;

(ग) वह तारीख जिसको या अवधि जिसके दौरान सर्वेक्षण किया गया ;

(घ) वह जनसंख्या जहां से प्रत्यर्थियों के नमूने लिए गए ;

(ङ) उन लोगों की संख्या जिनसे सर्वेक्षण में भाग लेने के लिए संपर्क किया गया ;

(च) यदि लागू हो, अभिप्राप्त आंकड़े की बावत त्रुटि का मार्जिन ;

(छ) यह घो-णा कि परिणाम पूर्वानुमान प्रकृति के है और निर्वाचन आयोग द्वारा विहित रीति से प्रमुखतः प्रदर्शित किए जा रहे हैं ;

(ज) कोई अन्य सूचना जो निर्वाचन आयोग द्वारा अधिसूचित की जाए ।

(2) उपधारा (1) के अधीन सूचना के अलावा, रायशुमारी का प्रकाशक या प्रसारक रायशुमारी के प्रकाशन या प्रसारण के पश्चात् चौबीस घंटे की अवधि के भीतर उपधारा (1) में निर्दि-ट सर्वेक्षण के परिणामों पर लिखित रिपोर्ट की प्रति अपनी बेवसाइट पर प्रकाशित करेगा ।

(3) उपधारा (2) में निर्दि-ट रिपोर्ट में यथा लागू निम्नलिखित सम्मिलित होगाः

(क) सर्वेक्षण के प्रायोजक का नाम और पता ;

(ख) उस व्यक्ति या संगठन का नाम और पता जिसने सर्वेक्षण किया ;

(ग) वह तारीख जिसको या वह अवधि जिसके दौरान सर्वेक्षण किया गया;

(घ) ऐसा आंकड़ा एकत्र करने के लिए प्रयुक्त तरीके के बारे में जानकारी

जिससे सर्वेक्षण परिणाम व्युत्पन्न किया गया जिसके अंतर्गत निम्नलिखित हैं :

(त) नमूना तरीका ;

(त्त) वह जनसंख्या जिनसे नमूना लिया गया ;

(त्त्त) आरंभिक नमूने का आकार ;

(त्द) ऐसे व्य-टियों की संख्या जिनसे सर्वेक्षण में भाग लेने के लिए कहा गया और संख्या तथा उनमें से संबद्ध प्रतिशतता जिन्होंने सर्वेक्षण में भाग लिया, सर्वेक्षण में भाग लेने से इनकार किया और सर्वेक्षण में भाग लेने के अपात्र थे ;

(ध) साक्षात्कार की तारीख और समय ;

(ध्त)ऐसे भागीदार जिन्होंने कोई राय नहीं दी, असमंजस में थे या सर्वेक्षण के किन्हीं या सभी प्रश्नों का उत्तर देने में असफल रहे, के परिणामों से सर्वेक्षण में ध्यान देते हुए आंकड़ों के पुनगणन में प्रयुक्त तरीका, और

(ध्त्त) सर्वेक्षण के परिणाम निकालने में प्रयुक्त कोई महत्वपूर्ण कारक या सामान्यीकृत प्रक्रिया ; और

(ङ) सर्वेक्षण प्रश्नों की भा-ा और यदि लागू हो, अभिप्राप्त आंकड़ों की बावत त्रुटि का मार्जिन ;

(च) उपधारा (1) के अधीन प्रकटन की प्रति के साथ यथा प्रकाशित रायशुमारी की प्रति ।

(4) निर्वाचन आयोग ऐसी रीति जिसमें उपधारा (1) और (2) के अधीन प्रकटन किया जाना है के बारे में आगे अधिसूचनाएं जारी कर सकेगा ।

(5) ऐसा कोई व्यक्ति जो इस धारा के उपबंधों का उल्लंघन करता है, पहली दो-ासिद्धि पर जुर्माना जो पांच लाख रुपए तक का हो सकेगा और दूसरे या पश्चातवर्ती दो-ासिद्धि की दशा में ऐसी अवधि के कारावास से जो दो व-र्ा तक का हो सकेगा और जुर्माने का भी दायी होगा, से दंडित किया जाएगा ।

(6) कोई न्यायालय तब तक इस धारा के अधीन दंडनीय किसी अपराध का संज्ञान नहीं लेगा जब तक निर्वाचन आयोग या संबद्ध राज्य के मुख्य निर्वाचक अधिकारी के आदेश द्वारा या उनके प्राधिकार के अधीन शिकायत न की गई हो ।

स्प-टीकरण -- इस धारा के प्रयोजनों के लिए, ''रायशुमारीङ्ग से ऐसा सर्वेक्षण

कि मतदाता कैसे किसी निर्वाचन में मत देंगे या किसी अभ्यर्थी अभ्यर्थियों के समूह या राजनैतिक दल से संबंधित मतदाताओं का अधिमान अभिप्रेत है ।

126घ. कंपनियों द्वारा अपराध -- (1) जहां धारा 126क की उपधारा (2) के अधीन कोई अपराध किसी कंपनी द्वारा किया गया है, वहां ऐसा प्रत्येक व्यक्ति, जो उस अपराध के किए जाने के समय उस कंपनी के कारबार के संचालन के लिए उस कंपनी का भारसाधक और उसके प्रति उत्तरदायी था और साथ ही वह कंपनी भी, ऐसे अपराध के लिए दो-ी समझे जाएंगे और तदनुसार अपने विरुद्ध कार्यवाही किए जाने और दंडित किए जाने के भागी होंगे :

परंतु इस उपधारा की कोई बात किसी ऐसे व्यक्ति को इस अधिनियम में उपबंधित किसी दंड का भागी नहीं बनाएगी, यदि वह यह साबित कर देता है कि अपराध उसकी जानकारी के बिना किया गया था या उसने ऐसे अपराध के किए जाने का निवारण करने के लिए सब सम्यक् तत्परता बरती थी ।

(2) उपधारा (1) में किसी बात के होते हुए भी, जहां इस अधिनियम के अधीन कोई अपराध, किसी कंपनी द्वारा किया गया है और यह साबित हो जाता है कि वह अपराध कंपनी के किसी निदेशक, प्रबंधक, सचिव या अन्य अधिकारी की सहमति या मौनानुकूलता से किया गया है या उस अपराध का किया जाना उसकी किसी उपेक्षा के कारण माना जा सकता है, वहां ऐसा निदेशक, प्रबंधक, सचिव या अन्य अधिकारी भी उस अपराध का दो-ी समझा जाएगा और तद्नुसार अपने विरुद्ध कार्यवाही किए जाने और दंडित किए जाने का भागी होगा ।

स्प-टीकरण--इस धारा के प्रयोजनों के लिए,--

(क) ''कंपनीङ्ग से कोई निगमित निकाय अभिप्रेत है और इसके अन्तर्गत कोई फर्म या अन्य व्यि-टि संगम भी है ; और

(ख) ''निदेशकङ्ग से किसी फर्म के संबंध में फर्म का भागीदार अभिप्रेत है ।

अध्याय 9

अनिवार्य मतदान

9.1 मतदान से संबंधित उपबंध आर. पी. अधिनियम और भारतीय संविधान में अनुष्ठापित है और प्रयोग को स्र्कर्तव्य- के बजाए स्र्अधिकार- के रूप में वर्णित किया गया है । इस प्रकार, आर. पी. अधिनियम की धारा 62 व्यक्ततः ''मत देने का अधिकारङ्ग के बारे में है और धारा 79(घ) यह स्प-ट करता है कि मतदाता के ''निर्वाचक अधिकारीङ्ग में किसी मतदान में मत देने या मत दने से विरत रहने का अधिकार सम्मिलित है । इसके

अतिरिक्त संविधान का अनुच्छेद 326, यह विनिर्दि-ट करते हुए क संसद् और विधान सभाओं के निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर किया जाए में यह उल्लेख करता है कि ''प्रत्येक व्यक्ति, जो भारत का नागरिक है ..... किसी ऐसे निर्वाचन में मतदाता के रूप में रजिस्ट्रीकृत होने का हकदार होगा ।ङ्क कर्तव्य के बजाए अधिकार के रूप में मत देने के विनिश्चय के लक्षण को न्यायिक समर्थन प्राप्त हुआ है ।[377] उदाहरणार्थ, **पी.यू.सी.एल.** बनाम **भारत संघ** वाले मामले में, उच्चतम न्यायालय ने व्यक्ततः यह स्प-ट किया कि मत देने का अधिकार ''विशुद्धतः और सामान्य कानूनी अधिकारङ्क है ।[378]

9.2 इस प्रकार यह स्प-ट है कि मत देने के विनिश्चय को ऐसे अधिकार का प्रयोग माना जाता है और मूल कर्तव्य पर संविधान के भाग ख्ज्क के अधनी विहित कर्तव्य नहीं है । तथापि, अनिवार्य मतदान देश के नागरिकों से मतदान स्थल पर मत या अपनी उपस्थिति चिह्नित करने की उन पर बाध्यता अधिरोपित कर निर्वाचन प्रक्रिया में भाग लेने की अपेक्षाकर मत देने को कर्तव्य के रूप में बनाने को निर्दि-ट करता है । लोकतांत्रिक प्रक्रिया में भागीदारी बढ़ाने के लिए विश्व के सुस्थापित और नव उदीय दोनों प्रकार के लोकतांत्रिक देशों में इसे लागू किया गया है । हाल ही में, 9 नवंबर, 2014 को गुजरात के राज्यपाल श्री ओ. पी. कोहली ने गुजरात स्थानीय प्राधिकार विधियां विधेयक, 2009 को अपनी सहमति दी और इस प्रकार, भारत में अनिवार्य मतदान को आरंभ करने का रास्ता खोल दिया ।

क. भारत में अनिवार्य मतदान : इतिहास और संदर्भ

9.3 आर. पी. अधिनियम के अधिनियमन के दौरान पहली बार 1950 में संसद् द्वारा अनिवार्य मतदान पर विचार किया गया । फिर भी, क्रियान्वयन में व्यावहारिक कठिनाइयां बताकर, इसे अस्वीकार कर दिया गया (डा. बी. आर. अम्बेडकर जैसे सदस्यों की अगुवाई में) ।

9.4 इसके पश्चात् व-र्ा 1990 में दिनेश गोस्वामी समिति ने मतदाताओं का आवर्त बढ़ाने के लिए ''मतदान को अनिवार्यङ्क बनाने के प्रश्न पर विचार किया । तथापि, समिति ने ''इसके क्रियान्वयन में अंतवर्लित व्यावहारिक कठिनाइयोंङ्क के आधार पर विचार को

---

[377] ÉÊãÉãÉÉÒ lÉÉàÉºÉ ¤ÉxÉÉàÉ +ÉvªÉFÉ, ãÉÉäBÉEºÉ£ÉÉ, (1993) 4 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 234, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä ªÉc +ÉÉÊ£ÉÉÊxÉvÉÉÇÉÊ®iÉ ÉÊBÉEªÉÉ ÉÊBÉE àÉiÉ BÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ® BÉEÉ +ÉlÉÇ |ÉºiÉÉ´É ªÉÉ ºÉÆBÉEã{É BÉEä {ÉFÉ ªÉÉ ÉÊ´É{ÉFÉ àÉå +ÉÉÊvÉBÉEÉ® BÉEÉ |ÉªÉÉäMÉ BÉE®xÉä BÉEÉ +ÉÉÊvÉBÉEÉ® cè * {ÉÉÒ.ªÉÚ.ºÉÉÒ.AãÉ. ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ (2003) 4 AºÉ. ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 399 ´ÉÉãÉä àÉÉàÉãÉä àÉå, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä BÉEcÉ, ''+É{ÉxÉä ÉÊ´ÉBÉEã{É BÉEä +É£ªÉIÉÉÔ BÉEÉä àÉiÉ näxÉä BÉEÉ +ÉÉÊvÉBÉEÉ® ãÉÉäBÉEiÉÉÆÉÉÊjÉBÉE ¶ÉÉºÉxÉ BÉEÉ ºÉÉ® cè *''

[378] {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ (2013) 10 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 1 {Éè®É 21 {É® ({ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ 2013 BÉEä {É¶SÉÉiÉÂ)

अस्वीकार कर दिया ।[379]

9.5 तत्पश्चात् व-र्ा 2001 में, एन. सी. आर. डब्ल्यू. सी. के परामर्श पत्र में निर्वाचक सुधारों पर पुनः विचार किया गया और यह उल्लेख करते हुए अनिवार्य मतदान के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया कि "हमारी परिस्थिति में ..... इस समय संभाव्य या उचित नहीं होगा क्योंकि मत न देने के लिए शास्ति के प्रश्नों पर कई प्रबंधन और विधिक प्रवर्तनीय समस्याएं और कठिनाइयां हो सकती हैं ।[380]

9.6 तारकुन्डे समिति ने यह उल्लेख किया कि :

> "हमने इन निर्वाचनों में मतदाताओं को अपना मत देना अनिवार्य बनाने की वांछनीयता पर गंभीरता से विचार किया । हमें यह प्रतीत होता है कि अनिवार्य मतदान से मतदाता अप्रसन्न हो सकते हैं और तुलनीयतः प्रत्युत्पादक साबित हो सकता है । यह वांछनीय है कि अपना मत देने के कर्तव्य का अनुपालन बाध्यता के बजाए अनुनय-विनय और राजनैतिक शिक्षा द्वारा लाया जाना चाहिए । फिर भी, अनिवार्य मतदान की विधि का क्रियान्वयन बहुत कठिन प्रतीत होता है और इसका दुरुपयोग हो सकता है ञ्।[381]

9.7 इसके अनुसरण में, व-र्ा 2004 और 2009 में संसद ने अनिवार्य मतदान के मुद्दे पर चर्चा की, जब दो प्राइवेट सदस्यों ने इस आशय का विधेयक पुरःस्थापित किया था । व-र्ा 2004 में, श्री बी. एस. रावत ने "देश में मतदाताओं द्वारा अनिवार्य मतदान और विचारार्थ उससे संबद्ध वि-ायों का उपबंध करने के लिएञ् अनिवार्य मतदान विधेयक 2004 पुरःस्थापित किया ।[382] विधेयक अन्य बातों के साथ-साथ उपबंध के प्रपीड़क प्रकृति, लोकतांत्रिक प्रक्रिया में न जुड़ने के कुछ मतदाताओं के सक्रिय विनिश्चय का सम्मान ; मतदान केंद्र पर पहुंचने की असमर्थता : व्यक्तिगत परिस्थितियां और क्रियान्वयन की कठिनाई जैसे विभिन्न तर्कों को उद्धृत कर विफल हो गया था ।[383] व-र्ा 2009 में, श्री जे. पी. अग्रवाल ने राज्य से सुविधाजनक स्थानों पर साथ-साथ मतदान केंद्र उपलब्ध कराने

---

379 MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ®ä{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉD] ÉÊ]{{ÉhÉ 113, {Éè®É 11.4, {Éß-~ 38.

380 AxÉºÉÉÒ+ÉÉ®b¤ãªÉÚºÉÉÒ BÉEÆºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 93, {Éè®É 17.1 {É®.

381 iÉ®BÉÖEÆbä ºÉÉÊàÉÉÊiÉ, ÉÊ®{ÉÉä]Ç +ÉÉ{ÉE n BÉEàÉÉÒ¶ÉxÉ +ÉÉxÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ ABÉDºÉ{ÉåºÉäºÉ {Éè®É 18. <http://lawmin.nic.in/ld/ erreports/ TarkundeCommitteeReport.pdf>.

382 àÉÉä¶ÉxÉ {ÉEÉì® BÉEÉÎxºÉb®ä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE n BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ ÉÊ¤ÉãÉ, ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ ÉÊb¤Éä]ÂºÉ. <http://164.100.47.132/ LssNew/ psearch/result14.aspx?dbsl=2311>.

383 ´ÉcÉÓ

और वृद्ध, निःशक्त और गर्भवती मतदाताओं के लिए विशे-ा प्रबंध करने की अपेक्षा करते हुए अनिवार्य मतदान पर एक अन्य विधेयक पटल पर रखा ।[384] तथापि, तत्कालीन विधि मंत्री श्री मोइली ने यह मत व्यक्त करते हुए ऐसी चे-टा के विरुद्ध सचेत किया कि यह प्रपीड़क है ; सरकार के लिए कार्यान्वित करना कठिन है ; और बीमारी, पूर्व कार्यक्रम जैसे मत न देने के कारणों की अनभिज्ञता और राजनैतिक दलों द्वारा बल का प्रयोग है । विधेयक को बाद में प्रत्याहृत कर लिया गया ।[385]

9.8 अंततः, श्री अतुल सरोन्डे ने मतदाता के कम आने से निपटने और निर्वाचित सरकारों की ''प्रतिनिधिकताङ्ग सुनिश्चित करने हेतु मतदान को अनिवार्य बनाने का आग्रह करते हुए एक लोकहितवाद के द्वारा उच्चतम न्यायालय के समक्ष आवेदन किया । मत देने की असफलता के लिए शास्तियों के प्रश्न पर, श्री सरोन्डे ने यह सुझाव दिया कि सरकार व्यतिक्रमी मतदाताओं की बिजली और पानी आपूर्ति बाधित करे और जुर्माना लगाए, अप्रैल, 2009 में याचिका खारिज करते हुए, मुख्य न्यायमूर्ति बालकृ-णन और न्यायमूर्ति सथाशिवम की दो न्यायाधीशों की न्यायपीठ ने कहा, ''हम आपके इस सुझाव से सहमत नहीं हैं कि बिजली और पानी का कनेक्शन काट दिया जाए यदि कोई मतदान नहीं करता । ये मतदाता को मतदान केंद्र पर जाने के लिए मजबूर करने का अमानवीय तरीका है ।[386]

9.9 हाल ही में, गुजरात स्थानीय प्राधिकारी विधियां (संशोधन) विधेयक, 2009 पुरःस्थापित किया गया और अब नगरपालिका, नगर निगम और पंचायत स्तर जैसे स्थानीय स्तर निर्वाचनों में अनिवार्य मतदान लागू करते हुए पारित कर दिया गया है ।

9.10 अनिवार्य मतदान प्रस्तावों का इतिहास पर्याप्त संदर्भ उपलब्ध कराता है जिसके भीतर भारत के विशे-ा संदर्भ में अनिवार्य मतदान की उपयुक्तता के बारे में व्यापक बहस होनी चाहिए ।

---

[384] BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ <xÉ <ÆÉÊbªÉÉ, ºÉBÉEãÉ]É<àºÉ, 16 xÉÆ´É¤É®, 2014.

[385] MÉ´ÉxÉÇàÉå] ABÉDºÉ|Éåººäºº <xÉAÉÊ¤ÉÉÊãÉ]ÉÒ]Ú <x{ÉEÉäºÉÇ BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ¤ÉÉäÉË]MÉ, n ÉËcnÚ, 13 +ÉMÉºiÉ, 2010. <http://www.thehindu.com/news/national/government-expresses-inability-to-enforcecompulsory-voting/article568460.ece>.

[386] vÉxÉÆVÉªÉ àÉcÉ{ÉÉjÉÉ, AºÉ. ºÉÉÒ. ®äVÉäBÉD]ÂºÉ {ãÉÉÒ]Ú àÉäBÉE ´ÉÉäÉË]MÉ BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ,]É<àºÉ +ÉÉ{ÉE <ÆÉÊbªÉÉ, 18 +É|ÉèãÉ, 2009. <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Supreme-Court-rejects-plea-tomake- voting-compulsory/ articleshow/4415484.cms>; AºÉ. ´ÉÉ<Ç. BÉÖE®è¶ÉÉÒ, BÉEà{ÉÖÉÎãºÉ+ÉÉäxÉ =b xÉÉ] ´ÉBÉEÇ AVÉÖBÉEä¶ÉxÉ BÉEÉÒ]Ú {ÉÉÉÌ]ÉÊºÉ{Éä¶ÉxÉ, ÉËcnÖºiÉÉxÉ]É<àºÉ, 19 xÉ®´ÉÆ¤É®, 2014. <http://www.hindustantimes.com/comment/ analysis/voter-participation-can-be-achievedthrough-systematic-poll-education/article1-1287635.aspx#sthash.3i2OoJZ5.dpuf>.

ख. अनिवार्य मतदान के पक्ष और विपक्ष के तर्कों का मूल्यांकन

9.11 अनिवार्य मतदान के परिवर्ती तर्कों को व्यापकतः भागीदारी, समानता, लोकतंत्र, वैधता और अन्य चिंताओं में विभाजित किया जा सकता है । इनकी नीचे चर्चा की जाएगी ।

(त) भागीदारी : क्या अनिवार्य मतदान मतदाता आवर्त को बढ़ाएगा और राजनैतिक वचनबद्धता की गुणता में सुधार लाएगा ?

9.12.1 एरेन्ड लिजफार्ट ने अपने प्रभावपूर्ण 1997 के निबंध में, अमेरिका में ''असमान निर्वाचन भागीदारीङ्ग के उत्तर में अनिवार्य मतदान के पक्ष में दो ठोस तर्क दिए । आवर्त बढ़ाकर मतदाता की उदासीनता का प्रत्युत्तर देने में और मतदाता को राजनैतिक रूप से अधिक भिज्ञ और वचनबद्ध बनाने में अनिवार्य मतदान के प्रभाव में ये अंतवर्लित है ।[387] यहां छिपी उपधारणा यह है कि अनिवार्य मतदान के परिणामस्वरूप मतदान में वृद्धि होगी और परिणामतः, अधिक सुभिज्ञ राजनैतिक भागीदारी और विचार-विमर्श होगा ।

मतदाता आवर्त में वृद्धि

9.12.2 पहले तर्क के संबंध में, सापेक्षतः यह स्प-ट है कि विभिन्न अध्ययनों के अनुसार अनिवार्य मतदान से मतदान में 7 से 17 प्रतिशत के बीच वृद्धि के साथ आवर्त में वृद्धि हो सकती है ।[388] लोकतंत्र और निर्वाचक सहायक संस्थान (जिसे इसमें इसके पश्चात् ''आई.डी.ई.ए.ङ्ग) के व्यापक संपूर्ण देश के अध्ययन से प्रकट होता है कि उनकी कानूनी पुस्तक में अनिवार्य मतदान के उपबंध वाले 28 देशों में (प्रवर्तन स्तर पर ध्यान

---

387 +É®hb ãÉÉÒVÉ{ÉE®iÉ, +ÉxÉ<BÉD´ÉãÉ {ÉÉÉÌ]ÉÊºÉ{Éä¶ÉxÉ : bäàÉÉäµÉEäºÉÉÒ +ÉxÉºÉÉäã´Éb bÉ<ãÉäàÉÉ, 91(1) n +ÉàÉäÉÊ®BÉExÉ {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ºÉÉ<ÆºÉ ÉÊ®BªÉÚ 1(1997)

388 ãÉÉÒVÉ{ÉE®iÉ, AãÉ. ¤ÉºÉiÉÉäxÉ AÆb BÉEä. ÉÊ®ÉÊSÉA,]ÉÍxÉMÉ +ÉÉ=] +ÉÉè®]ÉÍxÉMÉ +ÉÉ{ÉE ? A AxÉÉÉÊãÉÉÊºÉºÉ +ÉÉ{ÉE {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ÉÊbºÉåMÉVÉàÉå] AÆb BcÉ] BÉEèxÉ ¤ÉÉÒ bxÉ A¤ÉÉ=] +ÉÉ<Ç]ÉÒ. (2004) ; VÉÉÒ. ¤ÉÉÒ. {ÉÉì´ÉäãÉ, ´ÉÉäÉË]MÉ]xÉÇ+ÉÉ=] <xÉ lÉ]ÉÔ bäàÉÉäµÉEäºÉÉÒVÉ {ÉÉ]ÉÔºÉxÉ, ãÉÉÒMÉãÉ, AÆb ºÉÉäÉÊºÉ+ÉÉä-<BÉExÉÉäÉÊàÉBÉE <Æ{ÉDãÉÖAxºÉäºÉ <xÉ <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ {ÉÉÉÌ]ÉÊºÉ{Éä¶ÉxÉ: A BÉEà{Éä®äÉÊ]´É AxÉÉÉÊãÉÉÊºÉºÉ (+ÉÉ®. ®ÉäVÉ AbÂºÉ, 1980) AàÉ. |ÉEåÉÎBÉDãÉxÉ, <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ {ÉÉÉÌ]ÉÊºÉ{Éä¶ÉxÉ <xÉ BÉEÆ]ÅÉä´ÉºÉÉÊÔVÉ <xÉ ´ÉÉäÉË]MÉ ÉÊ¤ÉcäÉÊ´ÉªÉ® (+ÉÉ®. ÉÊxÉªÉàÉÉÒ AÆb ASÉ.. A{ÉE. ´Éä<ºÉ´ÉMÉÇ AbÂºÉ, 4 AäÆb, 2001) <Ç. BÉEä+ÉxªÉ AÆb ¤ÉÉÒ. ®ÉäVÉºÉÇ, n ÉÊºÉ]ÉÒVÉxÉ báÉÚ]ÉÒ ´ÉÉä]® <xÉ<BÉD´ÉÉÊãÉ]ÉÒ AÆb n BÉEäºÉ {ÉEÉ® BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ +ÉxÉÇ+ÉÉ=], (ãÉÆnxÉ <ÆÉÎº]]áÉÚ] {ÉEÉ® {ÉÉÎ¤ãÉBÉE {ÉÉÉÊãÉºÉÉÒ ÉÊ®ºÉSÉÇ, 2006)

दिए बिना) और ऐसे उपबंध के बिना 171 देशों के बीच मतदान आवर्त का अंतर 7.37% है ।[389]

9.12.3 फिर भी, भागीदारी में वृद्धि अनुशास्तियों की कठोरता और कड़े प्रवर्तन का सीधा परिणाम है । अध्ययनों से पता चला है कि अनिवार्य मतदान सत्ताओं में अनुपस्थित रहने का स्तर अधिकतम है जब शास्ति की मात्रा/प्रकार और इसके प्रवर्तन की संभावना अधिक है ।[390] भारत में आवर्त के ऐसे उच्च स्तरों की पुनरावृत्ति में इस शास्ति प्रवर्तन समस्या - भारी शास्ति का अधिरोपण और इसके प्रवर्तन की संभावना से उद्भूत दो मुख्य अड़चनें हैं ।

9.12.4 पहला, शास्ति के प्रकार के अवधारण से संबंधित है । वर्तमान विधि अनुशास्ति के प्ररुप पर मौन है और स्प-टतः ऐसा अवधारण सरकार पर छोड़ देती है । परिणामतः, यह अस्प-ट है कि शास्ति अनावश्यक प्रपीड़न की कोटि का होगा (जैसाकि बिजली और पानी आपूर्ति काटने की 2009 में उच्चतम न्यायालय के समक्ष "अमानवीयञ्ज सुझाव दिया गया था) या मात्र कोई अनौपचारिक अनुशास्ति । पहले वाले के उदाहरण पेरु में पाए जाते हैं जहां व्यतिक्रमी कतिपय सरकारी माल और सेवाएं प्राप्त नहीं कर सकते : बोलीविया जहां वे तीन मास का अपना वेतन प्राप्त करने के हकदार नहीं है ; और बेल्जियम, जहां गैर मतदाताओं को पब्लिक सेक्टर में काम पाना कठिन होता है ।[391]

9.12.5 यद्यपि इस समय विनिर्दि-ट नहीं है, चर्चा के अधीन शास्तियों में बी. पी. एल. कार्ड, चालन अनुज्ञप्ति, पासपोर्ट और अन्य सेवाओं की संभवना से इनकार के साथ मताधिकार से वंचित करना भी सम्मिलित है ।[392] ऐसे उपाय काफी कठोर हैं और भारत के गरीब या सीमान्त लोगों को अननुपातिकतः और प्रतिकूल प्रभावित करेंगे । जैसाकि मैकमिलन ने इंगित किया है, मतदान न करने का समाधान "लोगों को न्यायिक प्रक्रिया

---

389 +ÉÉ<ÇÉÊbªÉÉ, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, <http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm>. ("+ÉÉ<ÇÉÊbªÉÉ +ÉÉÊxÉ´ÉÉªÉÇ àÉiÉnÉxÉ" BÉEä {É¶SÉÉiÉÂ)

390 BÉEº]ºÉ {ÉxÉMÉÉä{ÉÉèãÉÉäºÉ, n BÉEèãÉBÉÖEãºÉ +ÉÉ{ÉE ´ÉÉäÉË]MÉ <xÉ BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ ÉÊºÉº]àºÉ, 30(4) {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ÉÊ¤ÉcäÉÊ´ÉªÉ® 455 (2008) ; AÉÊãÉº]äªÉ® àÉÉÎBÉDàÉãÉãÉxÉ, {ÉEÉäºÉÇ {ÉEÉÒÉËbMÉ bäàÉÉäµÉEºÉÉÒ, <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ, 18 xÉ´ÉÆ¤É®, 2014. <http:// indianexpress.com/article/opinion/columns/forcefeedingdemocracy/>.

391 +ÉÉ<ÇÉÊbªÉÉ +ÉÉÊxÉ´ÉÉªÉÇ ´ÉÉäÉË]MÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 389.

392 |ÉiÉÉ{É £ÉÉxÉÖ àÉäciÉÉ,ABÉD]ºÉÂ +ÉÉ{ÉE SÉÉ<ºÉ,<ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ, 22 ÉÊnºÉÆ¤É®, 2009. < http://archive .indianexpress. com/news/acts-of-choice/557550/>; BÉEÆ]åÉÊºÉªÉºÉ MÉÖVÉ®ÉiÉ ´ÉÉäÉË]MÉ ãÉÉ cèVÉ +ÉÉ®+ÉÉ®AºÉ ¤ãÉäÉËºÉMÉ, ÉÊ´ÉVÉxÉäºÉ º]éhbbÇ, 11 xÉ´ÉÆ¤É®, 2014. 2014, <http://www.businessstandard. com/article/politics/ contentious-gujarat-voting-law-has-rss-blessings- 114111000942_1.html>.

से दूर करना नहीं हो सकता हैङ्ग ।[393] वस्तुतः, ऐसे उपाय का अनाशयित परिणाम ''अर्हक मतदाताओंङ्ग (जो अभी तक अपरिभाषित है) का मतदान रजिस्ट्रीकरण सूचियों पर स्वयं को रजिस्टर करने से हतोत्साहित करना है । फिर भी, विधि में शास्ति विनिर्दि-ट करने के बजाए, मतदान न करने के अपराधीकरण का कार्य प्रत्यायोजित विधान पर छोड़ दिया गया है । यह राज्य में काफी अधिक शक्तियां निहित करता है जो इसका प्रयोग तंग करने के संभाव्य उपकरण के रूप में कर सकता है ।[394] प्रतिकूलतः यदि शास्ति मात्र कलाई पर थप्पड़ मारने की अनौपचारिक शास्ति की कोटि का है तो यह निवारक के रूप में कार्य नहीं करेगा या इसका वांछित प्रभाव नहीं होगा ।

9.12.6 दूसरी चिंता क्रियान्वयन की कठिनाई के बारे में है - जिस चिंता को विभिन्न समिति रिपोर्टों (दिनेश गोस्वामी, रा-ट्रीय संविधान के कार्यकरण के पुनर्विलोकन आयोग), संसदीय कार्यवाहियों और उच्चतम न्यायालय विनिश्चयों में व्यक्त किया गया है । क्रियान्वयन (पश्चातवर्ती रा-ट्रीय स्तर पर) में निर्वाचन आयोग द्वारा 800 मिलियन से अधिक मतदाताओं को मतदान अनिवार्य करने की नई विधि की जानकारी दिया जाना अंतवर्लित है । आयोग को तब प्रत्येक मत न देने वालों को नोटिस भेजने, सुनवाई करने और तत्पश्चात् नियत शास्तियां अधिरोपित करने और क्रियान्वित करने के लिए समय और संसाधन खर्च करना होगा । भूतपूर्व मुख्य निर्वाचन आयुक्त एस. वाई. कुरेशी ने क्रियान्वयन को ''व्यहार्यतः असंभवङ्ग ठहराते हुए पहले से ही बोझिल न्यायिक प्रणाली को मामले का और भार डालने के प्रति सचेत किया ।[395] रजिस्ट्रीकरण प्रक्रिया और त्रुटिपूर्ण निर्वाचक नामावली के बारे में अतिरिक्त चिन्ताएं हैं - जिस तथ्य का उल्लेख श्री जे. पी. अग्रवाल के प्रस्तावित विधेयक से संबंधित संसदीय बहस में किया गया है कि मतदाता सूचियों में प्रायः खामियां हैं और लोगों के नाम गायब हैं ।[396]

राजनैतिक भागीदारी और बहस की गुणता में सुधार

9.12.7 जैसाकि उपरोक्त भाग से यह दर्शित होता है, अनिवार्य मत से अन्य देशों

---

[393] àÉèBÉEÉÊàÉããÉxÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉD] ÉÊ]{{ÉhÉ, 390.

[394] àÉäciÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 392.

[395] AºÉ. ´ÉÉ<Ç. BÉÖE®è¶ÉÉÒ,]É<àÉ]Ú]äBÉE +É{É Þ®É<]]Ú ÉÊ®VÉäBÉD] Þ |É{ÉÉäVÉãÉ, ÉËcnÖºiÉÉxÉ]É<àºÉ, 30 VÉxÉ´Éâó, 2012. <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/time-to-take-up-right-to-rejectproposal-quraishi/article2843742.ece>.

[396] {ÉE®n® ÉÊbºBÉE¶ÉxÉ +ÉÉxÉ n àÉÉä¶ÉxÉ {ÉEÉ® BÉEÉÎxºÉb®ä¶ÉxÉ +ÉÉ{ÉE BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ ÉÊ¤ÉãÉ, 2009, ãÉÉäBÉE ºÉ£ÉÉ ÉÊb¤Éä]ÂºÉ. <http://164.100.47.132/LssNew/Members/DebateResults.aspx?mpno=2399>; +ÉÉ®A{ÉEVÉÉÒ+ÉÉ<Ç, AxÉÉãÉÉ<ÉÊºÉºÉ +ÉÉ{ÉE BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ <xÉ MÉÖVÉ®ÉiÉ, http://www.rfgindia.org/publications/ Analysis% 20of%20Compulsory%20Voting%20in%20Gujarat.pdf>.

की तरह भारत में उतने अधिक मतदाता आवर्त में समतुल्य वृद्धि नहीं हो सकती है । तथापि, यह और अधिक महत्वपूर्ण है कि अधिक मतदाता आवर्त की प्रत्याभूति से भी अधिक मतदाता भागीदारी की गारंटी नहीं है जैसा इसके सही, मूल भाव से प्रकट होता है । कई अध्ययनों से यह पता चला है कि बेहतर सिविक बचनबद्धता के अनुसार मापित अनिवार्य मतदान का ''द्वितीय क्रमङ्ग प्रभाव अर्थात् राजनैतिक ज्ञान और अभिरुचि और भागीदारी के विकसित गुणता हो सकता है किंतु अत्यधिक आवर्त का और स्प-ट ''प्रथम क्रमङ्ग प्रभाव दिखाई नहीं पड़ता ।[397]

9.12.8 इस प्रकार, इनगेलेन और हूगे ने 2007 के अपने बेल्जियम निर्वाचन आंकड़े में यह नि-क-र्ा निकाला कि अनिवार्य मतदान ऐसे लोगों में, जिन्होंने ''अनुशास्ति से बचने के लिए मतदान कियाङ्ग कोई ''जानकारी प्रभावङ्ग पैदा नहीं करता ।[398] इसी प्रकार, 2007 में क्यूबेक प्रांतीय निर्वाचनों में यह अनुभव हुआ जहां अनिवार्य मतदान वित्तीय अनुशास्ति के माध्यम से प्रवृत्त किया गया वहां ''द्वितीय क्रम को बहुत थोड़े होने का प्रभाव साक्ष्यङ्ग दिखाई पड़ा ।[399] अनुसंधानकर्ताओं ने यह नि-क-र्ा निकाला, ''यद्यपि अनभिज्ञ मतदाता को मतदान के लिए पर्याप्त प्रेरणा दिया जा सकता है किंतु धन के समपहृत हो जाने से बचने को राजनीति के बारे में उसे और सीखने का पर्याप्त प्रेरक नहीं माना जा सकता हैङ्ग ।[400] ऐसे नि-क-र्ा को ब्रिट्रिश और आस्ट्रेलियन मतदाताओं के 2007 में हुए अध्ययन से समर्थन मिलता है जिसमें यह पता चला कि मत देने की विधि द्वारा अपेक्षा के बावजूद आस्ट्रेलियन मतदाता अपनी राजनैतिक व्यवस्था के बारे में अपने ब्रिट्रिश समतुल्यकों से अधिक बेहतर भिज्ञ नहीं थे ।[401]

9.12.9 यह रूचिकर है कि यद्यपि आस्ट्रेलियन उदाहरण को अनिवार्य मतदान के

---

397 àÉèBÉEÉÊàÉããÉxÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉD] ÉÊ]{{ÉhÉ, 390.

398 ¤ÉÉ]Ç <ÆMÉãÉä AÆb àÉÉBÉEÇ cÉäMÉÉÒ, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ AÆb <Æ]ºÉ <{ÉEäBÉD]ÂºÉ +ÉÉxÉ {ÉÉäÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ {ÉÉÉÌ]ÉÊºÉ{Éä¶ÉxÉ, <Æ]®äº], AÆb AÉÊ{ÉEÉÊ¶ÉAÆºÉÉÒ Þ, {Éä{É® |ÉäºÉå]äb A] n <ÇºÉÉÒ{ÉÉÒ+ÉÉ® VÉÉì<Æ] ºÉä¶ÉxÉ ´ÉBÉEÇ¶ÉÉ{É, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ ÉË|ÉÉÊºÉ{ÉãºÉ AÆb |ÉèÉÎBÉD]ºÉ, cäãÉÉËºÉBÉEÉÒ (2007)

399 {ÉÉÒ]® VÉÉìxÉ ãÉÉäA´ÉäxÉ A] +ÉãÉ., bVÉ BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ ãÉÉÒb]Ú àÉÉä® <Æ{ÉEÉàÉçb AÆb <ÆMÉäVÉb ÉÊºÉ]ÉÒVÉxºÉ ? AäxÉ ABÉDºÉ{ÉäÉÊ®àÉå]ãÉ]äº] 41(3) BÉEèxÉäÉÊbªÉxÉ VÉä. +ÉÉ{ÉE {ÉÉäãÉ. AºÉ. ºÉÉÒ. 655, 656 (2008).

