प्रस्तावित निर्वाचन सुधार

भारत निर्वाचन आयोग

©भारत निर्वाचन आयोग, 2004

प्रकाशन प्रभाग, भारत निर्वाचन आयोग, निर्वाचन सदन, अशोक रोड,
नई दिल्ली-110001 द्वारा प्रकाशित और अशोक क्रिएटिव्ज, इंडिया टूरिज्म डेवलपमेंट
कॉरपोरेशन द्वारा उत्पादित एवं मैसर्स यूनिवर्सल ऑफसेट्स, नई दिल्ली-110092 में मुद्रित
दूरभाष : 91-23717391
फैक्स : 91-11-23713412
वेबसाइट : www.eci.gov.in

टी.एस. कृष्णमूर्ति

भारत के मुख्य निर्वाचन आयुक्त

प्राक्कथन

निर्वाचन सुधार, लंबे समय से संसद, सरकार, प्रेस और साथ ही आयोग का ध्यान आकृष्ट करते रहे हैं। आयोग सुधारों की अपेक्षा वाले विभिन्न विषयों को पिछले छह वर्षों से बहुत ही नियमित रूप से सरकार के साथ उठाता रहा है। विधि में सुस्पष्ट कमियों को दूर करने के लिए, विगत में कुछ उपायों को कार्यान्वित किया गया था। चौदहवीं लोक सभा के अभी-अभी सम्पन्न साधारण निर्वाचन के अनुभवों और हाल में सामने आए मुद्दों के आधार पर, आयोग को विश्वास है कि विधि के कतिपय उपबंधों के संशोधन के लिए तुरंत आगे और कदम उठाए जाने की जरूरत है।

निर्वाचन सुधार संबंधी प्रस्तावों को दो भागों में विभाजित किया गया है। पहले भाग में, हमने ऐसे क्षेत्रों, जिनके बारे में आयोग द्वारा विगत में कार्रवाई नहीं हुई है और जो अधिनियमित या उच्चतम न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए कुछ निदेशों के आधार पर कतिपय विधियों के कार्यान्वयन के कारण पैदा हुए हैं, में निर्वाचन सुधारों हेतु कतिपय तत्काल प्रस्ताव तैयार किए हैं। दूसरे भाग में, आयोग ने कुछ ऐसे लंबित प्रस्तावों को दोहराया है, जो अनसुलझे रह गए हैं और जो किसी भी प्रकार से पहले भाग के प्रस्तावों से कम महत्वपूर्ण नहीं हैं। ।

आयोग ने प्रधानमंत्री को सम्बोधित मेरे तारीख 5 जुलाई, 2004 के अर्ध शासकीय पत्र सं. 3/ईआर/2004 में सरकार से अनुरोध किया है कि वह इन मुद्दों पर तुरंत विचार करे और यदि संभव हो, तो आवश्यक विधान बनाए ताकि इसे कुछ राज्यों में होने वाले अगले दौर के निर्वाचनों से पूर्व प्रभावी बनाया जा सके। इस पत्र की प्रति को आगामी पृष्ठों में प्रस्तुत किया गया है।

(टी.एस. कृष्णमूर्ति)

नई दिल्ली,
दिनांक : जुलाई 30, 2004

अ.शा. पत्र सं. 3/ई आर/2004
तारीख : 5 जुलाई, 2004

प्रिय श्री प्रधानमंत्री,

निर्वाचन सुधार, लंबे समय से संसद, सरकार, प्रेस और साथ ही आयोग का ध्यान आकृष्ट करते रहे हैं। विधि में सुस्पष्ट कमियों को दूर करने के लिए, विगत में कुछ उपायों को कार्यान्वित किया गया था। चौदहवीं लोक सभा के अभी-अभी सम्पन्न साधारण निर्वाचन में हमारे हाल के अनुभवों से हमारे विश्वास की पुष्टि हुई है कि इस संबंध में तुरंत आगे और कदम उठाए जाने की जरूरत है।

मेरे पूर्वाधिकारी सुधार की अपेक्षा वाले विभिन्न विषयों को पिछले छः वर्षों में सरकार के साथ नियमित रूप से उठाते रहे हैं। विगत में हमारे द्वारा प्राप्त अनुभवों के आधार पर कतिपय नए मुद्दे स्पष्ट रूप से उभरकर सामने आए हैं।

मैं, आयोग में हमारे लिए अत्यधिक चिंता वाले क्षेत्रों पर टिप्पणियों के दो सेट्स संलग्न करता हूं जिनके लिए आपके द्वारा तत्काल ध्यान दिए जाने की अपेक्षा है। पहले भाग में, हमने ऐसे क्षेत्रों, जिनके बारे में आयोग द्वारा विगत में कार्रवाई नहीं हुई है और जो अधिनियमित या उच्चतम न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए कुछ निदेशों के आधार पर कतिपय विधियों के कार्यान्वयन के कारण पैदा हुए हैं, में निर्वाचन सुधारों हेतु कतिपय तत्काल प्रस्ताव तैयार किए हैं। दूसरे भाग में, हम कुछ ऐसे लंबित प्रस्तावों को दोहराते हैं, जो अनसुलझे रह गए हैं और जो किसी भी प्रकार से पहले भाग के प्रस्तावों से कम महत्वपूर्ण नहीं हैं।

मैं, आयोग की ओर से सरकार से अनुरोध करता हूं कि वह इन मुद्दों पर तुरंत विचार करे और यदि संभव हो, तो आवश्यक विधान बनाए ताकि इसे कुछ राज्यों में होने वाले अगले दौर के निर्वाचनों से पूर्व प्रभावी बनाया जा सके। आयोग को आवश्यकतानुसार इन विचारों को स्पष्ट करने और इन पर चर्चा करने तथा साथ ही सरकार के प्रस्तावों, यदि कोई है, के लिए अपनी प्रतिक्रिया देने में खुशी होगी।

आपका,

(टी.एस. कृष्णमूर्ति)

डॉ. मनमोहन सिंह,
भारत के प्रधानमंत्री,
साउथ ब्लॉक,
नई दिल्ली।

विषय सूची

अध्याय	विवरण	पृष्ठ संख्या
भाग-I	निर्वाचन सुधारों के लिए प्रस्ताव	
1.	आपराधिक पूर्ववृत्तों, परिसंपत्तियों आदि के बारे में अभ्यर्थियों द्वारा दाखिल किए जाने वाले शपथ-पत्र	
2.	अभ्यर्थियों की जमानत राशि बढ़ाने की जरूरत	
3.	राजनीति का अपराधीकरण	
4.	सीटों, जहां से कोई व्यक्ति निर्वाचन लड़ सकता है, की संख्या पर प्रतिबंध	
5.	एक्जिट पोल्स एवं ओपिनियन पोल्स	
6.	प्रिंट मीडिया में बेनामी (सरोगेट) विज्ञापनों का प्रतिषेध	
7.	नकारात्मक/निरपेक्ष मतदान	
8.	निर्वाचक रजिस्ट्रीकरण अधिकारियों के आदेशों के विरुद्ध जिलों में अपीलीय प्राधिकारी की नियुक्ति	
9.	राजनैतिक दलों द्वारा लेखाओं का अनिवार्य रख-रखाव और निर्वाचन आयोग द्वारा विनिर्दिष्ट एजेंसियों द्वारा उनकी लेखापरीक्षा	
10.	सरकार द्वारा प्रायोजित विज्ञापन	
11.	दूरदर्शन एवं केबल नेटवर्क पर राजनैतिक विज्ञापन	
12.	आयोग का गठन और आयोग के सभी सदस्यों को संवैधानिक संरक्षण तथा आयोग के लिए स्वतंत्र सचिवालय	
13.	निर्वाचन आयोग के व्यय को "प्रभारित" माना जाना	
14.	निर्वाचनों से पूर्व निर्वाचन अधिकारियों के स्थानंतरण पर पाबंदी	
15.	निर्वाचनों के संचालन के संबंध में नियुक्त सभी अधिकारियों को धारा 123 के खंड (7) में सम्मिलित किया जाना।	

