<u>निर्वाचन सुधारों पर परामर्शी पत्र</u>

1. परिचय

1.1 निर्वाचन सुधारों के सभी सम्पृक्तार्थों सहित उसके मुद्दे ने उत्तरवर्ती सरकारों और भारत निर्वाचन आयोग का अब कुछ समय से ध्यान आकर्षित किया है। विषय में अंतर्वलित मुद्दों के महत्व, प्रकृति और जटिलता ने सरकार के साथ सिविल सोसाइटी, दोनों की व्यस्तता बढ़ाई है। विषय से संबंधित विभिन्न निकायों द्वारा दी गई अनेक रिपोर्टों और की गई सिफारिशों पर सरकारी तौर पर ध्यान देने से मुद्दे के कुछ विवादास्पद आयाम प्रकट होते हैं। मतों की भिन्नता, इन मुद्दों और लोकतंत्र तथा विधि शासन को सुदृढ़ करने की सांविधानिक बाध्यताओं के बीच प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष संबंध को पहचानने की आवश्यकता को और महत्वपूर्ण बनाते हैं। इस संबंध में निर्वाचित प्रतिनिधियों और राजनीतिक पक्षकारों की व्यष्टिक और सामूहिक जवाबदेही का सिद्धांत भी महत वपूर्ण चिंता का विषय है।

भारत निर्वाचन आयोग (जिसे इसमें इसके पश्चात् ''आयोग'' कहा गया है) ने लोकतंत्र की गुणवत्ता और निर्वाचन सुधारों की प्रक्रिया तथा लोकतांत्रिक प्रक्रिया में नागरिकों की अधिक भागीदारी को बढ़ाने के लिए विभिन्न पणधारियों से प्रतिक्रिया अभिप्राप्त करने के लिए इस परामर्शी पत्र को तैयार करने का प्रयास किया गया है।

2. <u>रुपरेखा</u>

2.1 इस परामर्शी पत्र को तैयार करते समय, आयोग, सुधारों के विविध आयामों, अर्थात् विनिर्दिष्ट विधायी संशोधन और लोकतंत्र से संबंधित व्यापक मूलभूत, राजनीतिक और सांविधानिक सिद्धांत तथा लोकतांत्रिक प्रक्रिया में समाज के सभी वर्गों की प्रभावी और अर्थपूर्ण भागीदारी, के विषय में सचेत था। यह महत्वपूर्ण है कि वर्तमान में ऐसी वास्तविकताएं, जो लोकतांत्रिक प्रक्रिया में समाज के सभी वर्गों के प्रभावी और अर्थपूर्ण भागीदारी को रोकती हैं, स्पष्ट रूप से समझनी और कथन करनी चाहिए। ऐसा कथन, उपयुक्त विधायी उपायों को अधिनियमित के लिए एक रोड मैप तैयार करने से संबंधित होगा। इस संदर्भ में यह स्मरण रखना उपयोगी होगा कि निर्वाचन सुधारों का विषय या अधिकार क्षेत्र, उसके प्रत्यक्ष सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक संप्रक्तार्थों सहित, विधायी परिवर्तनों के किसी अन्य विषय जैसे नहीं हैं। यह संप्रेक्षण, पहचाने गए मुद्दों पर स्पष्टता और मतैक्यता सुनिश्चित करने के लिए तथा देश में सामाजिक और राजनीतिक विकासों को बढ़ाने के साथ पहले से ही उपलब्ध रिपोर्टों और सिफारिशों को आडा-तिरछा न करने की आवश्यकता के साथ उनका अनुसरण करने के लिए विचार-विमर्शों और परामर्शों के अनुक्रम में दवाब बनाने के संदर्भ में नई अंत:दृष्टि प्रस्थापित करने के लिए किए गए हैं।

2.2 परामर्शी पत्र के दो भाग हैं, पहला भाग ऐसी सिफारिशों पर जिनमें विचारों के गंभीर मतभेद हैं, सहमति, मतैक्यता तथा रूपरेखा का संक्षिप्त सार का उपबंध करता है और दूसरे भाग में संबंधित मुद्दे अंतर्विष्ट हैं। एक प्रयास ऐसे विभिन्न मुद्दों को व्यापक करने और उनको संगणित करने के लिए किया गया है जो प्राथमिकता के क्रम में उपरोक्त निर्दिष्ट सामग्रियों से निकलता है।

2.3 निम्नलिखित रूपरेखा, विवरण, संकेन्द्रन और निदेशन के प्रयोजन के लिए ध्यान में रखे जा सकेंगे :