400 ´ÉcÉÒ, 666 {É®.

401 ÉÊµÉEºÉ ¤ÉÉÉËãÉMÉ®, BÉEà{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ : {ÉÉìãÉÉÒ´ÉÉÊiÉ´Éä BÉEäªÉ® {ÉEÉ® bäàÉÉäµÉEäºÉÉÒ <xÉ n ªÉÚ.BÉEä.,{Éä{É® |ÉäºÉå]äb A] n <ÇºÉÉÒ{ÉÉÒ+ÉÉ® V´ÉÉ<Æ] ºÉä¶ÉxÉ ´ÉBÉEÇ¶ÉÉì{É, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, ÉË|ÉÉÊºÉ{ÉãºÉ AÆb |ÉèÉÎBÉD]ºÉ, cäãÉÉËºÉBÉEÉÒ (2007).

सफल मोडल के रूप में व्यापकतः उद्धृत किया जाता है फिर भी, उच्च स्तर (1-3% तक का) ''गर्दभ मतदानङ्ग देखा गया है जो तब होता है जब उदासीन मतदाता मतपत्र पर मात्र पहला नाम चुनते हैं ।[402]

9.12.10 इस प्रकार, केल्ली और मक्सल्लिस्टर ने 1984 के अपने अध्ययन में वर्णमाला के प्रथम तीन अक्षर के उपनाम वाले आस्ट्रेलियन अभ्यर्थियों को 1.3 प्रतिशत बिंदु का फायदा देने के लिए गर्दभ प्रभाव की अभिव्यक्ति माना ; जबकि ऐसा प्रभाव ब्रिट्रिश निर्वाचनों में नहीं दृ-टव्य था, जहां अनिवार्य मतदान नहीं था ।[403] गर्दभ मतदान की चिंता के परिणामस्वरूप, आस्ट्रेलियन लोकसभा निर्वाचनों में 1984 से वर्णमाला अनुसार के बजाए यादृच्छिक मतपत्र लागू किया गया ।

9.12.11 अंततः, ऐसा कोई साक्ष्य नहीं है कि व्यि-टि अपनी मतदान बाध्यताओं को पूरा करने के लिए जानकारी की ईप्सा करेंगे ; और अनिवार्य मतदान अनिवार्यतः सिविल बचनबद्धता की गुणता में सुधार नहीं करेगी ।

(त्त) समानता : क्या अनिवार्य मतदान कमजोर वर्गों का मताधिकार सुनिश्चित करता है ?

9.13 अनिवार्य मतदान के लिए भागीदारी तर्क में समानता का आयाम इसमें सहबद्ध है । तर्क इस उपधारणा पर आगे बढ़ता है कि मतदाता उदासीनता कमजोर, सीमांत सामाजिक-आर्थिक वर्ग में अधिक व्याप्त है और इस प्रकार अनिवार्य मतदान कनाडा में ''समाज के कमजोरतम में निर्वाचक आवर्त को प्रोत्साहित करने के लिएङ्ग [404] और बेल्जियम में ''निर्वाचनों में अशिक्षित या गरीब नागरिकों पर मत न देने के लिए दबाव डालने हेतु उच्च वर्ग नागरिकों को दूर रखनाङ्ग न्यायोचित था ।[405] तथापि, ऐसे तर्क भारत में लागू नहीं हैं जहां यह धनी वर्ग है जो प्रायः अपने मताधिकार का प्रयोग नहीं करता

---

[402] AäàÉÉÒ ÉËBÉEMÉ AÆb AÆbÅÚ´É ãÉåIÉ, +ÉÉ® ¤ÉèãÉ] +ÉÉbÇ® <{ÉEäBÉD]ÂºÉ cä]®ÉäVÉäxÉÉÒªÉºÉ, 90(1) ºÉÉä¶ÉãÉ ºÉÉ<ÆºÉ BÉD´ÉÉ]Ç®ãÉÉÒ 71, 73 (2009).

[403] VÉÉäxÉÉIÉxÉ BÉEäããÉÉÒ, AÆb ãÉèxÉ àÉBÉEÉìãÉÉÒº]®, 1984, Þ¤ÉèãÉ] {Éä{É® BÉEäºÉ AÆb n ´ÉÉä] <xÉ +ÉÉº]ÅäÉÊãÉªÉÉ AÆb ÉÊ¥É]äxÉ +Éã{ÉEÉ¤ÉäÉÊ]BÉE ´ÉÉäÉË]MÉ, ºÉäBÉDºÉ AÆb]É<]ãÉ, 48(2) {ÉÉÎ¤ãÉBÉE +ÉÉäÉÊ{ÉÉÊxÉªÉxÉ BÉD´ÉÉ]Ç®ãÉÉÒ 452.

[404] cäxÉ®ÉÒ ÉÊàÉãxÉä® A] +ÉãÉ., n {Éè®ÉbÉìBÉDºÉ +ÉÉì{ÉE BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ {ÉÉÉÌ]ÉÊºÉ{Éä¶ÉxÉ bVÉ xÉÉì] <BÉD´ÉãÉ xÉÉìãÉäVÉ, 8(3) +ÉÉ<Ç+ÉÉ®{ÉÉÒ{ÉÉÒ {ÉÉÉÊãÉºÉÉÒ àÉè]ºÉÇ (2007).

[405] +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ <xÉ ´Éäº]xÉÇ ªÉÚ®Éä{É, <xÉ ´ÉÉä]®]xÉÉÇì] <xÉ ´Éäº]xÉÇ ªÉÚ®Éä{É, <http://www.idea.int/ publications/ voter_turnout_weurope/upload/chapter%203.pdf> ({É¶SÉÉiÉÂ ''+ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA ªÉÚ®Éä{É'')

और जिनका आवर्त प्रायः गरीब से कम होता है ।[406]

(त्त्त) लोकतंत्र : क्या अनिवार्य मतदान सरकार की ''प्रतिनिधिकताङ्ग बढ़ाता है या क्या यह संवैधानिकतः अमान्य है ?

9.14.1 लोकतांत्रिक प्रणाली ऐसे लोकतंत्र की अधि-ठायी धारणा पर आधारित है जहां निर्वाचित सरकार (सभी) लोगों का सही प्रतिनिधि है न कि केवल ''स्व-चयनित कुछ लोगों काङ्ग । इस प्रकार, अनिवार्य मतदान निर्वाचित विधान सभाओं की ''लोकतांत्रिक मात्राङ्ग को बढ़ाने के रूप में देखा जाता है ।[407]

9.14.2 यद्यपि लोकतांत्रिक प्रतिनिधिकता एक प्रशंसनीय लक्ष्य है किंतु अनिवार्य मतदान इसे प्राप्त करने का समुचित साधन नहीं है । यह बहुत सामान्य है कि सरकार लोगों को मत देने के लिए मजबूर कर लोकतंत्र का ''बलात् पो-ाणङ्ग [408] नहीं कर सकती क्योंकि ऐसा करना लोकतंत्र और हमारे संविधान की आधारशिला का अतिक्रमण है जो स्वतंत्रता और व्यक्तिगत विकल्प है । पहला, संविधान का अनुच्छेद 326 यह बहुत स्प-ट करता है कि प्रत्येक नागरिक ''ऐसे किसी निर्वाचन में मतदाता के रूप में रजिस्टर कराने का हकदार होगाङ्ग, तद्द्वारा नागरिकों को स्वयं को मतदाता के रूप में रजिस्टर न कराने का विकल्प उपलब्ध कराता है । इसकी पुन्टि आर. पी. अधिनियम की धारा 62 और 79(घ) द्वारा होती है जो स्प-टतः ''निर्वाचन में मतदान करने या मतदान करने से विरत रहनेङ्ग के अधिकार सहित व्यक्ति के ''निर्वाचन अधिकारङ्ग के बारे में उल्लेख करती है । उच्चतम न्यायालय भी यह उल्लेख करते हुए मत देने के अधिकार[409] की बात करता है कि ''अपने विकल्प के अभ्यर्थी के लिए मत देने का अधिकार लोकतांत्रिक शासन का सार है ङ्ग।[410]

9.14.3 दूसरा, जैसाकि भाग ख्ज्क में विहित मूल कर्तव्य में मत देने के अधिकार का

---

[406] +ÉÉÊàÉiÉ +ÉÉcÚVÉÉ +ÉÉè® |ÉnÉÒ{É ÉÊU¤É®, BcÉ<Ç n {ÉÖ+É® ´ÉÉä] <xÉ <ÆÉÊbªÉÉ : <{ÉE +ÉÉ<Ç bÚ xÉÉì] ´ÉÉä], +ÉÉ<Ç AàÉ bäb]Ú n º]ä], <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/ahuja/aa/Research_files/Ahuja%20and%20Chhibber%20-%20Why%20the%20Poor%20Vote%20in%20India%3ASCID%20%282012%29.pdf>.

[407] VÉèºÉxÉ ÉÊ¥ÉMMÉºÉ AÆb BÉE®äxÉ BÉEäÉÊãÉºÉ, {ÉEÉ® AÆb +ÉMÉåº] : BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉÉ]MÉ <xÉ ¤ÉäÉÎãVÉªÉàÉ AÆb ÉÊ¥É]äxÉ, 4(1) ºÉÉä¶ÉãÉ AÆb {ÉÉÎ¤ãÉBÉE {ÉÉÉÊãÉºÉÉÒ ®ä´É 1,5(2010).

[408] àÉèBÉEÉÊàÉãÉxÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 390.

[409] ÉÊãÉãÉÉÒ lÉÉàÉºÉ ¤ÉxÉÉàÉ +ÉvªÉFÉ, ãÉÉäBÉEºÉ£ÉÉ (1993)4 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 234, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä ''àÉiÉnÉxÉ BÉEÉä ÉÊ´É-ÉªÉ ªÉÉ àÉÖqä {É® +ÉÉÊvÉBÉEÉ® BÉEÉ |ÉªÉÉäMÉ BÉE®xÉä BÉEä cBÉEnÉ® BªÉÉÎBÉDiÉ uÉ®É <SUÉ ªÉÉ ®ÉªÉ BÉEÉÒ +ÉÉè{ÉSÉÉÉÊ®BÉE BªÉÉÎBÉDiÉ BÉEä °ô{É àÉå {ÉÉÊ®£ÉÉÉÊ-ÉiÉ ÉÊBÉEªÉÉ cè *

[410] {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ, (2003) 4 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 399.

अभाव यह स्प-ट करता है कि संविधान नागरिकों पर कोई ‘‘कर्तव्यञ्ज अधिरोपित नहीं करता । यह 1998 की न्यायमूर्ति वर्मा समिति की रिपोर्ट और भाग रूज्क, अनुच्छेद 51क का ‘‘निर्वाचनों में मत देने, शासन की लोकतांत्रिक प्रक्रिया में सक्रियता से भाग लेने और कर अदा करने के कर्तव्यञ्ज को सम्मिलित करने के लिए संशोधन हेतु मूल अधिकार, नीति निदेशक तत्व और मूल कर्तव्य पर एन. सी. आर. डब्ल्यू. सी. की रिपोर्ट की सिफारिशों पर कार्य करने की सरकार की असफलता की स्थिति में इसका विशे-ा महत्व है ।[411] अधिक से अधिक मतदान को प्रत्येक नागरिक का नागरिक कर्तव्य माना जा सकता है किंतु अनिवार्यतः इसे प्रवृत्त करना व्यक्तिगत स्वतंत्रता के सिद्धांतों के विरुद्ध है ।

9.14.4 तीसरा, अनिवार्य मतदान संविधान के अनुच्छेद 19(1) के अधीन प्रत्याभूत अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का अतिक्रमण करता है । उच्चतम न्यायालय ने बारंबार यह मान्यता प्रदान की है कि ‘‘अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की प्रजाति के रूप में मत देने के अधिकार और मतदान की स्वतंत्रता के बीच....अच्छा विभेद हैञ्ज ।[412] यतः मत देने का अधिकार कतिपय मानदंडों को पूरा करने पर ही प्रदत्त एक कानूनी अधिकार है किंतु मतदान का वास्तविक कार्य (‘‘मतदान की स्वतंत्रताञ्ज) अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का प्रकटन है ।[413] इसी प्रकार, न्यायालय ने नोटा निर्णय में यह स्प-ट किया कि ‘‘संसदीय लोकतंत्र में, स्र्सकारात्मक मत देने का अधिकार¯ मतदाता की अभिव्यक्ति का भाग है और स्र्मत देने के अधिकार¯ के रूप के ही रीति से मान्यता प्रदान किया जाना चाहिए और प्रभावी बनाया जाना चाहिएञ्ज ।[414]

9.14.5 उच्चतम न्यायालय और अन्य सरकारी कृत्यकारियों ने यह मान्यता प्रदान की

---

411 +ÉvªÉÉªÉ 3, {ÉExbÉàÉå]ãÉ ®É<]ÂºÉ, bÉªÉ®äÉÎBÉD]´É ÉË|ÉÉÊºÉ{ÉãºÉ, AÆb {ÉEÆbÉàÉå]ãÉ báÉÚÉÊ]VÉ, {Éè®É 3.40.3 <http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v1ch3.htm>.

412 BÉÖEãÉnÉÒ{É xÉÉªÉ® ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ (2006) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 1 ; {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ (2003) 4 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 399 ; £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ ¤ÉxÉÉàÉ AºÉÉäÉÊºÉA¶ÉxÉ {ÉEÉ® bäàÉÉäµÉEäÉÊ]BÉE ÉÊ®{ÉEÉàºÉÇ, (2002) 5 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 294, VÉcÉÆ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä BÉEcÉ ‘‘àÉiÉnÉiÉÉ àÉiÉ bÉãÉBÉE® BÉEciÉÉ cè ªÉÉ +ÉÉÊ£ÉBªÉBÉDiÉ BÉE®iÉÉ cè *’’

413 2003 {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ {ÉEèºÉãÉä àÉå xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä +ÉÉMÉä BÉEcÉ cè ‘‘àÉiÉnÉxÉ BÉEÉÒ º´ÉiÉÆjÉiÉÉ àÉiÉ näxÉä BÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ® ºÉä ÉÊ£ÉxxÉ cè, <ºÉ |ÉBÉEÉ® +ÉÉÊ£ÉBªÉÉÎBÉDiÉ BÉEÉÒ º´ÉiÉÆjÉiÉÉ BÉEÉÒ |ÉVÉÉÉÊiÉ cè’’

414 {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ 2013, {Éè®É 37 {É®.

है कि अभ्यर्थियों की सूची की खराब गुणता[415] ; दैनिक मजदूरी छोड़ देने के अवसर की लागत या दंगा या प्राकृतिक आपदाओं के कारण बलात् गृहविहीनता[416] ; निर्वाचक पहचान पत्र की समस्याओं के कारण अनुकूल वातावरण का अभाव और मतदान केंद्रों पर पहुंचने की कठिनाई[417] जैसे विभिन्न कारकों के कारण मतदाता मत देने से विरत रहते हैं । ऐसे मामलों में, अभ्यर्थी के प्रत्यायकों के सत्यापन के पश्चात् मत देने या न देने का मतदाता द्वारा लिया गया विनिश्चय संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन अभिव्यक्ति का उसका अधिकार है[418] ।ङ्ग इस प्रकार लोकतांत्रिक प्रक्रिया में अंतवर्लित होने के लिए नागरिकों को प्रपीड़ित करना ''अशि-टताङ्ग के दुर्गंध के साथ अभिव्यक्ति की उनकी स्वतंत्रता का अतिलंघन करता है ।[419]

9.14.6 अंततः, लोकतंत्र की जटिलता पर राजनीति शास्त्र के परिप्रेक्ष्य से यह प्रमाणित होता है कि लोकतांत्रिक देशों को विचारों की विसम्मति और विविधताओं को समायोजित करने की आवश्यकता है । इसमें मुक्ति का विकल्प अर्थात् ''प्रविरत रहने, सहमति विधारित करने, कथन करने या भाग लेने से विरत रहने का अधिकार सम्मिलित है यदि लोग यह विश्वास करते हैं कि ''मतदान भ्रांतिपूर्ण, अवांछनीय, अनावश्यक या

---

415 {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ 2013, {Éè®É 37 àÉå, ªÉc =ããÉäJÉ cè, ''àÉiÉnÉiÉÉ <ºÉ BÉEÉ® ºÉÉÊciÉ BÉE<Ç BÉEÉ®hÉÉå ºÉä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ àÉå àÉiÉ näxÉä ºÉä |É´ÉÉÊ®iÉ ®c ºÉBÉEiÉÉ cè ÉÊBÉE ´Éc ÉÊBÉEºÉÉÒ £ÉÉÒ +É£ªÉIÉÉÊ BÉEÉä +É{ÉxÉÉ àÉiÉ näxÉä BÉEä ªÉÉäMªÉ xÉcÉÓ ºÉàÉZÉiÉÉ *''

416 BÉÖE®è¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉäBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1 ; BÉÖE®è¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 367.

417 ´ÉÉ<Ç ABÉDºÉ-MÉÖVÉ®ÉiÉ MÉÖ´É BÉEàÉãÉÉ ¤ÉäxÉÉÒ´ÉÉãÉ ´ÉäcàÉä]ãÉÉÒ +É{ÉÉäVÉb BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉÉ]MÉ ? ÉÊ¤ÉVÉxÉäºÉ º]èhbbÇ, 10 VÉxÉ´É®ÉÒ, 2014 . <http://www.business-standard.com/article/politics/why-exgujarat-guv-kamla- beniwal- vehemently-opposed-compulsory-voting-114111000972_1.html>.

418 {ÉÉÒªÉÚºÉÉÒAãÉ, 2013 {Éè®É 19 {É®.

419 ºÉÆVÉªÉ cäMÉ½ä, MÉÖVÉ®ÉiÉ BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉÉ]MÉ ABÉDºÉ{ÉäÉÊ®àÉå] ºàÉBÉEºÉ +ÉÉì{ÉE <ÉÊãÉ¤Éä®ÉÊãÉVÉàÉ, <BÉExÉÉäÉÊàÉBÉE]É<àºÉ, 16 xÉ´ÉÆ¤É®, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-11- 16/news/56137264_1_gujarat-local-authorities-laws-compulsory-voting-municipal-elections>.2014. cäMÉ½ä ÉÊ]{{ÉhÉ àÉå, +ÉàÉäÉÊ®BÉEÉÒ nÉ¶ÉÇÉÊxÉBÉE cä®Éäãb º]xºÉÇ àÉå, Þ=nÉ®´ÉÉn BÉEÉÒ VÉ½ ¶É¤n, =nÉ®´ÉÉn BªÉÉÎBÉDiÉ BÉEä ÉÊãÉA ºÉààÉÉxÉ cè, àÉVÉ¤ÉÚ®ÉÒ BÉEä |ÉÉÊiÉ xÉ{ÉE®iÉ cè ÉÊVÉºÉ BÉEÉ®hÉ ºÉä =ºÉBÉEä ÉÊ´É´ÉäBÉE +ÉÉè® ¤ÉãÉÉiBÉEÉ® BÉEä ®ÉäVÉMÉÉ® BÉEÉä xÉ-] BÉE® näiÉÉ cè *Þ cä®ÉäãB AxÉÇ ÉÊãÉ´É®ÉÊãÉVàÉ <xÉ +ÉàÉäÉÊ®BÉEÉ, <ºÉBÉEÉ =nÂ£É´É, <ºÉBÉEÉ +ÉºIÉÉªÉÉÒ ÉÊ´ÉxÉÉ¶É, <ºÉBÉEÉ £ÉÉÊ´É-ªÉ (1919).

अनैतिक हैङ्ग ।[420]

(त्ध) वैधता : क्या अनिवार्य मतदान निर्वाचित सरकार की वैधता बढ़ाता है ?

9.15.1 वैधता तर्क उपरोक्त लोकतंत्र तर्क से संबद्ध है और यह मान लेती है कि निर्वाचित सरकारों को ठोस अधिदेश मिला है, अतः काफी अधिक वैधता है, जब अधिक लोग (या पूरी जनसंख्या) मत देने के लिए बाहर आए । अधिक भागीदारी और राजनैतिक वचनबद्धता का परिणाम निर्वाचित प्रतिनिधियों की जवाबदेही में वृद्धि है जो सरकार की प्रतिक्रियाशीलता और इस प्रकार वैधता को मजबूत बनाने का प्रयोजन पूरा करता है ।[421]

9.15.2 फिर भी, ऐसे तर्क (भ्रामकतः) यह अनुमान लगाते हैं कि अधिक भागीदारी से राजनैतिक विनियोजन में वृद्धि होती है और यह कि मतदाता उत्तरदायित्व पूर्ण ढंग से मत देने के अपने नए कर्तव्य का निर्वहन करेंगे । जैसाकि आस्ट्रेलिया के ''गर्दभ मतदानङ्ग प्रतिभास यह स्प-ट करता है कि अनिवार्य मतदान निर्वाचक उदासीनता को आवरित करता है और ''भागीदारी का भ्रमङ्ग पैदा करता है,[422] जबकि वैधता प्रणाली से जुड़ने की वास्तविक इच्छा पर आधारित है ।

(ध) अनिवार्य मतदान के पक्ष और विपक्ष के अन्य तर्क

9.16.1 अनिवार्य मतदान का समर्थन करने वाले कुछ अन्य तर्क सार्वजनिक जागरुकता और वित्तीय फायदों में सुधार को उजागर करते हैं क्योंकि मत देने के लिए लोगों को विश्वास दिलाने में सामान्यतः प्रयुक्त संसाधन इसके बजाए मूल मुद्दों पर अभियान चलाने के लिए केंद्रित किए जाते हैं । ऐसे विचार विधि में परिवर्तन तथा अनिवार्य मतदान उपबंधों के क्रियान्वयन (रजिस्ट्रीकरण, नोटिस भेजने, कारण बताओ की सुनवाई करने, न्यायनिर्णयन करने और अपीलों की सुनवाई करने) और प्रवृत्त (अभी तक - अपरिभाषित शास्ति पर आधारित) करने की भारी लागत के बारे में जागरुकता पैदा करने के खर्च पर ध्यान देने में असफल रहते हैं ।

9.16.2 तथापि, यह अधिक महत्वपूर्ण है कि वे यह विचार करने में असफल रहते हैं कि अनिवार्य मतदान इससे मुकाबला करने के बजाए मतदाता मुक्ति की समस्या (और कारणों) को छिपाता है । विभिन्न न्यायालयों और समितियों ने मतदाता मोहभंगपन (ऊपर विमर्शित) के कारणों का संकेत दिया है और ऐसी शिक्षा तथा जागरुकता अभियान पर

---

[420] AxÉÉ¤ÉäãÉÉÒ ãÉÉÒ´É®, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, A ÉÊµÉEÉÊ]BÉEãÉ {ÉºÉÇ{ÉäÉÎBÉD]´É, 40(4) VÉä +ÉÉ{ÉE {ÉÉäãÉ AºÉ. ºÉÉÒ. 897, 924, 926 (2010)

[421] ÉÊ¥ÉVÉ, {ÉÚ´ÉÉäBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 407, 6-7 {É®.

[422] ´ÉcÉÒ, 6 {É®.

केंद्रित करने की आवश्यकता पर बल दिया है जो नागरिक कर्तव्य के रूप में मतदान के महत्व पर बल देते हैं । व-र्ा 2003 में संसद् में श्री रावत के अनिवार्य मतदान विधेयक पर बहस के दौरान, तत्कालीन विधि राज्यमंत्री, श्री के. वेंकटपति ने यह उल्लेख किया :द्ध

> “..... बेहतर होगा कि (लोकतांत्रिक प्रक्रिया में) ऐसी भागीदारी प्रपीड़न या प्रलोभन के बजाए लोगों में स्वैच्छिक रूप से आनी चाहिए । इस बावत कर्तव्य की भावना लोगों में अपने आप होनी चाहिए और कर्तव्य की यही भावना है जो भारी संख्या में मतदान केंद्रों पर लोगों के आने पर मजबूर करने का प्रेरक कारक होना है ।ङ्ग

9.16.3 विधि में शीघ्र निर्धारण या आलंकारिक परिवर्तन के बजाए, राजनीतिज्ञों को राजनीति के निरपराधीकरण ; अंतरदलीय लोकतंत्र ; कालेधन को समाप्त करने सहित अभियान वित्त सुधार ; और निर्वाचित प्रतिनिधियों की जवाबदेही लागू करने पर फोकस करते हुए ठोस सुधार एजेंडा की पैरवी करनी चाहिए । इस प्रकार विबाध्यता द्वारा प्रतिपादन चाहने के बजाए, सरकार को शिक्षा और कार्रवाई द्वारा प्रतिपादन की ईप्सा करनी चाहिए ।

9.16.4 यह रोचक है कि कई लोगों ने गैर मतदान को अपराधीकृत करने के विकल्प के रूप में निर्वाचक भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए कर रिबेट या वित्तीय फायदे[423] जैसी प्रोत्साहन स्कीमों का सुझाव दिया । वित्तीय दुर्भरता और लागू करना मुश्किल होने के बावजूद, मतदान कलन में धन सम्मिलित करना मूलतः मत देने के अधिकार और मतदान के नागरिक कर्तव्य की प्रकृति को परिवर्तित करता है । जैसाकि माइकेल संडल का विश्वासोत्पादकतः यह तर्क है कि धन लोकतांत्रिक भागीदारी और सामान्य हित जिसे मत देने के हमारे विनिश्चय का मार्ग-दर्शक होना चाहिए के महत्वपूर्ण गैर-बाजार मानकों को “अपरिपूर्णङ्ग और अपरिदृत करता है ।[424]

---

423 +ÉÉ®A{ÉEVÉÉÒ+ÉÉ<Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 380, AxÉºÉÉÒ+ÉÉ®b¤ãªÉÚºÉÉÒ BÉEÆºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 93, 17.1 {É® AxÉ.ºÉÉÒ. +ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. +É{ÉxÉä {É®ÉàÉ¶ÉÇ {ÉjÉ àÉå ªÉc +ÉÉMÉä ®É¶ÉxÉ, BÉEÉÊiÉ{ÉªÉ +ÉxÉÖYÉÉÎ{iÉªÉÉå, {ÉÉºÉ{ÉÉä]Ç +ÉÉÉÊn BÉEÉÒ àÉÆVÉÚ®ÉÒ BÉEÉÒ MÉÉÊiÉ BÉEä àÉÉàÉãÉä àÉå MÉè®-BÉE®nÉiÉÉ+ÉÉäÆ BÉEä ÉÊãÉA UÉä]ä |ÉÉäiºÉÉcxÉ BÉEÉÒ ÉÊºÉ{ÉEÉÉÊ®¶É BÉE®iÉÉ cè * {ÉÉÊ®hÉÉàÉº´É°ô{É ®ÉVÉº´É cÉÉÊxÉ BÉEÉä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ |ÉÉÊµÉEªÉÉ BÉEä £ÉÉMÉ BÉEä ®ÉVªÉ ÉÊxÉÉÊvÉBÉE®hÉ BÉEä °ô{É àÉå àÉÉxÉÉ VÉÉ ºÉBÉEiÉÉ cè * AäºÉÉÒ xÉÉÒÉÊiÉªÉÉÆ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE +ÉÉ´ÉiÉÇ BÉEÉä MÉÉÊiÉàÉÉxÉ ¤ÉxÉÉxÉä àÉå ºÉcÉªÉBÉE cÉä ºÉBÉEiÉÉÒ cé *”

424 àÉÉ<BÉEãÉ ºÉÆnãÉ, BcÉ] àÉxÉÉÒ BÉEèxÉ xÉÉì] ¤ÉÉ<Ç 112-113 (2013).

9.16.5 इस भाग ने इस नि-कर्ा पर पहुंचने के लिए कि बाद वाला पहले वाले से अधिक महत्वपूर्ण है, अनिवार्य मतदान के पक्ष और विपक्ष के तर्कों का विश्ले-ाण किया । तब यह विश्व के कुछ भागों में एक जैसा क्यों है ? अगला भाग यह नि-कर्ा निकालने के लिए तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य से अनिवार्य मतदान का विश्ले-ाण करता है कि प्रतिभास जैसा यह प्रतीत होता है वैसा व्यापक नहीं है और अंतररा-ट्रीय मोडल भारत में कार्य नहीं करेगा ।

ग. अनिवार्य मतदान : तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य

9.17 इस समय अनिवार्य मतदान 28 देशों की कानूनी पुस्तक में विद्यमान है,[425] यद्यपि ऐसा आंकड़ा प्रवर्तन के स्तर की सही छाप नहीं देता जो अभी अल्पतर है । इस प्रकार, अधिकांश अध्ययनों का यह अनुमान है कि लगभग 14 देश इस समय अनिवार्य मतदान उपबंधों को प्रवृत्त करते हैं । इसमें बेल्जियम, लाइचेटेन्सटाइन, लक्सेमवर्ग, नाउरु और स्विटजरलैंड का एक कैंटन जैसे कई छोटे देश और अन्य आस्ट्रेलिया, ब्राजील, इक्वाडोर, सिंगापुर, पेरु और यूरुगुवे[426] जैसे अन्य देश सम्मिलित हैं । वस्तुतः, डा. लीसा हिल और जोनाथन लाउथ यह उल्लेख करते हैं कि अनिवार्य मतदान को इस समय प्रवृत्त करने वाले देशों की सूची घटकर छह रह गई है, यदि ''सुस्थापित लोकतांत्रिक मानकों के इतिहासङ्ग वाले उन देशों के साथ सीमित है ङ्ग।[427]

9.18 न ही 28 देशों के आंकड़ों से यह रुझान उपदर्शित होता है कि किस ओर विश्व के देश जा रहे हैं । उदाहरणार्थ, यह तथ्य कि इटली (1993) और नीदरलैंड (1997) दोनों ने अनिवार्य मतदान समाप्त कर दिया है : और लाइचेटेन्सटाइन और ग्रीस जैसे अन्य देशों ने क्रमशः कठोर से मृदु या अनिवार्य मतदान विधियों के गैर-प्रवर्तन की ओर गतिमान हो गए हैं जिसके परिणामस्वरूप आई.डी.ई.ए. ने यह प्रश्न किया है :

> ''क्या पश्चिमी यूरोप में अनिवार्य मतदान मृत्युकालिक प्रतिभास है ?ङ्ग संभवतः कुछ व-र्ों में यह प्रवृत्त करने के किसी आशय के बिना देशों के संविधानों में केवल ''भूतङ्ग बनकर रह जाएगाङ्ग ।[428]

9.19 अभी हाल ही में, 2014 में फिजी ने, 2012 में चिली ने और 2004 में

---

[425] +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 389.

[426] ´ÉcÉÒ

[427] bÉ. ÉÊãÉºÉÉ ÉÊcãÉ AÆb VÉÉäxÉÉlÉÉìxÉ ãÉÉälÉ, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ ãÉÉ AÆb]xÉÇ+ÉÉ=] : AÉÎ{ÉD{ÉEBÉEäºÉÉÒ AÆb A|ÉÉäÉÊ|ÉA]xÉäºÉ, (2014) <http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Aust%2520Pol/Hill%26Louth.pdf>, at 12.

[428] +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, ªÉÚ®Éä{É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 405, 30 {É®.

आस्ट्रिया (अंत में शे-ा टाइरोल जिला) ने अनिवार्य मतदान का परित्याग किया । मिश्र, ग्रीस, मेक्सिको, पैरागुए और थाईलैंड ने इसका प्रवर्तन रोक दिया ।[429] जब नीदरलैंड ने 1967 में अनिवार्य मतदान समाप्त किया था तो उसने ऐसा तीन कारण बताते हुए किया- पहला, मत देने का अधिकार ऐसा अधिकार है जो प्रत्येक नागरिक यह विनिश्चय कर सकता है कि क्या अधिकार का प्रयोग करें या नहीं । दूसरा, व्यतिक्रमियों के विरुद्ध अनुशास्तियों को व्यवहार्यतः प्रभावी रूप से प्रवृत्त करना कठिन था ; और अंततः, मतदाताओं को आकर्-ित करने के दायित्व वाले कार्य दल यह सुनिश्चित करेंगे कि परिणामी आवर्त मतदाताओं की अभिरुचि और राजनीति से जुड़ने का बेहतर प्रतिबिंबन था ।[430]

9.20 अब भी अनिवार्य मतदान उपबंधों को प्रवृत्त करने वाले देशों में से, अधिकांशतः (आस्ट्रेलिया को छोड़कर जहां व्यतिक्रमी जुर्माना अदा करते हैं) कठोर शास्तियां अधिरोपित करते हैं । इस प्रकार, पेरु में, मतदाताओं को कुछ लोक कार्यालयों से कतिपय माल और सामाजिक सेवाएं अभिप्राप्त करने के लिए अपने स्टाम्पकृत मतदान पत्र अवश्य लाना पड़ता है ।[431]

9.21 ब्राजील में, मत देने की असफलता का परिणाम जुर्माने का अधिरोपण होता है । तथापि, जुर्माना देने की असफलता राज्य को किसी लोक पद के लिए आवेदन करने ; लोकपद से वेतन प्राप्त करने ; कतिपय वृत्तिक परीक्षाओं में भाग लेने और पासपोर्ट, पहचान पत्र, कतिपय प्रकार का ऋण और सार्वजनिक शिक्षा संस्थाओं में शिक्षण अनुज्ञप्ति अभिप्राप्त करने का प्रति-ेध सहित अनेक प्रकार की अनुशास्तियां अधिरोपित करने का हकदार बनाती है ।[432]

9.22 बेल्जियम में, 15 व-र्ा के भीतर चार निर्वाचनों में मत देने की असफलता का परिणाम दस व-र्ाों तक मताधिकार से हीन होना होता है । किंतु इसके अलावा, मत न देने वालों को पब्लिक सेक्टर में नौकरी पाने में कठिनाई होती है ; या यदि वे सिविल

---

429 +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 389.

430 +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, ªÉÚ®Éä{É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 405, 26 +ÉÉè® 29 {É®.

431 +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 389.

432 ãÉäÉÊ]ÉÊºÉ+ÉãÉ SÉäÉÊãÉªÉºÉ, ¥ÉÉVÉÉÒãÉ : BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ AÆb ®äxÉä´Éäb <Æ]®äº] AàÉÉäMº] ABÉDºÉ]xÉÇãÉ ´ÉÉäºÉÇ, http://www.idea. int/publications/voting_from_abroad/upload/chap5-brazil.pdf> 129 {É®.

नौकर है तो किसी प्रोन्नति के हकदार नहीं होंगे ।[433]

9.23 उपरोक्त चर्चा के अनुसार, उनकी गरीबी (जैसे ब्राजील में असफलता के लिए जुर्माना) के लिए दंडित कर मतदान न देने वालों को दंडित करना या (जैसे बेल्जियम और पेरु में) सरकारी सेवाओं और फायदों से उनकी पहुंच को निर्बंधित करना बिल्कुल कठोर उपाय है और भारतीय संदर्भ में घोर गरीबी और बेरोजगारी के कारण यह उपादेय नहीं होगा । प्रतिकूलतः, यदि जुर्माना बहुत कम है तो यह केवल गरीब को प्रभावित करेगा और ऐसे अमीरों के बर्ताव को परिवर्तित नहीं करेगा जो मतदान न देने की अर्ह मतदाता जनसंख्या की काफी बड़ी मात्रा गठित करते हैं । तथापि दोनों मामलों में, परिणामतः कई न्यायालय में मामले होंगे और पहले से ही रेंग रही न्यायिक प्रणाली में और विलंब होगा । इन सभी कारणों से, तुलनात्मक उदाहरणों से भारत में अनिवार्य मतदान के अधिरोपण के लिए कोई औचित्य प्राप्त नहीं होता ।

घ. सिफारिश

9.24 इस प्रकार, विधि आयोग भारत में अनिवार्य मतदान को लागू करने की सिफारिश नहीं करता और वस्तुतः इसे अलोकतांत्रिक, अविधिसम्मत, खर्चीला, गुणयुक्त राजनैतिक भागीदारी और जागरुकता में सुधार करने की असमर्थता और क्रियान्वित करने में कठिनाई जैसे उपरोक्त वर्णित विभिन्न कारणों से काफी अवांछनीय होना मानता है ।

---

[433] +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, ªÉÚ®Éä{É, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 405, 28 {É® ; +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA BÉEÆ{ÉãºÉ®ÉÒ ´ÉÉäÉË]MÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 389.

अध्याय 10

निर्वाचन अर्जी

क. इतिहास

10.1 संविधान का अनुच्छेद 329(ख) विधि द्वारा विहित प्राधिकारी को पेश की जाने वाली निर्वाचन अर्जी का उपबंध करता है ।

10.2 आरंभतः, संविधान के अनुच्छेद 324(1) में यह विनिर्दि-ट था कि ई.सी.आई. में निर्वाचन संबंधी विवादों को विनिश्चित करने के लिए निर्वाचन अधिकरण की नियुक्ति का प्राधिकार विहित होगा । परिणामतः, आर. पी. ए. की धारा 81 में सभी निर्वाचन अर्जियां ई. सी. आई. के समक्ष पेश किया जाना अपेक्षित था जिसे धारा 86 में निर्वाचन अधिकरण नियुक्त करने की शक्ति थी । व-र्ा 1956 में, इन अधिकरणों का गठन आसीन या सेवानिवृत्त जिला न्यायाधीश या 10 व-र्ा के प्रैक्टिस वाले अधिवक्ता को मिलाकर तीन सदस्यों से परिवर्तित कर आसीन या सेवानिवृत्त जिला न्यायाधीश के एक सदस्य का किया गया । फिर भी, ई. सी. आई. ने भागतः अधिकरण के अंतवर्ती आदेशों की नियमित चुनौती अनुच्छेद 226-227 द्वारा उच्च न्यायालयों के समक्ष और कभी-कभी उच्चतम न्यायालय के समक्ष भी होने के कारण निर्वाचन अर्जियों के विचारण में अति विलंब होने से इस प्रणाली को अप्रभावी पाया ।[434]

10.3 इसके कारण संविधान (उन्नीसवें संशोधन) अधिनियम, 1966 और लोक प्रतिनिधित्व (संशोधन) अधिनियम, 1966 द्वारा निर्वाचन अर्जियों की सुनवाई करने की ई. सी. आई. की अधिकारिता को हटाने और आर. पी. ए. की अंतःस्थापित नई धारा 80क द्वारा उच्च न्यायालय के एकल न्यायाधीश[435] (साधारणतः) में इसे विहित करते हुए अनुच्छेद 324(1) और आर. पी. ए. की धारा 81 और 86 को संशोधित किया गया ।

---

[434] àÉänÉÒ®iÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 1053-1054 {É®, c®ÉÒ ÉÊ´É-hÉÖ BÉEÉàÉlÉ ¤ÉxÉÉàÉ +ÉcàÉn <¶ÉÉBÉE, 10 <ÇAãÉ+ÉÉ® 216 +ÉÉìxÉ n <¶ÉÚ +ÉÉ{ÉE <Æ]®ãÉÉìBÉE]Éä®ÉÒ SÉèãÉåVÉ AÆb +ÉÉÉÌ]BÉEãÉ 329 (¤ÉÉÒ).