अध्याय	विवरण	पृष्ठ संख्या
भाग-।।	निर्वाचन सुधारों के लिए लम्बित प्रस्ताव	
1.	दल-बदल विरोधी विधि	
2.	निर्वाचन आयोग और राज्य निर्वाचन आयोगों द्वारा संचालित निर्वाचनों में संयुक्त निर्वाचक नामावलियों का प्रयोग	
3.	भ्रष्ट आचरण के दोषी पाए गए किसी व्यक्ति की निरर्हता के लिए प्रक्रिया का सरलीकरण	
4.	निर्वाचन लड़ रहे सभी अभ्यर्थियों के लिए प्रस्तावकों की एक ही संख्या - लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 33	
5.	निर्वाचनों के संबंध में मिथ्या घोषणा को एक अपराध बनाया जाना	
6.	नियम बनाने का प्राधिकार निर्वाचन आयोग में निहित किया जाना	
7.	राजनैतिक दलों का रजिस्ट्रीकरण और उनका रजिस्ट्रीकरण समाप्त किया जाना - विद्यमान उपबंधों का सुदृढ़ीकरण	

भाग-।

निर्वाचन सुधारों के लिए प्रस्ताव

1. अपराधिक पूर्ववृत्तों, परिसंपत्तियों आदि के बारे में अभ्यर्थियों द्वारा दाखिल किए जाने वाले शपथ-पत्र

(क) निर्वाचनों का संचालन नियम, 1961 के नियम 4 के साथ पठित, लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 33क के अनुसार, प्रत्येक अभ्यर्थी को निम्नलिखित के बारे में सूचना देते हुए निर्वाचनों का संचालन नियम, 1961 से संलग्न प्ररूप 26 में शपथ-पत्र दाखिल करना होगा:-

(1) ऐसे मामलों, यदि कोई हैं, में किसी अभ्यर्थी को किसी लंबित मामले, जिसमें न्यायालय द्वारा आरोप तय किए गए हैं, में दो या दो से अधिक वर्षों के कारागार से दंडनीय किसी अपराध के लिए दोषारोपण किया गया है।

(2) लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 8 में उल्लिखित किसी अपराध से भिन्न अपराध के लिए दोषसिद्धि के मामले और जिनमें एक वर्ष या इससे अधिक के कारागर की सजा दी गई है।

उपर्युक्त शपथ पत्र के अतिरिक्त, अभ्यर्थी को वर्ष 2002 की सिविल अपील सं. 490 (पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज एवं अन्य बनाम भारत संघ) में माननीय उच्चतम न्यायालय के तारीख 13.3.2003 के अनुकरण में, आयोग द्वारा तारीख 27.03.2003 के उसके आदेश के तहत विहित फॉर्मेट में दूसरा शपथ पत्र दाखिल करना होगा। इस शपथ-पत्र में, अभ्यर्थी को सभी लंबित मामलों, जिनमें न्यायालय द्वारा संज्ञान लिया गया है, उसकी परिसंपत्तियों एवं देनदारियों, और शैक्षिक अर्हताओं से संबंधित सूचना देनी होगी।

उच्चतम न्यायालय द्वारा लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 33ख को निरस्त किए जाने से न्यायालय के तारीख 13.3.2003 के निदेश, संविधान के अनुच्छेद 141 के अनुसार देश की विधि बन गए हैं और इसलिए अभ्यर्थियों को नामनिर्देशन पत्रों को भरने में सहायता प्रदान करने के लिए, आयोग की राय है कि शपथ पत्र का केवल एक प्ररूप होना चाहिए जिसमें लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 33क और उच्चतम न्यायालय के निदेशों के उपर्युक्त अधीन यथापेक्षित सभी महत्वपूर्ण सूचना होंगी। ऐसे उपाय से अब दाखिल किए जाने के लिए अपेक्षित शपथ पत्र के दो पृथक सेट्स के बारे में व्याप्त भ्रम निश्चित रूप से कम होगा।

अत: आयोग सिफारिश करता है कि प्ररूप 26 में आयोग के तारीख 27.03.2003 के आदेश द्वारा विहित फॉर्मेट या शपथ-पत्र में उल्लिखित सभी मदों को सम्मिलित करने के लिए इसे संशोधित किया जाए। ऐसा करते समय, यह भी सुझाव दिया जाता है कि कर प्रयोजन के लिए अभ्यर्थी की घोषित वार्षिक आय और उसके पेशे के बारे में फॉर्मेट में एक और स्तंभ शामिल किया जाए।

(ख) पिछले कुछ निर्वाचनों में अनुभव रहा है कि कुछ मामलों में, अभ्यर्थी कुछ स्तंभों को खाली छोड़ देते हैं और कुछ ऐसे मामले रहे हैं जहां अभ्यर्थियां द्वारा मुख्य रूप से अपनी परिसंपत्तियों के बारे में कथित रूप से सकल रूप से कम मूल्यांकित सूचना दी गई है। धारा 125क में प्ररूप 26 में मिथ्या सूचना देने या सूचना छिपाने के लिए छह माह तक की अवधि हेतु कारावास या जुर्माने या दोनों की सजा का उपबंध किया गया है। **आयोग की राय है कि उच्चतम न्यायालय के तारीख 13.3.2003 के उपर्युक्त फैसले की भावना के अनुसार, निर्वाचकों की सूचना का अधिकार संरक्षित करने के लिए, न्यूनतम दो वर्ष की अवधि के कारावास का उपबंध करके और जुर्माने के वैकल्पिक खंड को समाप्त करके यहां दण्ड को और अधिक सख्त किया जाना चाहिए। धारा 125क के अधीन, अपराध की दोषसिद्धि को, कतिपय अपराधों के लिए निरर्हता या दोषसिद्धि के बारे में कार्रवाई करने से संबंधित लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 की धारा 8 (1) (i) का भाग बनाया जाना चाहिए। ऐसे उपबंध से जानबूझकर सूचना को छिपाने एवं गलत सूचना प्रस्तुत करने वाले अभ्यर्थियों के दृष्टांत कम होंगे।**

2. **अभ्यर्थियों की जमानत राशि बढ़ाने की जरूरत**

(1) लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 34 के अधीन, लोक सभा निर्वाचन के लिए प्रत्येक अभ्यर्थी से जमानत राशि के रूप में 10,000 रु. की राशि जमा किया जाना अपेक्षित है। विधान सभा निर्वाचनों और राज्य सभा एवं विधान परिषद निर्वाचनों के लिए, जमानत राशि 5,000 रु. होगी।

जमानत राशि को अंतिम बार वर्ष 1996 में पुनरीक्षित किया गया था, जब लोक सभा निर्वाचनों के लिए पूर्व की 500 रु. तथा विधान सभा के लिए 250 रु. की जमानत राशि को बढ़ाकर वर्तमान स्तर पर लाया गया था। यह पुनरीक्षण मुख्य रूप से गैर संजीदा अभ्यर्थियों को निर्वाचन के क्षेत्र में आने से निरुत्साहित करने के लिए किया गया। विगत में ऐसे मामले हुए थे, जहां सैकड़ों अभ्यर्थियों ने निर्वाचन प्रक्रिया को अस्त-व्यस्त करने के आशय से कुछ निर्वाचन क्षेत्रों से नामनिर्देशन दाखिल किए थे। वर्ष 1996 में जमानत राशि में पुनरीक्षण से वर्ष 1998 एवं 1999 में लोक सभा निर्वाचनों में वांछित परिणाम प्राप्त हुए थे क्योंकि इन निर्वाचनों में और इस अविध के दौरान विधान सभा निर्वाचनों में अभ्यर्थियों की संख्या में काफी कमी आई। वर्ष 1999 के लोक सभा निर्वाचनों में अभ्यर्थियों की औसत संख्या नौ थी।

लोक सभा और विधान सभाओं के हाल में आयोजित साधारण निर्वाचन में, निर्वाचन लड़ रहे अभ्यर्थियों की संख्या में पुन: वृद्धि का रुझान देखा गया। ऐसे अधिकतर अभ्यर्थी संजीदा नहीं होते हैं और मतदान में अंतत: उन्हें अनुमान अनुसार बहुत कम मत प्राप्त होते हैं। निर्वाचन मैदान में कई अभ्यर्थियों के होने से निर्वाचनों के प्रबंधन पर अनावश्यक एवं परिहार्य दबाव पड़ता है और सुरक्षा, विधि एवं व्यवस्था को बनाए रखने के मद पर व्यय बढ़ता है और वोटिंग मशीनों की बैलटिंग यूनिटों आदि की अतिरिक्त यूनिटें अपेक्षित होती हैं। **हाल के निर्वाचनों से पूर्व, आयोग ने जमानत राशि को बढ़ाकर लोक सभा निर्वाचन की दशा में 20,000 रु. और विधान सभा निर्वाचन की दशा में 10,000 रु. करने का प्रस्ताव किया था। अनुसूचित जातियों एव अनुसूचित जनजातियों के अभ्यर्थियों के लिए जमानत राशि, संबंधित राशि की आधी होगी। तथापि, सरकार से इस प्रस्ताव के बारे में कोई प्रत्युत्तर (रिस्पोंस) प्राप्त नहीं हुआ है।**