(क) भारत के संविधान की प्रस्तावना में कहे गए अनुसार, यह भारत के समस्त नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय ; विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतंत्रता ; प्रतिष्ठा और अवसर की समता प्राप्त कराने के लिए ; तथा उन सब

Archived

में व्यक्ति की गरिमा और राष्ट्र की एकता और अखंडता सुनिश्चित करने वाली बंधुता बढ़ाने के लिए डिजाइन किया गया है।

(ख) प्रभुत्व-संपन्नता, लोकतंत्र, गणतंत्रवाद, पंथ-निरपेक्षवाद, संघवाद, बहुदल प्रणाली सहित संसदीय शासन और स्वतंत्र एवं निष्पक्ष निर्वाचनों के सिद्धांत संविधान के मूलभूत तत्वों में से है।

(ग) विभिन्न संस्थाओं की विधायी अधिनियमितियां और कार्यकरण इस प्रकार डिजाइन किए जाने चाहिए जिससे संविधान के मूलभूत तत्वों का सहारा बन सके।

(घ) ऐसे कारकों को, जो आधारभूत तत्वों के संरक्षण की प्रक्रिया और अभिवृद्धि में बाधा या अवरोध बनते हैं, स्पष्ट रूप से पहचाना होगा और उनको क्रमिक रूप से समाप्त करना होगा।

(ङ) पूरक स्तर के ऐसे कारकों को, जो सभी नागरिकों और समाज के वर्गों की स्वतंत्र और प्रभावी भागीदारी को समर्थ कर सकें, विधायी उपायों के माध्यम से पहचानने और सहयोग करने की आवश्यकता है।

2.4 ध्यान में यह रखा जाना समान रूप से महत्वपूर्ण है कि अनेक समय पर सत्ता में रहते हुए, लोकतांत्रिक प्रक्रिया को ऐसे राजनीतिक दलों, निर्वाचित प्रतिनिधियों तथा समाज के विभिन्न वर्गों के आचरण से आघात पहुंचाया गया है, जिन्होंने विशुद्ध रूप से विभाजन करने के उद्देश्य से शासन की प्रक्रिया को प्रभावित करने का प्रयास किया है। यही कारण है कि लंबे समय से, राजनीतिक दलों के आचरण, निर्वाचन व्यय और निर्वाचनों के संचालन में भ्रष्ट आचरणों के लिए विनियम ने सिविल सोसाइटी और सरकार का ध्यान आकर्षित किया है। जबकि कुछ संनिर्माणात्मक उपाय, लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (जिसे इसमें इसके पश्चात् "अधिनियम" कहा गया है) के महत्वपूर्ण संशोधनों के माध्यम से किए गए हैं, ये सुधार लोकतांत्रिक मूल्यों के उत्थान और उनके सुदृढ़ीकरण के साथ लगातार प्रगति बनाए रखने में असफल हुए हैं। निर्वाचन कदाचारों से संबंधित मुद्दे, समय-समय पर प्रक्रियाओं के उल्लंघनों से प्रकाश में आए हैं, किंतु वे शीघ्र ही विस्मृत हो जाते हैं। अत:, नए विकासों और पेचीदगियों को दृष्टि में रखते हुए विधियों तथा प्रक्रियाओं का पुनर्विलोकन आवश यक है।

2.5 चिंता का मुख्य विषय इससे संबंधित है कि "राजनीति का अपराधिकरण" का क्या वर्णन किया गया है। अत:, निर्वाचनों को लड़ने के लिए सभी अर्थों में अभ्यर्थी की योग्यता, लोकतांत्रिक प्रक्रिया की अभिवृद्धि, स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचन तथा विधि व्यवस्था से संबंधित रूप में देखी जा सकती है। अभ्यर्थी की निरर्हता के मुद्दे पर विधि बनाने की आवश्यकता को लंबे समय से महसूस किया गया है। अब उपलब्ध राय के विदलन से निरर्हता से संबंधित स्पष्टत: तीन माडलों का सुझाव प्राप्त होता है। प्रथम वर्तमान माडल के अधीन निरर्हता, दोषसिद्धि पर लागू होती है। दूसरे माडल के अधीन निरर्हता, अधिनियम की धारा 8 में परिगणित अपराधों के संबंध में न्यायालय द्वारा आरोप विरचित किए जाने पर लागू होगी।