[435] BÉßE-hÉxÉ MÉÉä{ÉÉãÉ ¤ÉxÉÉàÉ |ÉBÉEÉ¶É SÉxp, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1974 AºÉ.ºÉÉÒ. 209 ´ÉÉãÉä àÉÉàÉãÉä àÉå, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä +ÉÉÊ£ÉÉÊxÉvÉÉÇÉÊ®iÉ ÉÊBÉEªÉÉ ÉÊBÉE +ÉxÉÖSUän 224BÉE BÉEä +ÉvÉÉÒxÉ xªÉÉªÉÉvÉÉÒ¶É BÉEä °ô{É àÉå ºÉä´ÉÉ BÉE®xÉä cäiÉÖ =SSÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEä àÉÖJªÉ xªÉÉªÉàÉÚÉÌiÉ uÉ®É ÉÊBÉEA MÉA +ÉxÉÖ®ÉävÉ +ÉÉè® ®É-]Å{ÉÉÊiÉ uÉ®É ÉÊxÉªÉÖÉÎBÉDiÉ BÉEÉÒ ºÉcàÉÉÊiÉ {É® =SSÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEÉ ºÉä´ÉÉÉÊxÉ´ÉßkÉ xªÉÉªÉÉvÉÉÒ¶É £ÉÉÒ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉVÉÉÔ BÉEÉÒ ºÉÖxÉ´ÉÉ<Ç BÉE® ºÉBÉEiÉÉ cè * iÉlÉÉÉÊ{É, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä =SSÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEä ºlÉÉªÉÉÒ xªÉÉªÉÉvÉÉÒ¶É BÉEÉä +ÉÉÊvÉàÉÉxÉiÉÉ nÉÒ cè *

इसका लक्ष्य निर्वाचन अर्जियों का शीघ्र निपटान करना था जो धारा 86(7) से सुस्प-ट है जो छह मास के भीतर विचारण को समाप्त करने का प्रयास परिकल्पित करती है । धारा 86 में यह उपबंध है कि मुख्य न्यायमूर्ति उच्च न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत निर्वाचन अर्जी को इसके विचारण के लिए उसके द्वारा समनुदेशित न्यायाधीश या न्यायाधीशों में से एक को निर्दि-ट करेगा । यद्यपि 1975 में संविधान का यह अनुबंधित करने के लिए अनुच्छेद 329क अंतःस्थापित करने हेतु और संशोधन किया गया कि प्रधानमंत्री या लोक सभा अध्यक्ष से संबंधित निर्वाचन अर्जी ई.सी.आई. के समक्ष फाइल की जाएगी और आसीन उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश से मिलकर बने विशे-ा प्राधिकारी द्वारा विचारण किया जाएगा किंतु व-र्ा 1978 में अनुच्छेद 329क को विलोपित किया गया ।[436]

ख. अर्जी फाइल करने की वर्तमान प्रक्रिया की औपचारिक प्रकृति

10.4 दुर्भाग्यवश, निर्वाचन अर्जियों के फाइल और विचारण किए जाने की प्रक्रिया बहुत औपचारिक बनी हुई है फिर भी, उच्च न्यायालयों में यह भिन्न-भिन्न है । मामला बदतर हो गया है क्योंकि महारा-ट्र और गोवा जैसे कुछ राज्यों का एक ही उच्च न्यायालय है ; जबकि कुछ उच्च न्यायालयों में उसी राज्य की भिन्न-भिन्न न्यायपीठें हैं । इसके अतिरिक्त, भिन्न-भिन्न उच्च न्यायालयों में ऐसी न्यायपीठ के लिए विहित भिन्न-भिन्न नियम हैं जिनके समक्ष निर्वाचन अर्जी फाइल की जा सकती है - चाहे उच्च न्यायालय की प्रधान पीठ या न्यायपीठ जिसकी अनन्य अधिकारिता के भीतर विशि-ट लड़ा गया निर्वाचन हुआ हो ।

10.5 उदाहरणार्थ, मेंदीरत्ता ने अपनी पुस्तक में यह चर्चा की कि रायबरेली (जो उच्च न्यायालय की प्रधान पीठ की अधिकारिता के अधीन आता है) के निर्वाचन से संबंधित निर्वाचन अर्जी कैसे इलाहाबाद उच्च न्यायालय की लखनऊ, न्यायपीठ के समक्ष फाइल की गई, किंतु अर्जी को असंधार्य होने के आधार पर खारिज कर दी गई क्योंकि यह ऐसे विधान क्षेत्र में नहीं फाइल की गई थी जिसमें निर्वाचन संचालित किया गया था अर्थात् रायबरेली में । फिर भी रायबरेली को अर्जी के अंतरण के आवेदन को भी दोनों न्यायपीठों की अनन्य अधिकारिता और परिसीमा अवधि की समाप्ति के कारण असंधार्य के रूप में खारिज कर दिया गया ।[437] इसके प्रतिकूल, उदाहरण के लिए मध्य प्रदेश में सभी निर्वाचन अर्जियां जबलपुर में प्रधान पीठ के समक्ष फाइल की जाती है । परिणामतः, उच्च न्यायालय की ग्वालियर न्यायपीठ ने ग्वालियर के निर्वाचन को चुनौती देते हुए फाइल की गई निर्वाचन अर्जी को वापस कर दिया था ; और जब अगले दिन अर्जी जबलपुर में प्रधानपीठ के समक्ष फाइल की गई तो इसे कालबाधित होने के रूप में खारिज कर दिया

---

[436] àÉänÉÒ®iÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 1055 {É®.
[437] ´ÉcÉÓ, 1055 {É®.

गया । उच्चतम न्यायालय ने इस विनिश्चय को कायम रखा ।[438]

10.6 वह समय-सीमा जिसके भीतर कोई निर्वाचन अर्जी आर. पी. ए. की धारा 81(1) के अधीन प्रस्तुत की जानी चाहिए, 45 दिन है और अर्जी को खुले न्यायालय में न्यायाधीश को ही पेश करने की आवश्यकता नहीं है । यह उसी दिन उच्च न्यायालय के प्रशासनिक या अनुसचिवीय कर्मचारीवृन्द के समक्ष भी पेश किया जा सकता है ।[439] इसके बावजूद अर्जी पेश करने में हुए किसी विलंब का परिणाम धारा 86 द्वारा संक्षिप्ततः खारिजी होगा ।[440] जब तक कि परिसीमा अवधि न्यायालय के अवकाश समय के दौरान न समाप्त होती हो ।[441] वस्तुतः, उच्च न्यायालयों को अर्जी फाइल करने में विलंब को माफ करने के लिए परिसीमा अधिनियम की धारा 5 द्वारा उन्हें सामान्यतः प्रदत्त विवेकाधिकार इस मामले में नहीं है । यह विनिर्णय इस विचार पर आधारित था कि आर. पी. ए. एक स्वतः पूर्ण संहिता है जिसे परिसीमा अधिनियम के उपबंध लागू नहीं होते ।[442]

10.7 उचित पक्षकारों को पक्षकार बनाने के नियमित नियम आर. पी. ए. के अधीन निर्वाचन अर्जियों का लागू नहीं होते । उच्चतम न्यायालय ने **ज्योति बसु** बनाम **देवी**

---

438 nä´Éäxp xÉÉlÉ MÉÖ{iÉÉ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊ®]ÉÍxÉMÉ +ÉÉÉÊ{ÉEºÉ®, M´ÉÉÉÊãÉªÉ® ºÉÆºÉnÉÒªÉ FÉäjÉ, ºÉÉÒ. A. ºÉÆ. 1997 BÉEä 7480 1999/11/26 {É® ºÉÖ|ÉÉÒàÉ BÉEÉä]Ç xÉä {ÉEèºÉãÉÉ ÉÊnªÉÉ cè * àÉänÉÒ®iÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉxÉ 161 näJÉå 1055 {Éè®É .

439 ®ÉVÉ BÉÖEàÉÉ® ªÉÉn´É ¤ÉxÉÉàÉ ºÉàÉÉÒ® àÉcÉºÉä~ (2005) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 601 ; ÉÊBÉE¶ÉÉä® ZÉÉ ¤ÉxÉÉàÉ àÉcÉ´ÉÉÒ® |ÉºÉÉn, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1999 AºÉ. ºÉÉÒ. 3558.

440 BÉEä. ´ÉÉÒ. ®É´É ¤ÉxÉÉàÉ ¤ÉÉÒ. AxÉ. ®äbÂbÉÒ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1969 AºÉ. ºÉÉÒ. 872.

441 ÉÊºÉàcÉpÉÒ ºÉiªÉ ®É´É ¤ÉxÉÉàÉ AàÉ. ¤ÉÖrÉ |ÉºÉÉn, (1994) ºÉ{ãÉÉÒ. 1 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 449 ; cÉÊ® ÉÊjÉ{ÉÉ~ÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊ¶É´É c-ÉÇ, (1976) 3 AºÉ. ºÉÉÒ. +ÉÉ®. 308. iÉlÉÉÉÊ{É, àÉÉäcn +ÉãÉÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ +ÉÉVÉÉn àÉÉäcn, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1999 AºÉ. ºÉÉÒ. 3429 näJÉå VÉ¤É {ÉÆVÉÉ¤É +ÉÉè® cÉÊ®ªÉÉhÉÉ =SSÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEä {ÉÖxÉ&JÉÖãÉxÉä {É® {ÉEÉ<ãÉ BÉEÉÒ MÉ<Ç ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉVÉÉÊ BÉEÉãÉ ¤ÉÉÉÊvÉiÉ BÉEä °ô{É àÉå JÉÉÉÊ®VÉ BÉEÉÒ MÉ<Ç BÉDªÉÉåÉÊBÉE {ÉÉÊ®ºÉÉÒàÉÉ +É´ÉÉÊvÉ MÉàÉÉÊ BÉEÉÒ UÖ]ÂÉÒ àÉå ºÉàÉÉ{iÉ cÉä MÉ<Ç lÉÉÒ +ÉÉè® xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä ªÉc PÉÉäÉÊ-ÉiÉ BÉE®iÉä cÖA +ÉÉÊvÉºÉÚSÉxÉÉ VÉÉ®ÉÒ BÉEÉÒ lÉÉÒ ÉÊBÉE ´Éc xªÉÉªÉÉãÉªÉ MÉàÉÉÊ àÉå ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÌVÉªÉÉå BÉEÉÒ ºÉÖxÉ´ÉÉ<Ç BÉEä ÉÊãÉA JÉÖãÉÉÒ ®cäMÉÉÒ *

442 cÖBÉÖEàÉnä´É xÉÉ®ÉªÉhÉ ¤ÉxÉÉàÉ ãÉÉÊãÉiÉ xÉÉ®ÉªÉhÉ ÉÊàÉgÉÉ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1974 AºÉ. ºÉÉÒ. 480 ; BÉEä. ´ÉÉÒ. ®É´É ¤ÉxÉÉàÉ ¤ÉÉÒ. AxÉ. ®äbÂbÉÒ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1969 AºÉ. ºÉÉÒ. 872.

घो-ाल[443] वाले मामले में धारा 82 और 86(4) के आधार पर कतिपय भ्र-ट आचरण करने हेतु सफल अभ्यर्थी के साथ उनके अभिकथित दुरभिसंधि के लिए ज्योति बसु को याची द्वारा पक्षकार बनाने के आवेदन को खारिज कर दिया और निर्वाचन अर्जी में केवल अभ्यर्थियों को प्रत्यर्थी के रूप में रखने की अनुज्ञा दी । न्यायालय का तर्काधार यह था कि आर. पी. ए. के अधीन उचित पक्षकारों की अवधारणा ''निर्वाचन विवाद से असंबद्ध है और बनी रहनी चाहिएङ्क क्योंकि ऐसे विवाद याची और निर्वाचन के अभ्यर्थियों के बीच सीमित रहने चाहिए । इस प्रकार, ई. सी. आई. या अन्य निर्वाचन प्राधिकारी सहित कोई व्यक्ति चाहे वह उचित पक्षकार है, को प्रत्यर्थी के रूप में सम्मिलित नहीं किया जा सकता है ।[444]

10.8 दूसरी ओर, ऐसे अभ्यर्थी का असंयोजन, जो निर्वाचन अर्जी का आवश्यक पक्षकार है, का परिणाम धारा 86(1) द्वारा इसकी संक्षिप्त खारिजी होगा और पक्षकारों के पश्चातवर्ती पक्षकार बनाने की अनुज्ञा देने वाले सी. पी. सी. के उपबंधों का उपयोग उपचारात्मक तरीके के रूप में नहीं किया जा सकता । इस प्रकार, एक बार आवश्यक पक्षकार के असंयोजन हो जाने पर, खामी को दूर करने के लिए किसी भी रीति से निर्वाचन अर्जी को संशोधित नहीं किया जा सकता है ।[445] यह नियम तब भी लागू होता है जब ऐसे अभ्यर्थी के विरुद्ध भ्र-ट आचरण का अभिकथन है जिसे धारा 82(ख)[446] द्वारा यथापेक्षित अर्जी में सम्मिलित नहीं किया गया है, इसके बावजूद कि चाहे अभ्यर्थियों ने इस अननुपालन को माफ कर दिया हो या इस खामी को इंगित करने में असफल रहे हों या विलंब हुआ हो ।[447]

10.9 आर. पी. ए. की धारा 86(1) भी कानूनी तौर पर उच्च न्यायालय को धारा 81 या 82 के अधीन अनुचित रूप से पेश निर्वाचन अर्जी (जिसके नियम प्रत्येक उच्च

---

443 A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1982 AºÉ. ºÉÉÒ. 983.

444 àÉÉ<BÉEãÉ {ÉEäxÉÉÇxbÉäVÉ ¤ÉxÉÉàÉ ºÉÉÒ. BÉEä. VÉ|ÉE ¶É®ÉÒ{ÉE, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 2002 AºÉ. ºÉÉÒ. 1041 +ÉÉè® ¤ÉÉÒ. ºÉÖÆn® ®äbÂbÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ <ÇºÉÉÒ+ÉÉ<Ç, (1991) ºÉ{ãÉÉÒ. 2 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 624. nä´ÉÉÒ PÉÉä-ÉÉãÉ ¤ÉxÉÉàÉ VªÉÉäÉÊiÉ ¤ÉºÉÖ ´ÉÉãÉä ÉÊxÉhÉÇªÉ {É® ÉÊxÉ£ÉÇ® cé, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1982 AºÉ. ºÉÉÒ. 983.

445 àÉÉäcxÉ ®ÉVÉ ¤ÉxÉÉàÉ ºÉÖ®Æp iÉÉ{ÉÉÉÊ®ªÉÉ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1969 AºÉ. ºÉÉÒ. 677 ; BÉEä. BÉEÉàÉ®ÉVÉ xÉnÉ® ¤ÉxÉÉàÉ BÉÖEÆVÉÚ iÉä´É®, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1958 AºÉ. ºÉÉÒ. 687, àÉänÉÒ®iÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 1070 {É® näJÉå *

446 àÉxÉÉäc® VÉÉä¶ÉÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊxÉÉÊiÉxÉ {ÉÉÉÊ]ãÉ, A. +ÉÉ<. +ÉÉ®. 1996 AºÉ. ºÉÉÒ. 796 ; AxÉ.<Ç. cÉä®Éä ¤ÉxÉÉàÉ VÉcÉÆxÉ +ÉÉ®É ÉËºÉc, A. +ÉÉ<. +ÉÉ®. 1972 AºÉ. ºÉÉÒ. 1840.

447 =r´É ÉËºÉc ¤ÉxÉÉàÉ àÉÉvÉ´É ®É´É ÉËºÉÉÊvÉªÉÉ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1976 AºÉ. ºÉÉÒ. 744.

न्यायालय के अनुसार भिन्न-भिन्न हैं) को संक्षिप्ततः खारिज करना बाध्य बनाता है । निर्वाचन अर्जी याची द्वारा व्यक्तिगत तौर पर पेश किया जाना चाहिए और उनके अधिवक्ताओं द्वारा या उनके माध्यम से पेश नहीं किया जा सकता है ।[448] इसके अतिरिक्त धारा 81(3) यह अपरिहार्य बनाती है कि प्रत्येक अर्जी के साथ उतनी प्रतियां लगी होनी चाहिए जितने प्रत्यर्थी हैं और ये स्फालतू- प्रतियां धारा 86 के अधीन संक्षिप्त खारिजी से बचने के लिए निर्वाचन अर्जी फाइल करते समय या कम से कम नियत 45 दिनों के भीतर फाइल की जानी चाहिए । **सत्य नारायण** बनाम **धूजा राम**[449] वाले मामले में, उच्च न्यायालय के उप रजिस्ट्रार ने याची को अपनी अर्जी की अपेक्षित संख्या में प्रतियां फाइल करने के लिए कुछ समय दिया जो परिसीमा अवधि से परे थी । तथापि, उच्च न्यायालय के उप रजिस्ट्रार द्वारा विहित समय सीमा के भीतर अतिरिक्त प्रतियों के फाइल किए जाने के बावजूद, बाद में उच्चतम न्यायालय ने यह निर्णयादेश देते हुए आरंभ में ही निर्वाचन अर्जी खारिज कर दी कि उप रजिस्ट्रार को समय मंजूर करने का अपेक्षित प्राधिकार नहीं था । इसके अतिरिक्त, धारा 81(3) याची से निर्वाचन अर्जी की प्रत्येक प्रति पर अपने हस्ताक्षर के अधीन सही प्रति के रूप में प्रमाणित करने की अपेक्षा करती है । याची के बजाए, याची के अधिवक्ता द्वारा किसी हस्ताक्षर पर निर्वाचन अर्जी आरंभ में ही खारिज हो जाएगी ।[450] इसी प्रकार, एक अतिरिक्त पृ-ठ के साथ प्रत्यर्थी को निर्वाचन अर्जी, जो उच्च न्यायालय के समक्ष पेश की गई की प्रति तामील होने पर इसे बाद में सुधारा नहीं जा सकता है और अर्जी आरंभतः ही खारिज हो जाएगी ।[451] तथापि, बाद में उच्चतम न्यायालय ने यह उल्लेख करते हुए धारा 81(3) के कठोर अनुपालन को शिथिल किया कि स्टाम्प/मुद्रा/हस्ताक्षर या नोटरी द्वारा प्रमाणन के अभाव जैसी सही प्रतियों की आपूर्ति की कुछ खामियां साध्य है ।[452]

10.10 आर. पी. ए. की धारा 86 उच्च न्यायालय को 2000/- रु. की प्रतिभूति निक्षेप की धारा 117 की अपेक्षा के अननुपालन के लिए निर्वाचन अर्जी को संक्षिप्ततः खारिज करने के लिए आबद्ध करती है । उच्च न्यायालय को निक्षेप की रकम को कम

---

448 VÉÉÒ. ´ÉÉÒ. gÉÉÒ®ÉàÉ ®äbÂbÉÒ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊ®]ÉÍxÉMÉ +ÉÉÉÊ{ÉEºÉ®, (2009) 7 AºÉ. ºÉÉÒ. VÉä. 432.

449 A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1974 AºÉ. ºÉÉÒ. 1185.

450 ¶É®ÉÒ{ÉE =qÉÒxÉ ¤ÉxÉÉàÉ +É¤nÖãÉ MÉxÉÉÒ ãÉÉäxÉ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1980 AºÉ. ºÉÉÒ. 303.

451 ®ÉVÉäxp ÉËºÉc ¤ÉxÉÉàÉ =-ÉÉ ®ÉxÉÉÒ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1984 AºÉ. ºÉÉÒ. 305, ÉÊàÉÉÊlÉãÉä¶É {ÉÉÆbä ¤ÉxÉÉàÉ ´ÉètÉxÉÉlÉ ªÉÉn´É, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1984 AºÉ. ºÉÉÒ. 305 {É® näJÉå *

452 ®ÉàÉ |ÉºÉÉn ¶ÉàÉÉÇ ¤ÉxÉÉàÉ àÉÉÊhÉ BÉÖEàÉÉ® ºÉÖ¤¤ÉÉ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 2003 AºÉ. ºÉÉÒ. 51.

करने या अलग करने की भी अनुज्ञा नहीं है ।[453] न ही धारा 117 के अधीन कानूनी रूप से न्यायालय अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए लागत के लिए प्रतिभूति के रूप में अपेक्षित 2000/- रु. एकत्र करने हेतु याची को पर्याप्त समय देने के लिए विस्तार जैसा वह ठीक समझे मंजूर करने के लिए अनुज्ञात है ।

ग. अपील प्रक्रिया

10.11 आर. पी. ए. की धारा 116क व्यक्ततः धारा 98-99 के अधीन निर्वाचन अर्जी का निपटान करते हुए उच्च न्यायालय के आदेश के विरुद्ध विधि और तथ्य दोनों के प्रश्न पर अपील करने के अधिकार का उपबंध करती है । इसके अंतर्गत आर. पी. ए. की धारा 86(1) के अधीन निर्वाचन अर्जी की उच्च न्यायालय की संक्षिप्त खारिजी के विरुद्ध अपील सम्मिलित है[454], यद्यपि अंतरिम या अंतिम आदेश के विरुद्ध उच्च न्यायालय की खंड न्यायपीठ के समक्ष कोई अपील फाइल नहीं की जा सकती ।[455] अपील का प्रथम न्यायालय होने के कारण, उच्चतम न्यायालय साक्ष्य का मूल्यांकन कर सकता है या तथ्यात्मक नि-कर्ा को उलट सकता है यदि वह यह पाता है कि उच्च न्यायालय ने गलत ढंग से (घोर) अनुचित रूप से साक्ष्य[456] का मूल्यांकन या निर्धारण किया है और इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय से अन्याय को सही करने की अपेक्षा है ।[457]

10.12 अपील करने के कानूनी अधिकार को आर. पी. ए. के 1966 संशोधन द्वारा सम्मिलित किया गया । उसके पहले, निर्वाचन अधिकरण का विनिश्चय आर. पी. ए. की धारा 105 के अधीन अंतिम और निश्चायक था यद्यपि 1956 में उच्च न्यायालय में अपीलों की अनुज्ञा देने के लिए धारा 116क शामिल की गई थी ।[458] आज स्थिति यह है कि उच्चतम न्यायालय के समक्ष विशे-ा इजाजत याचिका उच्च न्यायालय के अंतरवर्ती[459] न कि इसके अंतिम आदेश[460] के विरुद्ध ही फाइल की जा सकती है । इसके अतिरिक्त, उच्च न्यायालय निर्वाचन अर्जी को संक्षिप्ततः खारिज कर सकता है यद्यपि ऐसी शक्तियों

---

[453] SÉ®hÉ ãÉÉãÉ ºÉÉcÚ ¤ÉxÉÉàÉ xÉÆnÉÊBÉE¶ÉÉä® £É]Â], 53 <Ç.AãÉ.+ÉÉ®. 284, àÉänÉÒ®iÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 1082 näJÉå *

[454] vÉÉ®É 86(1) BÉEÉ º{É-]ÉÒBÉE®hÉ, +ÉÉ®.{ÉÉÒ.A.

[455] ={ÉÉvªÉÉªÉ nä´É¶ÉÆBÉE®hÉ ¤ÉxÉÉàÉ vÉÉÒ®äxp ÉËºÉc ºÉÉäãÉÆBÉEÉÒ, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1988 AºÉ. ºÉÉÒ. 915.

[456] |ÉnÉÒ{É ¤ÉÖ®ÉMÉÉäcèxÉ ¤ÉxÉÉàÉ |ÉhÉÉÊiÉ {ÉÖEBÉExÉ, (2010) 5 AºÉ. ºÉÉÒ. VÉä. 815 ; MÉVÉÉxÉxÉ ¤ÉÉ{É] ¤ÉxÉÉàÉ nkÉÉVÉÉÒ àÉäPÉä, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 1995 AºÉ. ºÉÉÒ. 2284.

[457] ºÉÖÉË®n® ÉËºÉc ¤ÉxÉÉàÉ c®nªÉÉãÉ ÉËºÉc, (1985)1 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 961.

[458] àÉånÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 1149 {É®.

[459] ´ÉcÉÒ, 1149-1150 {É®.

[460] nÉÒ{ÉBÉE âóÉÊcnÉºÉ ¤ÉxÉÉàÉ SÉxnxÉ ºÉ®BÉEÉ®, A. +ÉÉ<Ç. +ÉÉ®. 2003 AºÉ. ºÉÉÒ. 3701.

का प्रयोग केवल आपवादिक परिस्थितियों में ही किया जाना चाहिए ।[461] सामान्यतः यद्यपि, अपील को अधिकार माना जाता है । धारा 116क(2) भी 30 दिनों की परिसीमा अवधि विनिर्दि-ट करती है, यद्यपि उच्चतम न्यायालय अपील फाइल करने के विलंब को माफ कर सकता है यदि ''उसका यह समाधान हो जाता है कि अपीलार्थी के पास ऐसी अवधि के भीतर अपील प्रस्तुत न करने का पर्याप्त कारण था ।ङ

10.13 आर. पी. ए. की धारा 116ख अपीलाधीन उच्च न्यायालय के आदेश के प्रवर्तन के रोक का उपबंध करता है । **इंदिरा गांधी** बनाम **राज नारायण**[462] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने रोक की अनुज्ञेय शर्तों को स्प-ट किया जब उसने धारा 8क द्वारा उच्च न्यायालय के आदेश के परिणामस्वरूप अपीलार्थी पर अधिरोपित अर्हता को रद्द कर दिया था ; और इस शर्त पर संसदीय रजिस्टर पर हस्ताक्षर करने और लोकसभा की सत्र में भाग लेने की अनुज्ञा दी थी कि वह सदन की कार्यवाही में भाग नहीं लेगी न ही मत देगी न ही सांसद के रूप में उसकी हैसियत में पारिश्रमिक आहरित करेगी । तथापि, सभी अन्य प्रयोजनों के लिए अपीलार्थी सांसद् बना रहेगा ।[463]

घ. वर्तमान प्रणाली की खामियां

10.14 निर्वाचन अर्जियां फाइल करने की वर्तमान प्रणाली में तीन प्रमुख खामियां हैं, अर्थात् अर्जी पेश करने के लिए गैर समरूप और औपचारिक प्रक्रिया, निर्वाचन अर्जी के विचारण में अतिविलंब और विधि या तथ्य के किसी प्रश्न पर अपील करने की प्रणाली जो अपील को प्रायः स्वतः कार्यरत बनाती है ।

10.15 पहला, निर्वाचन अर्जियां फाइल करने की वर्तमान प्रक्रिया विभिन्न उच्च

---

461 ¤ÉÉäãÉÉÒ SÉäÉÊiÉªÉÉ ¤ÉxÉÉàÉ VÉMÉnÉÒ¶É £ÉÖªÉÉÆxÉ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 3005 AºÉ. ºÉÉÒ. 1872.

462 (1975) 2 AºÉ. ºÉÉÒ. ºÉÉÒ. 159.

463 <ºÉBÉEä +ÉÉÊiÉÉÊ®BÉDiÉ, BÉDªÉÉåÉÊBÉE +É{ÉÉÒãÉÉlÉÉÊ |ÉvÉÉxÉàÉÆjÉÉÒ lÉÉ, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä ªÉc £ÉÉÒ BÉEcÉ, ãÉÉäBÉEºÉ£ÉÉ BÉEÉÒ =ºÉBÉEÉÒ ºÉnºªÉiÉÉ {É® £ÉÉMÉ 3 BÉEä +ÉvÉÉÒxÉ ÉÊxÉ¤ÉÈvÉxÉÉå BÉEä +ÉãÉÉ´ÉÉ, |ÉvÉÉxÉàÉÆjÉÉÒ ªÉÉ àÉÆjÉÉÒ BÉEä °ô{É àÉå =ºÉBÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ® {É® VÉ¤É iÉBÉE ´Éc {Én xÉcÉÓ £É®iÉÉÒ cè, ºÉÆºÉnÂ BÉEä ÉÊBÉEºÉÉÒ ºÉnxÉ ªÉÉ ºÉnxÉ BÉEÉÒ ºÉÆªÉÖBÉDiÉ ¤Éè~BÉEÉå BÉEÉÒ BÉEÉªÉÇ´ÉÉÉÊcªÉÉå àÉå ¤ÉÉäãÉxÉä +ÉÉè® +ÉxªÉlÉÉ £ÉÉMÉ ãÉäxÉä (àÉiÉ näxÉä BÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ® BÉEä ÉÊ¤ÉxÉÉ) +ÉÉè® +ÉxªÉ BÉßEiªÉÉå BÉEÉ ÉÊxÉ´ÉÇcxÉ VÉÉä +ÉxÉÖSUän 74, 75, 78, 88 +ÉÉÉÊn ªÉÉ ÉÊBÉEºÉÉÒ +ÉxªÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ BÉEä +ÉvÉÉÒxÉ +ÉÉÊvÉBÉEÉÊlÉiÉ cè, +ÉÉè® |ÉvÉÉxÉàÉÆjÉÉÒ BÉEä °ô{É àÉå +É{ÉxÉÉ ´ÉäiÉxÉ ãÉäxÉä BÉEä ºÉÆn£ÉÇ àÉå |É£ÉÉÉÊ´ÉiÉ xÉcÉÓ cÉäMÉÉ ªÉÉ <ºÉ ®ÉäBÉE +ÉÉnä¶É BÉEÉÒ ¶ÉiÉÉç BÉEä BÉEÉ®hÉ ÉÊ´É{ÉÉÊlÉiÉ xÉcÉÓ cÉäMÉÉ *''

न्यायालयों में भिन्न-भिन्न है - यह याची से उच्च न्यायालय की प्रधान पीठ या ऐसी न्यायपीठ जिसकी अनन्य अधिकारिता के भीतर विशि-ट विवादित निर्वाचन लड़ा गया था, के समक्ष अर्जी फाइल करने की अपेक्षा करने के कारण भिन्न-भिन्न है । यह मुद्दा उन राज्यों में विशे-ाकर है जिसमें उनका एक ही उच्च न्यायालय है (जैसे महारा-ट्र और गोवा) और ऐसे न्यायालय जिनकी भिनन-भिन्न न्यायपीठ है जैसे तमिलनाडु । मेंदीस्ता की पुस्तक से इलाहाबाद और मध्य प्रदेश उच्च न्यायालयों के उदाहरण उद्धृत कर प्रक्रियाओं के अंतर को ऊपर वर्णित किया गया । आर. पी. ए. की धारा 80क का यह उपबंध करते हुए संशोधन कर उपचारित करने की ईप्सा की गई है कि ऐसी स्थितियों में, निर्वाचन अर्जी सुसंगत उच्च न्यायालय की प्रधान पीठ के समक्ष फाइल की जाएगी यद्यपि न्यायहित या सुविधानुसार एक अन्य पीठ को सुनवाई का परिवर्तन करने का उच्च न्यायालयों का विद्यमान विवेकाधिकार बना रहेगा ।

10.16 दूसरा, अर्जी के पक्षकारों पर, धारा 82 इस समय ऐसे याची से यह अपेक्षा करती है जो इस घो-ाणा का दावा कर रहा है कि वे या कोई अन्य अभ्यर्थी जो सम्यक् रूप से निर्वाचित हुआ है, को अर्जी में सभी लड़ रहे अभ्यर्थियों को पक्षकार बनाए । तथापि, उन अभ्यर्थियों को पक्षकार बनाए जो अपनी प्रतिभूति निक्षेप खो चुके हैं और इस प्रकार, सम्यक् रूप से निर्वाचित घो-ित किए जाने का कोई अवसर नहीं है किंतु अर्जी और इन अभ्यर्थियों दोनों के समय और संसाधनों की हानि गठित करता है । अतः, अर्जी के पक्षकारों पर धारा 82 को इस चिन्ता को दूर करने हेतु संशोधित किया जाए ।

10.17 तीसरा, निर्वाचन अर्जी के विचारण में अंतिम औपचारिक प्रकृति लागत की प्रतिभूति पर आर. पी. ए. की धारा 117 के उपबंधों के अननुपालन के लिए निर्वाचन अर्जी को संक्षिप्ततः खारिजी हेतु धारा 86 के अधिदेश में सुस्प-ट है । धारा 81 के अधीन पैंतालीस दिन की समय-सीमा के अननुपालन के लिए संक्षिप्त खारिजी और धारा 83 के अधीन प्रतियों की अपेक्षित संख्या के पीछे छिपी तर्कणा अर्जी का शीघ्र विचार और निपटान सुनिश्चित करना है । उदाहरणार्थ, जब तक धारा 83 के अधीन यथापेक्षित याची प्रत्यर्थियों की संख्या जितनी प्रतियां प्रस्तुत नहीं करता तब तक उच्च न्यायालय इन प्रत्यर्थियों को नोटिस जारी करने में असमर्थ है, अतः विचारण आरंभ नहीं हो सकता। इसी प्रकार, धारा 81 के अधीन निर्वाचन अर्जी फाइल करने की नियत पैंतालीस दिन की समय-सीमा के परे समयावधि बढ़ाने का अबाधित विवेकाधिकार मंजूर करने से अपर्यवसेय विलंब हो सकता है । तथापि, इन दृ-टांतों के असमान, निर्वाचन विचारण जारी रह सकता है चाहे याची लागत की प्रतिभूति फाइल करने में विलंब भी करे । इसलिए धारा 86 को उन आधारों पर संक्षिप्त खारिजी की अनुज्ञा नहीं देनी चाहिए और इसके बजाए धारा 117 को न्यायालय को धारा 117 का अनुपालन करने और इस विस्तारित अवधि के भीतर लागत की प्रतिभूति जमा करने की असफलता पर ही याची

को खारिज करने के लिए समय के विस्तार की मंजूरी देने की अनुज्ञा देते हुए संशोधित किया जाए जैसा वह युक्तियुक्त समझे । तथापि, यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि इस समय धारा 117 केवल 2000/- रु. के निक्षेप का उपबंध करती है जो बहुत कम है और 1996 से संशोधित नहीं किया गया है । अतः, निक्षेप रकम को भी मूल्यवृद्धि के अनुरुप बढाकर 10,000/- रु. किया जाए ।

10.18 चौथा, नीतिशास्त्र पर चौथी ए. आर. सी. रिपोर्ट द्वारा मान्यताप्राप्त तथ्य के अनुसार इस निर्वाचन अर्जियों के निपटान में अति विलंब होता है जिसमें यह उल्लेख है कि "ऐसी अर्जियां कई व-र्ों तक लंबित बनी रहती हैं और इसी बीच, सदन की पूरी अवधि समाप्त हो जाती है और इस प्रकार निर्वाचन अर्जी निरर्थक हो जाती है ।[464]

10.19 विचारण की समाप्ति में विलंब के विस्तार को समझने के लिए, कुछ तथ्यों और आंकड़ों को दृ-टिगत करना उपयोगी है । फरवरी, 2014 में 15वीं लोकसभा के विघटन पर 25 निर्वाचन अर्जियां निरर्थक हो गई जो कई सांसदों के मतदान सफलताओं को चुनौती देते हुए उच्च न्यायालय के समक्ष लंबित थीं ।[465] इन अर्जियों का आर. पी. ए. की धारा 81 के अधीन निर्वाचन परिणामों के 45 दिनों के भीतर फाइल किया जाना और धारा 86(7) के अधीन छह मास के भीतर यथासंभव शीघ्र विचारित करने का प्रयास किया जाना अपेक्षित है जो वस्तुतः लगभग पांच व-र्ा तक लंबित थीं । फिर भी, ई. सी. आई. के समक्ष फाइल आर. टी. आई. के आधार पर, इकोनामिक टाइम्स ने यह रिपोर्ट किया कि 2009 लोकसभा निर्वाचनों के पश्चात् फाइल 110 निर्वाचन अर्जियों में से किसी का छह मास के भीतर निपटान नहीं किया गया । कम से कम 21 अर्जियों में से विचारण केवल तीस व-र्ों के पश्चात् समाप्त हुआ । इकोनामिक टाइम्स को यह पता चला कि कई मामलों में, अपील उच्चतम न्यायालय में पड़ी थी और इस प्रकार याची प्रभावी अनुतो-ा से वंचित रहा ।[466]

10.20 एन. सी. आर. डब्ल्यू. सी. ने अपने 2001 में निर्वाचन अर्जियों की विचाराधीनता और निपटान से संबंधित निम्नलिखित सारणी प्रस्तुत की[467]

---

[464] A.+ÉÉ®.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 119, 16 {É®.

[465] +ÉÆVÉªÉ {ÉÉÉÊ]ãÉ, 5 {Éä]ÉÒ¶ÉxºÉ SÉèãÉåÉËVÉMÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ +ÉÉì{ÉE AàÉ.{ÉÉÒ., <xBÉDãÉÚÉËbMÉ {ÉÉÒ. ÉÊSÉnÆ¤É®àÉ]Ú º]ä +ÉãÉÉ<´É, <BÉEÉäxÉÉäÉÊàÉBÉE]É<àºÉ, 28 {ÉE®´É®ÉÒ, 2014. <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-02- 8/news/ 47774290_1_ electionpetition-election-results-chief-election-commissioner>.

[466] ´ÉcÉÒ

[466] AxÉºÉÉÒ+ÉÉ®b¤ãªÉÚºÉÉÒ. BÉEÆºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 93, {Éè®É 15.1 {É®.