आयोग की यह भी राय है कि आयोग को लोक सभा के प्रत्येक साधारण निर्वाचन से पूर्व जमानत राशि विहित करने के लिए अधिकृत करने के लिए उपर्युक्त धारा 34 को समुचित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए। प्रत्येक साधारण निर्वाचन से पहले संपूर्ण अधिनियम का संशोधन व्यवहार्य नहीं है।

3. **राजनीति का आपराधीकरण**

इस मुद्दे को वर्ष 1998 के बाद से ही आयोग द्वारा उठाया जाता रहा है। दांडिक अपराधों के लिए निरर्हता का उपबंध लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 8 में किया गया है। उस धारा के अनुसार, कोई व्यक्ति न्यायालय द्वारा केवल दोषसिद्धि के बाद ही निर्वाचन लड़ने से निरर्हित होता है। ऐसे कई मामले हुए हैं, जहां गंभीर एवं जघन्य अपराधों यथा हत्या, बलात्कार, डकैती आदि के आरोपी व्यक्ति अपने विचारण के लंबित रहने तक निर्वाचन लड़ते हैं और कई मामलों में वे निर्वाचित भी होते हैं। इससे विधि का उल्लंघन करने वालों के विधि-निर्माता बन जाने एवं पुलिस संरक्षण में घूमते रहने से बड़ी ही अवांछनीय एवं दुविधा की स्थिति पैदा हो जाती है।

आयोग ने प्रस्ताव किया था कि यह उपबंध करने के लिए कि पांच वर्ष या इससे अधिक के कारावास से दंडनीय अपराध के अभियुक्त व्यक्ति को विचारण के लंबित रहने की स्थिति में भी निर्वाचन लड़ने से निरर्हित किया जाए, बशर्ते कि सक्षम न्यायालय द्वारा उसके विरुद्ध आरोप तय किए गए हों, विधि में संशोधन किया जाना चाहिए। आयोग इस बात को दोहराता है कि ऐसे कदम राजनीतिक व्यवस्था को अपराधिक तत्वों के प्रभाव से साफ करने और विधायी सदनों की पवितत्रता को संरक्षित करने में सहायक होगा। इस प्रस्ताव के विपरीत राय इस सिद्धांत पर आधारित है कि किसी व्यक्ति को दोषी साबित होने तक निर्दोष माना जाना चाहिए। **आयोग की राय है कि किसी ऐसे व्यक्ति, जो गंभीर दांडिक आरोपों का अभियुक्त है और जहां न्यायालय अपराध में उसकी संलिप्तता के बारे में प्रथम दृष्टया संतुष्ट है और परिणामस्वरूप आरोप तय कर दिया गया हो, को निर्वाचन के मैदान से बाहर रखना अधिकाधिक जनहित में यथोचित प्रतिबंध होगा। इस बारे में कोई शिकायत नहीं हो सकती है। तथापि, सत्ताधारी दल द्वारा अभिप्रेरित मामलों के विरुद्ध एक एहतियात के रूप में, यह उपबंध किया जाना चाहिए कि केवल ऐसे मामलों, जो निर्वाचन से छह माह पूर्व दाखिल किए गए थे, के परिणामस्वरूप ही यथा प्रस्तावित निरर्हता होगी। यह भी सुझाव दिया जाता है कि जांच आयोग द्वारा दोषी पाए गए व्यक्ति भी निर्वाचन लड़ने से निरर्हित होने चाहिए। (जम्मू एवं कश्मीर लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम के उपबंध इस संबंध में सुसंगत हैं)**

हाल के साधारण निर्वाचनों में, पटना उच्च न्यायायलय ने यह आदेश पारित किया था कि कारागार में बंद व्यक्ति निर्वाचन नहीं लड़ सकते हैं। निर्वाचन आयोग द्वारा प्रस्तुत आवेदन के आधार पर उच्चतम न्यायालय द्वारा इस प्रेक्षण के साथ रोक लगाया गया कि उच्च न्यायालय निर्वाचन प्रक्रिया के दौरान ऐसा आदेश पारित नहीं कर सकता है। तथापि, विशेष अनुमति याचिका (सं. 9204/05/2004-भारत निर्वाचन आयोग बनाम जन चौकीदार (पीपल्स वाच) एवं अन्य) उच्चतम न्यायालय के समक्ष अंतिम निपटान के लिए लंबित है।

'आयोग ने अनुसमर्थन किया कि उपर्युक्त प्रस्ताव के अनुसार विधि में संशोधन किया जाना चाहिए।

4. सीटों, जहां से कोई व्यक्ति निर्वाचन लड़ सकता है, की संख्या पर प्रतिबंध

वर्तमान विधि (लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 33 की उप धारा (7) के अनुसार कोई व्यक्ति अधिकतम दो निर्वाचन क्षेत्रों से साधारण निर्वाचन या उप निर्वाचनों के समूह या द्विवार्षिक निर्वाचन लड़ सकता है।

ऐसे कई मामले हुए हैं, जहां एक व्यक्ति दो निर्वाचन क्षेत्रों से लड़ता है और दोनों निर्वाचन क्षेत्रों से जीत हासिल कर लेता है। ऐसी स्थिति में, वह दो में से एक निर्वाचन क्षेत्र की सीट को छोड़ देता है। परिणाम यह होता है कि एक निर्वाचन क्षेत्र से उप-निर्वाचन अपेक्षित होता है और उस उप निर्वाचन के संचालन में परिहार्य श्रम एवं व्यय लगता है।

आयोग का मत है कि यह उपबंध करने के लिए कि कोई व्यक्ति एक समय में केवल एक निर्वाचन क्षेत्र से निर्वाचन लड़ सकता है, विधि में संशोधन किया जाना चाहिए।

आयोग ने यह भी कहा है कि यदि विधायिका की यह राय है कि वर्तमान में दो निर्वाचन क्षेत्रों से लड़ने को सुकर करने वाले उपबंध को बनाए रखा जाता है तो विधि में एक स्पष्ट उपबंध होना चाहिए जिसके अधीन यह अपेक्षा हो कि यदि कोई व्यक्ति दो सीटों से निर्वाचन लड़ता है और दोनों सीटों से जीत हालिस करता है, जिससे दो में से एक निर्वाचन क्षेत्र से उप निर्वाचन संचालित किया जाना होता है, तो उप निर्वाचन आयोजित करने पर होने वाले व्यय के लिए सरकारी खाते में उपयुक्त धनराशि जमा की जाए। यह राशि राज्य की विधान सभा एवं विधान परिषद के निर्वाचन के लिए 5,00,000 रु.(पांच लाख रुपए) एवं लोक सभा के निर्वाचन के लिए 10,00,000 रु.(दस लाख रूपये) होगी।

5. एक्जिट पोल्स एवं ओपिनियन पोल्स

विभिन्न एजेंसियां संभावित मतदान पैटर्न के बारे में मतदान से पूर्व मतदान सर्वेक्षण संचालित करती हैं और विभिन्न मीडिया के माध्यम से ऐसे सर्वेक्षणों के परिणामों को प्रकाशित एवं प्रसारित करती हैं। इसी प्रकार, मतदान की तारीख को, निर्वाचन के वास्तविक परिणाम का मतदाताओं से संग्रह की गई सूचना के आधार पर पूर्वानुमान किया जाता है। ऐसे सर्वेक्षणों के परिणाम 'एक्जिट पोल' कहे जाते हैं और मतदान समाप्त होने के बाद इन्हें प्रकाशित एवं प्रसारित किया जाता है। ऐसे निर्वाचन की दशा में, जहां मतदान एकल दिवस को किया जाता है, मतदान के समाप्त होने के बाद एक्जिट पोल्स के परिणामों को प्रकाशित करने में कोई आपत्ति नहीं हो सकती है। तथापि, कई साधारण निर्वाचनों में, मतदान को मुख्य रूप से विधि एवं व्यवस्था एवं सुरक्षा संबंधी कारणों से भिन्न-भिन्न तारीखों में आयोजित किया जाना होता है। ऐसे मामलों में, पूर्व के चरणों पर ओपिनियन पोल का परिणाम प्रकाशित करने से अगले चरणों में मतदान पैटर्न के प्रभावित होने की संभावना होगी। इसी प्रकार, ओपिनियन पोल्स, जो मतदान से पहले की अवधि के दौरान संचालित किए जाते हैं, से निर्वाचकों के मन-मस्तिष्क के प्रभावित होने की भी संभावना रहती है। आयोग की यह राय रही है ओपिनियन पोल्स एवं एक्जिट पोल्स के परिणामों के प्रकाशन/प्रसार के बारे में कुछ प्रतिबंध या विनियमन होना चाहिए। आयोग ने वर्ष 1998 में कुछ दिशानिर्देश जारी किए थे। इसे न्यायालयों के समक्ष याचिकाओं में चुनौती दी गई थी और बाद में माननीय उच्चतम न्यायालय के प्रेक्षण पर कि आयोग को दिशानिर्देशों को लागू करने की शक्ति नहीं हैं, इसे आयोग द्वारा वापस ले लिया गया था।