2.6 यद्यपि, प्राप्त बहुसंख्यक रायों पर विचार-विमर्श हुए हैं जिसमें आयोग ने महसूस किया है कि राजनीति के नि:अपराधिकरण से संबंधित सुझाव उपरोक्त दो माडलों के बीच आगा-पीछा करते हैं : आरोपों के विरचन के स्तर पर या केवल अंतिम दोषसिद्धि पर अभ्यर्थी को निरर्हित करते हैं। अधिनियम की धारा 8 की वर्तमान स्कीम के अधीन उसमें परिगणित अपराधों के लिए दोषसिद्धि पर निरर्हता लागू होती है जिसमें युक्तियुक्त संदेह से परे सबूत अपेक्षित होता है। यह चिंता व्यक्त की गई है कि निर्वाचन प्रक्रिया की सुस्थिति के संरक्षण के लिए अपराधिकरण के अधिकार-क्षेत्र से बाहर जाने और कतिपय परिगणित मानकों पर अभ्यर्थी की योग्यता निश्चित करने की आवश्यकता

है । इसको तीसरा माडल कहा जा सकता है । ऐसा दृष्टिकोण, यह विश्वास किया जाता है, अभ्यर्थियों के नामनिर्देशन और पारदर्शिता तथा राजनीतिक दलों की जवाबदेही के संबंध में नए मानकों के अविष्कार को समर्थ बनाने तथा उनको सुकर बनाने के निदेश में एक महत्वपूर्ण कदम होगा ।

2.7 यह सुझाव दिया गया है कि अर्धन्यायिक अधिकरण के आधारों पर प्रयोजन के लिए एक स्वतंत्र न्याय-निर्णायक निकाय गठित करने की आवश्यकता है जो अभ्यर्थियों द्वारा अभिकथित कदाचार की याचिकाओं के आधार पर निरर्हता के संबंध में उद्घोषणा करेगा । कदाचार को परिभाषित और परिगणित किया जा सकेगा । उक्त निकाय, निरर्हता के प्रश्न का अवधारण करने के लिए तथा सुने जाने के अधिकार के मानकों के शिथिलीकरण के साथ तुच्छ और हेतुक परिवादों को कम करने के लिए भी अपने स्वयं के मानकों को बना सकेगा ।

2.8 उपरोक्त यथाकथित तीसरे माडल में निरर्हता, ऐसे स्वत्रंत न्याय-निर्णायक निकाय द्वारा की गई घोषणा पर लागू होगी । ऐसी घोषणा, लोक जीवन में आचरण के मानकों के प्रति और "संभाव्यता के प्रचलन" के आधार पर तथा न कि “युक्तियुक्त संदेह से परे सबूत” के आधार पर निर्देश होगी ।

2.9 निर्वाचनों की प्रक्रिया, समाज के चौथे स्तंभ – मीडिया के साथ सहजीवी संबंध दर्शित करती है, जो अभ्यर्थियों के बारे में और दलों के बारे में जानकारी प्रदान करने के महत्वपूर्ण कृत्य का निष्पादन करता है । सामान्यत: यह महसूस किया गया है कि इस सहजीविता का “संदत्त समाचार” के रूप में लोकप्रिय रूप से निर्दिष्ट संवृति के माध्यम से दुरुपयोग हो रहा है जो हमारी लोकतांत्रिक राज्य व्यवस्था को व्यापक रूप से प्रभावित कर रही है । यह विश्वास किया जाता है कि वर्तमान संस्थागत व्यवस्था में इस कदाचार को कम करने के लिए शक्ति कम हो गई हैं । यह भी मत है कि राजनीतिक दलों या अभ्यर्थियों या निहित हित में लगे प्रतिकूल रूप से रिपोर्टिंग करने वालों के स्वामित्व या नियंत्रण के नए चैनल हैं, जो स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचन को प्रभावित करते हैं । इस चिंता पर निर्वाचन के संदर्भ में वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार को ध्यान में रखते हुए विचार करने की आवश्यकता है ।