हुए निर्वाचन	फाइल की गई निर्वाचन अर्जियों की संख्या	लंबित निर्वाचन अर्जियों की संख्या	(%में) लंबित प्रतिशत
लोक सभा 1999	64	62	96.88%
लोक सभा 1998	49	13	26.53%
लोक सभा 1996	52	13	25%
लोक सभा 1991	86	15	17.44%
राज्य विधानसभाएं 2000			
बिहार	12	12	100%
राज्य विधानसभाएं 1999			
आंध्र प्रदेश	25	25	100%
कर्नाटक	26	26	100%
महारा-ट्र	32	32	100%
अरुणाचल प्रदेश	2	2	100%
राज्य विधानसभाएं 1998			
मध्य प्रदेश	42	32	76.19%
राजस्थान	11	11	100%
दिल्ली	4	4	100%
मेघालय	2	2	100%
हिमाचल प्रदेश	10	5	50%
गुजरात	12	7	56.33%
राज्य विधानसभाएं 1996			

असाम	11	4	36.36%
हरियाणा	20	5	25%
केरला	17	11	64.71%
तमिलनाडु	6	6	75%
पांडिचेरी	3	3	100%
पश्चिमी बंगाल	22	17	77.27%

10.21 समस्या का भाग (आर. पी. ए. की धारा 86(6) के अनुबंध के बावजूद) ईप्सित सतत स्थगनों, संपूर्ण विचारण करने और समाप्त करने में उच्च न्यायालय द्वारा अपनायी गई न्यूनतम पूर्विकता और लगभग स्वतः अपील (विधि और तथ्य दोनों के प्रश्नों पर) और उच्च न्यायालय के अंतरिम और अंतिम आदेश के विरुद्ध फाइल रोक आवेदन में निहित है । यह सु-ामा स्वराज जिसके 2009 लोक सभा निर्वाचन की चुनौती राजकुमार पटेल द्वारा दी गई थी, जैसे मामलों के कारण है । सुश्री स्वराज ने तत्पश्चात् अर्जी की संधार्यता की चुनौती दी और उच्च न्यायालय को दिसंबर, 2013 में सुश्री स्वराज के आवेदन को खारिज करने में लगभग चार व-र्ा लगा । इसके अनुसरण में, उसने उच्चतम न्यायालय[468] के समक्ष अंतरिम आवेदन (एस.एल.पी.) फाइल की जो अंततः मई, 2014 में लोक सभा के विघटन के कारण निरर्थक होने पर खारिज हो गया।[469] इसी प्रकार, व-र्ा 2006 में तमिलनाडु विधान सभा (चरेन महादेवी विधानक्षेत्र) के कांग्रेस विधायक पी. बेल्दुरई के निर्वाचन को उच्चतम न्यायालय द्वारा व-र्ा 2011 में, पांच व-र्ा पश्चात् जब वह तमिलनाडु के अगले विधान सभा निर्वाचनों के अभियान में लगा हुआ था अपास्त किया गया ।[470]

10.22 इन दृ-टांतों और उपरोक्त तथ्यों से यह प्रकट होता है कि कैसे अति विलंब

---

468 ºÉÖ|ÉÉÒàÉ BÉEEÉä]Ç {ÉÉäãÉ ªÉÉÉÊSÉBÉEEÉ {É® ºÉÖ-ÉàÉÉ º´É®ÉVÉ BÉEä ÉÊJÉãÉÉ{ÉE BÉEÉªÉÇ´ÉÉcÉÒ BÉEÉÒ, xÉ´É£ÉÉ®iÉ]É<àºÉ, 13 {ÉE®´É®ÉÒ, 2014. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-02-13/news/47305406_1_poll-petitionelection-petition-rajkumar-patel>.

469 ºÉÖ-ÉàÉÉ º´É®ÉVÉ ¤ÉxÉÉàÉ ®ÉVÉ BÉÖEàÉÉ® {É]äãÉ, AºÉ.AãÉ.{ÉÉÒ. (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) ºÉÆ. 2951/2014, 5 àÉ<Ç, 2014.

470 {ÉÉÒ. ASÉ. {ÉÉìãÉ àÉxÉÉäVÉ {ÉÉÆÉÉÊbªÉxÉ ¤ÉxÉÉàÉ gÉÉÒ {ÉÉÒ. ´ÉäãÉnÖ®è, ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ +É{ÉÉÒãÉ ºÉÆ. 4129/2009 ºÉÖ|ÉÉÒàÉ BÉEÉä]Ç uÉ®É 13 +É|ÉèãÉ, 2011 BÉEÉä ÉÊxÉhÉÇªÉ ÉÊãÉªÉÉ MÉªÉÉ * SÉÖxÉÉ´É ÉÊ´É´ÉÉnÉå BÉEÉä VÉãnÉÒ ÉÊxÉ{É]ÉxÉä BÉEä ÉÊãÉA 8 VÉÚxÉ, 2012 BÉEÉ ÉËcnÚ näJÉå * <http://www.thehindu.com/opinion/editorial/settle-election-disputesquickly/ article 3501800.ece>.

सफल अभ्यर्थी के मतदान विजय को चुनौती देने वाली निर्वाचन अर्जी फाइल करने का प्रयोजन विफल हो जाता है । परिणामतः, यह मत देने के अधिकार को भ्रामक बनाता है, जब भ्र-ट आचरणों के विरुद्ध सामान्य मतदाता को उपलब्ध केवल उपचारात्मक तंत्र, निर्वाचन अर्जियों को अधिकांश या संपूर्ण विधान सभा/संसदीय अवधि समाप्त हो जाने के पश्चात् विनिश्चित या खारिज किया जाता है । ऐसा विलंब लोकतंत्र के लिए हानिकर है, निर्वाचक और न्यायिक प्रक्रिया में लोगों की आस्था को कम करता है अतः, न्यायालयों से निर्वाचन अर्जियों को आत्यंतिक पूर्विकता देने की अपेक्षा करता है । तथापि, पिछला ढेर दूर करने हेतु तदर्थ न्यायाधीशों का गोस्वामी समिति का प्रस्ताव विलंब के पीछे छिपे कारणों को दूर नहीं करता, अतः बेहतर नहीं है ।

10.23 इसे प्राप्त करने का एक तरीका आर. पी. ए. में छह मास के अनुबंध के कठोर पालन की अपेक्षा वाली विधि के संशोधन और केवल निर्वाचन अर्जियों को निपटाने के लिए स्थायी ''निर्वाचन पीठ स्थापित और नीचे वर्णित ब्रिट्रिश ''निर्वाचन न्यायालयङ्ग प्रणाली के उपांतरण के माध्यम से हो सकता है । विलंब भागतः न्यायाधीशों का अन्य कार्य से अतिबोझिल होने और विचाराधीनता द्वारा कारित दबाव का भी परिणाम है जिसके परिणामस्वरूप उच्च न्यायालय के न्यायाधीश निर्वाचन विचारणों के संचालन में पूर्विकता पर अधिक ध्यान नहीं देते चूंकि उन्हें समय लगता और प्रयास करना पड़ता है । एन. सी. आर. डब्ल्यू. सी.[471] द्वारा उच्च न्यायालय में निर्वाचन अर्जियों के लिए अभिहित ''विशे-ा न्यायालयङ्ग या ''निर्वाचन न्यायपीठोंङ्ग के गठन की समान सिफारिशें की गई थीं ; अनुच्छेद 323 के अधीन उच्च न्यायालय न्यायाधीश और वरि-ठ सिविल सेवक को मिलाकर ''विशे-ा अधिकरणोंङ्ग की चौथी सिफारिश थी ए. आर. सी. द्वारा की गई थी ।[472] दूसरी ओर, गोस्वामी समिति ने नियमित न्यायाधीशों को उनके प्रसामान्य ड्यूटी से मुक्त करने हेतु तदर्थ न्यायाधीशों की नियुक्ति को पृ-ठांकित किया जिससे कि उन्हें निर्वाचन अर्जियों की सुनवाई का कार्य सौंपा जा सके ।[473] फिर भी, माध्यस्थम् और सुलह अधिनियम और वाणिज्यिक न्यायालय अधिनियम की क्रमशः 246वीं और 253वीं रिपोर्ट के अधीन शी-र्ा निपटान सुनिश्चित करने के लिए विधि आयोग की सिफारिशों के अनुरुप, आर. पी. ए. को दैनिक सुनवाई, न्यूनतम स्थगन, लिखित कथन फाइल करने की समय सीमा और मामला प्रबंधन का उपबंध करने के लिए संशोधित किया जाए ।

---

471 AxÉºÉÉÒ+ÉÉ®b¤ãªÉÚºÉÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13, {Éè®É 4.13.2 {É®.

472 A.+ÉÉ®.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 119.

473 MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 113, +ÉvªÉÉªÉ 9, {Éè®É 1.2 {É®.

10.24 इस संदर्भ में, यहां यह उल्लेखनीय है कि भारत के उच्चतम न्यायालय ने **मोहम्मद अकबर** बनाम **अशोक साहू और अन्य**[474] वाले मामले में 27 फरवरी, 2015 को उद्घोषित निर्णय में अनन्यतः निर्वाचन अर्जियों को निपटाने के लिए प्रत्येक उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा सृजित समर्पित न्यायपीठ बनाना वांछनीय समझा । क्योंकि संसद् और विधान सभाओं के सदस्यों की कालावधि सापेक्षतः अल्प है अतः उच्चतम न्यायालय ने यह वांछनीय महसूस किया कि निर्वाचन से संबंधित विवादों को यथासंभव शीघ्र सुलझाया जाए । उच्चतम न्यायालय ने इसके लिए कई कारण बताए जो इस प्रकार हैं :

12. .....

(त) "हमारे संविधान की स्कीम के अधीन विधायी निकायों की सदस्यता एक पवित्र उत्तरदायित्व है । ऐसे निकायों में किसी सदस्य की सातत्यता जो एक दिन के लिए भी विधिक अननुज्ञेय साधनों द्वारा ऐसे निकाय के लिए अपना निर्वाचन अर्जित करता है, सर्वाधिक अवांछनीय है । ऐसी सातत्यता ऐसे सदस्य को लोगों के भाग्य प्रभावित करने वाली विधि बनाने की प्रक्रिया में भाग लेने का अवसर प्रदान करती है ।

(त्त) प्रतियोगी अभ्यर्थियों की दृष्टि से भी, जब तक अधिकार और बाध्यताएं युक्तियुक्त समय के भीतर विनिश्चित नहीं होते हैं, न्यायनिर्णयन और न्यायनिर्णय के परिणाम जहां तक विधायी प्रक्रिया में ऐसे पक्षकारों की भागीदारी का संबंध है, किसी सुनिश्चित प्रभाव के बिना आखिरकार कागज पर बना रहेगा ।

13. तथापि, हमें यह कहते हुए दुःख हो रहा है कि अक्सर इस देश के निर्वाचन विवादों के समाधान में अधिकांश मामलों में अस्वीकार्यतः काफी समय लगता है । बिरले ही घोषित अभ्यर्थी की अवधि के दौरान निर्वाचन विवाद का समाधान होता है और इससे न्यायनिर्णायक प्रक्रिया न्याय का उपहास बनकर रह जाती है । इस न्यायालय में अपील करने के अधिकार के साथ ऐसा विलंब काफी मामलों में न्यायनिर्णयन की संपूर्ण प्रक्रिया को दूभर बनाता है । इसके कई कारण हैं किंतु हम केवल कुछ का ही उल्लेख करेंगे :

(त) .....

(त्त) .....

---

474 ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ +É{ÉÉÒãÉ ºÉÆ. 2015 BÉEÉ 2538-40, AºÉ.AãÉ.{ÉÉÒ. (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) ºÉÆ. 2015 BÉEÉ 2487-2489 ºÉä =i{ÉxxÉ *

(त्त्त) निर्वाचन विवादों के समाधान के लिए उच्च न्यायालय में समर्पित न्यायपीठों का अभाव एक अन्य कारक है जो न्यायनिर्णायक प्रक्रिया में विलंब में काफी योगदान देता है ।ङ्ग

10.25 पांचवां, संबद्ध टिप्पण पर, यद्यपि शीघ्र विचारण हेतु विलंब कम करने के प्रयास किए जा रहे हैं किंतु ऐसी समय सीमा जिसके भीतर न्यायालयों को बहस की समाप्ति के पश्चात् आदेश पारित ही करना है, का कोई विनियमन नहीं है । यह आर. पी. ए. से भिन्न नहीं है और इस प्रकार, पहली बार विधि आयोग ऐसी समय सीमा की सिफारिश कर रहा है ।

10.26 छठा, विचारण के समापन में विलंब धारा 116क के अधीन उपबंधित तथ्य और विधि के नियमित अपील और एस. एल. पी. के रूप में फाइल अंतवर्ती अपील दोनों के लिए उच्चतम न्यायालय में अपील के अनिवार्य फाइलिंग द्वारा कारित विलंब तक विस्तारित है । उच्च न्यायालय के आदेश पर बाद में कतिपय निर्बंधनों के अधीन रहते हुए सफल अभ्यर्थी को सांसद्/विधायक बने रहने की अनुज्ञा देते हुए रोक लगा दी जाती है । उपरोक्त उल्लिखित कई मामलों में, अर्जी अंततः संसद् या विधान सभा के विघटन के साथ निरर्थक हो गई । अतः, तथ्य पर किसी अपील हटाने या परिसीमा के पश्चात् फाइल अपील को स्वीकार करने में न्यायालयों के अबाधित विवेकाधिकार को हटाने के लिए धारा 116क को संशोधित किया जाए ।

10.27 अंततः, वर्तमान निर्वाचन विचारण व्यवस्था में सुधार करना तब तक कठिन है जब तक लंबित विचारणों की संख्या, विचारण को समाप्त करने और अपील की सुनवाई करने में लगने वाले औसत समय, किसी न्यायालय के पास सर्वोत्तम साधन, आदि समस्या के विस्तार तक पर्याप्त सूचना उपलब्ध न हो ।

घ. तुलनात्मक पद्धतियां

10.28 आई. डी. ई. ए. संस्थान ने निर्वाचनों के संचालन और चुनौती पर मार्गदर्शक सिद्धांत विकसित किए जिन्हें नीचे दोहराया जा रहा है :

- विधिक ढांचे में यह उपबंध होना चाहिए कि प्रत्येक मतदाता, अभ्यर्थी और राजनैतिक दल को सक्षम निर्वाचन निकाय या न्यायालय के समक्ष परिवाद करने का अधिकार है जब निर्वाचक अधिकारों का अभिकथित अतिलंघन होता हो ।

- विधि यह अपेक्षा करे कि समुचित निर्वाचक निकाय या न्यायालय व्यथित पक्षकार के उसके निर्वाचक अधिकार को खोने से बचाने के लिए तत्काल विनिश्चय करे ।

- विधि में निर्वाचक निकाय के समुचित उच्चतर स्तर, अपील करने के अधिकार या न्यायालय में पुनर्विलोकन के प्राधिकार और मामलों में अंतिम विनिश्चय के प्रयोग का अधिकार का उपबंध होना चाहिए । अंतिम स्तर के न्यायालय का विनिश्चय तत्परतापूर्वक किया जाना चाहिए ।

- विधिक ढांचे में परिवाद के विचार और अवधारण तथा परिवाद के विनिश्चय की संसूचना के समयबद्ध सीमा का उपबंध होना चाहिएङ्ग ।[475]

10.29 वेनिस आयोग या विधि द्वारा लोकतंत्र या यूरोपियन आयोग निर्वाचन संबंधी प्रक्रियाओं सहित संवैधानिक विधि से संबंधित एक अन्य अंतररा-ट्रीय निकाय है । अधिक विनिर्दि-टतः यह सदस्यों के रूप में स्वतंत्र विशे-ाज्ञों वाला यूरोप के आयोग का स्वतंत्र परामर्शी निकाय है । निर्वाचक वि-ायों के सही पद्धति का वेनिस आयोग की संहिता के मद 1.3.3 में निर्वाचन की चुनौती देने या निर्वाचक विधि के पालन की असफलता के लिए निर्वाचन अर्जी फाइल करने के लिए प्रक्रिया को लागू होने वाले प्रमुख सिद्धांतों का उल्लेख है । चुनौती के प्रश्न पर संहिता में यह उल्लेख है :

> "यदि निर्वाचक विधि उपबंध पृ-ठ पर उपलब्ध शब्दों से अधिक हों, तो निर्वाचक विधि के पालन की असफलता की चुनौती अपील निकाय के समक्ष देने की स्वतंत्रता होनी चाहिए । विशे-ाकर यह निर्वाचन परिणामों को लागू होता है ..... इसके दो संभव समाधन हैं :
>
> - अपीलों की सुनवाई साधारण न्यायालय, विशे-ा न्यायालय या संविधान न्यायालय द्वारा की जाए ;
>
> - अपीलों की सुनवाई निर्वाचक आयोग द्वारा की जाए ... आयोग अति विशि-ट हैं जबकि निर्वाचक मुद्दों के बारे में न्यायालय कम अनुभव रखते हैं । तथापि, पूर्वावधानी उपाय के रूप में, यह वांछनीय है कि प्रथम अपील स्तर पर उच्चतर आयोग और दूसरी अपील स्तर पर सक्षम न्यायालय बनाते हुए किसी रूप में न्यायिक पर्यवेक्षण होना चाहिए ।ङ्ग

10.30 संहिता आगे प्रक्रिया को सामान्य रखकर, "अग्राह्यता के विनिश्चय से बचने के लिएङ्ग औपचारिकता समाप्त कर, व्यापक अवधि मंजूर कर, विभिन्न न्यायालयों/

---

[475] +ÉÉ<ÇbÉÒ<ÇA, <Æ]®xÉä¶ÉxÉãÉ <ãÉäBÉD]ÅÉä®ãÉ º]ébbÂºÉÇ : MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ {ÉEÉ® ®äÉÊ´ÉAÉË´ÉMÉ n ãÉÉÒMÉãÉ |ÉEäàÉ´ÉBÉEÇ +ÉÉ{ÉE <ãÉäBÉD¶ÉxÉ. <http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines-2.pdf>, 93-94 {É®.

अधिकरणों की अधिकारिता और अपील शक्तियां विनिर्दि-ट रूप से स्प-ट कर यथासंभव संक्षिप्त अपील करने और विनिर्णय जारी करने की समय-सीमा रखने के महत्व पर बल देती है ।[476]

10.31 अंततः, निर्वाचन विवादों के समाधान को विनियमित करने वाला तीसरा अंतररा-ट्रीय निकाय निर्वाचन वि-ायों और निर्वाचन संप्रेक्षणों से संबंधित यूरोप में सुरक्षा और सहयोग के संगठन की विशि-ट संस्था लोकतांत्रिक संस्थाओं और मानव अधिकारों का कार्यालय (इसमें इसके पश्चात् ''ओ.डी.आई.एच.आर.ङ्) है ओ.डी.एच.आई.आर. ने अपने निर्वाचन विवाद समाधान रिपोर्ट में विवादों के त्वरित समाधान की बावत निम्नलिखित विचार किया है :

> ''यह मानते हुए कि निर्वाचन के संचालन में पूर्व-अवधारित समय-सीमा के भीतर तत्काल विनिश्चय और कार्रवाई की अपेक्षा होती है । इसलिए निर्वाचन विवादों को लागू होने वाली प्रक्रियाएं सामान्य सिविल विवादों के उपबंधित प्रक्रियाओं से भिन्न होनी चाहिए । इसे अल्पतम समय-सीमा और एकल अपील प्रक्रिया में प्रतिबिंबित किया जा सकता है जिसे न्यायोचित ठहराया जा सकता है जहां तक परिवाद और अपील फाइल करने के लिए पर्याप्त समय उपलब्ध कराया जाए ..... । निर्वाचक प्रक्रिया के प्रत्येक चरण या फलक (जैसे मतदाता रजिस्ट्रीकरण या अभ्यर्थिता की विधिमान्यता) के लिए निर्वाचक विधि में परिवादों और अपीलों को फाइल करने के लिए व्यक्ततः और व्यवस्थित रूप से समय-सीमा निर्धारित किया जाना चाहिए कि कब तक न्यायालय या निर्वाचक निकाय को विनिश्चय करना चाहिए ।ङ्

10.32 ओ.डी.आई.एच.आर. इस बात को सुनिश्चित करने के कारण कि निर्वाचन परिणाम विलंब न हों सभी परिवादों और अपीलों का अवधारण हेतु दो मास की समयावधि अधिकथित करता है और निर्वाचन परिणामों की चुनौती को ई.सी.एच.आर. के प्रथम प्रोटोकोल के अनुच्छेद 3 के अधीन स्वतंत्र निर्वाचनों के अधिकार के अभिन्न भाग के रूप में मान्यता प्रदान करता है ।[477] इसके अलावा ओ.डी.आई.एच.आर. उपरोक्त

---

[476] ªÉÚ®ÉäÉÊ{ÉªÉxÉ BÉEàÉÉÒ¶ÉxÉ {ÉEÉ® bäàÉÉäµÉEäºÉÉÒ mÉÚ ãÉÉ, BÉEÉäb +ÉÉ{ÉE MÉÖb |ÉèÉÎBÉD]ºÉ <xÉ <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ àÉè]ºÉÇ : MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ AÆb ABÉDºÉ{ãÉÉxÉä]Éä®ÉÒ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, +ÉbÉì{]äb ¤ÉÉ<Ç n ´ÉäÉÊxÉºÉ BÉEàÉÉÒ¶ÉxÉ A] <]ºÉ 52 ºÉä¶ÉxÉ, +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 2002, ºÉÉÒbÉÒAãÉ-AbÉÒ (2002) 023 ºÉàÉÉÒFÉÉ, 29-31 {É®. < http://www.venice.coe.int/webforms/documents/ CDL-AD% 282002%29023rev-e.aspx>.

[477] +ÉÉäbÉÒ+ÉÉ<ÇASÉ+ÉÉ®, ®äºÉÉäÉÏã´ÉMÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ ÉÊbº{ªÉÚ]ÂºÉ <xÉ n +ÉÉäAºÉºÉÉÒ<Ç AÉÊ®ªÉÉ :]Ö´ÉbÂºÉÇ A º]èhbbÇ àÉÉìÉÊxÉ]ÉË®MÉ

उपवर्णित पंक्तियों की तरह कतिपय सामान्य सिद्धांतों को चित्रित करता है ।

10.33 इन अंतररा-ट्रीय सिद्धांतों के अलावा, यह समरुप संसदीय लोकतंत्र अर्थात् यूनाइटेड किंगडम की व्यवस्था को समझाने में सहायक है । यू. के. में निर्वाचन विवाद निर्वाचन न्ययालय के समक्ष निर्वाचन अर्जी प्रक्रिया द्वारा सुलझाए जाते हैं जिसमें क्वीन बेंच डिवीजन के दो न्यायाधीश होते हैं जो संसदीय निर्वाचन अर्जियों के विचारण के लिए उच्च न्यायालय में है । निर्वाचन न्यायालय को वही अधिकारिता, शक्ति और प्राधिकार है जो उच्च न्यायालय में है ; यह हाउस आफ कामन्स के अध्यक्ष को प्रमाणित अवधारण के साथ समाप्त करते हुए भ्र-ट आचरणों की व्याप्ति के अवधारण सहित पूरा विचारण संचालित करता है ।[478] हाउस आफ कामन्स से निर्वाचन न्यायालय के विनिश्चय को प्रभावी बनाने की अपेक्षा है ।

10.34 यू. के. में निर्वाचन को चुनौती देने की प्रक्रिया भारत में निम्नलिखित महत्वपूर्ण पहलुओं पर भिन्न है[479] :

- निर्वाचन न्यायालय स्थायी रूप से विद्यमान ''स्थायीङ्ग न्यायालय या उच्च न्यायालय का प्रभाग नहीं है । इसके बजाए यह उस विधानक्षेत्र में गठित अस्थायी न्यायालय (प्रायः)है जहां विशि-ट निर्वाचन हुआ था[480] और एक बार अर्जी विनिश्चित करने का उसका कार्य समाप्त होने पर, निर्वाचन न्यायालय तत्पश्चात् अपने विनिश्चय पर पुनर्विचार नहीं कर सकता या जोड़ नहीं सकता ।[481]

- रिटर्निंग अधिकारी को जब निर्वाचन अर्जी का प्रत्यर्थी माना जाता है यदि निर्वाचन का प्रशासन प्रश्नाधीन है यद्यपि वे अर्जी करने के लिए अनुज्ञात नहीं हैं ।[482]

ÉÊºÉº]àÉ, +ÉÉä.AºÉ.ºÉÉÒ.<Ç (2000),
<http://www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true> 9-13 {É®.

478 ªÉÚ.BÉEä. ãÉÉ BÉEàÉÉÒ¶ÉxÉ, <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ ãÉÉ <xÉ n ªÉÚxÉÉ<]äb ÉËBÉEMbàÉ, ºBÉEÉäÉË{ÉMÉ BÉEÆºÉã]ä¶ÉxÉ {Éä{É®, (VÉÚxÉ, 2012) {Éè®É 4.8 {É® (''AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ªÉÚ.BÉEä.'' BÉEä {É¶SÉÉiÉÂ) <http://lawcommission.justice.gov.uk/docs/ electoral_law_scoping_consultation.pdf>.

479 ´ÉcÉÒ, +ÉvªÉÉªÉ 4 {É®.

480 vÉÉ®É 123(3) {ÉÉÒ{ÉÖãºÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1983 (''ÉÊ¥É]äxÉ VÉxÉ |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉ BÉEÉxÉÚxÉ'' BÉEä {É¶SÉÉiÉÂ) BÉEÉ ÉÊ¥É]äxÉ uÉ®É |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉí´É.

481 +ÉÉ®. ´ÉÉÒ. ÉÊµÉE{ºÉ ABÉDºÉ {ÉÉ]ÉÔ àÉÖãbÚxÉ, (1984) BÉDªÉÚ.¤ÉÉÒ. 686.

482 n <ãÉäBÉD]Éä®ãÉ BÉEàÉÉÒ¶ÉxÉ, SÉåÉËVÉMÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ <xÉ n ªÉÚ.BÉEä., ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2012, 5 {É®. (''<Ç.ºÉÉÒ. ªÉÚ.BÉEä.'' BÉEä

- क्वीन बेंच डिवीजन का सीनियर मास्टर लागत के लिए प्रतिभूति नियत करता है, यद्यपि प्रायिकतः संसदीय निर्वाचन अर्जी लाने के लिए आरंभिक लागत 5000 डालर से अधिक है ।[483]

- निर्वाचन अर्जी परिणाम की तारीख से 21 दिनों के भीतर अवश्य फाइल की जाए, यद्यपि ''इस समयावधि को बढ़ाने की सीमित शक्तिङ्ग है ।[484] भारत के समरूप न्यायालयों से समय-सीमा का अनुपालन, औपचारिक अपेक्षा और लागत के लिए प्रतिभूति को ''आज्ञापकङ्ग के रूप में मानने की अपेक्षा होती है, उनके पास (सिविल प्रक्रिया नियमों के अधीन) समय बढ़ाने या आपवादिक परिस्थितियों में भी अपेक्षाओं को शिथिल करने का कोई विवेकाधिकार नहीं है ।[485] फिर भी, (आर. पी. ए. 1983 के बजाए) निर्वाचन अर्जी नियमों के अधीन समय के विस्तार से संबंधित मामले में, उच्च न्यायालय ने निर्वाचन विवादों का शीघ्र निपटान सुनिश्चित करने के विधिसम्मत लक्ष्य हेतु आज्ञापक समय-सीमा का अननुपातिक संबंध उद्धृत करते हुए ऐसा ही मंजूर किया ।[486]

- तथ्य के प्रश्न पर कोई अपील फाइल नहीं की जा सकती, यद्यपि विधि के प्रश्नों पर उच्च न्यायालय के ''विशे-ा मामलेङ्ग के द्वारा अपील की जा सकती है ।[487] विधि की किसी त्रुटि के लिए न्यायिक पुनर्विलोकन भी उपलब्ध है ।[488]

{É¶SÉÉiÉÂ) <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/150499/Challengingelections- in-the-UK.pdf>.

[483] vÉÉ®É 4 +ÉÉ{ÉE n <ãÉäBÉD¶ÉxÉ {ÉÉÒÉÊ]¶ÉxÉ °ôãºÉ 1960 ; ºÉäBÉD¶ÉxÉ 136, ªÉÚ. BÉEä. +ÉÉ®. {ÉÉÒ. A. AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ªÉÚ.BÉEä. näJÉå, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 478, {Éè®É 4.32 +ÉÉè® 4.33 {É®.

[484] vÉÉ®É 122, ªÉÚ.BÉEä. +ÉÉ®.{ÉÉÒ.A. AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ªÉÚ.BÉEä. näJÉå, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 480, {Éè®É 4.33 {É®.

[485] ÉÊ´ÉÉÊãÉªÉàºÉ ¤ÉxÉÉàÉ àÉäªÉ® +ÉÉ{ÉE]äxÉ¤ÉÉÒ, (1879-80) AãÉ.+ÉÉ®. 5 ºÉÉÒ.{ÉÉÒ.bÉÒ. 135, +É¤ÉºÉÉãÉÉäàÉ ¤ÉxÉÉàÉ ÉÊMÉããÉä], (1995) 1 b¤ãªÉÚ.AãÉ.+ÉÉ®. 128 {Éè®É 128 {É®., +ÉcàÉn ¤ÉxÉÉàÉ BÉEèxÉäbÉÒ, (2003) 1 b¤ãªÉÚ.AãÉ.+ÉÉ®. 1820 (23) {É®, AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç ªÉÚ.BÉEä. näJÉå, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 478, {Éè®É 4.35 {É®.

[486] ÉÊàÉãÉ® ¤ÉxÉÉàÉ ¤ÉÖããÉ (2009) <Ç.b¤ãªÉÚ.ASÉ.ºÉÉÒ. 2640 (BÉDªÉÚ.¤ÉÉÒ.), (43),(68)-(82), (92)-(95).

[487] vÉÉ®É 144, 146(4), ªÉÚ.BÉEä. +ÉÉ®.{ÉÉÒ.A.

[488] +ÉÉ®. (´ÉÚãºÉ) ¤ÉxÉÉàÉ n {ÉÉÉÌãÉªÉÉàÉå]ÅÉÒ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ BÉEEä]Ç, (2010) <Ç.b¤ãªÉÚ.ASÉ.ºÉÉÒ. 3169 (|É¶ÉÉ.).

- निर्वाचन न्यायालय के पास परीक्षात्मक (यह एकपक्षीय साक्षियों को बुला सकता है और परीक्षा कर सकता है) और अर्द्ध दांडिक (लोक अभियोजन निदेशक की भूमिका और भ्र-ट या अवैध आचरण की रिपोर्ट करने के न्यायालय के कर्तव्य) विशि-टियों की मिश्रण शक्ति है ।ङ्

10.35 निर्वाचक प्रक्रिया को चुनौती देने की प्रक्रिया को सामान्य बनाने और तीव्र करने या यह अभिकथित करते हुए कि अभ्यर्थियों ने निर्वाचक अपराध किए जिसका विनिश्चय करने में दो व-र्ा लग सकता है[489], यू. के. निर्वाचन आयोग ने दो आधारों - अभिगम्यता और पारदर्शिता, पर निर्वाचन चुनौती प्रक्रिया ; और कार्यवाहियां - तत्परता, अनुशास्तियां और अपील का मूल्यांकन किया । विधि आयोग के साथ-साथ इसने निम्नलिखित सिफारिशें की :

अभिगम्यता ओर पारदर्शिता पर,[490]

- निर्वाचन परिणामों की चुनौती को सुकर बनाने के लिए व्यापकतः सुने जाने का अधिकार मंजूर किया जाना चाहिए और यू. के. आर. पी. ए. 1983 को चुनौती के आधार और निर्वाचन न्यायालय की अधिकारिता की व्याप्ति को स्प-ट करने के लिए संशोधित किया जाए ।[491]

- चुनौती प्रक्रिया सरल बनाई जाए और प्रक्रियागत त्रुटियों के लिए निर्वाचन अर्जियां अग्राह्य बनाने के लिए औपचारिक दृ-टिकोण से बचा जाना चाहिए।

- निर्वाचन को चुनौती देने की लागत शून्य होनी चाहिए या निर्वाचन अर्जियां फाइल करने से नागरिकों को रोकने के लिए न्यूनतम लागत रखी जानी चाहिए ।

- संपूर्ण भिन्न-भिन्न निर्वाचनों हेतु स्प-ट, संगत, एकमत और विधि का समरुप निकाय ही निर्वाचन विवादों के समाधान को शासित करे ।

- चुनौती प्रक्रिया पारदर्शी और सरलता से समझ में आने वाली होनी चाहिए ।

- निर्वाचनों की चुनौती देने की प्रक्रिया को सरल और अधिक अभिगम्य बनाने की निर्वाचन आयोग की मांग को उद्धृत करते हुए, विधि आयोग ने "निर्वाचन अर्जियों की कठोर औपचारिकता और साधारण जटिलता (जो)

---

489 <Ç.ºÉÉÒ. ªÉÚ.BÉEä., {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 482, 5 {É®.

490 ´ÉcÉÒ, 12 {É®.

491 ´ÉcÉÒ, 4.12 {É® AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. ªÉÚ.BÉEä. näJÉå, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 478, {Éè®É 4.30 {É®.

न्यायालयों की अभिगम्यता हेतु काफी अवरोध गठित करते हैं,ङ्ग की आलोचना की । इसने आगे यह सुझाव दिया कि अर्जियां तभी फाइल की जानी चाहिए यदि वे निर्वाचन के परिणाम को प्रभावित करती हैं ।[492]

कार्यवाहियां - तत्परता, अनुशास्तियां और अपील[493]

- चुनौती का विनिश्चय आपवादिक परिस्थितियों के अधीन रहते हुए आदर्शतः दो मास के भीतर किया जाए ।
- सफल चुनौती की दशा में, निर्वाचन परिणामों के रद्दकरण और नए निर्वाचन कराने जैसी समुचित अनुशास्तियां अनुज्ञेयतः प्राधिकृत की जानी चाहिए ।
- न्यायिक पुनर्विलोकन फाइल करने की केवल अनुज्ञा देने के वर्तमान उपबंध के बजाए, निर्वाचक विधि में मामले का पुनर्विलोकन करने और अंतिम अधिकारिता का प्रयोग करने के लिए सक्षम निकाय को अपील करने के कानूनी अधिकार का उपबंध होना चाहिए । अपील का तत्परतापूर्वक विनिश्चय किया जाए ।
- सुने जाने वाले मामलों के प्रकार के आधार पर न्यायालयों की अधिकारिता का स्प-ट सीमांकन होना चाहिए ।

10.36 यूनाइटेड स्टेट्स में, प्रणाली काफी भिन्न है और विवादित निर्वाचन अवधि, प्रक्रिया, आधार और प्रतिभूति निक्षेप जैसी प्रकियाएं और मानदंड, निर्वाचन प्रकार, राज्य पुनर्गठन नियम भिन्न-भिन्न है ।[494] इसके अतिरिक्त, यू. एस. संविधान का अनुच्छेद 1, धारा 5 में यह उल्लेख है कि प्रत्येक सदन अपने निजी निर्वाचन, विवरणियों और सदस्यों की अर्हताओं का निर्णायक होगा । इस प्रकार, सदन अपनी सीटों के विवादित निर्वाचनों का निर्णय करने का हकदार है और पक्षकारों के करार या राज्य अधिकरणों के उसके इस अवधारण से संबंधित विनिश्चयों द्वारा आबद्ध नहीं है कि क्या सीट का अधिकार अंतिम और गैर न्याययोग्य है ।[495] फेडरल स्तर पर, निर्वाचन विवाद फेडरल विवादित निर्वाचन अधिनियम, 1969 यू.एस.सी.ई. 381 द्वारा शासित है जिसमें ऐसी प्रक्रिया अधिकथित है

---

[492] ´ÉcÉÒ, {Éè®É 4.39 {É®.

[493] <Ç.ºÉÉÒ. ªÉÚ.BÉEä., {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 482, 12-13 {É®.

[494] xÉä¶ÉxÉãÉ BÉDãÉÉÒÉË®MÉcÉ=ºÉ +ÉÉxÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ AbÉÊàÉÉÊxÉº]Åä¶ÉxÉ, BÉEx]äº]äb <ãÉäBÉD¶ÉxÉ AÆb ÉÊ®BÉEÉ=Æ]ÂºÉ (1990), <http://www.eac.gov/assets/1/Documents/Contested%20Elections%20&%20Recounts%201.pdf> iii, 5 {É®.

[495] ®Éèbä¤ÉÖ¶É ¤ÉxÉÉàÉ c]ÇBÉEä, 405 ªÉÚ.AºÉ. 15 (1972) ; VÉÉÒ.{ÉÉÒ.+ÉÉä., <ãÉäBÉD¶ÉxÉ BÉEÉx]äº]ÂºÉ AÆb ÉÊbº{ªÉÚ]ÂºÉ, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-104/pdf/GPO-HPRACTICE-104-23.pdf>460 {É®.