हाल के साधारण निर्वाचनों के संदर्भ में, आयोग ने ओपिनियन पोल्स एवं एक्जिट पोल्स के मद्देनजर चर्चा करने के लिए 6 अप्रैल, 2004 को राजनैतिक दलों की बैठक बुलाई थी, बैठक में सभी छह राष्ट्रीय दलों एवं पैंतालीस राज्य दलों में से अठारह दलों के प्रतिनिधियों ने भाग लिया था। सभी प्रतिभागी सदस्यों का एक मत था कि ओपिनियन पोल्स संचालित किए जाने एवं उनके परिणामों को प्रकाशित किए जाने को, निर्वाचन की अपेक्षा करते हुए सांविधिक अधिसूचना जारी करने के दिवस से मतदान पूरे होने तक अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। यह सुझाव दिया गया कि कई चरणों वाले निर्वाचन में, जहां मतदान विभिन्न तारीखों को आयोजित किया जाता है, ओपिनियन पोल्स संचालित करने एवं उनके परिणामों को प्रकाशित करने पर ऐसा प्रतिषेध निर्वाचन के प्रथम चरण की अधिसूचना की तारीख से लेकर अंतिम चरण के मतदान के पूरा होने तक संपूर्ण अवधि के लिए रहेगा। एक्जिट पोल्स के बारे में दलों की राय है कि कई चरणों वाले निर्वाचन में एक्जिट पोल्स के परिणाम को अंतिम चरण में मतदान पूरा होने तक प्रकाशित किए जाने की अनुमति नहीं होनी चाहिए।

राजनैतिक दलों की राय प्राप्त करने के बाद, आयोग ने उसी दिन (6.4.2004) को विधि मंत्रालय को सिफारिश की थी कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 में एक विशिष्ट उपबंध किया जाना चाहिए जिसमें उपर्युक्त पैरा में उल्लिखित अवधि के दौरान एक्जिट पोल्स एवं ओपिनियन पोल्स के परिणाम को प्रकाशित करने एवं इनका प्रसार करने पर प्रतिषेध हो। विधि मंत्रालय ने भारत के महान्यायवादी की राय

प्राप्त की जिन्होंने राय दी कि ओपिनियन पोल्स एवं एक्जिट पोल्स के प्रकाशन को प्रतिषिद्ध करना भारत के संविधान के अनुच्छेद 19 (1) का उल्लंघन होगा। उन्होंने सुझाव दिया कि यह उपबंध करने के लिए कतिपय दिशानिर्देश अभिनिर्धारित किए जा सकते हैं कि मतदान संबंधी सर्वेक्षणों के परिणामों का प्रसार करते समय, संबंधित एजेंसी को सर्वेक्षण करने वाले दल/संगठन के नाम, सर्वेक्षण संचालित करने वाले संगठन की पहचान और प्रयुक्त क्रियाविधि, लिए गए नमूने और त्रुटि के मार्जिन आदि के बारे में जनता को पर्याप्त सूचना प्रदान करनी चाहिए तथा आयोग को अनुच्छेद 324 के अधीन इसकी संपूर्ण शक्तियों का प्रयोग करते हुए ऐसे निदेश जारी करने की छूट होगी जिनमें मीडिया द्वारा दिशानिर्देशों का अनुपालन किए जाने की अपेक्षा होगी।

आयोग ने अपनी राय को दोहराया कि ओपनियन पोल्स एवं एक्जिट पोल्स के परिणामों के प्रकाशन पर कुछ प्रतिबंध होना चाहिए। ऐसा प्रतिबंध स्वतंत्र एवं निष्पक्ष निर्वाचनों के व्यापक हितों में होगा। सूचना की स्वतंत्रता के अधिकार को ओपिनियन एवं एक्जिट पोल्स के परिणामों के प्रसार से जोड़े जाने के तर्क के बारे में यह ध्यान दिया जाना होगा कि विगत के अनुभव से पता चलता है कि कई मामलों में निर्वाचनों का परिणाम, एक्जिट पोल्स के आधार पर पूर्वानुमानित परिणामों से काफी भिन्न रहा है। इस प्रकार प्रसार किए जाने के लिए दावा की गई सूचना कई मामले में गलत सूचना साबित हुई है।

आयोग सिफारिश करता है कि ऐसे मतदान सर्वेक्षण के परिणामों को प्रकाशित करने पर प्रतिबंध निर्वाचन प्रक्रिया के दौरान विनिर्दिष्ट अवधि के लिए होना चाहिए। कई पश्चिमी लोकतंत्रों में, विभिन्न अवधियों के लिए ऐसे प्रतिबंध विद्यमान है।

(एक्जिट पोल्स/ओपिनियन पोल्स पर प्रतिषेध के लिए श्री डी. के. ठाकुर बनाम भारत एवं अन्य के मामले में रिट याचिका (सिविल) सं. 2004 का 207, माननीय उच्चतम न्यायालय के समक्ष लंबित है)

6. प्रिंट मीडिया में बेनामी (सरोगेट) विज्ञापनों का प्रतिषेध

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 127 क (1) के अधीन, कोई व्यक्ति किसी ऐसे निर्वाचन पम्फ्लेट या पोस्टर, जिस पर उसके प्रिंटर एवं प्रकाशक का नाम एवं पता नहीं है, को मुद्रित या प्रकाशित नहीं करेगा या मुद्रित या प्रकाशित नहीं करवाएगा। उक्त धारा की उप-धारा (3) में 'मुद्रण' को दस्तावेज को हाथ द्वारा नकल (कॉपी) करने से भिन्न कई प्रतियां तैयार करने की किसी प्रक्रिया के रूप में परिभाषित किया गया है।

यह देखा गया है कि निर्वाचन अवधि के दौरान प्रिंट मीडिया में विशेषकर समाचारपत्रों में विशेष राजनैतिक दलों एवं अभ्यर्थियों के विरुद्ध एवं पक्ष में बेनामी विज्ञापन छपते हैं। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 की धारा 77 (1) के अनुसार, किसी अभ्यर्थी के संबंध में ऐसे विज्ञापनों में होने वाले व्यय को उस धारा के अधीन रखे जाने के लिए अपेक्षित, अभ्यर्थी के निर्वाचन लेखा में जोड़ा जाना होगा। इसके अतिरिक्त, भारतीय दंड संहिता की धारा 171ज में अन्य बातों के साथ-साथ अभ्यर्थी के प्राधिकार के बिना उस अभ्यर्थी के निर्वाचन के संवर्धन या प्रापण के प्रयोजनार्थ विज्ञापन, परिपत्र, प्रकाशन पर व्यय करने पर प्रतिषेध है। बेनामी विज्ञापनों से विधि के यथोक्त उपबंधों का प्रयोजन समाप्त हो जाता है।

आयोग, निर्वाचनों से संबंधित विज्ञापनों के मामले में लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 127 क की अपेक्षाओं का पालन किए जाने के लिए सभी समाचार पत्रों से अनुरोध करते हुए ऐसे विज्ञापनों को विनियमित करने के लिए निरंतर प्रयास करता रहा है। एक समाचार फर्म ने यह तर्क दिया है कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 की धारा 77 एवं 127क या भारतीय दंड संहिता की धारा 171ज समाचार पत्रों पर लागू नहीं हैं।

आयोग की राय है कि प्रिंट मीडिया में बेनामी विज्ञापनों के मामलों पर कार्रवाई करने के लिए स्पष्ट उपबंध होना चाहिए। इस प्रयोजनार्थ, लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 127 क में इस बारे में कि निर्वाचन अवधि के दौरान प्रिंट मीडिया में किसी राजनैतिक दल या अभ्यर्थी के पक्ष में या विपक्ष में किन्हीं विज्ञापनों/निर्वाचन मामले की दशा में, प्रकाशक का नाम एवं पता मामले/विज्ञापन के साथ दिए जाने चाहिए, एक नई उप-धारा (2क) को शामिल करके इसे समुचित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए। उप-धारा (1) के दायरे में नई प्रस्तावित उप-धारा को सम्मिलित करने के लिए उप-धारा (4) को भी समुचित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए।