2.10 निर्वाचन प्रणाली, विधिक, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, धार्मिक, सदाचारिक और नैतिक अर्थभेदों के विभिन्न प्रकार के मिश्रित जाल से मिलकर बनी है । ये सभी अर्थभेद, घनिष्ठ अंत:संपर्क और अत:निर्भरताओं के माध्यम से एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं । यही कारण है कि 'निर्वाचन सुधार' जैसे विषय को, आवश्यक रूप से गहन समझ का, इन अंत:संपर्कों के निदान और सम्मान का विकास करना अपेक्षित होता है । अंतर्वलित जटिलताओं की प्रकृति, सुधारों का सुझाव देने के कार्य को चुनौतीपूर्ण बनाती है । निर्वाचन प्रक्रिया का एक भी पहलू, दूसरे से पृथक् करके नहीं देखा जा सकता है । उदाहरण के लिए, निर्वाचनों के राजनीतिक आयामों को उनके आर्थिक या नैतिक आयामों से या इसके विपर्ययेन पृथक् नहीं किया जा सकता है । जबकि कार्य की क्लेशदायकता का मूल्यांकन करते समय आयोग का यह मत है कि यदि सभी नहीं तो अधिकतर, ये पहलू, यद्यपि अंत:संपर्की हैं, तो भी, विधि के साथ सुदृढ़ अन्योन्यक्रिया उपदर्शित करते हैं । इन पहलुओं के ये क्षेत्र हैं जहां विधि, इन क्षेत्रों से अधिक घनिष्ठता से या तो अन्योन्यक्रिया करती है या अन्योन्यक्रिया करने की आवश्यकता है । विधि के, इन क्षेत्रों में कुछ को प्रभावित करने, संघात करने की आवश्यकता है और यदि आवश्यकता है तो उनको विनियमित करने की आवश्यकता है । विधि, निर्वाचन प्रक्रिया में निदेशों की पद्धति, प्रक्रियाएं, आर्थिक, राजनीतिक और नैतिक के साथ आचार आयामों को प्रतिछेदित करती है । अत:, आयोग का ध्यान निर्वाचन प्रणाली के विभिन्न अर्थभेदों के उन क्षेत्रों और पहलुओं की पहचान करने पर है, जहां विधि को एक मुख्य भूमिका निभानी चाहिए ।

2.11 अत:, आयोग, ऐसे मुद्दों पर अधिक ध्यान देने के लिए प्रस्तावित करता है जैसे निर्वाचन लड़ने वालों की निरर्हताएं/अर्हताएं या पहले से ही निर्वाचित अभ्यर्थियों की निरर्हता ; निर्वाचनों के वित्तपोषण की पद्धतियां, रीतियां और मात्रा ; निर्वाचनों के दौरान राजनीतिक दलों और उनके संबंधित अभ्यर्थियों द्वारा खर्चे में पारदर्शिता, जवाबदेही और स्रोत ; निर्वाचनों में भाग लेने वाले राजनीतिक दलों या अभ्यर्थियों के सदाचार और नैतिक आचरण से संबंधित विनियम और ऐसे विनियमों का विस्तार।

3. विचार के लिए मुद्दे

3.1 राजनीति का निरअपराधिकरण और अभ्यर्थियों की निरर्हता

(i) क्या निर्वाचन लड़ने के लिए निरर्हता से संबंधित विद्यमान उपबंधों (सांविधानिक या कानूनी) को संशोधित किए जाने की आवश्यकता है ?

(ii) क्या निरर्हता, सिद्धदोष होने पर, जैसी वह आज विद्यमान है, या न्यायालय द्वारा आरोपों के विरचन पर या दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 173 के अधीन अन्वेषण अधिकारी द्वारा रिपोर्ट प्रस्तुत करने पर लागू होनी चाहिए ?

(iii) क्या किसी स्वतंत्र निकाय द्वारा अभ्यर्थी उपयुक्तता के मूल्यांकन के लिए, निरर्हताओं की विद्यमान स्कीम के अतिरिक्त, किसी नए कानूनी उपबंध को अंत:स्थापित किए जाने की आवश्यकता है ?

(iv) यदि हां, तो अभ्यर्थी की उपयुक्तता के अवधारण के प्रयोजन के लिए लोक जीवन के किन मानकों को संगणित किए जाने की आवश्यकता है ?

3.2 निरर्हता की अवधि से संबंधित उपबंधों को सुदृढ़ करने की आवश्यकता

(i) क्या निरर्हता से संबंधित विद्यमान उपबंधों को संशोधित किए जाने की आवश्यकता है ?

(ii) क्या निरर्हता के प्रयोजन के लिए, कतिपय अपराधों को, जो विधि में अभी तक सम्मिलित नहीं किए गए हैं, विधि में सम्मिलित किया जाना चाहिए ?

(iii) निरर्हता से संबंधित उपबंधों के कार्यान्वयन के लिए प्रक्रिया को किस रीति से सुदृढ़ किया जाए ?