जिसके द्वारा विफल अभ्यर्थी सदन द्वारा न्यायनिर्णयन के लिए सीट का अपना दावा कर सकता है ।

च. सिफारिशें

10.37 पूर्वोक्त चर्चा के आधार पर विधि आयोग आर. पी. ए. में निम्नलिखित संशोधनों का प्रस्ताव करता है :

(त) धारा 79

उपखंड (ङ) में, ''अभिनिर्धारित किया गया हैङ्, निम्नलिखित शब्द जोड़े ''जहां कहीं लागू हो, इस भाग में उच्च न्यायालय के प्रतिनिर्देश को भी इस भाग द्वारा विहित प्रक्रिया के अनुसार सुसंगत उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति अभिहित ''निर्वाचन न्यायपीठङ्ङ का प्रतिनिर्देश सम्मिलित करने वाला समझा जाएगा ;ङ्

(त्त) धारा 80क

- उपधारा (2) में ''उच्च न्यायालय के एकल न्यायाधीशङ्ङ शब्दों के पश्चात् ''निर्वाचन न्यायपीठ के रूप में अभिहितङ्ङ शब्द जोड़ें,ङ्ङ
- विद्यमान उपधारा (3) को हटाएं और निम्नलिखित उपधारा और स्प-टीकरण इसके स्थान पर रखें :

  ''(3) जहां उच्च न्यायालय एक से अधिक राज्य में कार्य करता है, या जहां उच्च न्यायालय की एक से अधिक न्यायपीठ है, वहां निर्वाचन अर्जी सुसंगत उच्च न्यायालय की प्रधानपीठ के समक्ष फाइल की जाएगी ।

  स्प-टीकरण - उच्च न्यायालय अपने विवेकाधिकार से न्यायहित या सुविधा की दृ-टि से उच्च न्यायालय की प्रधानपीठ के अलावा न्यायपीठ या स्थान पर पूर्णतः या भागतः निर्वाचन अर्जी का विचारण कर सकेगा ।ङ्ङ

(त्त्) धारा 82

- उपखंड (क) के अंत में अर्द्ध विराम के पश्चात्, निम्नलिखित परंतुक अंतःस्थापित करें, ''परंतु ऐसे मामलों में जहां यह अतिरिक्त घो-णा करता है कि वह स्वयं या कोई अभ्यर्थी सम्यक् रूप से निर्वाचित हुआ है वहां ऐसा कोई प्रतिद्वंदी अभ्यर्थी जो अपनी प्रतिभूति निक्षेप खो चुका है, को अर्जीदार द्वारा इस अर्जी के प्रत्यर्थी के रूप से सम्मिलित किया जाएगा,ङ्ङ
- अर्द्ध विराम के पश्चात् उपखंड (क) में नए जोड़े गए परंतुक के अंत में

"औरङ्ग शब्द जोड़ें ।

- उपखंड (ख) में आरंभ में "कोई अन्य अभ्यर्थीङ्ग शब्दों के पूर्व निम्नलिखित शब्द जोड़ें, "उपखंड (क) में अंतर्वि-ट किसी बात के होते हुए भी,ङ्ग

(त्ध) धारा 86

- उपधारा (1) में "धारा 82ङ्ग शब्दों के पश्चात् "या धारा 117ङ्ग शब्द हटाएं ।
- उपधारा (2) में "न्यायाधीश को निर्दि-ट याङ्ग के पश्चात् आने वाले "में से एकङ्ग शब्द हटाएं ; और "है या रहा हैङ्ग के पश्चात् "समनुदेशितङ्ग शब्द हटाएं और इसके स्थान पर "अभिहितङ्ग शब्द रखें ; और "मुख्य न्यायमूर्ति द्वाराङ्ग शब्दों के पश्चात् "निर्वाचन न्यायपीठ के रूप मेंङ्ग शब्द जोड़ें ।
- उपधारा (2) के पश्चात् निम्नलिखित शब्दों के साथ उपधारा (2क) जोड़ें ङ्ग

"(2क) (1) धारा 80क(2) के अधीन उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा यथा अभिहित एक या अधिक न्यायधीशों वाला एक या अधिक निर्वाचन न्यायपीठ होगी जो केवल इस भाग के उपबंधों के अनुसार पेश की गई निर्वाचन अर्जियों पर ही विचार करेगी ।

(2) निर्वाचन अर्जी का विचारण इसकी समाप्ति तक दैनंदिन आधार पर जारी रहेगा और निर्वाचन न्यायपीठ तब तक कोई स्थगन मंजूर नहीं करेगा जब तक पर्याप्त हेतु नहीं बनता है और स्थान चाहने वाले पक्षकार पर अनुकरणीय खर्च सहित खर्चा अधिरोपित कर सकेगी ।

(3) प्रत्येक निर्वाचन अर्जी का विचारण यथासंभव शीघ्र किया जाएगा और विचारण के लिए उच्च न्यायालय में निर्वाचन अर्जी के पेश किए जाने की तारीख से छह मास के भीतर विचारण समाप्त किया जाएगा ।

परंतु यदि विचारण छह मास के भीतर समाप्त नहीं किया जाता है तो अभिहित निर्वाचन न्यायपीठ लेखबद्ध किए जाने वाले कारणों से उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति को रिपोर्ट में विलंब का कारण स्प-ट करेगा ।

(4) प्रत्यर्थी समन की तामीली की तारीख से पैतालीस दिनों के भीतर लिखित कथन फाइल करेंगे ।

परंतु यदि निर्वाचन न्यायपीठ का समाधान हो जाता है कि प्रत्यर्थियों को पैतालीस दिनों की उक्त अवधि के भीतर लिखित कथन फाइल करने से पर्याप्त कारण से निवारित किया गया था तो वह अतिरिक्त पंद्रह दिनों के

भीतर लिखित कथन ग्रहण कर सकेगा, किंतु इसके पश्चात् नहीं ।

परंतु यह और कि ऐसी पंद्रह दिन की अवधि की समाप्ति पर, प्रत्यर्थी का लिखित कथन फाइल करने का अधिकार समपहृत हो जाएगा और निर्वाचन न्यायपीठ इसके पश्चात् अभिलेख पर लिखित कथन किए जाने की अनुज्ञा नहीं देगी ।ङ

- उपधारा (3) में ''इसके विचारण के लिए निर्दि-टङ के पश्चात् आने वाला शब्द ''न्यायाधीश जोङ शब्दों को हटाए और इसके स्थान पर ''के बजाए निर्वाचन न्यायपीठङ शब्द रखें ; और ''विवेकाधिकारङ के पहले आने वाले ''उसकाङ शब्द को हटाएं और उसके स्थान पर ''इसकाङ शब्द रखें ।
- पूरी उपधारा (6) को हटाएं चूंकि इसे पहले ही उपधारा (2क) (2) में सम्मिलित कर दिया गया है ।
- पूरी उपधारा (7) को हटाएं चूंकि इसे पहले ही उपधारा (2क)(3) में सम्मिलित कर दिया गया है ।

(ध) धारा 98

- धारा में, ''उच्च न्यायालयङ शब्दों के बाद ''का निर्वाचन पीठङ शब्द जोड़ें ।
- उपधारा (ग) के पश्चात् निम्नलिखित परंतुक अंतःस्थापित करें, ''परंतु निर्वाचन न्यायपीठ का ऐसा आदेश बहस की समाप्ति से नब्बे दिनों के भीतर किया जाएगा ।ङ

(ध्) नई धारा 98क काक अंतःस्थापन

आर. पी. ए. की धारा 98 के पश्चात्, निम्नलिखित शब्दों में ''उच्च न्यायालय द्वारा आंकड़ों का संग्रहण और प्रकटनङ शीर्षक की नई धारा 98क अंतःस्थापित करें :

''98क. उच्च न्यायालय द्वारा आंकड़ों का संग्रहण और प्रकटन : (1) फाइल और लंबित निर्वाचन अर्जियों की संख्या, प्रत्येक अर्जी की प्रास्थिति, पक्षकारों के नाम और अभिहित न्यायपीठ से संबंधित पूरी जानकारी अनुरक्षित की जाएगी और उच्च न्यायालय द्वारा अपनी बेवसाइट पर लगातार नवीनतम की जाएगी ।

(2) निर्वाचन आयोग सभी उच्च न्यायालयों से उपधारा (1) में वर्णित जानकारी एकत्रित कर एक वार्-िक रिपोर्ट तैयार करेगा और वार्-िकतः अपनी बेवसाइट पर उक्त जानकारी को प्रकाशित करेगा ।ङ

(ध्त्त) धारा 99

- उपधारा (1) में ''उच्च न्यायालयङ्ग शब्दों के पश्चात् ''का निर्वाचन न्यायपीठङ्ग शब्द रखें जाएंगे ।
- उपधारा (1) के परंतुक के उपखंड (क) और (ख) दोनों में, ''उच्च न्यायालयङ्ग शब्दों के पश्चात् ''का निर्वाचन न्यायपीठङ्ग शब्द रखे जाएंगे ।

(ध्त्त्त) धारा 100

- उपधारा (1) में ''उच्च न्यायालय की राय हैङ्ग शब्दों के स्थान पर ''उच्च न्यायालय के निर्वाचन न्यायपीठ की यह राय हैङ्ग शब्द रखें ; और उपधारा (1) के उपखंड (घ) के उपखंड (त्ध) में ''उच्च न्यायालय घोन्नित करेगाङ्ग के स्थान पर ''उच्च न्यायालय का निर्वाचन न्यायपीठ यह घोन्नित करेगाङ्ग शब्द रखें ।
- उपधारा (2) में ''यदि की राय मेंङ्ग शब्दों के स्थान पर ''यदि निर्वाचन न्यायपीठ की राय मेंङ्ग शब्द रखें ; और उपधारा (2) के उपखंड (घ) में ''उच्च न्यायालय विनिश्चित कर सकेगाङ्ग शब्दों के स्थान पर ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ विनिश्चित कर सकेगाङ्ग शब्द रखें ।

(त्न) धारा 102

उपधारा (ख) में ''उच्च न्यायालय विनिश्चित करेगाङ्ग शब्दों के स्थान पर ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ विनिश्चित करेगाङ्ग शब्द रखें ।

(न्) धारा 109

उपधारा (1) में, ''केवल इजाजत द्वाराङ्ग शब्दों के स्थान पर ''केवल निर्वाचन न्यायपीठ की इजाजत द्वाराङ्ग शब्द रखें ।

(न्न) धारा 112

- उपधारा (2) में ''उपधारा (1) के अधीनङ्ग शब्दों के पश्चात् ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ द्वाराङ्ग शब्द जोड़ें ।
- उपधारा (3) में, ''ऐसे निबंधनों पर कार्यवाही जारी रखेगाङ्ग शब्दों के पश्चात् ''जैसा उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठङ्ग शब्द जोड़े ।

(न्त्त) धारा 116क

- उपधारा (1) में ''प्रत्येक आदेश सेङ्ग शब्दों के पूर्व आने वाले ''(चाहे विधि या तथ्य का हो)ङ्ग शब्द को हटाएं और ''विधि काङ्ग शब्द अंतःस्थापित करें ; और ''द्वारा किए गए प्रत्येक आदेश सेङ्ग शब्दों के पश्चात् ''की निर्वाचन न्यायपीठङ्ग शब्द अंतःस्थापित करे ।

- उपधारा (2) में ''उच्च न्यायालय के अधीनङ्ग शब्दों के स्थान पर ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ के अधीनङ्ग शब्द रखें ।

- उपधारा (2) पूरे परंतुक को हटाएं जो निम्नलिखित शब्दों से आरंभ होता है ''परंतु उच्चतम न्यायालयङ्ग से आरंभ होता है । इसके स्थान पर उपधारा (1) के पश्चात् निम्नलिखित परंतुक जोड़ें : ''परंतु यदि न्यायालय का समाधान हो जाता है कि अर्जीदार तीस दिनों की उक्त अवधि के भीतर उच्चतम न्यायालय के समक्ष अपील फाइल करने से पर्याप्त कारणों से निवारित रहा तो वह अतिरिक्त तीस दिनों के भीतर अर्जी ग्रहण कर सकेगा किंतु इसके पश्चात् नहीं ।ङ्ग

- निम्नलिखित शब्दों वाली नई उपधारा (3) जोड़ें ''इस अध्याय के अधीन प्रत्येक अपील का यथासंभव शीघ्र विचारण किया जाएगा और उस तारीख जिसको सुनवाई के लिए अपील उच्चतम न्यायालय में पेश की गई है से तीन मास के भीतर अपील का निपटान किया जाएगा ।ङ्ग

(न्त्त्त) धारा 116ख

- उपधारा (1) में, ''आवेदन किया जा सकेगाङ्ग शब्दों के पहले ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठङ्ग शब्द रखा जाएगा और ''उससे अपील करने के अनुज्ञात समयङ्ग शब्दों के पूर्व ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठङ्ग शब्द जोड़ा जाएगा और ''रोक के लिए आवेदन किया जाएगाङ्ग शब्दों के पहले ''निर्वाचन न्यायपीठ कोङ्ग शब्द रखा जाएगा ।

- उपधारा (3) में ''आदेश का प्रचालन रोका जाएगाङ्ग शब्दों के पहले ''निर्वाचन न्यायपीठ केङ्ग शब्द जोड़े जाएंगे ।

(न्न्ध) धारा 117

- उपधारा (1) में ''रकमङ्ग शब्द के पहले आने वाले ''दो हजारङ्ग शब्दों के स्थान पर ''दस हजारङ्ग शब्द रखा जाएगा ।

- उपधारा (1) के अंत के पश्चात् निम्नलिखित परंतुक जोड़े : परंतु यदि उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ का समाधान हो जाता है कि याची को दस हजार रुपए की उक्त रकम को जमा करने से पर्याप्त कारणों से रोका गया था तो वह ऐसे समय के विस्तार की मंजूरी दे सकेगा जैसा वह युक्तियुक्त समझे और अर्जी खारिज कर सकेगा यदि रकम विनिर्दि-ट विस्तारित अवधि के भीतर जमा नहीं की जाती है ।ङ्
- उपधारा (2) में, ''निर्वाचन अर्जी का विचारणङ्ग शब्दों के पश्चात् ''निर्वाचन न्यायपीठ केङ्ग शब्द जोड़े जाएंगे ।

(न्ध) धारा 119

''खर्चा विवेकाधिकार पर होगाङ्ग शब्दों के पहले ''उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ केङ्ग शब्द रखे जाएंगे ।

अध्याय 11

नोटा और अस्वीकार करने का अधिकार

क. नोटा मामले में उच्चतम न्यायालय के विनिश्चय तक का इतिहास और संदर्भ

11.1 सभी अभ्यर्थियों को अस्वीकार करने यदि मतदाता उन्हें अनुपयुक्त पाते हैं, का नकारात्मक मतदान लागू करने के प्रस्ताव की चर्चा सर्वप्रथम विधि आयोग द्वारा व-र्ा 1999 में इसके ''निर्वाचन के अनुकल्पी ढंगङ्ग के रूप में 170वीं रिपोर्ट में की गई जहां अभ्यर्थियों को तभी निर्वाचित घोन्ित किया जाएगा यदि वे विधिमान्य डाले गए सभी मतों का 50%+1 मत पाते हैं । यदि 50% + 1 से सहमत योग्य विचार जिस पर नकारात्मक मतदान का पूर्वानुमान किया गया था[496] आयोग ने व्यावहारिक कठिनाइयां उद्धृत करते

---

[496] àÉiÉ BÉEEä 50± ¨ 1 BÉEEÉÒ +É{ÉäFÉÉ BÉEEÉä ºÉÉIÉ-ºÉÉIÉ xÉÖBÉEEÉ®ÉiàÉBÉE àÉiÉ BÉEEÉä ãÉÉMÉÚ ÉÊBÉEA ÉÊ¤ÉxÉÉ ÉÊµÉEªÉÉÉÎx´ÉiÉ ÉÊBÉEªÉÉ VÉÉ ºÉBÉEiÉÉ cè ªÉtÉÉÊ{É ´ÉÉÍBÉEMÉ BÉEEÉMÉVÉ {É® ÉÊBÉEA MÉA º{É-]ÉÒBÉE®hÉ BÉEä +ÉxÉÖºÉÉ® xÉBÉEÉ®ÉiàÉBÉE àÉiÉ BÉEä ÉÊ´ÉSÉÉ® BÉEEÉä 50±¨1 àÉiÉ BÉEÉ ÉÊ´ÉSÉÉ® ãÉÉMÉÚ ÉÊBÉEA ÉÊ¤ÉxÉÉ ÉÊµÉEªÉÉÉÎx´ÉiÉ xÉcÉÓ ÉÊBÉEªÉÉ

हुए नकारात्मक मतदान के वि-ाय पर कोई अंतिम सिफारिश नहीं किया ।

11.2 ई. सी. आई. ने व-र्ा 2001 में सर्वप्रथम सी.ई.सी. के रूप में जेम्स लिंगदोह के अधीन और पुनः 2004 में टी. एस. कृ-णमूर्ति के अधीन अपने प्रस्तावित निर्वाचन सुधार रिपोर्ट में नकारात्मक मत के समान भूमिका का समर्थन किया । ई.सी.आई. को यह चिंता थी कि ई. वी. एम. को लागू करना और निर्वाचन नियम के नियम 490 के क्रियान्वयन ने उन लोगों के मतदान की गोपनीयता जो विरत रहना चाहते थे, को संरक्षित करना असंभव बना दिया है । परिणामतः, उसने विकल्प के रूप में ''नोटाङ को लागू करने के लिए निर्वाचन नियम के नियम 22 और 49ख के विधायी संशोधन का प्रस्ताव किया ।[497] व-र्ा 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी विभाग द्वारा तैयार निर्वाचक सुधारों के पृ-ठभूमि पत्र ने भी एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. के असमान जिन्होने इसे या तो ''अव्यवहार्य या अनावश्यकङ पाया था, नकारात्मक मतदान के लागू करने का समर्थन कियाङ ।[498]

11.3 सरकार की ओर से नि-क्रियता महसूस हुए, पीपुल्स यूनियन फार सिविल लिबर्टीज ने व-र्ा 2004 में इस मुद्दे पर पी. आई. एल. फाइल की । इसके पश्चात् 2013 में, उच्चतम न्यायालय ने जहां तक वे मतदान की गोपनीयता का अतिक्रमण करते है, आर. पी. ए. की धारा 128 और संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) के अधिकारातीत होने के कारण निर्वाचन नियमों के नियम 41(2) और (3) तथा 490 को अभिखंडित कर दिया ।[499] आर. पी. ए. की धारा 128, निर्वाचन नियमों के नियम 39(1), 41, 49 एम. और 49ओ. को उद्धृत करते हुए, न्यायालय ने उल्लेख किया कि ''निर्णायक मत की गोपनीयता को सम्यक् मान्यता प्रदान की गई है और निर्वाचनों की विशुद्धता को बनाए रखने के लिए और लोकतंत्र को मजबूत करने के लिए आवश्यक है ।[500] परिणामतः, क्योंकि मत देने के अधिकार और मत न देने के अधिकार को कानूनी रूप से मान्यता दी गई है इसलिए न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि गोपनीयता बनाई रखी जाए चाहे

VÉÉ ºÉBÉEiÉÉ'' AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 170´ÉÉÓ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{É{ÉhÉ 108, {Éè®É 9.29.

[497] A.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 9 {É®. <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. àÉci´É{ÉÚhÉÇ SÉÖxÉÉ´É ºÉÖvÉÉ® uÉ®É |ÉºiÉÉÉÊ´ÉiÉ <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç., <http://eci.nic.in/eci_main/electoral_ref.pdf>, 4 {É®.

[498] ¤ÉèBÉEOÉÉ=Æb {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 230, {Éè®É 4.3 AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç {É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13 {Éè®É 4.7.2 {É®.

[499] {ÉÉÒ.ªÉÚ.ºÉÉÒ.AãÉ. ¤ÉxÉÉàÉ £ÉÉ®iÉ ºÉÆPÉ (2013)10 AºÉ.ºÉÉÒ.ºÉÉÒ. 1, ´ÉÉãÉä àÉÉàÉãÉä àÉå xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä ªÉc àÉiÉ BªÉBÉDiÉ ÉÊBÉEªÉÉ ÉÊBÉE ''+ÉiÉ&, MÉÉä{ÉxÉÉÒªÉiÉÉ ''º´ÉiÉÆjÉ +ÉÉè® ÉÊxÉ-{ÉFÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå'' BÉEÉ +ÉÉ´É¶ªÉBÉE ãÉFÉhÉ cè +ÉÉè® ÉÊxÉªÉàÉ 49+ÉÉä ÉÊxÉººÉÆnäc =ºÉ +É{ÉäFÉÉ BÉEÉ +ÉÉÊiÉµÉEàÉhÉ BÉE®iÉÉ cè *''

[500] .....

मतदाता अपना मत देने या न देने का विनिश्चय करे । न्यायालय ने सार्वभौमिक मानव अधिकार घो-णा के अनुच्छेद 21(3) और आई. सी. सी. पी. आर. के अनुच्छेद 25(ख) के अधीन मतदान और स्वतंत्र निर्वाचन के अभिन्न भाग के रूप में गोपनीयता के अधिकार को लागू अंतररा-ट्रीय सिद्धांतों का भी अवलंब लिया । अतः, उसने यह न्यादेश दिया कि मतदाताओं को ऐसे सभी अभ्यर्थियों को अस्वीकार करने का विकल्प होना चाहिए जो उनके विधान क्षेत्र में निर्वाचनों के लिए खड़े है और ई.सी.आई. को सभी इलेक्ट्रानिक मतदान मशीनों में नोटा का विकल्प शामिल करने का निदेश दिया ।

11.4 उच्चतम न्यायालय के विनिश्चय का आधार यह था कि मतदान की गोपनीयता निर्वाचक प्रणाली की विशुद्धता बनाए रखने के लिए निर्णायक है । परिणामतः, नकारात्मक या तटस्थ मत देने में गोपनीयता की गारंटी देकर नोटा लागू करने से निर्णायक प्रक्रिया में सार्वजनिक भागीदारी बढ़ेगी जो ''लोकतंत्र की शक्तिङ्ग का आधार है । यह कि लोकतंत्र ''हमेशा विकल्प के लिए हैङ्ग और मतदान इसका स्र्सार- गठित करता है अतः, निर्वाचन में गैर भागीदारी ''निराशा और अरूचिङ्ग कारित कर सकता है । इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने यह राय व्यक्त की कि नोटा लोगों को सशक्त बनाएगा और तद्द्वारा प्रभावी राजनैतिक भागीदारी को बढ़ाएगा चूंकि लोग प्रतिविरत रह सकते हैं और प्रतिशोध के भय के बिना (कम गुण वाले अभ्यर्थियों के प्रति) अपना असंतो-ा रजिस्टर कर सकते हैं । साथ ही साथ, यह दलों को बेहतर अभ्यर्थी खड़ा करने हेतु मजबूर कर निर्वाचन प्रक्रिया की विशुद्धता बढ़ाएगा और तद्द्वारा वर्तमान स्थिति में सुधार करेगा ।

11.5 तथापि, जैसाकि भूतपूर्व सी. ई. सी., एस. वाई. कुरेशी ने इंगित किया कि नोटा अस्वीकार करने के अधिकार के समान नहीं है । उन्होंने एक उदाहरण दिया जहां यदि कुल 100 में से नोटा के पक्ष में 99 मत दिए गए हैं तो ऐसा अभ्यर्थी जिसे केवल एक मत मिलेगा सर्वाधिक संख्या का विधिमान्य मत अभिप्राप्त कर विजयी घो-ित हो जाएगा ।[501] ई.सी.आई. ने समरुप स्प-टीकरण जारी किया कि निर्वाचन नियमों के नियम 64(क) और आर. पी.ए. की धारा 53(2) और 65 को मिलाकर पढ़ने के आधार पर किसी पुनर्मतदान की मांग नहीं की जाएगी ।[502] यह ई.सी.आई. की नोटा को लागू करने की मांग प्रकटतः इस कथित आधार के कारण है क्योंकि मतदाता के नकारात्मक मत देने की गोपनीयता और उसके स्थान पर बोगस मत को निवारित करना सुनिश्चित करना ;

---

[501] AºÉ. ´ÉÉ<Ç. BÉÖE®è¶ÉÉÒ, |Éä¶É® +ÉÉ{ÉE A ¤É]xÉ, <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ, 3 +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 2013. <http://archive. indianexpress. com/news/pressure-of-a-button/1177434/>.

[502] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEEÉ ÉÊxÉhÉÇªÉ ''<xÉàÉå ºÉä BÉEEÉä<Ç £ÉÉÒ xÉcÉÓ'' <Ç.´ÉÉÒ.AàÉ. {É® ÉÊ´ÉBÉEã{É - º{É-]ÉÒBÉE®hÉ ºÉÆ. <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç./{ÉÉÒ.AxÉ./48/2013 iÉÉ®ÉÒJÉ 28.10.2013. < http://eci.nic.in/eci_main1/ current/PN_28102013.pdf>.

अस्वीकार करने का अधिकार उनके मूल मांग में उल्लिखित नहीं था ।[503] यह न्यायालय के निर्णय में उपरोक्त वर्णित गोपनीयता पर इसके बल देने और अस्वीकार करने के अधिकार जिसका पी.यू.सी.एल. द्वारा अनुरोध नहीं किया गया था, पर किसी चर्चा के निबंधनों में स्प-ट है । इसके बजाए न्यायालय ने फोकस किया कि कैसे उसे यह आशा है कि नोटा अंततः दलों को ठोस अभ्यर्थी खड़ा करने का दबाव डालेगा ।

11.6 यद्यपि श्री के. के. वेणुगोपाल और ए.डी.आर. जैसे कुछ ने नोटा के लागू किए जाने का समर्थन किया और अस्वीकार करने के अधिकार को सम्मिलित करने तक इसे विस्तारित करने पर बल दिया, वहीं श्री राजीव धवन, श्री एस. वाई. कुरेशी और लोक सभा के भूतपूर्व महासचिव, सुभा-ा कश्यप जैसे अन्यों का यह विश्वास था कि न्यायालय यह सोचने में अधिक आशावान था कि नोटा राजनीति को साफ-सुथरा बनाने में अग्रणी भूमिका निभाएगा । [504] किसी भी दशा में, 2014 लोक सभा निर्वाचनों में, नोटा के पक्ष में कुल पड़े मतों का 1.1% या 60 लाख से कम मत डाले गए थे, यद्यपि नोटा किसी विधान क्षेत्र में सर्वाधिक स्वीकार्य विकल्प नहीं था ।[505]

ख. तुलनात्मक पद्धतियां

11.7 कोलम्बिया के अपवाद के साथ, किसी देश ने अस्वीकार करने के सिद्धांत को स्वीकार नहीं किया । उदाहरणार्थ, यू. एस.[506] के नेवादा और कनाडा के मैनीटोवा, ओंटारियो, अल्बटी, नोवा स्कोटिया और यूकान ने यद्यपि नोटा -जैसे विकल्प को मान्यता प्रदान किया किंतु पृथकतः[507] मतों की गणना द्वारा या उन्हें विकृत मत[508] मानकर

---

503 ºÉÉÊSÉ´É ÉÊ´ÉÉÊvÉ A´ÉÆ xªÉÉªÉ àÉÆjÉÉÒ iÉÉ®ÉÒJÉ 10 ÉÊnºÉÆ¤É®, 2001 BÉEä <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç {ÉjÉ näJÉå ; BÉÖE®è¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 501.

504 àÉÆVÉ®ÉÒ BÉEÉ]VÉÚ "={É®ÉäBÉDiÉ àÉå ºÉä BÉEÉä<Ç xÉcÉÓ" +ÉÉì{¶ÉxÉ, 48(42) +ÉÉÉÌlÉBÉE +ÉÉè® ®ÉVÉxÉÉÒÉÊiÉBÉE ºÉÉ{iÉÉÉÊcBÉE, 10,12(2013).

505 £ÉÉ®iÉÉÒ VÉèxÉ, "ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ {ÉÉÊ®hÉÉàÉ : ÉÊ]{{ÉhÉ nä¶É BÉEÉ ´ÉÉä] ¶ÉäªÉ® 1.1± MÉÉxÉÇºÉÇ",]É<àºÉ +ÉÉ{ÉE <ÆÉÊbªÉÉ, 17 àÉ<Ç, 2014 <http://timesofindia.indiatimes.com/news/Election-results-NOTAgarners- 1-1-of- countrys -total-vote-share/articleshow/35222378.cms>; ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ {ÉÉÊ®hÉÉàÉ 2014 : ãÉMÉ£ÉMÉ 60 ãÉÉJÉ àÉiÉnÉiÉÉ+ÉÉäÆ xÉä <ºÉ ºÉàÉªÉ "xÉÉä]É" SÉÖxÉÉ * AxÉ.bÉÒ.]ÉÒ.´ÉÉÒ. 17 àÉ<Ç, 2014. ttp://www.ndtv.com/elections/article/election-2014/election-results-2014-close-to-60-lakhvoters-chose-none-of-the-above-this-time-525984>.

506 AxÉ.+ÉÉ®.AºÉ. 293, 269(2) ¶ÉÉÒ-ÉÇ 24 xÉä ´ÉÉnÉ {ÉÖxÉ®ÉÒÉÊFÉiÉ BÉEÉxÉÚxÉ BÉEÉ +ÉvªÉÉªÉ 293 "xÉÉä]É" ÉÊ´ÉBÉEã{É näxÉä ´ÉÉãÉä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ, ªÉtÉÉÊ{É xÉÉàÉ ´ÉÉãÉä +É£ªÉÉÌlÉªÉÉå BÉEÉä ÉÊnA MÉA àÉiÉÉå BÉEÉÒ cÉÒ MÉhÉxÉÉ xÉÉàÉÉÊxÉnæ¶ÉxÉ ªÉÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉEä ÉÊãÉA BÉEÉÒ VÉÉAMÉÉÒ *

507 àÉxÉÉÒiÉÉä´ÉÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2006 BÉEÉÒ vÉÉ®É 117(2) àÉiÉnÉiÉÉ+ÉÉäÆ BÉEÉä MÉÖ{iÉ °ô{É ºÉä "<xÉBÉEÉ®" ÉÊãÉJÉxÉä BÉEÉÒ +ÉxÉÖYÉÉ ;

निर्वाचन परिणामों का प्रभावित नहीं करने दिया । वस्तुतः नेवादा के 2014 के राज्यपालीय निर्वाचनों में, डेमोक्रेटिक नामनिर्देशिती राबर्ट गुडमैन "इन अभ्यर्थियों में से कोई नहींञ्ज विकल्प के पश्चात् दूसरे स्थान पर रहने के बावजूद अपने प्राथमिक में निर्वाचित हुए।[509]

11.8 यूरोप में, स्थिति भिन्न नहीं है । इस प्रकार, स्पैनिश विधि मतदाताओं को मतपत्रों के बिना विधितः लिफाफों को प्रस्तुत करने की अनुज्ञा देता है जो स्त्ररिक्त मतञ्[510] या "खाली मतञ्ज के रूप में गिने और घोि-त किए जाते हैं । यद्यपि उन्हें स्पेन की अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में सीटों के आबंटन में विधिमान्य माना जाता है किंतु रिक्त मतों की बहुसंख्या होने पर भी पुननिर्वाचन की आवश्यकता नहीं होती । इसी प्रकार फ्रांस और इटली में, रिक्त मत का अभिलेखन शून्य मत से पृथक किया जाता है, यद्यपि मतपत्र पर कोई शासकीय स्थान नहीं है ।[511]

11.9 स्वीडन में, खाली मत पत्र मतदाताओं को अपना विरोध गुप्त रूप से रजिस्टर करने की अनुज्ञा देते हैं । यद्यपि मतों को अविधिमान्य माना जाता है किंतु विकृत या अविधिमान्य मतों के अन्य रूपों से पृथकतः इनकी गणना की जाती है और पृथकतः अभिलिखित किया जाता है । इस प्रकार, अस्वीकार करने के अधिकार की कोई अवधारणा नहीं है । व-र्ा 2014 में, रूस ने मतपत्र पर "सभी के विरुद्धञ्ज विकल्प को पुनः लागू किया ।[512]

11.10 दक्षिणी अमेरिका में, ब्राजील अपने अनिवार्य मतदान उपबंधों के साथ रिक्त या सफेद मत (वोटो इज ब्रैन्को) दोनों को जो विरोध के सचेत चिह्न है और शून्य या

+ÉÉäx]ÉäÉÊ®ªÉÉä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1990 BÉEÉÒ vÉÉ®É 53, +Éã¤É]ÉÒ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2000 BÉEÉÒ vÉÉ®É 107.1(1).

508 xÉÉä´ÉÉ ºBÉEÉÉÊ]ªÉÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2011 BÉEÉÒ vÉÉ®É 118 <xÉBÉEÉ® àÉiÉ BÉEÉä ®q àÉiÉ àÉÉxÉiÉÉÒ cè +ÉÉè® ªÉÚBÉEÉxÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2002 BÉEÉÒ vÉÉ®É 232-233 àÉå àÉiÉnÉiÉÉ+ÉÉäÆ BÉEÉä "<xÉBÉEÉ®" àÉiÉ näiÉä ºÉàÉªÉ ÉÊBÉEºÉÉÒ MÉÉä{ÉxÉÉÒªÉiÉÉ BÉEÉ ={É¤ÉÆvÉ xÉcÉÓ cè *

509 ºÉÉÒxÉ ºÉÖÉÊãÉªÉxÉ, xÉÉä´ÉÉnÉ bäàÉÉäµÉEä] ÉÊ{ÉBÉE, MÉ´ÉxÉÇ® ´ÉÉÉË¶ÉMÉ~xÉ {ÉÉäº], 11 VÉÖãÉÉ<Ç, 2014 "<xÉ +É£ªÉÉÌlÉªÉÉå àÉå ºÉä BÉEÉä<Ç xÉcÉÓ" <http://www. washingtonpost.com/blogs/postpolitics/wp/2014/06/11/ nevada- democrats- pick-none-of-these-candidates-for-governor/>

510 ãÉÉäBÉE |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉi´É ºÉÆºlÉÉMÉiÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 2011 BÉEÉÒ vÉÉ®É 96 +ÉÉè® 97

511 ÉÊSÉ+ÉÉ®É ºÉÖ{É®]ÉÒ, ´ÉèxÉMÉÉbÇ +ÉÉ{ÉE n ÉÊbºBÉEÆ]å]ÂºÉ : ¤ãÉèBÉE AÆb xÉÖããÉ ´ÉÉäÉË]MÉ AVÉ ºÉÉäÉÊ{ÉEÉÎº]BÉEä]äb |ÉÉäº], ÉÊbºÉ]æ¶ÉxÉ {Éä{É® A] cÉ´ÉÇbÇ, <http://scholar.harvard.edu/files/csuperti/files/supertibnvpaper.pdf>.

512 iÉÉÉÊiÉªÉÉxÉÉ º]xÉÉä´ÉªÉÉ, '+ÉMÉåº] +ÉÉãÉ' AÆb {ÉEÉ® n µÉEäàÉÉÊãÉxÉ ? <ÆÉÎº]]áÉÚ] +ÉÉ{ÉE àÉÉìbxÉÇ âóºÉ, 21 VÉxÉ´É®ÉÒ, 2014. < http://imrussia.org/en/analysis/politics/646-against-all-and-for-the-kremlin>.

अकृत मत (वोटो नूलू) जो विकृत हो गए मान्यताप्रदान करता है । तथापि, निर्वाचन परिणाम प्रयोजनों के लिए किसी को न तो विधिमान्य माना जाता है और न ही गिना जाता है ।[513] ब्राजीलियन संविधान के अनुच्छेद 77(2) में यह अनुबंध है कि रिक्त और अविधिमान्य मतों को छोड़कर, विधिमान्य मतों के बहुमत से जीतने वाले अभ्यर्थी को ही निर्वाचित घोन्ित किया जाएगा । ब्राजील के वरि-ठ निर्वाचक न्यायालय ने स्प-ट किया है कि चालू मिथक के बावजूद, इस दशा में भी कि डाले गए मतों में से आधे को अविधिमान्य समझा गया हो तो भी ऐसी परिस्थितियां निर्वाचन को अकृत और शून्य नहीं ठहरा सकती हैङ्ग ।[514]

11.11 कोलम्बिया उपरोक्त रुझान का अपवाद है जहां यदि रिक्त मत को बहुमत (50% + 1) मिलता है तो निर्वाचन को (केवल एक बार) दोहराए जाने की आवश्यकता है और अविधिमान्य निर्वाचन के पूर्व अभ्यर्थी पुनः खड़े नहीं हो सकते ।[515]

ग. सिफारिशें

11.12 उच्चतम न्यायालय के अपने 2013 के नोटा निर्णय के विनिश्चय का आधार और ई.सी.आई. की नोटा[516] लागू करने की मांग ऐसे मतदाता की गोपनीयता को संरक्षित करता है जो विसम्मति व्यक्त करना चाहते थे किंतु अस्वीकार करने के अधिकार को लागू करने के पीछे न्यायोचित तर्काधार नहीं बनाता है ।

11.13 सुशासन जो तात्पर्यितः अस्वीकार करने के अधिकार के पीछे प्रेरक कारक है, अस्वीकार करने के अधिकार लागू करने के लिए कारित आवश्यक जटिलताओं के बिना

---

513 ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ÉÊ´ÉÉÊvÉ 1997 BÉEÉ 9504 BÉEä +ÉxÉÖSUän 2 +ÉÉè® 5 ; SÉÖxÉÉ´É ºÉÆÉÉÊciÉÉ, ÉÊ´ÉÉÊvÉ ºÉÆ. 1965 BÉEÉ 4737.

514 ´ÉÉÊ®-~ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉBÉE xªÉÉªÉÉãÉªÉ, 2014 ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ; ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉÉå BÉEÉä +ÉBÉßEiÉ +ÉÉè® ¶ÉÚxªÉ PÉÉäÉÊ-ÉiÉ xÉ ÉÊBÉEªÉÉ VÉÉA SÉÉcä bÉãÉä MÉA àÉiÉÉå BÉEä 50± ºÉä +ÉÉÊvÉBÉE BÉEÉä +ÉÉÊ´ÉÉÊvÉàÉÉxªÉ àÉÉxÉÉ VÉÉA, ¥ÉÉVÉÉÒãÉ, 28 +ÉMÉºiÉ, 2014 < http://english.tse.jus.br/noticias-tse-en/2014/Agosto/2014-elections-elections-not-to-bedeclared- null-and-void-even-if-more-than-50-of-votes-cast-are-deemed-invalid

515 2009 BÉEä ÉÊ´ÉvÉÉªÉÉÒ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ 01 BÉEä +ÉxÉÖSUän 9 àÉå ªÉc =ããÉäJÉ cè,"[+ÉÉÊvÉBÉE ãÉÉäBÉEiÉÆjÉÉÒªÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉÊvÉBÉEÉÉÊ®ªÉÉå] BÉEä ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ BÉEä ÉÊãÉA ABÉE ºÉä +ÉÉÊvÉBÉE ¤ÉÉ® àÉiÉnÉxÉ nÉäc®ÉªÉÉ VÉÉAMÉÉ VÉ¤É JÉÉãÉÉÒ àÉiÉ ºÉ£ÉÉÒ ÉÊ´ÉÉÊvÉàÉÉxªÉ àÉiÉÉå BÉEÉä +ÉÉÊvÉBÉEiÉÉ MÉÉÊ~iÉ BÉE®iÉä cé *" ºÉ®BÉEÉ® BÉEÉÒ A{ÉE.A.BÉDªÉÚ. < http://www.registraduria.gov.co/-Voto-en-blanco-.html>.