7. नकारात्मक/निरपेक्ष मतदान

आयोग में बड़ी संख्या में व्यक्तियों एवं संगठनों से प्रस्ताव हुए हैं कि एक ऐसा उपबंध होना चाहिए जिससे मतदाता, यदि अपने निर्वाचन क्षेत्र में सभी अभ्यर्थियों को उपयुक्त नहीं पाता है, तो वह उन सभी को नकार सके। पारंपरिक मतपत्र एवं मतपेटियों का प्रयोग किए जाने वाले मतदान में, निर्वाचक किसी भी अभ्यर्थी के सामने अपने मत चिह्नित किए बिना मत डाल सकता है। तथापि, इलेक्ट्रॉनिक वोटिंग मशीन के प्रयोग वाले मतदान में, मतदाता के लिए ऐसी सुविधा उपलब्ध नहीं है। यद्यपि, निर्वाचनों का संचालन नियम, 1961 का नियम 49ण में उपबंध किया गया है कि कोई निर्वाचक पहचान किए जाने और निर्वाचकों के रजिस्ट्रर एवं निर्वाचक नामावली की चिह्नित प्रति में आवश्यक प्रविष्टियां किए जाने के बाद, मतदान करने से इंकार कर सकता है, तथापि, मतदान की गोपनीयता यहां संरक्षित नहीं रहती हैं क्योंकि मतदान केंद्र में मतदान कार्मिकों एवं मतदान अभिकर्ताओं को ऐसे मतदाता के निर्णय के बारे में जानकारी हो जाती है।

आयोग सिफारिश करती है कि नकारात्मक/निरपेक्ष मतदान के लिए विशिष्ट रूप से उपबंध करने के लिए विधि में संशोधन किया जाना चाहिए। इस प्रयोजनार्थ, निर्वाचनों का संचालन नियम, 1961 के नियम 22 एवं 49 ख में एक परंतुक जोड़कर इसे समुचित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए कि मतपत्र एवं बैलट यूनिट पर विवरणों में, अभ्यर्थियों के नाम से संबंधित स्तंभ में, अंतिम अभ्यर्थी से संबंधित प्रविष्टि के बाद 'इनमें से कोई नहीं' स्तंभ (कॉलम) होना चाहिए ताकि मतदाता सभी अभ्यर्थियों को अस्वीकार कर सके, यदि वह ऐसा करना चाहता हो। ऐसा प्रस्ताव पूर्व में आयोग द्वारा वर्ष 2001 में (तारीख 10.12.2001 के पत्र के तहत) किया गया था।

ऐसे उपबंध के लिए पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज द्वारा हाल के साधारण निर्वाचन के समय दाखिल याचिका माननीय उच्चतम न्यायालय के समक्ष लंबित है।)

8. निर्वाचक रजिस्ट्रीकरण अधिकारियों के आदेशों के विरुद्ध जिलों में अपीलीय प्राधिकारी की नियुक्ति

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 की धारा 24 के अनुसार, राज्य का मुख्य निर्वाचन अधिकारी, उस अधिनियम की धारा 22 या 23 के अधीन निर्वाचन रजिस्ट्रीकरण अधिकारी के किसी आदेश के संबंध में अपीलीय प्राधिकारी है। चूंकि मुख्य निर्वाचन अधिकारी, जिसका कार्यालय राज्य मुख्यालय में होता है, से संपर्क करना कई मामलों में इच्छुक अपीलकर्ताओं के लिए कठिन एवं असुविधाजनक होगा, इसलिए, **आयोग ने वर्ष 1998 में सिफारिश की थी कि निर्वाचक रजिस्ट्रीकरण अधिकारी के आदेश के विरुद्ध जिले में ही जिला निर्वाचन अधिकारी को अपील किए जाने के लिए उपबंध करने हेतु लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 24 में संशोधित किया जाना चाहिए।**

9. राजनैतिक दलों द्वारा लेखाओं का अनिवार्य रख-रखाव और निर्वाचन आयोग द्वारा विनिर्दिष्ट एजेंसियों द्वारा उनकी लेखापरीक्षा

आयोग मानता है कि राजनैतिक दलों की अपनी आय एवं व्यय का समुचित रख-रखाव करने और आयोग द्वारा विनिर्दिष्ट एजेंसियों द्वारा प्रति वर्ष उनकी लेखा परीक्षा करवाने की जिम्मेदारी है। वर्ष 1998 में यह प्रस्ताव करते समय, आयोग ने उल्लेख किया था कि राजनैतिक दलों द्वारा निधियों के संग्रहण के मामले और ऐसी रीति, जिसमें इन निधियों का उनके द्वारा व्यय किया जाता है, के बारे में पारदर्शिता की आवश्यकता है। यद्यपि विगत वर्ष निर्वाचन एवं अन्य संबंधित विधि (संशोधन) अधिनियम, 2003 के तहत किए गए संशोधन में राजनैतिक दलों द्वारा 20000 रु.(बीस हजार रूपए) से अधिक अंशदानों की रिपोर्ट तैयार करने के बारे में एक उपबंध किया गया है, तथापि, राजनैतिक दलों के वित्तीय प्रबंधन में पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए यह पर्याप्त नहीं है। **अत: राजनैतिक दलों से जन साधारण एवं सभी संबंधितों की सूचना एवं संवीक्षा के लिए अपनी लेखाओं को (कम से कम संक्षिप्त रूप में) वार्षिक रूप से प्रकाशित किया जाना अपेक्षित होना चाहिए, जिस प्रयोजन के लिए ऐसे लेखाओं का रख-रखाव और उनकी वास्तविकता सुनिश्चित करने के लिए उनकी लेखापरीक्षा एक पूर्वपेक्षा है। आयोग उपांतरण के साथ इन प्रस्तावों को दोहराता है कि लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षकों की किसी फर्म द्वारा की जानी चाहिए।**

लेखा परीक्षित लेखाएं जनता की सूचना के लिए उपलब्ध होनी चाहिए।

10. सरकार द्वारा प्रायोजित विज्ञापन

(क) यह देखा गया है कि निर्वाचन पूर्व, केन्द्रीय एवं विभिन्न राज्य सरकारें जनता को सूचना प्रदान करने की आड़ में लगातार विज्ञापन करती हैं। ऐसे विज्ञापनों पर व्यय स्पष्ट रूप से सरकारी खजाने से उपगत होता है। यह सामान्य जानकारी है कि विज्ञापन निर्वाचनों को ध्यान में रखते हुए निर्वाचकों को प्रभावित करने के लिए जारी किए जाते हैं। राजनैतिक दलों और अभ्यर्थियों के मार्गदर्शन के लिए आदर्श आचार संहिता में, एक खंड [मद VII(iv)] है, जिसमें सत्तासीन दल की प्रत्याशाओं के लिए, निर्वाचन अवधि के दौरान सरकारी खजाने की लागत से विज्ञापन जारी करने पर प्रतिषेध लगाया गया है। आदर्श आचार संहिता आयोग द्वारा निर्वाचन की उद्घोषणा किए जाने की तारीख से ही लागू हो जाती है। निर्वाचनों की उद्घोषणा से पूर्व जारी किए गए विज्ञापन, जैसा सामान्यतया पालन किया जाना वाला चलन है, को आदर्श आचार संहिता के अधीन प्रतिषिद्ध नहीं किया जा सकता है।

इस तथ्य के अलावा कि सरकारी धन, ऐसे विज्ञापनों में सत्तासीन दल के दलगत हितों के लिए खर्च किया जाता है, यह चलन स्वतंत्र एवं निष्पक्ष निर्वाचन की भावना के भी प्रतिकूल है क्योंकि सत्तासीन दल को अन्य दलों एवं अभ्यर्थियों की तुलना में असम्यक लाभ हो जाता है। **आयोग का प्रस्ताव है कि जहां सभा का कार्यकाल समाप्त होने पर कोई साधारण निर्वाचन नियत है वहां किसी भी रीति में सरकारों, केन्द्रीय या राज्य, की उपलब्धियां के विज्ञापनों को सभा के कार्यकाल की समाहृत की तारीख से छह माह पूर्व की अवधि के लिए तथा कार्यकाल पूरा होने से पहले विघटन की दशा में सभा के विघटन की तारीख से विज्ञापनों को प्रतिषिद्ध किया जाना चाहिए। यहां गरीबी उपशमन एवं स्वास्थ्य संबंधी योजनाओं के बारे में सूचना के विज्ञापनों/प्रसार को ऐसी पाबंदी के दायरे से बाहर रखा जा सकता है।**