3.3 निर्वाचन व्ययों का राज्य द्वारा वित्तपोषण और राजनीतिक दलों के आचरण का विनियम

(i) क्या सदैव, अभ्यर्थी या राजनीतिक दल के निर्वाचनों का राज्य द्वारा वित्तपोषण होना चाहिए ?

(ii) यदि हां, तो वित्तपोषण का मानदंड और मात्रा क्या होनी चाहिए ?

(iii) ऐसे वित्तपोषण का रूप क्या होना चाहिए और क्या उसकी जवाबदेही के लिए उपबंध किया जाना चाहिए ?

3.4 संदान

(i) क्या राजनीतिक दलों को स्वैच्छिक संदानों के संबंध में विद्यमान उपबंधों को संशोधित करने की आवश्यकता है ?

(ii) यदि हां, तो संदानों को देने और लेने की प्रक्रिया में यथार्थता और पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए कैसा तंत्र विकसित करना चाहिए ?

Archived

3.5 **मिथ्या शपथपत्र**

(i) क्या अधिनियम की धारा 125 क के अधीन किसी मिथ्या शपथपत्र का फाइल किया जाना, निरर्हता के लिए आधार होना चाहिए ?

(ii) यदि हां, तो शपथपत्र की यथातथ्यता पर न्यायनिर्णयन के लिए कैसी पद्धति और तंत्र का उपबंध करने की आवश्यकता है ?

3.6 **इलैक्ट्रानिक और प्रिंट मीडिया**

(i) "संदत्त समाचारों" के समाघात द्वारा प्रभावित होने से निर्वाचन की अखंडता को कैसे संरक्षित किया जा सकता है ?

(ii) वाक् स्वातंत्र्य के सांविधानिक ढांचे के भीतर क्या उपाय किए जाने की आवश यकता है, जहां राजनीतिक पक्षकारों, अभ्यर्थियों या प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निहित हितों वाले व्यक्तियों के स्वामित्व या नियंत्रण का प्रिंट या इलेक्ट्रानिक मीडिया ऐसी रीति से ऐसे प्रतिकूल समाचारों को प्रसारित करते हैं, जो स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचनों को प्रभावित कर सकते हों ?

(iii) सदन की अवधि के अवसान की तारीख से छह मास की अवधि से पूर्व सरकारी उपलब्धियों पर विशेष बल देने वाले सरकारी विज्ञापनों पर क्या कोई निर्बंधन अधिरोपित किया जाना चाहिए ?

(iv) क्या ऐसे निर्बंधन या प्रतिषेधों के उल्लंघनों को दंडनीय बनाया जाए ?

3.7 **इलैक्ट्रानिक अपराधों के लिए दंड की अभिवृद्धि**

(i) क्या निर्वाचन अपराधों की वर्तमान स्कीम और दंडों का पुनर्विलोकन किए जाने की आवश्यकता है ?

(ii) यदि हां, तो क्या परिवर्तन समुचित प्रतीत होते हैं ?

3.8 **निर्वाचन विवादों का न्यायनिर्णयन**

(i) क्या निर्वाचन विवादों के न्यायनिर्णयन की वर्तमान स्कीम, ऐसे मामलों के समय से निपटारे सहित नई संवीक्षा के योग्य है ?

(ii) यदि हां, तो किस प्रकार की नई व्यवस्था को निर्वाचन विवादों के शीघ्र निपटारे के लिए बनाया जाना चाहिए ?

3.9 **अन्य मुद्दे**

(i) क्या विधि को यह उपबंध करने के लिए संशोधित करना चाहिए कि कोई व्यक्ति, एक समय पर एक निर्वाचन क्षेत्र से अधिक पर निर्वाचन नहीं लड़ेगा ?

(ii) क्या निर्वाचन की अवधि के दौरान अभियान पर उपगत व्यय की शासकीय सीमा को, लागत/कीमत सूची में वृद्धि को ध्यान में रखते हुए, पुनर्विलोकन किए जाने की आवश्यकता है ?

(iii) क्या निर्वाचन व्ययों के अपूर्ण, मिथ्या या अशुद्ध विवरण का प्रस्तुत किया जाना, निरर्हता के लिए आधार होना चाहिए ?

Archived

4. इसके अतिरिक्त, इस परामर्शी पत्र में उठाए गए मुद्दों पर, किसी ऐसे अन्य मुद्दे पर जो निर्वाचन सुधारों के विषय से संबंधित समझा जाए, सभी पणधारियों से सुझाव आमंत्रित हैं।

Archived