516 £ÉÚiÉ{ÉÚ´ÉÇ àÉÖJªÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÖBÉDiÉ AºÉ.´ÉÉ<Ç. BÉÖE®ä¶ÉÉÒ BÉEä =ããÉäJÉ BÉEä +ÉxÉÖºÉÉ®, "<Ç.ºÉÉÒ. BÉEÉ ÉÊ´ÉBÉEã{É àÉÉÆMÉxÉä BÉEÉ BÉEÉ®hÉ +Éº´ÉÉÒBÉEÉ® BÉE®xÉä BÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ® BÉEÉä ãÉÉxÉÉ xÉcÉÓ lÉÉ ¤ÉÉÎãBÉE ªÉc ºÉÖÉÊxÉÉÎ¶SÉiÉ BÉE®xÉÉ lÉÉ ÉÊBÉE àÉiÉnÉiÉÉ uÉ®É ÉÊ´ÉBÉEã{É SÉÉcxÉä BÉEÉÒ MÉÉä{ÉxÉÉÒªÉiÉÉ cÉä VÉÉä +ÉxÉÖ{ÉÉÎºlÉÉÊiÉ BÉEä ºÉàÉÉxÉ cè +ÉÉè® ªÉc £ÉÉÒ ºÉÖÉÊxÉÉÎ¶SÉiÉ BÉE®xÉÉ lÉÉ ÉÊBÉE =ºÉBÉEä ºlÉÉxÉ {É® BÉEÉä<Ç VÉÉãÉÉÒ àÉiÉ xÉ bÉãÉ ºÉBÉEä *" BÉÖE®ä¶ÉÉÒ {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 501

सफलतापूर्वक प्राप्त किया जा सकता है । इसके बजाए राजनीति के गैर अपराधीकरण के पहले से ही विद्यमान उपबंधों और राजनैतिक जागरुकता बढ़ाने ; और आंतरिक दल पारदर्शिता और निर्वाचन वित्त सुधार जैसे अन्य उपबंधों को क्रियान्वित करने के प्रयास किए जाएं ।

11.14 अस्वीकार करने के अधिकार का पक्ष लेने के बजाए निर्वाचित प्रतिनिधियों की गुणता के सुधारने के अन्य विकल्पों के अधिमान को उपरोक्त तुलनात्मक पद्धतियों से देखा जा सकता है, जो यह दर्शित करते हैं कि कोलम्बिया ऐसे देशों में अकेला है जिसके पास ऐसा उपबंध है । नोटा जैसे उपबंधों वाले अधिकांश देश अंतिम निर्वाचन परिणामों में इसे सम्मिलित करने के बजाए ऐसे मतों की संख्या की केवल गणना करते हैं और घोन्ित करते हैं ।

11.15 इन सभी कारणों से, विधि आयोग ऐसे मामलों में जहां अधिकांश मत नोटा विकल्प के पक्ष में डाले गए हैं, अभ्यर्थी को अस्वीकार करने के अधिकार और निर्वाचन को अविधिमान्य ठहराने को लागू करने हेतु नोटा सिद्धांत के विस्तार को इस समय अस्वीकार करता है । तथापि, मुद्दे पर भवि-य में पुनः पुनर्विचार किया जा सकता है ।

अध्याय 12

वापस बुलाने का अधिकार

क. इतिहास और संदर्भ

12.1 वापस बुलाने का अधिकार (इसमें इसके पश्चात् ''आर.टी.आर.ङ्) प्रत्यक्ष लोकतंत्र का एक पहलू है और ऐसी प्रक्रिया को निर्दि-ट करता है जिसके द्वारा मतदाता ऐसी अर्जी फाइल कर अवपालन, भ्र-टाचार या कुप्रबंधन के लिए पद पर रहते हुए किसी निर्वाचित प्रतिनिधि को वापस बुलाने में सक्षम है जो अर्जी पर लोगों की विशि-ट प्रतिशतता के पश्चात् प्रायः पुनर्निर्वाचन को उद्भूत करता है ।

12.2 इस समय, आर. टी. आर. के उपबंध छत्तीसगढ़[517], मध्य प्रदेश, राजस्थान और महारा-ट्र के स्थानीय निर्वाचनों में विहित है और राज्य तथा संसदीय स्तर पर भी इस व्यवस्था को लागू करने की मांग है । तथापि, आर. टी. आर. के प्रवर्तकों ने लागू प्रक्रियागत ढांचे अर्थात्, अर्जी पर मतदाताओं के हस्ताक्षर करने की आवश्यकता प्रतिशतता, वापस बुलाने हेतु आरंभकारी आधार या वस्तुतः क्या कोई आधार आवश्यक है ; न्यूनतम अवधि, यदि कोई है, जिसके पश्चात् वापस बुलाना आरंभ किया जा सकता है ; यह निश्चित करने के लिए कि कतिपय पूर्व-शर्तों के समाधान के आधार पर प्रत्याह्वान कब आरंभ किया जाए, सक्षम प्राधिकारी को विनिर्दि-ट न किए जाने के ब्यौरे नहीं बताए हैं ।[518] यह अवधारित करना कि क्या ऐसे मतदाता जिन्होंने मूल निर्वाचन में मत नहीं दिए, वापस बुलाने की प्रक्रिया आरंभ कर सकते हैं, क्या बारंबार प्रत्याह्वान अर्जियां दायर की जा सकती हैं, और क्या प्रत्याह्वारित प्रतिनिधि उस या किसी विधान क्षेत्र से उप-निर्वाचन में खड़े होने से निरर्हित है जैसे अन्य प्रश्नों पर भी आम सहमति अपेक्षित है ।[519]

12.3 एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. ने अपनी 2001 रिपोर्ट में इसे ''अव्यवहार्य या अनावश्यकङ्ग पाते हुए आर. टी. आर. को लागू करने का पक्ष नहीं लिया ।[520]

ख. आर.टी.आर. के पक्ष और विपक्ष के तर्कों का विश्ले-ाण

---

[517] UkÉÉÒºÉMÉfÃ xÉMÉ® {ÉÉÉÊãÉBÉEÉ +ÉÉÊvÉÉÊxÉªÉàÉ, 1961 BÉEÉÒ vÉÉ®É 47 +É{ÉÉãÉxÉ BÉEä ÉÊãÉA ÉÊxÉ´ÉÉÇÉÊSÉiÉ +ÉvªÉFÉÉå BÉEÉä ´ÉÉ{ÉºÉ ¤ÉÖãÉÉxÉä BÉEÉ ={É¤ÉÆvÉ BÉE®iÉÉÒ cè * ´ÉÉ{ÉºÉ ¤ÉÖãÉÉxÉä BÉEÉÒ |ÉÉÊµÉEªÉÉ iÉ¤É +ÉÉ®Æ£É cÉäiÉÉÒ cè VÉ¤É ¶Éc®ÉÒ ÉÊxÉBÉEÉªÉÉå BÉEä £ÉÉÒiÉ® BÉÖEãÉ ÉÊxÉ´ÉÉÇÉÊSÉiÉ |ÉÉÊiÉÉÊxÉÉÊvÉªÉÉå BÉEä 3/4 ´ÉÉ{ÉºÉ ¤ÉÖãÉÉxÉä BÉEÉÒ àÉÉÆMÉ BÉE®iÉä cÖA ÉÊVÉãÉÉ BÉEãÉBÉD]® BÉEÉä ÉÊãÉJÉiÉä cé *

[518] àÉåànÉÒ®kÉÉ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 161, 1174 {É®.

[519] ´ÉcÉÒ

[520] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ.ºÉÉÒ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13 {Éè®É 4.7.2 {É®.

12.4 आर.टी.आर. का समर्थन करने वाले तर्क प्राथमिकतः उनके मतदाताओं का निर्वाचन पश्चात् अनुमोदन चाहने की अपेक्षा कर निर्वाचित प्रतिनिधियों को जवाबदेह बनाने के लिए प्रत्यक्ष लोकतंत्र के महत्व पर बल देते हैं । अपने प्रतिनिधियों के ''पुनर्निवाचनङ्ग के माध्यम से अपनी भूल का सुधार के लिए असंतु-ट नागरिकों को एक औजार उपलब्ध कराकर, आर.टी.आर. उनके अवपालन, कुप्रबंधन, भ्र-टाचार या उदासीनता से बचने का प्रयोजन पूरा करता है । समर्थक यह भी इंगित करते हैं कि आजकल आगामी निर्वाचनों (प्रायः पांच व-र्ा दूर) में निर्वाचक अनुशास्ति ही केवल असंतो-ा रजिस्टर करने का साधन है और किसी सतत मानीटरिंग या जवाब देह तंत्र के अभाव में, आर. टी.आर. एक महत्वपूर्ण कदम है । साधारणतः, लोकतांत्रिक संस्थाओं की नुकसानी को लोकतांत्रिक तंत्र के माध्यम से कम किया जाना चाहिए और आर.टी.आर. खराब पालन और पद के दुरुपयोग के लिए ''लोकतांत्रिक निरुत्साहनङ्ग उपलब्ध कराता है ।[521]

12.5 आर. टी. आर. के पक्ष में तर्क का दूसरा आधार, सुशासन में सार्वजनिक विश्वास में परिणामी सुधार है, क्योंकि कई राजनीतिज्ञ अच्छा कार्य करेंगे और वापस बुलाए जाने की आशंका के अधीन कम भ्र-टाचार करेंगे । आर.टी.आर. के लागू करने से अभ्यर्थी वापस बुलाए जाने के भय से अपने अभियान के दौरान अधिक रकम खर्च करने से भी निवारित रहेंगे । इसका आनु-ांगिक फायदा यह है कि यह अवधारित करने के लिए कि क्या वे अपने आर.टी.आर. का प्रयोग करना चाहते हैं, मतदाता राजनैतिक कार्यपालन की सतत् मानीटरिंग और निर्धारण करते रहेंगे ।[522]

12.6 इन तर्कों के विरुद्ध आर.टी.आर. के विरोधी विभिन्न सैद्धांतिक और व्यावहारिक आक्षेपों का प्रतिनिर्देश करते हैं । पहला, आर.टी.आर. ''लोकतंत्र के आधिक्यङ्ग[523] को बढ़ावा दे सकता है जिसमें वापस बुलाने की धमकी निर्वाचित प्रतिनिधियों की स्वतंत्रता को कम करता है -- वे लोकप्रिय अध्युपायों को पारित करने में अल्पसंख्यकों के हितों के सुरक्षोपाए की लागत पर बहुसंख्यकों की प्राथमिकताओं के प्रति पक्षपात करेंगे और अभिरुचि रखेंगे । अनुकल्पतः, वे ''संरक्षण के ग्राहक सूची के वितरणङ्ग का अवलंब लेंगे जिसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि यह सुनिश्चित करने के लिए भय या पक्षपात का उपयोग

---

[521] ÉÊ´ÉxÉÉän £ÉÉxÉÖ, ÉÊ´ÉvÉÉªÉBÉEEå BÉEEÉä ´ÉÉ{ÉºÉ ¤ÉÖãÉÉxÉä BÉEEÉ +ÉÉÊvÉBÉEEÉ® : UkÉÉÒºÉMÉfÃ |ÉªÉÉäMÉ, 43(4) <BÉEEÉäxÉÉÉÊàÉBÉE AÆb {ÉÉÉÊãÉÉÊ]BÉEãÉ ´ÉÉÒBÉEãÉÉÒ 15,16 (2008).

[522] ´ÉcÉÓ, 504 {É®.

[523] ºÉÉäÉÊxÉBÉEEÉ ¤ÉÉVÉ{Éä<Ç, ®É<]]Ú ÉÊ®BÉEEÉìãÉ AãÉäBÉD]äb ®ä|ÉäVÉå]äÉÊ]´É, 6(1) <ÆÉÉÊbªÉxÉ AãÉ.ãÉä. (2013).

करेंगे कि उन्हें वापस न बुलाया जाए ।[524] दोनों मामलों में, लघु अवधि अभिलाभ और तत्काल परिणामों को दीर्घ-अवधि, अविख्यात किंतु लाभकारी नीतियों की तुलना में अधिमान दिया जाएगा । पंचव-र्ीय लोकसभा या विधान सभा अवधि विहित करने की विधायी प्रज्ञा अच्छी नीतियों का प्रारुपण और क्रियान्वयन के लिए समय की आवश्यकता और स्थिरता सुनिश्चित करने के आधार पर थी । आर.टी.आर. यह चुनौती देने का आशंका जताती है कि चूंकि यह प्रतिनिधियों को व्यापक लोकहित मुद्दों के बजाए स्थानीय विधान क्षेत्र के मुद्दों पर फोकस करने का प्रोत्साहन देती है ।[525] जैसाकि भारत के भूतपूर्व अटर्नी जनरल, श्री सोली सोराबजी ने यह इंगित किया, वापस बुलाना "निर्वाचित सदस्य को अपने विधान क्षेत्र के पर्यवेक्षण और नियंत्रण के अधीन करता है । वह उसके नि-पक्ष और स्वतंत्र कृत्य के निर्वहन को क्षीण करेगाङ्ग ।[526]

12.7 सापेक्षतः, जैसाकि भूतपूर्व सी.ई.सी., एस. वाई. कुरेशी का यह टिप्पण है कि आर. टी.आर. काफी अस्थिरता और अव्यवस्था पैदा कर सकता है । निहित हितबद्ध व्यक्तियों (या तो अन्य राजनैतिक दलों या उसी दल के विरोधियों) द्वारा छोटे से छोटे मुद्दों पर और जैसा यथाशीघ्र अनुज्ञेय होगा, आर.टी.आर. पैदा करने के लिए विभिन्न प्रयास किए जाएंगे ।[527] इस पर्याप्त अनिश्चितता और हारे हुए अभ्यर्थियों द्वारा दुरुपयोग के लिए औजार के कारण, विधायक नीतिगत विरचना के बजाए हर कीमत पर अपने विधान क्षेत्र के बचाने पर अपना ध्यान केंद्रित रखेंगे ।

12.8 इसके अतिरिक्त, जैसा श्री सोराबजी का यह मत है कि प्रत्याह्वान प्रतिनिधि को वापस बुलाए जाने के गंभीर परिणामों से युक्त है- उदाहरणार्थ, क्या (और क्यों) सांसद्/विधायक को नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों के अनुकूल प्रत्याह्वान अर्जी के अभिकथनों का उत्तर देने और सुने जाने का अवसर दिया जाएगा या दिया जाना चाहिए। या किस निकाय अर्थात् सिविल न्यायालय, ई.सी.आई. या कोई अन्य प्राधिकारी को यह अवधारित करने की शक्ति दी जानी चाहिए कि क्या यह मानते हुए कि आर. टी. आर. विधि ऐसे आधारों के विनिर्देश का उपबंध करती है, अर्जी के अभिकथित आधार न्यायोचित हैं या नहीं[528] ?

---

524 ºÉÖcÉºÉ {ÉÉÉÎã¶ÉBÉE®, ´ÉÉ{ÉºÉ ¤ÉÖãÉÉxÉä BÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ® àÉå JÉÉÉÊàÉªÉÉÆ BÉDªÉÉå cè, <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ 14 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2011 <http:// archive.indianexpress.com/news/why-the-right-to-recall-is-flawed/846143/>.

525 ´ÉcÉÒ

526 ºÉÉäãÉÉÒ ºÉÉä®É¤VÉÉÒ, +É{ÉxÉä]É<Ç]ÅÉä{É ´ÉÉBÉE, ÉËcnÖºiÉÉxÉ]É<àºÉ, 2 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2011. <http://www.hindustantimes. com/ columnsothers/it-s-a-tightrope-walk/article1-740561.aspx>

527 BÉÖE®è¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1.

528 ºÉÉä®É¤VÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 526.

12.9 यह अधिक महत्वपूर्ण है कि आर.टी.आर. पर बहस गैर अपराधीकरण, राजनीति में धन की कमी, आंतरिक लोकतंत्र जैसे लोकतंत्र के व्यापक मुद्दों की उपेक्षा करता है और प्रतिनिधि के गुणता को सुधारने के लिए आवश्यक सार्वजनिक जागरुकता को बढ़ाता है । इन क्षेत्रों की प्रगति अंततः आर. टी. आर. की मांग को निरर्थक बना देंगे ।

12.10 आर. टी. आर. को क्रियान्वित करने की सबसे बड़ी व्यावहारिक चुनौती श्री एस. वाई. कुरेशी द्वारा स्प-ट की गई है जिन्होंने यह इंगित किया कि भारत के जनसंख्या वाले राज्य और संसदीय विधान क्षेत्र (स्विटजरलैंड या यू. एस. के असमान) में प्रत्याह्वान अर्जी आरंभ करने के लिए भारी संख्या में हस्ताक्षरों की अपेक्षा होगी जो लाखों में होगी । न केवल ई.सी.आई. को कपट निवारित करने के लिए प्रत्येक एकल हस्ताक्षर की प्रामाणिकता को सत्यापित करने की अपेक्षा होगी बल्कि उसे यह भी अवधारित करना होगा कि क्या हस्ताक्षर असली और सहमतिजन्य हैं या कपट या प्रपीड़न द्वारा अभिप्राप्त किए गए हैं ।[529] इस प्रकार आर.टी.आर. लागू करने का भ्र-टाचार बढ़ाने या धन और असर के उपयोग का अनाशयित प्रभाव हो सकेगा यदि वापस बुलाए जाने के दाई प्रतिनिधि यह प्रयास करते हैं और सुनिश्चित करते हैं कि वापस बुलाने की अर्जी उनके विरुद्ध आरंभ नहीं की जाए ।

12.11 फिर भी, निर्वाचन थकान के भय के साथ-साथ नियमित उपनिर्वाचन संचालित करने के क्रियान्वयन में समय और धनीय संसाधनों के व्यय का भी अभी प्रश्न है ।[530]

12.12 दुरुपयोग की संभावना पर, यह भय है कि आर.टी.आर. का उपयोग प्रभावशाली जाति सदस्यों द्वारा निचली जाति के निर्वाचित प्रतिनिधियों को तंग करने के लिए किया जाएगा । इस प्रकार, विनोद भानु ने छत्तीसगढ़ के अनुभव का उल्लेख किया जहां वापस बुलाए गए अध्यक्षों में से एक स्वतंत्र अभ्यर्थी था जिसने दावा किया कि बी.जे.पी और कांग्रेस पा-र्दों ने एक साथ मिलकर वापस बुलाने की प्रक्रिया आरंभ की । भानु का यह टिप्पण है कि इसे राजनैतिक पक्षपात के अभिकथनों के व्यापक संदर्भ और वापस बुलाने के उपबंधों के दुरुपयोग के रूप में देखा जाना चाहिए ।[531] हिंदुस्तान टाइम्स ने कई राज्यों के अनुभव का सर्वेक्षण करने पश्चात् आर.टी.आर. के कार्यकरण पर कुछ प्रकरण अध्ययनों को सूचित किया । विशे-ाकर, उसने पंजाब के पटियाला के एक पुरवा दीवानगढ़ का उदाहरण दिया जो व-र्ा 2008 में अनुसूचित जाति निर्वाचन क्षेत्र के रूप में आरक्षित था । ईंट के भट्टे का एक मजदूर, जसविन्दर सिंह सरपंच के रूप में निर्वाचित हुआ यद्यपि ग्राम के अधिकांश निवासी जो प्रभावी जाट सिख समुदाय के सदस्य थे, इससे

---

[529] BÉÖE®è¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1.
[530] BÉÖE®è¶ÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 1 ; ºÉÉä®É¤VÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 526.
[531] £ÉÉxÉÖ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 521, 16 {É®.

खुश नहीं थे । परिणामतः, उसके पांच व-ीय अवधि के पहली आधी अवधि के दौरान उसके अन्य चार सहयोगी पंचों ने एक भी पंचायत बैठक में भाग नहीं लिया और इसके पश्चात्, सिंह को हटाने के लिए आर.टी.आर. का प्रयोग किया (पंजाब पंचायत अधिनियम, 1994 की धारा 19 पंचों को उसके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव लाकर आधी अवधि पूरी होने के पश्चात् सरपंच को हटाने की अनुज्ञा देती है) इसे कई लोगों द्वारा कमजोर और गरीब के विरुद्ध प्रभावशाली व्यक्तियों के औजार के रूप में देखा गया ।[532]

12.13 आर.टी.आर., जैसा इसका प्रायः प्रयोग किया जाता है, विशे-ाकर खतरनाक है और भारत में दुरुपयोग किए जाने योग्य है जहां अधिक मत पाने वाला विजयी प्रणाली लागू है और जहां अधिकांश विजयी अभ्यर्थी को पहले स्थान पर अपने मतदाताओं में से 50% का समर्थन और विश्वास प्राप्त नहीं होता । आर.टी.आर. जो (अधिकांशतः) प्रतिनिधि को हटाने के लिए मतदाताओं के 50% के समर्थन की अपेक्षा करता है, का उपयोग सैद्धांतिक भारत के अधिकांश निर्वाचित प्रतिनिधियों का वापस बुलाने के लिए किया जा सकता है । यह इस कारण है क्योंकि वापस बुलाने के जनमत संग्रह या मतपत्र में केवल दो विकल्प होते हैं : स्हां~ और स्नहीं~ या जैसा अधिकृत और रिक्त सीट छत्तीसगढ़ में था ।

ग. तुलनात्मक पद्धतियां

12.14 यू. एस. में, 19 राज्यों ने निर्वाचित राज्य प्रतिनिधियों को वापस बुलाने की अनुज्ञा दी है यद्यपि 1921 में नार्थ डकोटा और 2003 में कैलीफोर्निया में केवल दो सफल वापस बुलाने के राज्यपालीय प्रयास हुए हैं ।[533]प्रक्रिया पूरे राज्यों में भिन्न-भिन्न है किंतु मोटे तौर पर वापस बुलाने की अर्जी परिचालित करने के लिए एक आवेदन फाइल किया जाना अपेक्षित है जिसके पश्चात् अर्जी परिचालित की जाती है । अर्जी पर विनिर्दि-ट समय के भीतर विनिर्दि-ट लोगों की संख्या द्वारा हस्ताक्षर किए जाने चाहिए और तब हस्ताक्षरों के सत्यापन के लिए निर्वाचन अधिकारियों के समक्ष प्रस्तुत की जाए। उसके पश्चात्, वापस बुलाने का निर्वाचन कराया जाता है ।

12.15 19 राज्यों में से 11 में, कोई रजिस्ट्रीकृत मतदाता (चाहे उसने मूल निर्वाचन में मत दिया है या नहीं) किसी कारण से वापस बुलाने की प्रक्रिया आरंभ कर सकता है और वापस बुलाने के लिए किसी विनिर्दि-ट आधार की आवश्यकता नहीं है । वस्तुतः, यू.एस. के रा-ट्रीय राज्य विधानमंडल सम्मेलन ने यह टिप्पणी की, "प्रायः, कारण

---

[532] ®É<]]Ú ÉÊ®BÉEÉìãÉ ? ÉËcnÖºiÉÉxÉ]É<àºÉ, 3 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2011. <http://www.hindustantimes. com/newdelhi/right-to-recall/article1-741300.aspx>.

[533] ®ÉVªÉ ÉÊ´ÉvÉÉxÉàÉÆbãÉÉå BÉEÉ ®É-]ÅÉÒªÉ ºÉààÉäãÉxÉ, ®ÉVªÉ BÉEä +ÉÉÊvÉBÉEÉ®Éå BÉEÉä ºàÉ®hÉ BÉE®xÉÉ, 11 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2013 <http:// www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>.

राजनीतिक होते हैंङ्ग ।[534]

12.16 कनाडा प्रत्याह्वान और पहल अधिनियम, 1995 द्वारा केवल ब्रिटिश कोलंबिया में विधान सभा के सदस्यों के लिए आर.टी.आर. का उपबंध करता है । यहां मुख्य निर्वाचक अधिकारी को ऐसी हस्ताक्षरित प्रत्याह्वान अर्जी की विधिमान्यता को विनिश्चित करने का अधिकार है जो 18 मास के पश्चात् किसी आधार पर प्रस्तुत की जा सकती है । यदि अर्जी अधिनियम की अपेक्षाओं का पूरा करती है तो 90 दिनों के भीतर निर्वाचन कराया जाता है । प्रसंगत, 1995 से अनुमोदित 24 प्रत्याह्वान आवेदनों में से केवल एक आवेदन पर्याप्त हस्ताक्षर एकत्र करने में सफल रहा यद्यपि इसे रोकना पड़ा क्योंकि संबद्ध विधायक ने त्यागपत्र दे दिया । इस प्रकार, अब तक कोई उप निर्वाचन नहीं कराया गया है ।[535]

12.17 स्विटजरलैंड अपने 26 कैंटोन में से छह में आर.टी.आर. को मान्यता प्रदान करता है यद्यपि यह फेडरल स्तर पर नहीं है । प्रत्याह्वान अर्जी में हस्ताक्षरों की अपेक्षित संख्या मतदाता की प्रतिशतता पर आधारित नहीं लगती बल्कि कोई नियत संख्या है उदाहरणार्थ, स्चाफहैसेस में 100 और टिसिनों में 15000। नवम्बर, 2003 में अंतिम सफल प्रत्याह्वान प्रयास किया गया था।[536]

12.18 1999 में नए संविधान के अनुच्छेद 72 के अधीन वेनेजुएलिएन विधि में इसके सम्मिलित किए जाने से वेनेजुएला अकेला संवैधानिक आर.टी.आर. रखने वाला देश है । आर.टी.आर. को प्रयोग राज्य के प्रमुख के विरुद्ध भी किया जा सकता है और वस्तुतः रा-ट्रपति ह्यूगो कचावेज के विरुद्ध प्रयोग किया गया था जो 60% मतो के साथ प्रत्याह्वान निर्वाचन में बच गए ।[537]

12.19 2009 में सांसदों के खर्च संकट के उत्तर में दिसंबर, 2011 में पुरःस्थापित प्रथम प्रारुप विधेयक के तीन वर्ा पश्चात् यू. के. 11 सिम्बर, 2014 को हाउस आफ कामन्स में पुरःस्थापित सांसद का प्रत्याह्वान विधेयक 2014-15 के माध्यम से

---

534 ´ÉcÉÒ

535 ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ ¤ÉÉÒ.ºÉÉÒ., A{ÉE.A.BÉDªÉÚ. <http://www.elections.bc.ca/index.php/referenda-recallinitiative/recall/faqs/>. ÉÊ®SÉbÇ BÉEäãÉÉÒ <Ç] AãÉ ÉÊ®BÉEÉãÉ <ãÉäBÉD¶ÉxºÉ ºÉÆºÉn +ÉÉè® ºÉÆÉÊ´ÉvÉÉxÉ BÉEåp, ªÉÚ.BÉEä. cÉ=ºÉ +ÉÉ{ÉE BÉEÉàÉxºÉ ãÉÉ<¥Éä®ÉÒ, AºÉ.AxÉ./{ÉÉÒ.ºÉÉÒ./05089, 12 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2014, {Éß-~ 8.

536 BÉEäããÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 535, 7 {É®.

537 ´ÉcÉÒ, 8 {É®, |ÉiªÉFÉ ãÉÉäBÉEiÉÆjÉ, nAºÉ. |ÉÉäVÉäBÉD], AãÉäBÉD]ÅÉä®ãÉ xÉÉãÉäVÉ xÉä]´ÉBÉEÇ <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/recall>.

आर.टी.आर. लागू करने वाला नवीनतम देश है ।[538] विधेयक दो परिस्थितियों को रेखांकित करता है जिससे प्रत्याह्वान उद्भूत होता है -- पहला, किसी अपराध में दो-ासिद्ध सांसद् की एक व-र्ा से अन्यून दंडादेश (क्योंकि एक व-र्ा से अधिक का कोई दंडादेश निरर्हता लाता है) ; दूसरा, जब ''हाउस आफ कामन्स कम से कम 21 बैठक दिनों - या कम से कम 28 कैलेंडर दिनों के लिए सांसद के निलंबन का आदेश देता है यदि प्रस्ताव बैठक दिनों के शब्दों में व्यक्त नहीं है ।ङ्ग प्रत्याह्वान अर्जी पर 10% मतदाताओं के हस्ताक्षर की आवश्यकता है जिसके पश्चात् सीट रिक्त हो जाएगी और उप-निर्वाचन कराया जाएगा जहां प्रत्याह्वाहित सांसद् पुनः निर्वाचन लड़ सकता है ।

घ. सिफारिशें

12.20 उपरोक्त वर्णित सभी कारणों से, विधि आयोग किसी भी रूप में आर.टी.आर. लागू करने के पक्ष में नहीं है ।

अध्याय 13

मतों की गणना के लिए योगमापी

13.1 व-र्ा 2008 में ई.सी.आई. ने विधि और न्याय मंत्रालय के सचिव को 21.11.2008 के पत्र द्वारा निर्वाचनों में ई.वी.एम. में अभिलिखित मतों की गणना के लिए योगमापी के उपयोग का उपबंध करने के लिए निर्वाचन नियमों के संशोधन की सिफारिश की । ई.सी.आई. के सुझाव के अनुसार प्रत्येक मतदान केंद्र द्वारा मतों की गणना की वर्तमान पद्धति को परिवर्तितकर 14 ई.वी.एम. (इस प्रकार, 14 मतदान केंद्र) के समूह में डाले गए मतों के परिणाम को एक साथ संगणित और घो-ित किया जाएगा ।[539] यह तकनीकी अवरोधों पर अधारित है ।

13.2 ई.सी.आई. के प्रस्ताव के पीछे तर्कणा यह थी कि वर्तमान प्रणाली से प्रत्येक मतदान केंद्र का मतदान रुझान प्रकट होता था और इस प्रकार, उस पास-पड़ोस में रहने वाले मतदाता प्रपीड़न, अभित्रास और निर्वाचन पश्चात् उत्पीड़न के शिकार हो सकते थे । ई. वी. एम. के लागू होने के पूर्व, मतपत्रों को मिश्रित किया जा सकता था जहां कहीं ''संभावित अभित्रास और मतदाताओं के उत्पीड़नङ्ग के आलोक में निर्वाचन नियमों के नियम 59क के अधीन ''अत्यंत आवश्यकङ्ग माना जाता था । तथापि, ई.वी.एम. इसकी अनुज्ञा नहीं देते । योगमापी का उपयोग गणना के दौरान मतों की गोपनीयता बढ़ाएगा और इस प्रकार, मतदान पैटर्न के प्रकटन को रोकेगा तथा अभित्रास और उत्पीड़न के भय

---

[538] BÉEäããÉÉÒ, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 535, 4-7 {É®.

[539] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. àÉci´É{ÉÚhÉÇ SÉÖxÉÉ´É ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 497, 5 {É®.

से लड़ने में सहायक होगा ।

13.3 योगमापी होसंगाबाद में 2014 लोकसभा निर्वाचनों में साक्ष्यित जैसी स्थितियों में भी सहायक होगा,जहां सोहागपुर क्षेत्र के मोकलबाड़ा मतदान केंद्र पर 6 बजे सांय मतदान समाप्त होने के ठीक कुछ मिनट पूर्व ईवीएम ने काम करना बंद कर दिया । एकमात्र मतदाता जो 5.50 बजे सायं मतदान केंद्र पर आया उसे नए लगाए गए ईवीएम. में अपना मत डालना पड़ा । ई.सी.आई. ने एक स्प-टीकरण जारी किया कि इस एकल मत की गणना की जाए चाहे इससे मतदाता की गोपनीयता नहीं रह गई है और इसके बजाए यह कहा कि भवि-य में ऐसी स्थितियों से निपटने का एक मार्ग कई ईवीएम में साथ-साथ अभिलिखित मतों की गणना के लिए योगमापी मशीन लागू किया जाना है ।[540]

13.4 यद्यपि ई.सी.आई. के प्रस्ताव को व-र्ा 2009 में संसदीय समिति को निर्दि-ट कर दिया गया किंतु इस पर कोई कार्रवाई नहीं की गई । अगस्त, 2014 में, ई.सी.आई. ने पुनः इस मुद्दे पर विधि मंत्रालय को लिखा ।[541] तत्पश्चात् सितंबर, 2014 में, एक लोकहित वाद **योगेश गुप्ता** बनाम **ई.सी.आई.**[542] वाले मामले में उच्चतम न्यायालय ने सरकार को यह निदेश जारी किया कि वह यह स्प-ट करे कि ई.सी.आई. के 2008 के प्रस्ताव के अनुसरण में कोई कदम क्यों नहीं उठाए गए । यह उल्लेख करते हुए कि मुद्दा विधि आयोग को विचारार्थ निर्दि-ट कर दिया गया है, न्यायालय की तीन न्यायाधीशों की न्यायपीठ ने सरकार से कहा कि अभित्रास या उत्पीड़न की घटनाओं को रोकने (या कम करने) के लिए योगमापी के उपयोग के ई.सी.आई. के सुझाव पर क्या ठोस कदम उसने उठाए ।[543] 16 जनवरी को अपने नवीनतम आदेश में, न्यायालय ने सरकार के निवेदन को अभिलिखित किया कि वह विधि आयोग से मुद्दे पर अंतरिम रिपोर्ट पेश कर अपने विचार देने का आग्रह करेगा ।

13.5 ई.सी.आई. के प्रस्ताव का भी समर्थन 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी

---

[540] ®ÉPÉ´Éäxp ®É´É cÉäºÉÆMÉÉ¤ÉÉn <Ç.´ÉÉÒ.AàÉ. BÉEä +ÉBÉEäãÉä àÉiÉ BÉEÉÒ £ÉÉÒ MÉhÉxÉÉ BÉEÉÒ VÉÉA SÉÉcä ªÉc àÉiÉnÉiÉÉ BÉEä {ÉÉÊ®jÉ@hÉ {É® |ÉcÉ® BÉE®iÉÉ cÉä, <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ, àÉ<Ç, 2012 <http://indianexpress.com/article/india/indiaothers/lone-vote-in- hoshangabad-evm-to-be-counted-even-if-it-blows-voters-cover/99/>.

[541] ÉÊxÉ´ÉÉÇSÉxÉ +ÉÉªÉÖBÉDiÉ àÉiÉ MÉÉä{ÉxÉÉÒªÉiÉÉ ¤ÉfÃÉxÉä BÉEä ÉÊãÉA "ªÉÉäMÉàÉÉ{ÉÉÒ" BÉEÉ ={ÉªÉÉäMÉ BÉE®xÉÉ SÉÉciÉÉ cè, <BÉEÉäxÉÉÉÊàÉBÉE]É<àºÉ, 17 +ÉMÉºiÉ, 2014. <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-08-17/news/52901387_1_law- ministry-ballot-paper-secrecy>/

[542] b¤ãªÉÚ.{ÉÉÒ. (ÉÊºÉÉÊ´ÉãÉ) ºÉÆ. 422/2014 BÉEä iÉÉ®ÉÒJÉ 08.09.2014 BÉEä =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ BÉEÉ +ÉÉnä¶É .

[543] BÉDªÉÉ ªÉÉäMÉàÉÉ{ÉÉÒ BÉEÉ ={ÉªÉÉäMÉ MÉhÉxÉÉ BÉE®xÉä àÉå ÉÊBÉEªÉÉ VÉÉ ºÉBÉEiÉÉ cè, =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ xÉä {ÉÚUÉ, ÉÊn ÉËcnÚ 10 ÉÊºÉiÉÆ¤É®, 2014. <http:// www.thehindu.com/news/national/can-totaliser-be-used-for-counting-votes-askssupreme-court/article6398304.ece>.

विभाग द्वारा तैयार निर्वाचन सुधार के पृ-ठभूमि पत्र में भी किया गया है ।[544] फिर भी, जैसाकि ई.सी.आई. ने स्वयं स्प-ट किया है, ञ्योगमापीङ्ग को पहले ही ई.वी.एम. विनिर्माताओं द्वारा मतदान केंद्रों की विनिर्दि-ट संख्या में डाले गए और अभिलिखित मतों की कुल संख्या उपदर्शित करने के लिए एक समय पर कई नियंत्रण ईकाइयों को जोड़ने के कार्य को विकसित किया गया है ।[545] इस प्रकार, प्रशासनिक तौर पर, मतदान केंद्रों को संपूर्ण समूह के लिए प्रत्येक अभ्यर्थी द्वारा डाले गए मतों की संख्या के बारे में जानकारी एकत्र करना और इस प्रकार प्रत्येक व्यक्तिगत बूथ पर मतदान पैटर्न को छिपाना कठिन नहीं है ।

13.6 इन सभी कारणों से, विधि आयोग ई.वी.एम. में अभिलिखित मतों की गणना के लिए योगमापी लागू करने के ई.सी.आई. के सुझाव को दोहराता है और पृ-ठांकित करता है । विद्यमान नियम 59क के समरुप, आयोग निर्वाचनों के संदर्भ और अभित्रास या उत्पीड़न की किसी धमकी पर विचार करने के पश्चात्, ई.सी.आई.को यह विनिश्चित करने की शक्ति प्रदान करते हुए नियम 66क को संशोधित करने का प्रस्ताव करता है कि कब और किस निर्वाचन क्षेत्र और मतदान केंद्र में योगमापी लगाया जाए ।

सिफारिश

13.7 इस प्रकार, निर्वाचन नियम, 1961 के नियम 66क और नियम 56(ग) में, विधि आयोग सिफारिश करता है कि :

उपधारा (2) के पश्चात् निम्नलिखित शब्दों के साथ नई उपधारा (2क) अंतःस्थापित की जाए :

- "(2क) समुचित मामले में, जहां निर्वाचन आयोग को किसी निर्वाचन क्षेत्र में मतदाताओं के अभित्रास और उत्पीड़न की आशंका प्रतीत होती है और उसकी यह राय है कि मतदान मशीन में अभिलिखित मतों का गणना के पूर्व मिश्रित किया जाए तो वह राजपत्र में अधिसूचना द्वारा ऐसे निर्वाचन क्षेत्र को विनिर्दि-ट कर सकेगा जहां रिटर्निंग अधिकारी इलेक्ट्रानिक मतदान मशीनों के समूह में अभिलिखित मतों की गणना के लिए योगमापी का उपयोग करेगा ।ङ्ग

---

[544] ¤ÉèBÉEOÉÉ=Æb {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 230, {Éè®É 6.15 {É®.
[545] <ãÉäBÉD]ÅÉÉÊxÉBÉE ´ÉÉäÉË]MÉ àÉ¶ÉÉÒxÉ <http://pib.nic.in/elections2009/volume1/Chap-39.pdf>.