(ग) सरकार की उपलब्धियों को चित्रित करते हुए सार्वजनिक स्थानों पर बैनर एवं होर्डिंग लगाने का चलन भी है। यदि संभव हो, तो इस पर पाबंदी होनी चाहिए। अन्यथा, विशिष्ट उपबंध होना चाहिए कि किसी राजनैतिक दल का नाम, प्रतीक या दल के किसी नेता का फोटो ऐसे होर्डिंग/बैनरों पर नहीं होना चाहिए।

11. दूरदर्शन एवं केबल नेटवर्क पर राजनैतिक विज्ञापन

दूरदर्शन और केबल नेटवर्क पर विज्ञापनों को जारी करने से हाल के निर्वाचनों के दौरान काफी भ्रम पैदा हुआ है। केबल नेटवर्क (विनियमन) नियम, 1994 में राजनैतिक प्रकृति के विज्ञापनों को प्रतिषिद्ध किया गया है। इस मुद्दे को आंध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के समक्ष उठाया गया था जिन्होंने राजनैतिक प्रकृति के विज्ञापनों के प्रतिषेध के संबंध में केबल दूरदर्शन नेटवर्क (विनियमन) नियम, 1994 के नियम 7(3) के प्रचालन को निलंबित कर दिया। मामले को उच्चतम न्यायालय ले जाया गया और शीर्ष न्यायालय ने अपने तारीख 13.4.2004 के आदेश द्वारा उच्च न्यायालय के आदेश को उपांतरित किया और आयोग को निदेश दिया कि वह हाल के साधारण निर्वाचनों के दौरान दूरदर्शन एवं केबल नेटवर्कों पर विज्ञापनों का अनुवीक्षण करे। भावी निर्वाचनों के लिए, मुद्दे का निस्तारण आवश्यक है। **सरकार को समुचित विज्ञापन संहिता एवं अनुवीक्षण तंत्र का उपबंध करने के लिए केबल दूरदर्शन नेटवर्क (विनियमन) नियम, 1994 के सुसंगत उपबंध को संशोधित करने पर विचार करना चाहिए।**

12. आयोग का गठन और आयोग के सभी सदस्यों को संवैधानिक संरक्षण तथा आयोग के लिए स्वतंत्र सचिवालय

भारत का निर्वाचन आयोग भारत के संविधान द्वारा अनुच्छेद 324 के तहत सृजित एक स्वतंत्र संवैधानिक निकाय है। अनुच्छेद 324 का खंड (I) संसद के सभी निर्वाचनों और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल और भारत के राष्ट्रपति एवं उप राष्ट्रपति पदों के निर्वाचन के लिए निर्वाचक नामावली एवं उनके संचयन के लिए तैयारी का अधीक्षण, निदेशन एवं नियंत्रण निर्वाचन आयोग में निहित है।

अनुच्छेद 324 के खंड (2) के अधीन, निर्वाचन आयोग, मुख्य निर्वाचन आयुक्त और ऐसी संख्या में दूसरे निर्वाचन आयुक्त, यदि कोई हैं, जो राष्ट्रपति समय-समय पर नियत करे, से मिलकर बनेगा तथा मुख्य निर्वाचन आयुक्त एवं निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा उस निमित्त बनाए गए किसी नियम के उपबंधों के अध्यधीन, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।

राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 324 के खंड (2) के अधीन तारीख 01.10.1993 के तहत आदेश द्वारा अगले आदेशों तक निर्वाचन आयुक्तों की संख्या दो नियत की है।

यद्यपि संविधान में राष्ट्रपति को बिना किसी सीमा के किसी भी संख्या में निर्वाचन आयुक्तों की संख्या नियत करने की अनुमति दी गई है, तथापि, यह अनुभव किया गया कि निर्वाचन आयोग की सुचारु एवं प्रभावकारी कार्य पद्धति के हित में निर्वाचन आयुक्तों की संख्या असम्यक रूप से अधिक नहीं होनी चाहिए और उनकी संख्या मुख्य निर्वाचन आयुक्त के अतिरिक्त हो, जैसा कि वर्तमान में नियत है, होना चाहिए। तीन सदस्यीय निकाय, निर्वाचन प्रक्रिया के अधीक्षण, निदेशन एवं नियंत्रण के क्रम में उत्पन्न जटिल स्थितियों से निपटने और क्षेत्र में समय-समय पर उत्पन्न घटनाक्रमों, जिनके लिए निराकरण अपेक्षित होता है, पर त्वरित रूप से कार्रवाई करने में काफी प्रभावकारी है। विद्यमान तीन सदस्यीय निकाय से आगे इसका आकार बढ़ाने से आयोग के सुविचारित मत में त्वरित रीति, जिसमें इसे निर्वाचनों को शांतिपूर्ण ढंग से और स्वतंत्र एवं निष्पक्ष रूप से संचालित करने के लिए अनिवार्य रूप से कार्य करना होता है, बाधित होगी।

निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने और इसे बाहरी दबावों से बचाने के लिए संविधान के अनुच्छेद 324 के खंड (5) में अन्य बातों के साथ-साथ यह उपबंध किया गया है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति एवं उसी आधार पर हटाया जा सकता है जिस रीति एवं आधार पर उच्चतम न्यायालय के न्यायालीय को हटाया जाता है। तथापि, अनुच्छेद 324 का खंड (5) ऐसा ही संरक्षण निर्वाचन आयुक्त को प्रदान नहीं करता है और इसमें केवल यह कहा गया है कि उनको मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के सिवाय, पद से नहीं हटाया जा सकता है। यह उपबंध निर्वाचन आयोग की राय में अपर्याप्त है और निर्वाचन आयुक्तों को हटाए जाने के मामले में वैसा ही संरक्षण एवं सुरक्षोपाय, जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उपलब्ध है, प्रदान करने के लिए संशोधन अपेक्षित है।

निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता, जिस पर संविधान निर्माताओं ने संविधान में काफी जोर दिया था, को और अधिक सुदृढ़ किया जा सकेगा, यदि विभिन्न स्तरों पर अधिकारियों एवं स्टाफ से मिलकर बने निर्वाचन आयोग के सचिवालय को भी उनकी नियुक्तियां, पदोन्नति आदि के मामले में कार्यपालिका के हस्तक्षेप से बचाया जाए और ऐसे सभी कार्य लोक सभा एवं राज्य सभा सचिवालय, उच्चतम न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों के रजिस्ट्रीय आदि की तर्ज पर निर्वाचन आयोग में अनन्य रूप से निहित किए जाएं। स्वतंत्र सचिवालय एक स्वतंत्र संवैधानिक प्राधिकारी के रूप में निर्वाचन आयोग की कार्यपद्धति के लिए महत्वपूर्ण है। वास्तव में, निर्वाचन आयोग के स्वतंत्र सचिवालय के उपबंध को पहले ही निर्वाचन सुधारों के बारे में गोस्वामी समिति द्वारा सिद्धांत रूप में स्वीकार कर लिया गया है तथा सरकार ने संविधान (सतरहवां संशोधन) विधेयक, 1990 में उस बारे में एक उपबंध भी किया था। तथापि, उस विधेयक को वर्ष 1993 में वापस ले लिया गया था क्योंकि सरकार ने और अधिक व्यापक विधेयक लाने का प्रस्ताव किया था।

13. निर्वाचन आयोग के व्यय को "प्रभारित" माना जाना

आयोग ने एक प्रस्ताव भेजा है कि आयोग के व्यय को भारत की समेकित निधि पर प्रभारित होना चाहिए। सरकार ने मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों के देय वेतन, भत्ते एवं पेंशन तथा निर्वाचन आयोग के स्टाफ के वेतन, भत्ते एवं पेंशन सहित प्रशासनिक व्यय को भारत की समेकित निधि पर प्रभारित व्यय के रूप में उपबंधित करने के उद्देश्य से 10वीं लोक सभा ''निर्वाचन आयोग (भारत की समेकित निधि पर व्यय का प्रभार) विधेयक 1994'' लाया था। ऐसे उपबंध उच्चतम न्यायालय, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक तथा संघ लोक सेवा आयोग, जो निर्वाचन आयोग की तरह स्वतंत्र संवैधानिक निकाय है, की बाबत पहले से विद्यमान है। **इसकी स्वतंत्र कार्यपद्धति सुरक्षित करने के लिए, आयोग की राय है कि विधेयक, जो वर्ष 1996 में 10वीं लोक सभा के विघटन होने के साथ व्यपगत हो गया था, पर पुनर्विचार किए जाने की जरूरत है।**