अध्याय 14

सरकार प्रायोजित विज्ञापनों पर निर्बंधन

14.1 राजनैतिक दलों और अभ्यर्थियों के मार्गदर्शन के लिए आदर्श आचार संहिता मद ज्ख्र्ख्र (त्ध्) सत्ता में दल की संभावना के लिए निर्वाचन अवधि के दौरान सार्वजनिक को-ागार के खर्च पर विज्ञापनों के जारी किए जाने को विधि विरुद्ध घो-ित करता है । यह आम जनता की जानकारी के लिए तात्पर्यितः विज्ञापन जारी करने हेतु लोक निधियों के उपयोग से संघ या राज्य सरकारों का निवारित करता है जिससे कि निर्वाचनों की पूर्व संध्या पर मतदाताओं का प्रभावित न किया जा सके । तथापि, आदर्श आचार संहिता केवल निर्वाचनों की घो-ाणा की तारीख से प्रवृत्त होता है और उसके पूर्व विज्ञापनों पर सभी लोक (सरकारी) खर्च पूर्णतः अविनियमित है । इसके बावजूद आदर्श आचार संहिता का क्रियान्वयन मिथ्या द्विविधा पैदा करता है क्योंकि निर्वाचनों के लिए तारीख की वास्तविक घो-ाणा एक तकनीकी बिंदु है - राजनैतिक दलों को ई.सी.आई. द्वारा तारीखों के शासकीय रूप से अधिसूचित करने के काफी पहले आसन्न निर्वाचनों की जानकारी रहती है । इस प्रकार, सत्ताधारी दल विलक्षण ढंग से सरकार प्रायोजित विज्ञापनों को

जारी करने की स्थिति में रहता है जो अपनी उपलब्धियों का उजागर करता है जो उसे अन्य दलों और अभ्यर्थियों से अधिक असम्यक् फायदा दिलाता है ।

14.2 इस बात को ध्यान में रखते हुए, व-र्ा 2004 में, ई.सी.आई. ने लोक निधि के दुरुपयोग को रोकने के लिए सदन की अवधि की समाप्ति की तारीख से छह मास पूर्व पदधारी सरकार की उपलब्धियों को ''किसी रीति मेंङ्ग विज्ञापनों पर रोक की सिफारिश की थी । फिर भी, अपरिपक्व विघटन के मामलों में, ई.सी.आई. की स्कीम सदन के विघटन की तारीख से प्रभावी होगी । ''गरीबी उन्मूलन और स्वास्थ्य संबंधी स्कीम पर जानकारी के विज्ञापन/प्रसार के लिएङ्ग अपवाद का उपबंध किया गया था । इसके अलावा, ई.सी.आई. ने सिफारिश की कि राजनैतिक दल का नाम या प्रतीक, सरकारी उपलब्धियों का उल्लेख वाले सार्वजनिक स्थल के किसी बैनर या होर्डिंग में नहीं होना चाहिए । ई.सी.आई. के प्रस्ताव को 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी विभाग द्वारा तैयार निर्वाचक सुधारों के पृ-ठभूमि पत्र में समर्थन मिला है ।[546]

14.3 विधि आयोग निर्वाचनों की विशुद्धता बनाए रखने, पक्षपातपूर्ण हितों के लिए लोक धन के उपयोग को रोकने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचनों की भावना में किसी भी दल या अभ्यर्थी को एक दूसरे पर असम्यक् फायदा न प्राप्त हो, निर्वाचनों के पूर्व सरकार प्रायोजित विज्ञापनों को विनियमित करने और निर्बंधित करने के ई.सी.आई. के प्रस्ताव का समर्थन करता है और आम धारणा को दोहराता है । छह मास की अवधि का प्रस्तावित रोक लोकसभा या विधानसभा की समाप्ति की तारीख से छह मास पूर्व के भीतर लोक सभा या राज्य विधान सभा के आम निर्वाचन संचालित करने के लिए अधिसूचना जारी करने हेतु आर.पी.ए. की धारा 14(2) और 15(2) के परंतुक के अधीन ई.सी.आई. की शक्तियों के आधार पर है । विधि में संशोधन चिंताओं से निपटने की ईप्सा आदर्श आचार संहिता में प्रतिबिंबित होगी और निर्वाचनों की घो-ाणा के पूर्व अवधि में विनियमित सुनिश्चित करेगा और इस प्रकार लोकतंत्र, मानव अधिकार और सुशासन में सुधार लाएगा ।

14.4 ऐसा संशोधन सरकारी विज्ञापनों पर लोक निधियों के दुरुपयोग की परीक्षा करने के लिए उच्चतम न्यायालय द्वारा नियुक्त प्रोफेसर एन.आर. माधव मेनन, भूतपूर्व लोकसभा महासचिव टी. के. विश्वनाथन और वर्तमान महासालिसिटर श्री रंजीत कुमार से मिलकर बनी तीन सदस्यों की समिति की हाल ही में जारी सरकारी विज्ञापन के विनियमन अंतर्वस्तु पर मार्गदर्शक सिद्धांतों के भी अनुकूल है । समिति ने सहवर्ती सार्वजनिक हित के बिना राजनैतिक व्यक्तियों/सरकारों/दलों को प्रक्षेपित करने और ऐसे सरकारी विज्ञापनों को रोककर या कठोर रूप से निर्बंधित कर जो विशे-ाकर, निर्वाचनों की

---

[546] ¤ÉèBÉEOÉÉ=Æb {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 230, {Éè®É 6.4 {É®.

पूर्व संध्या पर राजनैतिक व्यक्तियों या सत्ताधारी दल को गौरवान्वित करते हों, प्राइवेट हित संवर्धित करने हेतु करदाताओं के धन के ''मनमाने उपयोगङ्ग को रोकने की ईप्सा की है । इस प्रकार, उसने यह सिफारिश की कि सरकारी विज्ञापन राजनैतिक रूप से तटस्थ हों और राजनैतिक नेताओं के फोटोग्राफ से बचें और यदि यह आवश्यक है तो प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री या रा-ट्रपति/राज्यपाल के फोटोग्राफों का उपयोग किया जाए। इसने निर्वाचनों के छह मास पूर्व सरकारी विज्ञापनों पर ''कठोरङ्ग निर्बंधनों पर ई.सी.आई. के सुझावों को भी पृ-ठांकित किया ।[547] मार्गदर्शक सिद्धांत तब तक लागू होने के लिए है जब तक विधिमान्य अधिनियमित विधि द्वारा इसका अधिक्रमण नहीं किया जाता और विधि आयोग की सिफारिशें उसे प्राप्त करने में सहायक होंगी ।

14.5 इसके अतिरिक्त, गरीबी उन्मूलन और स्वास्थ्य संबंधी स्कीमों से संबंधित अपवाद विज्ञापनों में उच्चतम न्यायालय नियुक्त समिति के मार्गदर्शक सिद्धांतों के अनुरुप नेताओं के कोई नाम या फोटोग्राफ नहीं होने चाहिए । यह अनिवार्य है कि कोई ऐसा विधायी संशोधन सभी प्रकार के प्रिंट और इलेक्ट्रानिक मीडिया और सार्वजनिक स्थल के बैनरों और होर्डिंग को लागू होने चाहिए ।

सिफारिश

14.6 इन प्रयोजनों के लिए, विधि आयोग आर. पी. ए. के भाग 5 के अध्याय 7ख का ''सरकार प्रायोजित विज्ञापनों पर निर्बंधनङ्ग शी-र्क वाला एक नया अध्याय अंतःस्थापित करने की सिफारिश करता है : यह इस प्रकार होगा :

'' अध्याय 7ख : सरकार प्रायोजित विज्ञापनों पर प्रतिबंध

75ख. सरकार प्रायोजित विज्ञापनों पर प्रतिबंध - यथास्थिति, कोई केंद्रीय या राज्य सरकार लोकसभा या संबद्ध राज्य की विधानसभा की अवधि की समाप्ति की तारीख से छह मास पूर्व अवधि के लिए सार्वजनिक स्थानों पर बैनरों या होर्डिंग के माध्यम से या प्रिंट मीडिया, इलेक्ट्रानिक मीडिया में केंद्रीय या राज्य सरकार की उपलब्धियों का कोई विज्ञापन प्रकाशित नहीं करेगी ।

---

[547] BÉEEÉä]Ç MÉÉ<bãÉÉ<xºÉ]Ú MÉ´ÉÇxÉàÉå] AbÂºÉ, n ÉËcnÚ, 7 +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 2014. http://www.thehindu.com/news/ national/ court-guidelines-to-govern-govtads/article6476557.ece>; ºÉ®BÉEÉ®ÉÒ ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉÉå àÉå ®ÉVÉxÉèÉÊiÉBÉE xÉäiÉÉ+ÉÉäÆ BÉEÉä xÉ |ÉnÉÌ¶ÉiÉ ÉÊBÉEªÉÉ VÉÉA, {ÉèxÉãÉ xÉä =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ ºÉä BÉEcÉ, ÉÊ¤ÉÉÊVÉxÉäºÉ º]èxbbÇ, 8 VÉxÉ´É®ÉÒ, 2015 <http://www.business-standard.com/article/newsians/ government-ads-should-not-project-political-leaders-panel-tells-sc-115010801351_1.html>; =SSÉiÉàÉ xªÉÉªÉÉãÉªÉ {ÉèxÉãÉ xÉä ºÉ®BÉEÉ®ÉÒ ÉÊ´ÉYÉÉ{ÉxÉÉå {É® àÉÉMÉÇn¶ÉÇBÉE ÉÊºÉrÉÆiÉ ¤ÉxÉÉªÉÉ, <ÆÉÉÊbªÉxÉ ABÉDºÉ|ÉäºÉ, 6 +ÉBÉDiÉÚ¤É®, 2014 <http://indianexpress.com/article/india/india-others/sc-panel-comes-out-with-guidelines-ongovt-advertisements/>.

"परंतु उपरोक्त निर्बंधन गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों या स्वास्थ्य संबंधी किसी स्कीम से संबंधित सरकारों की उपलब्धियों के विज्ञापनों को लागू नहीं होंगे ; तथापि, ऐसे विज्ञापनों में किसी मंत्री या किसी राजनैतिक दल के नेता का नाम या फोटोग्राफ या किसी राजनैतिक दल का कोई प्रतीक नहीं होगा ।ङ्

अध्याय 15

ऐसे स्थानों की संख्या पर निर्बंधन जहां से अभ्यर्थी निर्वाचन में खड़े हो सकेंगे

15.1 आर.पी.ए. की धारा 33(7) अभ्यर्थी को किसी निर्वाचन (संसदीय, विधान सभा, द्विवार्-िक परि-ाद् या उपनिर्वाचन) में दो निर्वाचन क्षेत्रों तक खड़े होने की अनुज्ञा देती हैं जो संभवतः अभ्यर्थियों को अधिक नमनीतया प्रदान करती है और स्थान के जीतने का उनका अवसर बढ़ाती है । उपधारा (7) 1996 संशोधन के द्वारा सम्मिलित की गई थी, जिसके पूर्व ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या जहां से अभ्यर्थी खड़े हो सकते थे, पर कोई रोक नहीं था यद्यपि संशोधन में दो तक संख्या निर्बंधित करने की तर्कणा स्प-ट नहीं की गई । तथापि, आर.पी.ए. की धारा 7 यह अनुबंध करती है कि कोई अभ्यर्थी एक समय पर एक ही स्थान धारण कर सकता है चाहे वह एक से अधिक स्थान पर निर्वाचित हुआ है । इस प्रकार यदि कोई अभ्यर्थी दो स्थानों से जीतता है तो धारा 70 अनावश्यक उप-निर्वाचन राजको-ा की लागत, ई.सी.आई. के प्रयास और ऐसे मतदाताओं को तंग

किया जाना जिन्हें पुनः मत देना पड़ता है, (हो सकता है जो निर्वाचन थकान के कारण वोट देने कम आएं) आवश्यक बनाती है । फिर भी, उप निर्वाचन के संचालन की लागत को कम नहीं आंका जाना चाहिए । ई.सी.आई. का अनुमान है कि 2014 लोक सभा निर्वाचनों में प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र पर लगभग 10 करोड़ रुपए खर्च हुआ और किसी आर्थिक मानदंड के अभाव में उपनिर्वाचनों में संभवतः और अधिक लागत आएगी ।[548]

15.2 इस स्थिति में कि अभ्यर्थी एक ही समय पर दो स्थान नहीं धारण कर सकता, विधि आयोग ई.सी.आई. के 2004 के प्रस्ताव से सहमत है कि यह उपबंधित करने के लिए आर.पी.ए. का संशोधन किया जाए कि कोई व्यक्ति एक ही समय पर एक से अधिक स्थान से खड़ा नहीं हो सकता ।[549] इस प्रस्ताव का पृ-ठांकन 1990 में गोस्वामी समिति, 1999 में 170वीं विधि आयोग की रिपोर्ट और 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी विभाग द्वारा तैयार निर्वाचक सुधार पर पृ-ठभूमि पत्र द्वारा भी किया गया है।[550]

15.3 तथापि, आयोग निर्वाचन संचालित करने के व्यय हेतु धन की समुचित रकम (विधानसभा के लिए 5 लाख रुपए और संसदीय निर्वाचनों के लिए 10 लाख रुपए तक) जीतने वाले अभ्यर्थियों से जमा कराने की अपेक्षा वाले ई.सी.आई. के अनुकल्पी प्रस्ताव को पृ-ठांकित नहीं करता । ऐसा प्रस्ताव विधि की विशि-टता की दृ-टि से सही नहीं है, अर्थात् उप-निर्वाचन संचालन के कार्य में अब भी ई.सी.आई. का समय और प्रयास लगेगा ; ऐसे मतदाताओं को असुविधा होगी जिन्हें पुनः मतदान केंद्र पर जाना पड़ता है ; और सर्वाधिक महत्वपूर्ण कि यह अभ्यर्थियों के निवारक का प्रयोजन पूरा नहीं करता ।

सिफारिश

15.4 इस प्रकार, विधि आयोग धारा 33 की उपधारा (7) में निम्नलिखित संशोधन की सिफारिश करता है :

- उपखंड (क) में ''दो संसदीय निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द हटाएं और ''एक से अधिकङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक संसदीय निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द रखें ।
- उपखंड (ख) में, ''दो विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द हटाएं और ''एक से

---

[548] 1952 ºÉä ãÉÉäBÉEºÉ£ÉÉ àÉiÉnÉxÉ ãÉÉMÉiÉ àÉå 10 BÉE®Éä½ âó. ºÉä 846 BÉE®Éä½ âó{ÉA, 80 MÉÖxÉÉ ´ÉßÉÊr cÖ<Ç, <BÉEÉäxÉÉÉÊàÉBÉE]É<àºÉ, 8 +É|ÉèãÉ, 2014. <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-04- 08/ news/ 48971103_1_crore-expenditure-sikkim>.

[549] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 5{É®.

[550] MÉÉäº´ÉÉàÉÉÒ ºÉÉÊàÉÉÊiÉ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 113, 21 {É®, AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 170´ÉÉÓ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 108, {Éè®É 6.1.1 {É®, ¤ÉèBÉEOÉÉ=Æb {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 230., {Éè®É 6.5 {É®.

अधिकङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द रखें ।

- उपखंड (ग) में, ''दो परि-ाद् निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द हटाएं और ''एक से अधिकङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक परि-ाद् निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द रखें ।
- उपखंड (घ) के अंत में, ''दो ऐसे स्थानङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक ऐसे स्थानङ्ग शब्द रखें ।
- उपखंड (ङ) में, ''एक से अधिकङ्ग शब्दों के पश्चात् आने वाले ''दो ऐसे संसदीय निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक ऐसा संसदीय निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द के स्थान पर ''एक ऐसे विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द रखें ।
- उपखंड (च) में, ''दो ऐसे विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द के स्थान पर ''एक ऐसे विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रङ्ग शब्द रखे ।
- उपखंड (छ) में, ''से अधिक भरनेङ्ग शब्दों के पश्चात् आने वाले ''दो ऐसे स्थानोंङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक ऐसे स्थानङ्ग शब्द रखे ।
- उपखंड (ज) में, ''एक से अधिकङ्ग के पश्चात् ''दो ऐसे परि-ाद् निर्वाचन क्षेत्रोंङ्ग शब्दों के स्थान पर ''एक ऐसा परि-ाद् निर्वाचन क्षेत्रङ्ग रखें ।

अध्याय 16

स्वतंत्र अभ्यर्थी

क. पूर्व सुझाव

16.1 स्वतंत्र अभ्यर्थियों का प्रश्न प्रायः निर्वाचन प्रणाली में मतों के विखंडित और अस्थिरता के मुद्दे से जुड़ा है । 170वें विधि आयोग के रिपोर्ट ने मुद्दे पर विचार किया और यह नि-कर्ा निकाला ''स्वतंत्र अभ्यर्थियों को लोक सभा निर्वाचनों में खड़े होने से वर्जित करने का अब समय आ गया है ।ङ्ग इसी प्रकार एन.सी.आर.डब्ल्यू. सी. ने ऐसे स्वतंत्र अभ्यर्थियों को ''हतोत्साहितङ्ग करने की सिफारिश की जो प्रायः ''दिखावटी अभ्यर्थी हैं या अपने दल से दल-बदलू हैं या जिन्हें दल के टिकट से मना कर दिया गया है ।[551] आम निर्वाचनों में खड़े होने के लिए ''राजनैतिक प्रति-ठा वालेङ्ग लोगों को अनुज्ञा देने की

[551] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13, {Éè®É 4.203 {É®.

तर्कणा 1998 के आम निर्वाचनों में स्वतंत्र अभ्यर्थियों के अगाध कार्यपालन के आधार पर थी जहां इन्द्रजीत गुप्ता समिति रिपोर्ट के अनुसार, 1900 लड़े रहे स्वतंत्र अभ्यर्थियों में से केवल 6(0.65%) विजयी हुए जबकि 885 (47%) अपने निक्षेप खो बैठे ।[552]

16.2 ऐसे विचारों का मूलाधार ''कुछ्ङ स्वतंत्र अभ्यर्थियों के ''गैर-गंभीरङ होने की धारणा उद्भूत होता है, जो 170वीं विधि आयोग रिपोर्ट में उद्धृत उदाहरणों से समझा जा सकता है ।[553] वे बी.जे.पी. नेता श्री वी. के. मल्होत्रा के संबंध में कुछ मतदाताओं को भ्रमित करने और लोगों को पशोपेश में डालनेङ के लिए लोक सभा निर्वाचन में स्वतंत्र अभ्यर्थी के रूप में ''वी.के. मल्होत्राङ के उसी नाम से खड़े हुए । आयोग का वैकल्पिक प्रस्ताव यह था कि निर्वाचनों में खड़े होने वाला कोई हितबद्ध संभाव्य अभ्यर्थी ''हमेशा किसी राजनैतिक दलङ से हो सकता हैङ, यद्यपि ऐसे दल के लिए कुल विधिमान्य मतों का कम से कम 5% मत पड़ने की अपेक्षा होगी । यह सुनिश्चित करना था कि स्वतंत्र अभ्यर्थियों के रोक से दलों के प्रचुरोद्भवन में योगदान नहीं देगा ।[554] परिणामतः, आयोग ने इस आशय की आर.पी.ए. की विद्यमान धारा 4 और 5 में नई उपधारा (1) के अंतःस्थापन की सिफारिश की :

> ''धारा 11(4) के अधीन निर्वाचन आयोग के पास रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दल ही लोक सभा या विधान सभा के स्थान को भरने के लिए अभ्यर्थी खड़ा करने के हकदार होंगे ।ङ

16.3 एन. सी. आर. डब्ल्यू. सी. का गैर गंभीर या ''दिखावटीङ अभ्यर्थियों को हतोत्साहित करने का अनुकल्पी प्रस्ताव केवल ''अच्छे चरित्रङ वाले अभ्यर्थियों को निर्वाचनों में खड़े होने की अनुज्ञा देने के लिए है, अर्थात् यदि अभ्यर्थी ने कोई स्थानीय निर्वाचन जीता है या पंचायतों, नगर पालिकाओं या अन्य स्थानीय निकायों के कम से कम बीस निर्वाचित सदस्यों द्वारा नामनिर्दि-ट किया गया था । इसके अतिरिक्त, ऐसे स्वतंत्र अभ्यर्थी, जो कुल विधिमान्य डाले गए मतों के कम से कम 5% एकत्र करने में असफल रहते हैं, को कम से कम छह व-र्ा तक उसी पद के लिए स्वतंत्र अभ्यर्थी के रूप में लड़ने की अनुज्ञा नहीं दी जानी चाहिए ।[555]

16.4 ई.सी.आई. ने ''ऐसे गैर-गंभीर अभ्यर्थी जिन्हें नगण्य मत प्राप्त होता है, को

---

[552] AãÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 170´ÉÉÓ ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 108, {Éè®É 3.3.1 {É®.
[553] ´ÉcÉÒ, {Éè®É 3.3.3 {É®.
[554] ´ÉcÉÒ, {Éè®É 3.2.15.3 +ÉÉè® 3.3.6.1 {É®.
[555] AxÉ.ºÉÉÒ.+ÉÉ®.b¤ãªÉÚ. ÉÊ®{ÉÉä]Ç, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 13, {Éè®É 4.20.3 +ÉÉè® 4.20.4 {É®.

हतोत्साहित करने के लिए -(क) संसदीय निर्वाचन के लिए 20000/- रुपए और विधान सभा निर्वाचनों के लिए 10000/-रुपए की प्रतिभूति निक्षेप बढ़ाने ; और (ख) प्रत्येक आम निर्वाचन के पूर्व प्रतिभूति निक्षेप विहित करने की शक्ति उन्हें प्रदान करने के लिए आर. पी. ए. की धारा 34 में संशोधन करने का अनुरोध किया ।

ख. तुलनात्मक पद्धतियां

16.5 यूरोपियन देशों में, केवल उन्हीं देशों में स्वतंत्र अभ्यर्थियों को लड़ने की अनुज्ञा है जिनके पास आनुपातिक प्रतिनिधित्व की दल-सूची प्रणाली नहीं है । इस प्रकार तेरह देश रा-ट्रीय संसदीय निवाचनों में स्वतंत्र अभ्यर्थी को लड़ने की अनुज्ञा देते हैं जिसमें बुल्गारिया, साइप्रस, डेनमार्क, इस्टोनिया, फ्रांस, जर्मनी, हंग्री, आयरलैंड, लिथुयानिया, माल्टा, रोमानिया और यूनाइटेड किंगडम सम्मिलित है । ये देश भिन्न-भिन्न मतदान माडल अपनाते हैं जो एकल सदस्य जिला (फ्रांस, यू.के.) में बहुमत/बहुलता मतदान ; एकल अंतरणीय मतदान प्रणाली (आयरलैंड, माल्टा) ; और बहु-सदस्य जिला के साथ एकल सदस्य जिलों को संयुक्त कर मिश्रित सदस्य प्रणाली (जर्मनी, ग्रीस) को मिलाकर बना है ।

16.6 तथापि, बेल्जियम, इटली, पुर्तगाल और स्पेन जैसे देश जहां बंद-सूची प्रणालियां हैं, स्वतंत्र अभ्यर्थी अनुज्ञात नहीं करते ।[556]

16.7 फिर भी वे अपेक्षाएं बहुत दुर्भर प्रतीत नहीं होती जो किसी स्वतंत्र अभ्यर्थी को खड़े होने हेतु पात्र होने के पूर्व पूरी करनी चाहिए । फ्रांस और यू. के. जैसे देशों में, स्वतंत्र अभ्यर्थियों को नामांकन के दौरान उसकी अभ्यर्थिता का पृ-ठांकन करने के लिए हस्ताक्षर कराने की कोई अपेक्षा नहीं है ; जर्मनी और आयरलैंड सहित पांच देशों में स्वतंत्र अभ्यर्थियों को नामांकन हस्ताक्षर प्रस्तुत करना होता है जबकि दल अभ्यर्थियों को नहीं ; और ग्रीस तथा हंग्री जैसे चार देशों में, स्वतंत्र और दल दोनों तरह के अभ्यर्थियों को उन्हें पात्र होने के पूर्व नामांकन हस्ताक्षर की अपेक्षा होती है ।[557] आयरलैंड में, धनीय निक्षेप हस्ताक्षर अपेक्षा का विकलप है - किसी स्वतंत्र अभ्यर्थी को या तो 30 मतदाताओं का हस्ताक्षर उपलब्ध कराने या 500 डालर नामांकन के साथ जमा करने की अपेक्षा होती है ।

---

556 ªÉÚ®ÉäÉÊ{ÉªÉxÉ {ÉÉÉÌãÉªÉÉàÉå], bÉªÉ®äBÉD]®ä] VÉxÉ®ãÉ {ÉEÉ® <Æ]®xÉãÉ {ÉÉìÉÊãÉºÉÉÒºÉ, {ÉÉÉÊãÉºÉÉÒ ÉÊb{ÉÉ]ÇàÉå] ºÉÉÒ.: ÉÊºÉ]ÉÒVÉxºÉ ®É<]ÂºÉ AÆb BÉEÉÆº]ÉÒ]Ú¶ÉxÉãÉ +É{ÉEäªÉºÉÇ, <ÆÉÊb{Éåbå] BÉEéÉÊbbä]ÂºÉ <xÉ xÉä¶ÉxÉãÉ AÆb ªÉÚ®ÉäÉÊ{ÉªÉxÉ <ãÉäBÉD¶ÉxÉ º]bÉÒ (2013) <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOLAFCO_(2013)493008_EN.pdf> {Éè®É 3.2 {É® 19.

557 ´ÉcÉÒ, 22 {É®.

ग. सिफारिशें

16.8 यह विधि आयोग 170वीं रिपोर्ट में व्यक्त अपने पूर्व विचारों और एन.सी.आर. डब्ल्यू. सी. और ई.सी.आई. के प्रस्तावों से कई कारणों से सहमत है ।

16.9 पहला, निस्संदेह, निर्वाचनों में दिखावटी और गैर गंभीर अभ्यर्थियों की बाढ़ आ गई है । 170वीं रिपोर्ट में उद्धृत आंकड़ों के अलावा, स्वतंत्र अभ्यर्थियों की सफलता दर काफी कम अर्थात् मात्र 0.53% है ।[558] वर्ष 2014 में, लोक सभा निर्वाचन में 3,182 स्वतंत्र अभ्यर्थी खड़े हुए और 3 स्थान पर विजयी हुए ।[559]

6.10 दूसरा, उच्चतम न्यायालय ने भी **धरतीपकड़ मदनलाल अग्रवाल** बनाम **राजीव गांधी**[560] वाले मामले में इस मुद्दे पर विचार किया और यह सिफारिश की कि संसद् ऐसे गैर गंभीर स्वतंत्र अभ्यर्थियों के "अभ्याघात से निपटने के लिएङ्ग उपाय करे । न्यायालय ने यह कहते हुए अपनी चिंता व्यक्त की :

> "कुछ स्वतंत्र व्यक्तियों को वास्तविक रूप से निर्वाचन में खड़े हुए और उनमें से कुछ को सफलता भी मिली किंतु अनुभव से यह पता चलता है कि अधिकांश स्वतंत्र अभ्यर्थी निर्वाचन में चुनौती देने के लिए आधार बनाने की दृ-टि से मात्र खड़े होने के लिए निर्वाचन में खड़े होते हैं । करोड़ों निरक्षर और अज्ञात मतदाता जो अपने निर्वाचक अधिकार का प्रयोग मतपत्र पर मुद्रित स्न्नतीक~ के आधार पर करते हैं, के लिए स्वतंत्र अभ्यर्थियों की संख्या की उपस्थिति का परिणाम भ्रामक है । काफी संख्या में स्वतंत्र अभ्यर्थियों की उपस्थिति के कारण मतपत्र का आकार असंचालनीय हो जाता है और साधारण मतदाता अपने मताधिकार का प्रयोग करते समय निर्वाचन केंद्र पर भ्रमित हो जाता है । यह भ्रम पैदा करता है ।ङ्ग

16.11 तीसरा, आयोग प्रतिभूति निक्षेप बढ़ाने के संदर्भ में ई.सी.आई. के दिए गए मतों से सहमत है कि अभ्यर्थियों के प्रचरोद्भवन से निर्वाचन प्रबंधन पर "अनावश्यक और अनापेक्षित दबावङ्ग पड़ता है और सुरक्षा, विधि और व्यवस्था और निर्वाचन प्रशासन

---

[558] <xÉÉÊb{Éåbå] <xÉ {ÉÉäãºÉ : ºÉBÉDºÉäºÉ ®ä] A àÉä® 0.5± ºÉÉÒxºÉ 1952, ÉËcnÚ ÉÊ¤ÉVÉxÉäºÉ ãÉÉ<xÉ, 7 +É|ÉèãÉ, 2014. <http://www.thehindubusinessline.com/news/politics/independents-in-pollssuccess-rate-a-mere-053-since-1952/article5882180.ece>.

[559] 2014 ãÉÉäBÉEºÉ£ÉÉ àÉiÉnÉxÉ : º´ÉiÉÆjÉ +É£ªÉÉÌlÉªÉÉå BÉEÉä 3± àÉiÉ, ÉËBÉEiÉÖ BÉEä´ÉãÉ 3 ºlÉÉxÉ ÉÊàÉãÉÉ, VÉÉÒ. xªÉÚVÉ, 17 àÉ<Ç, 2014. <http://zeenews.india.com/news/general-elections-2014/2014-lok-sabha-polls-3-votesbut- only-3-seats-for-independents_932888.html>.

[560] vÉ®iÉÉÒ{ÉBÉE® àÉnxÉ ãÉÉãÉ +ÉOÉ´ÉÉãÉ ¤ÉxÉÉàÉ ®ÉVÉÉÒ´É MÉÉÆvÉÉÒ, A.+ÉÉ<Ç.+ÉÉ®. 1987 AºÉ. ºÉÉÒ. 1577.

व्यय बढ़ता है ।[561]

16.12 चौथा गैर-गंभीर अभ्यर्थियों को हतोत्साहित करने के प्रस्ताव आर.पी.ए. की धारा 34 के अधीन अपेक्षित प्रतिभूति निक्षेप बढ़ाकर परिकल्पित है । तथापि, आर.पी.ए. के 2009 संशोधन ने ही संसदीय निर्वाचन में 10000/- रु. और विधान सभा निर्वाचनों में 5000/- रुपए से निक्षेप बढ़ाकर क्रमश 25000/- रुपए और 10000/-रु. (दोनों मामलों में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति प्रवर्गों के अभ्यर्थियों के लिए रकम आधी हो जाती है) किया । चूंकि कई स्वतंत्र अभ्यर्थी अपने राजनैतिक दलों के दल-बदलू है इसलिए ऐसी रकम विशे-ाकर विधानसभा निर्वाचनों में उन्हें निवारित करने के लिए पर्याप्त नहीं है या खडे होने से निवारक प्रभाव का प्रयोजन पूरा नहीं करता । फिर भी प्रतिभूति निक्षेपों को बढ़ाने की शक्ति ई.सी.आई. में नहीं बल्कि सरकार में निहित है जो प्रायः इसका उपयोग नहीं करती - 2009 संशोधन के पूर्व केवल व-र्ा 1996 में प्रतिभूति निक्षेप बढ़ाए गए थे (इसके पूर्व यह लोक सभा के लिए 500/- रुपए और विधान सभा निर्वाचनों के लिए 250/- रुपए था) ।

16.13 इसके अतिरिक्त, क्योंकि आर.पी.ए. इस समय ई.सी.आई. को धारा 169 के अधीन नियम बनाने की शक्ति प्रदान नहीं करता या निर्वाचन नियम के नियम 90 या धारा 77 के अधीन व्यक्तिगत अभ्यर्थी द्वारा निर्वाचन पर सीमा विहित नहीं करता इसलिए विधि आयोग ऐसी शक्ति ई.सी.आई. में विहित करने हेतु धारा 34 का संशोधन करने की सिफारिश नहीं करता । आर.पी.ए. की धारा 169 के अनुसार, केंद्रीय सरकार को ई.सी.आई. के परामर्श से विधायी संशोधन द्वारा राजपत्र में अधिसूचित कर प्रतिभूति निक्षेप विहित करनी चाहिए ।

16.14 पांचवां, स्वतंत्र अभ्यर्थियों के उसी नाम से खड़े होने की प्रथा है जो मान्यताप्राप्त राजनैतिक दल के अभ्यर्थियों के नाम हैं और यह आम जनता के मस्ति-क में वास्तविक भ्रम पैदा कर सकता है, हो सकता है जिसे दल के प्रतीक के बजाए अभ्यर्थी के नाम ही देखते हों ।

16.15 अंत में, अपने पूर्व 170वीं रिपोर्ट और एन.सी.आर.डब्ल्यू.सी. की अंतिम रिपोर्ट के प्रस्ताव कि स्वतंत्र अभ्यर्थी हमेशा निर्वाचन लड़ने के लिए राजनैतिक दल गठित कर सकते हैं यदि वे चाहते हैं, सही है क्योंकि यह तथ्य का प्रज्ञाता है कि निर्वाचन प्रतीक (आरक्षण और आबंटन) आदेश, 1968 के अधीनदल गठित करने की प्रक्रिया और आर.पी.ए. की धारा 29क के अधीन इसे रजिस्ट्रीकृत कराना कठिन नहीं है।

16.16 इन सभी कारणों से, विधि आयोग स्वतंत्र अभ्यर्थियों को विवर्जित करने का

---

[561] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 3 {É®

पृ-ठांकन करता है, यद्यपि प्रत्येक आम निर्वाचन के पूर्व प्रतिभूति निक्षेप नियत करने के लिए ई.सी.आई. को सशक्त करने हेतु धारा 34 के संशोधन का पृ-ठांकन करता है । इस प्रकार, यह उल्लेख करते हुए आर.पी.ए. की धारा 4 के उपखंड (घ) के पश्चात् परंतुक जोड़ा जाए :

> "परंतु धारा 29क की उपधारा (7) के अधीन निर्वाचन आयोग के पास रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दल ही लोकसभा में स्थान को भरने के लिए अभ्यर्थी खड़ा करने के हकदार होंगे ।ङ

16.17 इसी प्रकार का परंतुक यह उल्लेख करते हुए आर.पी.ए. की धारा 5 के प्रथम परंतुक के पश्चात् जोड़ा जाए :

> "परंतु यह और कि धारा 29क की उपधारा (7) के अधीन निर्वाचन आयोग के पास रजिस्ट्रीकृत राजनैतिक दल ही राज्य की विधान सभा में स्थान भरने के लिए अभ्यर्थी खड़ा करने के हकदार होंगे ।ङ

अध्याय 17

समान निर्वाचन नामावली की तैयारी और उपयोग

17.1 संविधान का अनुच्छेद 324(1) ई.सी.आई. को अन्य बातों के साथ-साथ संसद् तथा राज्य विधान सभाओं के सभी निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावली की तैयारी और पुनरीक्षण के पर्यवेक्षण, निदेश और नियंत्रण की शक्ति प्रदान करता है जो यह आर.पी.ए. के अधीन करता है । इसी प्रकार, अनुच्छेद 243ट और 243यक और सुसंगत राज्य विधियों के अनुसार, राज्य निर्वाचन आयोग स्थानी निकायों के निर्वाचनों के लिए

निर्वाचक नामावली की तैयारी और पुनरीक्षण का पर्यवेक्षण, निदेश और नियंत्रण रखता है । तथापि, 2010 में विधि मंत्रालय के विधायी विभाग द्वारा तैयार निर्वाचन सुधार पर पृ-ठभूमि पत्र के निम्नलिखित मतों के अनुसार, दोनों के बीच प्रैक्टिस में हमेशा समन्वय नहीं रहता है :

"..... यद्यपि कुछ राज्यों ने निर्वाचन आयोग द्वारा तैयार निर्वाचक नामावली के साथ अपनी निर्वाचन नामावलियों का समन्वय किया है किंतु अब भी कुछ राज्य हैं जो महत्वपूर्ण रूप से उनका उपांतरण करते हैं । कुछ राज्यों ने अब भी निर्वाचन आयोग नामावली से हटकर राज्य नामावली के लिए भिन्न-भिन्न अर्हक तारीखें नियत की हैं ...।ङ[562]

17.2 ई. सी. आई. ने यह उल्लेख करते हुए समरुप अवस्थिति स्वीकार की है कि राज्य विधियों ने तीन भिन्न-भिन्न मार्गों से स्थानीय निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावलियों के मुद्दे पर विचार किया है -(क) ई.सी.आई. द्वारा तैयार निर्वाचक नामावली का उपयोग स्थानीय निकाय निर्वाचनों के लिए नामावली की तैयारी और पुनरीक्षण के लिए आधार के रूप में किया जाता है ; (ख) ई.सी.आई. की निर्वाचक नामावलियों का उपयोग स्थानीय निकाय निर्वाचनों के लिए हू-ब-हू किया जाता है ; और (ग) ई.सी.आई की संसदीय और विधानसभा नामावलियों का उपयोग स्थानीय निर्वाचनों के प्रारुप के रूप में किया जाता है और अंतर्वेशन और अपवर्जन के रूप में अतिरिक्त परिवर्तन के अधीन है । वस्तुतः, कुछ मामलों में, संसदीय/विधान सभा नामावलियों और स्थानीय निकाय की नामावलियों के लिए अर्हक तारीखें भी भिन्न-भिन्न होती हैं ।[563]

17.3 पृ-ठभूमि पत्र और ई.सी.आई. के 2004 के सुधार प्रस्ताव के उल्लेख के अनुसार, राज्यों में प्रैक्टिस की ऐसी असमरुपता दो भिन्न अभिकरणों के बीच निश्चय ही उसी कार्य का दोहरापन कारित करता है और तद्द्वारा प्रयास और व्यय की पुनरावृत्ति होती है । यह विशि-टतः सही है क्योंकि अधिकांश मामलों में, दोनों प्रकार के निर्वाचनों के लिए नामावलियों की तैयारी और पुनरीक्षण आधार स्तर पर एक ही तंत्र को सौंपी जाती है । इसके अतिरिक्त, यह मतदाताओं में भ्रम पैदा करता है चूंकि वे एक नामावली में अपना नाम पाते हैं किंतु दूसरी में वह नहीं मिलता ।

17.4 परिणामतः, समान निर्वाचक नामावली के उपयोग से काफी समय और प्रयास बचेगा, क्योंकि ई.सी.आई. संसदीय या विधान सभा निर्वाचन के लिए अपनी निर्वाचक नामावली तैयार करने में काफी धन खर्च करता है और सम्यक् सावधानी और सतर्कता बरतता है । समान निर्वाचक नामावली "काटो और चिपकाओङ ढंग के द्वारा स्थानीय निकाय निर्वाचनों में उपयोग किए जाने के लिए स्थानीय निकायों के कार्ड या मतदान

---

[562] ¤ÉèBÉEOÉÉ=Æb {Éä{É®, {ÉÚ´ÉÉæBÉDiÉ ÉÊ]{{ÉhÉ 230, {Éè®É 6.1.1 {É®.
[563] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ® ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 20 {É®.

क्षेत्रों पर आधारित अपेक्षित उपांतरणों के साथ संसदीय और विधान सभा नामावलियों के उपयोग की अनुज्ञा देगा ।[564] उदाहरणार्थ, दिल्ली नगर निगम अधिनियम, 1957 का धारा 7ङ निर्वाचक नामावलियों की तैयारी और पुनरीक्षण के बारे में है और यह उपबंध करती है :

"**7ङ निर्वाचक नामावली की तैयारी और पुनरीक्षण** : (1) प्रत्येक वार्ड के लिए निर्वाचक नामावली प्रत्येक साधारण निर्वाचन के पूर्व अर्हता की तारीख के प्रतिनिर्देश से और ऐसी रीति से जो नियमों द्वारा विहित की जाए, तैयार की जाएगी और इस प्रयोजन के लिए बनाए गए नियमों के अनुसार उसके अंतिम प्रकाशन पर तुरंत प्रवृत्त हो जाएगी :

परंतु यदि निर्वाचन आयोग का यह समाधान हो जाता है कि साधारण निर्वाचन रिपोर्ट किसी वार्ड की नई निर्वाचक नामावली तैयार करने के बजाए तत्समय प्रवृत्त सभा निर्वाचन क्षेत्र की उस निर्वाचक नामावली को जो उस वार्ड से संबंधित है अपना लेना पर्याप्त होगा तो वह ऐसे कारणों से जो विनिर्दिट किए जाएंगे आदेश द्वारा निदेश दे सकती है कि तत्समय प्रवृत्त सभा निर्वाचन क्षेत्र की वह निर्वाचक नामावली जो उस वार्ड से संबंधित है, उस प्रयोजन के लिए बनाए गए नियमों के अधीन रहते हुए साधारण निर्वाचन के लिए उस वार्ड की निर्वाचक नामावली होगी ।

(2) उपधारा (1) के अधीन तैयार की गई या अपनाई गई निर्वाचक नामावली,-

(क) जब तक निर्वाचन आयोग द्वारा ऐसे कारणों से जो लेखबद्ध किए जाएंगे अन्यथा निदेश न दिया जाए वार्ड को आबंटित किए गए स्थानों में आकस्मिक रिक्ति को भरने के लिए प्रत्येक उप निर्वाचन के पूर्व अर्हता की तारीख की प्रतिनिर्देश से और ऐसी रीति से जो नियमों द्वारा विहित की जाए पुनरीक्षित की जाएगी ; और

(ख) यदि निर्वाचन आयोग द्वारा पुनरीक्षण का निदेश दिया गया है तो अर्हता की तारीख के प्रतिनिर्देश से और ऐसी रीति से जो नियमों द्वारा विहित की जाए किसी व-र्ा में पुनरीक्षित की जाएगी :

परंतु यदि निर्वाचक नामावली का पूर्वोक्त रूप में पुनरीक्षण नहीं किया गया है तो उससे उक्त निर्वाचक नामावली की विधिमान्यता पर या उसके निरंतर प्रवर्तन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा ।

17.5 ई.सी.आई. ने 2004 के अपने प्रस्ताव और प्रधानमंत्री को सी. आई.सी. के पत्र तारीख 22.11.99 में समय, प्रयास और व्यय बचाने ; दोहरापन या काम को कम करने और

---

[564] <Ç.ºÉÉÒ.+ÉÉ<Ç. 2004 ºÉÖvÉÉ® ÉÊ]{{ÉhÉ 203, 20 {É®.

मतदाताओं में भ्रम को दूर करने ; और यह तथ्य कि ''यह क्षेत्र में निर्वाचक मशीनरी को कोई समस्या नहीं पैदा करेगा क्योंकि यह आधार स्तर पर एक जैसा हैऊ, की दृ-टि से रा-ट्रीयहित के आधारों पर समान निर्वाचक नामावलियों के समावेश का आग्रह किया । ई.सी.आई. ने इस तथ्य का अवलंब लिया कि निर्वाचन (के संचालन) के व्यय को कम करने के प्रयास में, मतपत्र बाक्स जैसी मतदान सामग्रियों के विभिन्न समान मदों का उपयोग पहले ही इन सभी संसदीय, विधान सभा और स्थानीय निकाय निर्वाचनों में किए जा रहे थे ।

सिफारिश

17.6 विधि आयोग संसदीय, विधान सभा और स्थानीय निकाय निर्वाचनों के लिए समान निर्वाचक नामावलियों के लागू किए जाने के बारे में ई.सी.आई. के उपरोक्त सुझावों को पूर्णतः पृ-ठांकित करता है । तथापि, क्योंकि समान निर्वाचक नामावली लागू करने के लिए स्थानीय निकाय निर्वाचनों के संचालन से संबंधित राज्य विधियों में संशोधन करने की अपेक्षा होगी, अतः केंद्रीय सरकार को इस बावत विभिन्न राज्यों को लिखना चाहिए । हम यह आशा करते हैं कि राज्य ई.सी.आई. और विधि आयोग के सुझावों के आधार पर अपनी विधियों को संशोधित करने पर विचार करेंगे ।

अध्याय 18

नि-क-र्षों और सिफारिशों का संक्षिप्तांश

रिपोर्ट में विमर्शित विभिन्न मुद्दों के नि-क-र्षों और सिफारिशों का संक्षिप्तांश नीचे दिया जा रहा है । संविधान, आर.पी.ए., निर्वाचन नियमों और किसी अन्य विधियों के संशोधनों के मार्ग परिवर्तनों का उल्लेख इस रिपोर्ट से संलग्न उपाबंध में किया गया है ।

18.1 **निर्वाचन वित्त**

विधि आयोग ने अभ्यर्थी व्यय सीमा ; व्यक्तिगत अभ्यर्थी और राजनैतिक दलों की प्रकटन बाध्यता ; और राजनैतिक दलों पर असंभव शास्ति के मुद्दे पर व्यापक सुधार का प्रस्ताव किया और निर्वाचनों के राज्य निधिकरण के मुद्दे पर विचार किया ।

क. अभ्यर्थियों या उनके निर्वाचन अभिकर्ताओं द्वारा उपगत या प्राधिकृत निर्वाचन व्ययों को विनियमित करने वाली आर.पी.ए. की धारा 77 इस समय नामांकन की तारीख से परिणाम की घो-णा तक विस्तारित है । इस अवधि को आर.पी.ए. की धारा 77(1) के अधीन नामांकन की वर्तमान तारीख से बढ़ाकर निर्वाचनों की अधिसूचना की तारीख तक और परिणाम की घो-णा की तारीख तक निर्वाचन व्यय के विनियमन की अवधि के आरंभिक समय को बढ़ाने के लिए संशोधित किया जाए ।

(पैरा 2.31(क))

ख. कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 182(1) को कंपनी की निधियों के अभिदाय को प्राधिकृत करने वाले संकल्प को पारित करने के लिए निदेशक बोर्ड के बजाए कंपनी की वार्-िक सामान्य बैठक (ए.जी.एम.) की अपेक्षा करने हेतु संशोधित किया जाए ।

(पैरा 2.31(क)2)

ग. व्यक्तिगत अभ्यर्थियों की विद्यमान प्रकटन बाध्यताएं आर.पी.ए. की धारा 77 और 78 के अधीन निर्वाचन व्ययों के लेखे बनाए रखे तक सीमित है । निम्नलिखित से प्राप्त अभिदायों के लेखे बनाए रखने और विशि-टियां (दाताओं के नाम, पते और पैन कार्ड संख्या तथा दी गई रकम) को प्रकट करने की अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में नई धारा 77क अंतःस्थापित की जाए :

(त) किसी व्यक्ति ; या किसी कंपनी, जो सरकारी कंपनी नहीं है, से उन्हें प्राप्त व्यक्तिगत अभिदाय की रकम, और -

(त्त) किसी राजनैतिक दल द्वारा निर्वाचन की अधिसूचना की तारीख से

प्राप्त कोई अभिदाय जो अभिदाय रेखांकित खाता धारक चेक या ड्राफ्ट या बैंक अंतरण द्वारा किया गया है ।

(पैरा 2.31(ख)3)

घ. उपरोक्त धारा 77क के प्रस्तावित संशोधन के आलोक में धारा 78 को भी संशोधित किया जाए और एक से अधिक निर्वाचित अभ्यर्थी के प्रतिनिर्देश को हटाया जाए ।

(पैरा 2.31(ख) 4)

ङ. धारा 78 के अधीन लड़ रहे प्रत्येक अभ्यर्थी द्वारा प्रस्तुत सभी व्यय रिपोर्टों को जिला निर्वाचन अधिकारी से अपनी बेवसाइट पर या विहित फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए फाइल पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में नई धारा 78क अंतःस्थापित की जाए ।

(पैरा 2.31 (ख) 5)

च. राजनैतिक दलों से नियंत्रक और महालेखाकार द्वारा इस प्रयोजन के लिए बनाए गए ऐसे लेखाकारों के पैनल से अर्ह और व्यवसाय कर रहे चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा सम्यक् रूप से संपरीक्षित अपने वार्-िक लेखे निर्वाचन आयोग को प्रस्तुत करने की अपेक्षा होनी चाहिए । इन लेखों में पूर्णतः और स्प-टतः उसके द्वारा उपगत व्यय और दल द्वारा प्राप्त सभी रकम का प्रकटन होगा । ईसी आई तब इन लेखों को आनलाइन अपलोड करेगा और फीस के संदाय पर सार्वजनिक निरीक्षण के लिए फाइल पर उन्हें रेखगा ।

(पैरा 2.31(ख)6)

छ. विद्यमान धारा 29ग को हटाकर और नई धारा 29घ द्वारा उपांतरित कर राजनैतिक दलों को लागू होने वाले प्रकटन उपबंधों को सारतः सभी दलों से यह अपेक्षा करते हुए पुनःनिर्मित किया जाए ;

(त) 20,000 रु. से अधिक सभी अभिदायों को आज्ञापकतः प्रकट करें ;

(त्त) इसकी व्याप्ति के भीतर एकलदाता से 20,000/- रु. के कुल अभिदाय को सम्मिलित करें ;

(त्त्त) 20,000/- रु. प्रत्येक चंदे की रकम के साथ दाताओं के नाम पता और पैन कार्ड संख्या (यदि लागू हो) प्रकट करे ; तीसरा दलों से 20,000 रु. से अन्यून अभिदायों के लिए भी ऐसी विशि-टियों को प्रकट करने की अपेक्षा यदि ऐसा अभिदाय दल के कुल अभिदायों के 20 करोड़ या कुल अभिदाय का बीस प्रतिशत,

जो कम हो, से अधिक है । निर्वाचन नियमों और आयकर अधिनियम में पारिणामिक संशोधन किए जाने की आवश्यकता है ।

(पैरा 2.31 (ख) 7)

ज. धारा 29घ के अधीन सभी राजनैतिक दलों द्वारा प्रस्तुत सभी अभिदाय रिपोर्टों को अपनी बेवसाइट पर सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने की ई.सी.आई. से अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. में एक नई धारा 29ङ अंतःस्थापित की जाए ।

(पैरा 2.31(ख) 8)

झ. ई.सी.आई. के पारदर्शिता मार्ग दर्शक सिद्धांतों "निर्वाचन व्यय के कथनञ्र को विहित करते हुए, पहला निर्वाचन लड़ने वाला प्रत्येक राजनैतिक दल राज्य विधानसभा के निर्वाचन की तारीख के पचहत्तर दिनों या लोक सभा के निर्वाचन की तारीख के नब्बे दिनों के भीतर निर्वाचन आयोग के समक्ष निर्वाचन व्यय का कथन और दूसरा राजनैतिक दल द्वारा उपगत व्यय चेक या ड्राफ्ट के द्वारा न कि नकद किया जाएगा जब तक कोई बैंकिंग सुविधा न हो या संदाय वेतन या प्रतिपूर्ति के बदले दल कृत्यकारी का किया गया हो, को नई अंतःस्थापित धारा 29च द्वारा कानूनी आधार दिया जाए ।

(पैरा 2.31(ख) 9)

ञ. निर्वाचन व्यय और अभिदाय रिपोर्ट के लेखे प्रस्तुत करने की असफलता के लिए अभ्यर्थी की निरर्हता को बढ़ाया जाना चाहिए और वर्तमान तीन व-र्ा की अवधि को बढ़ाकर पांच व-र्ा की जानी चाहिए जिससे कि व्यतिक्रमी अभ्यर्थी कम से कम अगले निर्वाचन में खड़े होने का अपात्र हो ।

(पैरा 2.31(ग) 10)

ट. कर फायदे खोने के अलावा, राजनैतिक दलों पर आर.पी.ए. की धारा 29घ के उपबंधों के अननुपालन के लिए व्यक्ति शास्तियां अधिरोपित की जाएं । इसमें रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की संभावना के साथ यदि ऐसा व्यतिक्रम नब्बे दिनों की अवधि के परे जारी रहता है तो अननुपालन के प्रत्येक दिन के लिए पचीस हजार रुपए की दैनिक शास्ति और जब तक अननुपालन जारी रहता है, इसके अतिरिक्त भारतीय निर्वाचन आयोग यह पाता है कि दल की रिपोर्ट किसी विशि-टि में मिथ्या है तो निर्वाचन आयोग ऐसे राजनैतिक दल से अधिकतम पचास लाख रुपए तक का जुर्माना उद्गृहीत करेगा ।

(पैरा 2.31(ग) 11)

ठ. ऐसे दल जो आर.पी.ए की धारा 29ख और कंपनी अधिनियम की धारा 182 के अनुबंधों का अननुज्ञेय दाताओं से अभिदाय स्वीकार कर उल्लंघन करते हैं को इस प्रकार स्वीकार किए गए रकम का पांच गुना शास्ति उद्गृहीत कर दंडित करने का उपबंध करते हुए एक नई धारा 29ज अंतःस्थापित की जाए ।

(पैरा 2.31(ग) 12)

ड. "निर्वाचक न्यास के विनियमनङ्ग से संबंधित और अभिदाय स्वीकार करने के उनके हक, प्रकटन बाध्यताओं और दंड वि-ायक उपबंधों को आयकर छूट खोने के अलावा ब्यौरा देते हुए आर.पी.ए. में एक नया भाग ख्ज्ख धारा 291 अंतःस्थापित किया जाए जिससे कि आयकर अधिनियम और 2013 के "निर्वाचक न्यास कंपनीङ्ग पर ई.सी.आई. के मार्गदर्शक सिद्धांतों में पहले से ही किए गए परिवर्तनों की तरह आर.पी.ए. को संशोधित किया जा सके ।

(पैरा 2.31(ग) 13)

ढ. आयोग, देश की वर्तमान आर्थिक स्थिति और विकासात्मक समस्याओं के मद्देनजर निर्वाचनों के संपूर्ण राज्य निधिकरण या सादृश्य अनुदान की प्रणाली पर विचार नहीं करता इसके बजाए यह आर.पीए. की धारा 78ख के अप्रत्यक्ष माल के रूप में सहायता देने की विद्यमान प्रणाली का समर्थन करता है जिससे इन सहायताओं को विस्तारित करने हेतु भवि-य में संभव संशोधन किया जा सके ।

(पैरा 2.31 (घ) 1-4)

18.2 राजनैतिक दलों और आंतरिक दल लोकतंत्र का विनियमन

क. आयोग यह अपेक्षा करते हुए आर.पी.ए. की धारा 29क की उपधारा (5) को संशोधित करने की सिफारिश करता है कि उपधारा (1) के अधीन दल के आवेदन के साथ ज्ञापन/नियम/विनियम लगा हो । इस दस्तावेज का चाहे जो नाम हो, में यह उल्लेख करते हुए विनिर्दि-ट उपबंध भी होना चाहिए कि दल राजनैतिक लाभ के लिए हिंसा से दूर रहेगा और मूल वंश, जाति, पंथ, भा-ा और निवास-स्थान पर आधारित विभेद या अंतर से बचेगा ।

(पैरा 3.17.4,1)

ख. "राजनैतिक दलों के विनियमनङ्ग से संबंधित और कतिपय उपांतरणों के साथ इसकी 170वीं रिपोर्ट में आयोग की पूर्व सिफारिशों को सम्मिलित करते हुए एक नया अध्याय 4ग अंतःस्थापित किया जाए । इस प्रकार, धारा 29ञ से 29त तक आंतरिक लोकतंत्र, दल गठन, दल संगठन, आंतरिक निर्वाचन, अभ्यर्थी चयन, मतदान प्रक्रिया और

अननुपालन के कतिपय मामलों में दल का रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने की ई.सी.आई. की शक्ति के बारे में होगी ।

ग. उसी भाग में, लगतार दस व-र्ों तक संसदीय या राज्य निर्वाचनों के लड़ने की असफलता के लिए राजनैतिक दल के अरजिस्ट्रीकरण का उपबंध करते हुए धारा 29द अंतःस्थापित की जाए ।

18.3 **आनुपातक प्रतिनिधित्व**

18.3.1 यह स्प-ट है कि दोनों निर्वाचन प्रणालियों की अपनी खामियां और खूबियां है । आनुपातिक प्रतिनिधित्व सैद्धांतिकतः अधिक प्रतिनिधिक होता है जबकि एफ.पी.टी.पी. प्रणाली अधिक स्थाई होती है । अन्य देशों के अनुभव से यह भी स्प-ट है कि भारत की निर्वाचक प्रणाली में कोई परिवर्तन प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों निर्वाचनों के संयुक्त तत्वों वाले मिश्र पैटर्न के अनुसार किया जाए । परिणामतः इससे लोक सभा में सीटों की संख्या में वृद्धि करना आवश्यक होगा जो इसके प्रभावी कार्यकरण संबंधी चिंता पैदा करता है ।

(पैरा 4.19.1)

18.3.2परिणामतः, विधि आयोग यह सिफारिश करता है कि आनुपातिक प्रणाली पर विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट के नि-क-र्ों की सरकार द्वारा यह अवधारित करने के लिए परीक्षा की जाए कि क्या इसके प्रस्ताव वर्तमान में भारत में व्यवहार्य हो सकते हैं ।

(पैरा 4.19.2)

18.4 **भारत में दल परिवर्तन विरोधी विधि**

विधि आयोग संविधान की दसवीं अनुसूची में उपयुक्त संशोधन की सिफारिश करता है जिसका प्रभाव यथास्थिति रा-ट्रपति या राज्यपाल में (अध्यक्ष या सभा-ति के बजाए) दल परिवर्तन के आधार पर निरर्हता के प्रश्नों पर विनिश्चय करने का शक्ति निहित होगा जो ई.सी.आई. की सलाह पर कार्य करेगा । यह अध्यक्ष के पद की गरिमा को बनाए रखने में सहायक होगा ।

(पैरा 5.22)

18.5 **भारतीय के निर्वाचन आयोग के कार्यालय को मजबूत बनाना**

ई.सी.आई को पहला, हटाए जाने के मामले में आयोग के सभी सदस्यों को समान संवैधानिक संरक्षण प्रदान कर ; दूसरा, निर्वाचन आयुक्तों और सी.ई.सी. की नियुक्ति प्रक्रिया परामर्शी बनाकर ; और तीसरा, ई.सी.आई. के लिए स्थायी, स्वतंत्र सचिवालय सृजित कर मजबूत बनाया जाए ।

क. संविधान के अनुच्छेद 324(5) को दो निर्वाचन आयुक्तों को हटाने की प्रक्रिया मुख्य निर्वाचन आयुक्त की तरह बनाने के लिए संशोधित किया जाए । इस प्रकार, पद से हटाए जाने के वि-ाय में ई.सी.आई. के सभी सदस्यों को समान संवैधानिक संरक्षण दिया जाए ।

(पैरा 6.9)

ख. सी.ई.सी. सहित सभी निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति प्रधान मंत्री, लोक सभा के विपक्ष के नेता (या संख्या बल की दृ-टि से लोक सभा में सबसे बड़े विपक्षी दल का नेता) ; और भारत के मुख्य न्यायमूर्ति को मिलाकर बने तीन सदस्यीय कोलेजियम या चयन समिति के परामर्श से रा-ट्रपति द्वारा की जाए । निर्वाचन आयुक्त का उन्नयन वरि-ठता के आधार पर किया जाए जब तक तीन सदस्यीय कोलेजियन/समिति ऐसे कारणों से जो लेखबद्ध किए जाएं, ऐसे आयुक्त को अयोग्य न पाता हो । इसे प्रतिबिंबित करने के लिए निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्त की सेवा शर्तें और कारबार संव्यवहार) अधिनियम, 1991 में संशोधन किया जाए ।

(पैरा 6.12.5)

ग. संविधान के अनुच्छेद 98 के अधीन लोकसभा/राज्य सभा सचिवालय की तरह ई.सी.आई. के लिए पृथक स्वतंत्र और स्थायी सचिवालय का उपबंध करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 324 में नया उपखंड (2क) जोड़ा जाए । यह आगे ई.सी.आई. की स्वतंत्रता में अभिवृद्धि करेगा ।

(पैरा 6.19 और 6.20)

18.6 **संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापन**

संदत्त समाचार और राजनैतिक विज्ञापनों के मुद्दों को निम्नलिखित रीति से आर. पी. ए. में विनियमित किया जाए :

क. ''समाचारों के लिए संदायङ्, ''समाचारों के लिए संदाय प्राप्त करनाङ् और ''राजनैतिक विज्ञापनङ् की परिभा-ाएं आर.पी.ए. की धारा 2 में अंतःस्थापित की जाएं ।

(पैरा 7.48.4 और 7.48.5)

(ख) ऐसे आचरणों में लिप्त लोगों के लिए परिणामों का रेखांकन निम्नलिखित सृजित कर किया जाए,

(त) आर.पी.ए. की नई अंतःस्थापित धारा 127ख में ''समाचारों के लिए

संदाय देनाङ्/''समाचारों के लिए संदाय प्राप्त करनाङ् के लिए निर्वाचक अपराध इस निर्वाचन अपराध का शामिल करना न केवल न्यूज चैनल के लिए समाचारों के लिए संदाय देना/संदाय प्राप्त करना दंडात्मक बनाता है बल्कि कठोर दंड यह सुनिश्चित करेगा कि यदि स्वयं अभ्यर्थी दो-ी पाए जाते हैं तो वे आर.पी.ए. की धारा 8(3) के अनुसरण में निरर्हित हो जाएंगे ।

(पैरा 7.49.1)

(त्त) आर.पी.ए. की धारा 123(2)(क) में नया उपखंड (त्त्त) अंतःस्थापित करने के अधीन समाचारों के लिए संदाय करने को भ्र-ट आचरण

(पैरा 7.50)

ग. प्रच्छन्न राजनैतिक विज्ञापन के आचरण को रोकने के लिए, प्रकटन उपबंध मीडिया के सभी रुपों के लिए आज्ञापक बनाया जाए । प्रकटन का दो प्रयोजन है : पहला, अंतर्वस्तु (संदत्त अंतर्वस्तु या संपादकीय अंतर्वस्तु) की प्रकृति की पहचानने के लिए जनता की सहायता करना ; और दूसरा, अभ्यर्थियों और मीडिया के बीच संव्यवहारों के मार्ग की जानकारी रखना । इस प्रकार, राजनैतिक विज्ञापन में हितों के अप्रकटन से निपटने के लिए आर.पी.ए. में एक नई धारा 127ग अंतःस्थापित की जाए । ई.सी.आई. अपेक्षित प्रकटन के विनिदेशों को विनियमित कर सकता है ।

(पैरा 7.51.2)

18.7 **रायशुमारी**

आर.पी.ए. की धारा 126(1)(ख), जो मतदान आरंभ होने के अड़तालीस घंटे पूर्व किसी निर्वाचन वि-ाय के प्रदर्शन का प्रति-ोध करती है, ''सिनेमैटोग्राफ टेलीविजन या अन्य समान साधित्रङ् माध्यम द्वारा प्रदर्शन तक सीमित है ; और स्वयं रायशुमारी की स्वतंत्रत और कड़ाई के बारे में नहीं है । इस प्रकार :

क. इलेक्ट्रानिक मीडिया में रायशुमारी पर रोक प्रिंट मीडिया तक विस्तारित नहीं है और धारा 126(1)(ख) को प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया द्वारा किसी निर्वाचन वि-ाय के प्रकाशन प्रचार या प्रसार को रोकने के लिए संशोधित किया जाना चाहिए ।

(पैरा 8.27.1)

ख. धारा 126(1)(ख) में ई.सी.आई.या राज्य के मुख्य निर्वाचन अधिकारी के आदेश या के प्राधिकार के अधीन की गई शिकायत पर ही संज्ञान लिए जाने का उपबंध किया जाना चाहिए ।

(पैरा 8.27.2)

ग. रायशुमारी का विनियमन यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है पहला, रायशुमारी संचालित करने वाले संगठनों के प्रत्यायकों की जानकारी जनता को उपलब्ध कराई जाए ; दूसरा, आम जनता को रायशुमारी संचालित करने में अपनाए गए तरीके की विधिमान्यता का मूल्यांकन करने का अवसर होना चाहिए ; और तीसरा, जनता को पर्याप्त रूप से यह जानकारी दी जाए कि रायशुमारी पूर्वानुमान या भवि-यवाणी प्रकृति की है और इस प्रकार त्रुटि की भी संभावना है । परिणामतः, नई धारा 126ग और 126घ आर.पी.ए. में अंतःस्थापित की जाए ।

(पैरा 8.28.3)

18.8 **अनिवार्य मतदान**

विधि आयोग भारत में अनिवार्य मतदान को लागू करने की सिफारिश नहीं करता और वस्तुतः इसे अलोकतांत्रिक, अविधिसम्मत, खर्चीला, गुणयुक्त राजनैतिक भागीदारी और जागरुकता में सुधार करने की असमर्थता और क्रियान्वित करने में कठिनाई जैसे उपरोक्त वर्णित विभिन्न कारणों से काफी अवांछनीय होना मानता है ।

(पैरा 9.24)

18.9 **निर्वाचन अर्जी**

"निर्वाचन संबंधी विवादङ्ग से निपटने के लिए आर.पी.ए. के भाग 6 में व्यापक सुधार सुझाए गए हैं और इस रिपोर्ट से संलग्न उपाबंध में प्रस्तावित संशोधन प्रारुपित किए गए हैं । इनमें अन्य बातों के साथ-साथ यह भी सम्मिलित है :

क. आर.पी.ए. के अधीन सभी निर्वाचन विवादों पर अधिकारिता का प्रयोग करने के लिए विशि-ट उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा इस प्रकार अभिहित प्रत्येक उच्च न्यायालय में एक या अधिक "निर्वाचन न्यायपीठङ्ग का लागू किया जाना । साधारणतः एकल न्यायाधीश ऐसी अधिकारिता का प्रयोग करेगा यद्यपि मुख्य न्यायमूर्ति अधिक न्यायाधीशों को समनुदेशित कर सकता है, यदि वह ऐसी वांछा करता है ।

ख. निर्वाचन अर्जी पेश करने की प्रक्रिया को निम्नलिखित द्वारा सरल और कम औपचारिक बनाया जाए :

(त) साधारणतः निर्वाचन अर्जी सुसंगत उच्च न्यायालय की प्रधान पीठ में फाइल किए जाने की अपेक्षा की जाए, यद्यपि न्यायहित में दूसरी न्यायपीठ या स्थान पर परिवर्तित किया जा सकता है,

(त्त) उन अभ्यर्थियों को निर्वाचन अर्जी में प्रत्यर्थी के रूप में पक्षकार बनाए जाने की अपेक्षा को हटाना जो अपनी प्रतिभूति निक्षेप खो चुके हैं यदि अर्जीदार अतिरिक्त घो-णा करता है कि वह स्वयं या कोई अभ्यर्थी सम्यक् रूप से निर्वाचित हुआ है ; और

(त्त्त) धारा 86 के अधीन संक्षिप्ततः खारिजी के लिए आधार के रूप में धारा 117 के खर्चे की प्रतिभूति के अनुबंध के अननुपालन को हटाना :

ग. उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ द्वारा निर्वाचन अर्जी के विचारण में निम्नलिखित की व्यवस्था कर शीघ्रता की जाए :

(त) दैनिक विचारण ;

(त्त) अनुकरणीय लागत अधिरोपित करने की संभावना के साथ न्यूनतम स्थगन ;

(त्त्त) लिखित कथन फाइल करने की 45 दिन की समय-सीमा ; आगे 15 दिन का विस्तार जिसके पश्चात् ऐसा अधिकार समपहृत हो जाएगा ।

घ. विचारण का समापन अर्जी प्रस्तुत करने की तारीख से छह मास के भीतर किया जाए ; अन्यथा, विलंब के लिए कारण स्प-ट करते हुए उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति को रिपोर्ट भेजी जाए ।

ङ. उच्च न्यायालय की न्यायपीठ को बहस की समाप्ति से नब्बे दिनों के भीतर धारा 98 के अधीन अपना आदेश पारित करना चाहिए ।

च. उच्च न्यायलय द्वारा आंकड़े (फाइल और लंबित निर्वाचन अर्जी की संख्या, प्रत्येक अर्जी की प्रास्थिति, पक्षकारों के नाम और अभिहित निर्वाचन न्यायपीठ जैसे का संग्रहण वि-ायक नया उपबंध धारा 98क अंतःस्थापित की जाए और अपनी बेवसाइट पर अपलोड किया जाए । ई.सी.आई. को देश के सभी उच्च न्यायालयों से ऐसे आंकड़े एकत्र करने के पश्चात् वार्-िक रिपोर्ट तैयार करने का अधिदेश दिया गया है ।

छ. उच्चतम न्यायालय को अपील पहले अपील के आधार के रूप में विधि या तथा के प्रश्नों की अनुज्ञा देने वाले उपबंध के बजाए अब विधि के प्रश्न पर ही होनी चाहिए । यह अपील उच्च न्यायालय के आदेश के 30 दिनों के भीतर फाइल की जाए, यद्यपि अधिकतम 30 और दिनों के विस्तार की अनुज्ञा दी जा सकती है किंतु इसके पश्चात् नहीं । उच्चतम न्यायालय को अपील की तारीख से तीन मास के भीतर अपील का विचारण और समापन करना चाहिए ।

ज. लागत प्रतिभूति को विद्यमान 2000/- रुपए से बढ़ाकर 10,000/-रु. किया जाए, यद्यपि धारा 117 को समय का विस्तार मंजूर करने के लिए युक्तियुक्त पाए जाने पर इस नए प्रतिभूति रकम को जमा करने हेतु उच्च न्यायालय की निर्वाचन न्यायपीठ को सशक्त करने के लिए संशोधित किया गया है ।

(पैरा 10.37)

18.10 **नोटा और अस्वीकार करने का अधिकार**

विधि आयोग इस समय इन सभी कारणों से, विधि आयोग ऐसे मामलों में जहां अधिकांश मत नोटा विकल्प के पक्ष में डाले गए हैं, यह इस तथ्य पर आधारित है कि पहला, नोटा में उच्चतम न्यायालय के विनिश्चय के पीछे आधार गोपनीयता के अधिकार के सुरक्षोपाए या महत्व है, और यह गोपनीयता तर्काधार अस्वीकार करने के अधिकार का पूर्व क्रम नहीं हो सकता । दूसरा, अस्वीकार करने के अधिकार के पीछे प्रेरक कारण स्वच्छ शासन को राजनैतिक क्षितिज जवाबदेही, आंतरिक दल लोकतंत्र और निरपराधीकरण में परिवर्तनों द्वारा सफलतापूर्वक प्राप्त किया जा सकता है । तथापि, मुद्दे पर भवि-य में पुनः विचार किया जाए ।

(पैरा 11.15)

18.11 **वापस बुलाने का अधिकार**

विधि आयोग किसी भी रूप में वापस बुलाने के अधिकार को लागू करने के पक्ष में नहीं है क्योंकि यह लोकतंत्र में आधिक्यता को बढ़ा सकता है, निर्वाचित अभ्यर्थियों की स्वतंत्रता कम करता है, अल्पसंख्यक हितों की उपेक्षा करताहै, अस्थिरता और अराजकता बढ़ाता है, दुरुपयोग और कुप्रयोग बढ़ाता है, कठिन है और व्यवहार में लागू करने में खर्चीला है क्योंकि भारत अधिक मत पायो विजयी बनो का पालन करता है ।

(पैरा 12.20)

18.12 **मतों की गणना के लिए योगमापी**

18.12.1 विधि आयोग ऐसे क्षेत्रों में जहां प्रत्येक मतदान केंद्र में मतदान रुझान अवधारित किया जा सकता है, में मतदाताओं को तंग करने को रोकने के लिए इलेक्ट्रानिक मतदान मशीन में अभिलिखित मतों की गणना के लिए योगमापी लागू करने के ई.सी.आई. के सुझाव को दोहराता है और पु-ट करता है । ईवीएम के लागू होने के पूर्व मतदान पत्रों को निर्वाचन नियमों नियम 59(क) के अधीन मिश्रित किया जा सकता था यद्यपि यह ईवीएम में अनुज्ञात नहीं है । योगमापी का उपयोग गणना के दौरान मतों की गोपनीयता बढ़ाएगा और इस प्रकार मतदान पैटर्न के प्रकटन को रोकने और

अभित्रास और दो-ारोपण के भय से रोकने में सहायक होगा ।

18.12.2 इस प्रकार विद्यमान नियम 59(क) के समान आयोग ईसीआई को सशक्त करने के लिए यह विनिश्चित करने हेतु नियम 66(क) को संशोधन करने का प्रस्ताव करता है जब और जिस दशा में निर्वाचन क्षेत्र और मतदान बूथों पर विभिन्न कारकों और निर्वाचनों के समग्र संदर्भ पर विचार करने के पश्चात् योगमापी लगाया जाए ।

(पैरा 13.7)

18.13 **सरकार प्रायोजित विज्ञापनों पर निर्बंधन**

18.13.1 आयोग निर्वाचनों की शुद्धता को बनाए रखने ; अन्य बातों के साथ-साथ सरकार की उपलब्धियों को उजागर करने के पक्षपात हितों के लिए लोक धन के उपयोग को रोकने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि शासक पक्षकार या अभ्यर्थी स्वतंत्र और नि-पक्ष निर्वाचनों की भावना में एक दूसरे से असम्यक् लाभ न प्राप्त कर सके सदन/सभा की समाप्ति की तारीख से छः माह पूर्व सरकार प्रयोजित विज्ञापनों को विनियमित और निर्बंधित करने की सिफारिश करता है ।

18.13.2 यह लोक सभा/विधान सभा की अवधि की समाप्ति की तारीख से पूर्व छः माह बैनरों और होर्डिंग के माध्यम से या प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया में राज्य/केंद्र सरकार प्रायोजित विज्ञापनों के प्रति-ोध के लिए आर.पी.ए. के भाग 5 में नया अध्याय 7(ख) अंतःस्थापित कर प्राप्त किया जा सकता है । तथापि, सरकार के गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों या किसी स्वास्थ्य संबंधी स्कीमों को उजागर करने वाले विज्ञापनों को एक अपवाद विहित किया गया है ।

(पैरा 14.6)

18.14 **ऐसे स्थानों की संख्या पर निर्बंधन जिनसे अभ्यर्थी निर्वाचन में खड़ा हो सकेगा**

आयोग आर.पी.ए. की धारा 33(7) के संशोधन की सिफारिश करता है जो किसी अभ्यर्थी को दो निर्वाचन क्षेत्रों तक कोई निर्वाचन (संसदीय, विधान सभा, द्विसदनीय परि-ाद् या उप निर्वाचन) में खड़े होने की अनुज्ञा देती है । समय और प्रयास के व्यय ; निर्वाचन थकान ; और मतदाताओं को हुई परेशानी को ध्यान में रखते हुए धारा 33(7) को केवल एक निर्वाचन क्षेत्र से अभ्यर्थियों को खड़े होने की अनुज्ञा देते हुए संशोधित किया जाए ।

(पैरा 15.4)

18.15 **स्वतंत्र अभ्यर्थी**

विधि आयोग सिफारिश करता है कि स्वतंत्र अभ्यर्थियों को निर्वाचनों में खड़े होने से

विर्वजित किया जाए क्योंकि वर्तमान व्यवस्था ऐसे स्वतंत्र अभ्यर्थियों के प्रचुरोद्भवन की अनुज्ञा देता है जो अधिकांशतः दिखावटी/गैर-गंभीर अभ्यर्थी हैं या जो (उसी नाम से) केवल मतदाताओं का भ्रम बढ़ाने के लिए खड़े होते हैं । इस प्रकार आर. पी. ए. की धारा 4 और 5 को लोक सभा या विधान सभा निर्वाचनों में खड़े होने के लिए धारा 11(4) के अधीन ई.सी.आई. के पास केवल रजिस्ट्रीकृत राजनीतिक दलों को ही खड़ा करने का उपबंध करने के लिए संशोधित किया जाए ।

(पैरा 16.16 और 16.17)

18.16 समान निर्वाचन नामावली की तैयारी और उपयोग

विधि आयोग संसदीय, विधान सभा और स्थानीय निकाय निर्वाचनों के लिए समान निर्वाचक नामावलियों के लागू किए जाने के बारे में ई.सी.आई. के उपरोक्त सुझावों को पूर्णतः पृ-ठांकित करता है । तथापि, क्योंकि समान निर्वाचक नामावली लागू करने के लिए स्थानीय निकाय निर्वाचनों के संचालन से संबंधित राज्य विधियों में संशोधन करने की अपेक्षा होगी, अतः केंद्रीय सरकार को इस बावत विभिन्न राज्यों को लिखना चाहिए । हम यह आशा करते हैं कि राज्य ई.सी.आई. और विधि आयोग के सुझावों के आधार पर अपनी विधियों को संशोधित करने पर विचार करेंगे ।

(पैरा 17.6)

ह0/-
(न्यायमूर्ति ए. पी. शहा)
अध्यक्ष

ह0/-
(न्यायमूर्ति एस. एन. कपूर)
सदस्य

ह0/-
(प्रो. (डा.) मूलचंद शर्मा)
सदस्य

ह0/-
(न्यायमूर्ति ऊ॰ा मेहरा)
सदस्य

ह0/-
(डा. एस. एस. चाहर)
सदस्य-सचिव

ह0/-
(पी. के. मल्होत्रा)
पदेन-सदस्य

ह0/-
(डा. संजय सिंह)
पदेन सदस्य