14. **निर्वाचनों से पूर्व निर्वाचन अधिकारियों के स्थानंतरण पर पाबंदी**

आयोग ने सिफारिश की थी कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 13गग और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 28क में यह उपबंध करने के लिए संशोधन किया जाना चाहिए कि किसी संसदीय या विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रों के लिए साधारण निर्वाचन/उप निर्वाचन के नियत हो जाते ही, आयोग की पूर्व सहमति के बिना उसमें उल्लिखित किसी अधिकारी का स्थानांतरण नहीं किया जाएगा। प्रशासनिक अत्यावश्यकताओं से भिन्न आधारों पर किए गए ऐसे प्राय: स्थानांतरण सुचारु एवं शांतिपूर्ण निर्वाचनों को संचालित करने के लिए उस समय किए जा रहे इंतजाम बाधित होते हैं। आयोग इन सिफारिशों को दोहराता है। यह सुझाव है कि लोक सभा या विधान सभा के साधारण निर्वाचन की दशा में, यह पाबंदी संबंधित सभा के कार्यकाल की समाप्ति की तारीख से छह माह की अवधि तथा समय से पहले विघटन की दशा में सभा के विघटन की तारीख से लागू होगी।

15. **निर्वाचनों के संचालन के संबंध में नियुक्त सभी अधिकारियों को धारा 123 के खंड (7) में सम्मिलित किया जाना।**

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 123 के खंड (7) के अनुसार, किसी अभ्यर्थी के निर्वाचन की प्रत्याशाओं को आगे बढ़ाने के लिए, उस खंड में उल्लिखित विशेष श्रेणियों के कार्मिकों को प्राप्त करना या प्रापण करना एक भ्रष्ट आचरण है। खंड में उल्लिखित कार्मिकों की श्रेणियां निम्नलिखित हैं:-

क) राजपत्रित अधिकारी
ख) वैतनिक न्यायाधीश एवं मजिस्ट्रेट
ग) संघ के सशस्त्र बलों के सदस्य
घ) पुलिस बलों के सदस्य
ङ) उत्पाद शुल्क अधिकारी
च) ग्राम राजस्व अधिकारियों से भिन्न राजस्व अधिकारी जो लम्बरदार, मालगुजार, पटेल, देशमुख के रूप में या किसी अन्य नाम से जाने जाते हैं, जिसकी ड्यूटी भू-राजस्व संग्रह करना है और जिनको उनके द्वारा संग्रह किए गए भू-राजस्व की राशि के अंश या कमीशन से पारिश्रमिक दिया जाता है, किंतु जो कोई पुलिस कार्य निर्वहन नहीं करते हैं, तथा
छ) सरकार की सेवा में व्यक्तियों का ऐसा अन्य वर्ग जो नियत किया जाए।

वर्ष 1999 में लोक सभा के साधारण निर्वाचन में एक मामला हुआ था, जहां एक अभ्यर्थी ने संबंधित पीठासीन अधिकारी की अनुमति से ऐसे मतदान केंद्र में अपना मत डाला जिसमें उसका नाम रजिस्ट्रीकृत नहीं था। इस मुद्दे को मद्रास उच्च न्यायालय के समक्ष निर्वाचन याचिका में उठाया गया तथा उच्च न्यायालय ने अपने फैसले में प्रेक्षण किया कि यद्यपि अभ्यर्थी भ्रष्ट आचरण का दोषी है, तथापि, निर्वाचन को इस तकनीकी कारण से अपास्त नहीं किया जा सकता है कि उस मतदान केंद्र में पीठासीन अधिकारी धारा 123 के खंड (7) के अधीन उल्लिखित अधिकारियों की श्रेणी का नहीं था। उच्च न्यायालय ने यह आशा भी व्यक्त की थी कि विधि में विसंगति को दूर किया जाएगा।

आयोग ने तब सिफारिश की थी कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 123 के खंड (7) को, उक्त खंड में उल्लिखित श्रेणी के अधिकारियों में निर्वाचनों के संचालन के संबंध में नियुक्त सभी कार्मिकों को शामिल करके संशोधित किया जाना चाहए।

भाग-।।

लंबित प्रस्ताव

1. दल-बदल विरोधी विधि

(विधि मंत्री को संबोधित मुख्य निर्वाचन आयुक्त के तारीख 15 जुलाई, 1998 के पत्र में प्रस्ताव किया गया और प्रधानमंयत्री को संबोधित तारीख 22 सितम्बर, 1999 के पत्र में दोहराया गया)

संसद या विधानमंडल के वर्तमान सदस्य के निर्वाचन उपरांत अनर्हता के प्रश्न के बारे में निर्णय, भारत के संविधान की दसवीं अनुसूची के उपबंधों के अधीन अनर्हता के प्रश्न के सिवाय, यथास्थिति, राष्ट्रपति या संबंधित राज्य के राज्यपाल द्वारा निर्वाचन आयोग की राय पर लिया जाता है। बाद वाले प्रश्न को संबंधित सभा के अध्यक्ष/सभापति को भेजा जाता है और उनके द्वारा निर्णय लिया जाता है (संविधान का अनुच्छेद 103 एवं 192)। सभी राजनैतिक दलों को माननीय अध्यक्षों के कुछ निर्णयों की जानकारी है जिनके परिणामस्वरूप विवाद हुए हैं और आगे न्यायालयों में मुकदमेबाजी हुई है। लोक सभा के पूर्व अध्यक्ष द्वारा भी कतिपय क्षेत्रों में कुछ सुझाव दिए गए हैं कि दल-बदलने के आधार पर सदस्यों की निरर्हता के प्रश्नों पर निर्णय भी, राष्ट्रपति एवं राज्यपालों द्वारा निर्वाचन आयोग, जो अब तीन सदस्यीय संवैधानिक निकाय है, की राय पर किया जाना चाहिए।

आयोग को उपर्युक्त सुझाव में सार दिखाई देता है कि दसवीं अनुसूची के अधीन निरर्हताओं के विधिक मुद्दों को भी संविधान के अनुच्छेद 103 एवं 192 के अधीन सांसदों, विधान सभा सदस्यों, विधान परिषद सदस्यों की सभी अन्य निर्वाचन उपरांत निरर्हताओं के मामले की तरह राष्ट्रपति और संबंधित राज्यों के राज्यपालों पर छोड़ दिया जाना चाहिए। उक्त अनुच्छेद 103 एवं 192 के अधीन निरर्हताओं के अन्य मामलों की तरह, दसवीं अनुसूची के अधीन निरर्हताओं के मामले में भी, राष्ट्रपति या राज्यपाल निर्वाचन आयोग द्वारा दी गई राय पर कार्य कर सकेंगे। तीन सदस्यीय आयोग संबंधित पक्षकारों को पूरा अवसर देने के बाद निर्वाचन उपरांत निरर्हता के मामलों में राष्ट्रपति/राज्यपालों को अपनी राय देता है।

यदि दल-बदल विरोधी मामलों के संबंध में निर्णय राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा आयोग की राय पर दिए जाते हैं तो इसे आम जनता से अधिक सम्मान एवं स्वीकार्यता प्राप्त होगी।

आयोग इसे स्पष्ट करना चाहेगा कि वह अपना क्षेत्राधिकार बढ़ाने के लिए उपर्युक्त प्रस्ताव अपने आप नहीं कर रहा है अपितु, केवल वह स्पष्ट कर रहा है कि यह ऐसे मामलों में राष्ट्रपति/राज्यपालों को राय प्रदान करने की अपनी जिम्मेदारी से पीछे नहीं हटेगा, यदि ऐसी डयूटी उसे सौंपी जाती है।

2. निर्वाचन आयोग और राज्य निर्वाचन आयोगों द्वारा संचालित निर्वाचनों में संयुक्त निर्वाचक नामावलियों का प्रयोग

(प्रधानमंत्री को संबोधित मुख्य निर्वाचन आयोग के तारीख 22 नवंबर, 1999 के पत्र में किया गया प्रस्ताव)

लोक सभा एवं राज्य विधान सभाओं के निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावली की तैयारी एवं पुनरीक्षण का अधीक्षण, निदेशन एवं नियंत्रण कार्य संविधान के अनुच्छेद 324 (1) द्वारा निर्वाचन आयोग को सौंपा गया है। इसी प्रकार, स्थानीय निकायों के निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावलियों की तैयारी एवं पुनरीक्षण का अधीक्षण, निदेशन एवं नियंत्रण का कार्य संविधान (73वां एवं 74वां संशोधन) अधिनियम, 1992 द्वारा यथा अंत:स्थापित, संविधान के अनुच्छेद 243 (त) 243 (ज़ क) द्वारा राज्य निर्वाचन आयुक्तों को सौंपा गया है।

संसदीय एवं विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रों के लिए निर्वाचक नामावलियों की तैयारी एवं पुनरीक्षण संसद द्वारा बनाए गए लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 के उपबंधों द्वारा शासित होते हैं, जबकि स्थानीय निकायों के निर्वाचनों के लिए नामावलियों की तैयारी एवं पुनरीक्षण संबंधित राज्य की राज्य विधियों द्वारा विनियमित होते हैं। अधिकतर राज्यों ने उपबंध किया है कि संसदीय एवं विधान सभा निर्वाचनों के लिए निर्वाचन आयोग द्वारा तैयार की गई निर्वाचक नामावलियां स्थानीय निकायों के निर्वाचनों के लिए नामावलियों की तैयारी एवं पुनरीक्षण के लिए आधार होंगी। जबकि, कुछ राज्यों में, आगे यह और उपबंध किया गया है कि संसदीय एवं विधान सभा नामावलियों को पूर्ण रूप से स्थानीय निकायों के निर्वाचनों के लिए अंगीकार किया जाएगा, दूसरे राज्यों में, संसदीय एवं विधान सभा नामावलियों को स्थानीय निकाय के निर्वाचनों के लिए केवल प्ररूप नामावलियों के रूप में अंगीकार किया जाता है और वे प्रविष्टि सम्मिलित किए जाने एवं हटाए जाने के लिए आगे और उपांतरणों के अध्यधीन हैं। कुछ मामलों में, संसदीय/विधान सभा नामावलियों एवं स्थानीय निकाय की नामावलियों के लिए अर्हक तारीखें भी भिन्न होती हैं। इससे निर्वाचकों के बीच न केवल भ्रम पैदा होता है क्योंकि उनके नाम एक नामावली में मौजूद हो सकता है किंतु दूसरे में मौजूद नहीं हो सकता है या इसके विलोमत: स्थिति हो सकती है, बल्कि प्रयास एवं व्यय की दोहरावृत्ति भी होती है।

लगभग सभी मामलों में, क्षेत्र स्तर पर एक ही मशीनरी को दोनों प्रकार के निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावलियाँ तैयार करने एवं पुनरीक्षित करने का कार्य सौंपा जाता है। संसदीय एवं विधान सभा निर्वाचन क्षेत्रों के लिए निर्वाचक नामावलियां सम्यक ध्यान एवं सावधानी से निर्वाचन आयोग के सख्त अधीक्षण, निदेशन एवं नियंत्रण के अधीन तैयार की जाती हैं और पुनरीक्षित की जाती हैं जिसमें काफी व्यय होता है। इसमें राष्ट्र की काफी बचत होगी, यदि सभी निर्वाचकों के लिए संयुक्त नामालिवयां हों और संसदीय एवं विधान सभा की नामावलियों का प्रयोग स्थानीय निकायों के निर्वाचनों के लिए भी किया जाए, जिन्हें स्थानीय निकायों के वार्डों या मतदान क्षेत्रों के अनुसार 'कट एंड पेस्ट' की रीति द्वारा अंगीकार एवं व्यवस्थित किया जाना चाहिए।

इससे क्षेत्र में निर्वाचन मशीनरी के लिए कोई समस्या पैदा नहीं होगी क्योंकि यह निचले स्तर पर एक ही होती है। इसके लिए संबंधित राज्यों की स्थानीय विधियों में कुछ छोटे-मोटे संशोधनों की जरूरत हो सकती है किंतु इससे निर्वाचनों पर सरकार के व्यय में मितव्ययिता का बहुत बड़ा हित पूरा होगा। यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि ऐसे व्यय को कम करने के लिए, मतदान सामग्री की कई संयुक्त मदों यथा, मतपेटियां, संसद, राज्य विधानमंडलों एवं स्थानीय निकायों के सभी निर्वाचनों के लिए पहले से ही प्रयोग की जा रही हैं।

3. भ्रष्ट आचरण के दोषी पाए गए किसी व्यक्ति की निरर्हता के लिए प्रक्रिया का सरलीकरण

(विधि मंत्री को संबोधित मुख्य निर्वाचन आयुक्त के तारीख 15 जुलाई, 1998 के पत्र में प्रस्ताव किया गया और प्रधानमंयत्री को संबोधित तारीख 22 नवम्बर, 1999 के पत्र में दोहराया गया)

भ्रष्ट आचरण के दोषी पाए गए किसी व्यक्ति की निरर्हता के लिए वर्तमान प्रक्रिया यह है कि उच्चतम न्यायालय द्वारा किसी निर्वाचन याचिका में अपना फैसला दिए जाने के बाद, जिसमें व्यक्ति को भ्रष्ट आचरण का दोषी पाया जाता है, ऐसे प्रत्येक व्यक्ति का मामला यथास्थिति, संबंधित विधानमंडल के सचिव या लोकसभा या राज्य सभा के महासचिव के माध्यम से धारा 8 क (1) के अधीन भारत के राष्ट्रपति को जाता है। उसके बाद, राष्ट्रपति से यह धारा 8क (3) के अधीन निर्वाचन आयोग को जाता है, जहां प्रभावित पक्षकार को न्यायिक सुनवाई का अवसर दिया जाता है तथा निरर्हता की अवधि आयोग द्वारा तय की जाती है तथा इस संबंध में उसकी राय से राष्ट्रपति को संसूचित किया जाता है जो उसके बाद ऐसी राय के अनुसार निरर्हता की अवधि के बारे में निर्णय लेते हैं।

अधिनियम के अधीन भ्रष्ट आचरण माने जाने वाले तत्व कई हैं और देश में राजनैतिक वास्तविकता को ध्यान में रखते हुए भ्रष्ट आचरण के दोषी पाए गए सभी व्यक्तियों के लिए छह वर्ष की एकरूप स्वाभाविक निरर्हता, जिसका समर्थन कतिपय क्षेत्रों में किया जा रहा है, को रखना सही नहीं होगा। इसलिए, विद्यमान प्रणाली, जिसके द्वारा भ्रष्ट आचरण के दोषी पाए गए अभ्यर्थी को दी जाने वाली सजा की मात्रा में लचीलापन है, को किए गए भ्रष्ट आचरण की प्रकृति और गंभीरता को ध्यान में रखते हुए जारी रखना चाहिए। चूंकि निर्वाचनों से संबंधित विधियों के अधीन भ्रष्ट आचरण में ऐसे कृत्यों, जो अत्यधिक आपत्तिजनक होते हैं, से लेकर छोटी-मोटी तकनीकी उल्लंघनों के कृत्य शामिल होते हैं। उदाहरण के लिए कुछ मतदाताओं को सुविधा प्रदान करने के लिए साइकिल रिक्शा या तिपहिया वाहन या अपनी स्वयं की कार का उपयोग करने वाला अभ्यर्थी तकनीकी रूप से उसी भ्रष्ट आचरण का शिकार होता है जो मतदान केंद्र तक बड़ी संख्या में लोगों को ले जाने और वहां से वापस लाने के लिए बड़ी संख्या में कारों, ट्रकों और ट्रॉलियों को किराए पर देने वाला अभ्यर्थी करता है। इन दोनों अभ्यर्थियों को सजा की मात्रा के मामले में एक समान नहीं रखा जा सकता है और न ही रखा जाना चाहिए। निर्वाचन आयोग, जो एक बहु-सदस्यीय निकाय है, राजनीति के गहन संपर्क में है और देश में विद्यमान राजनैतिक वास्तविकता से अवगत है। अत: निर्वाचन आयोग भ्रष्ट आचरण की गंभीरता और इसके लिए की जाने वाली निरर्हता की अवधि के बारे में निर्णय लेने के लिए सर्वोत्तम स्थिति में है। यह पुन: उल्लेखनीय है कि निर्वाचन आयोग भ्रष्ट आचरण के सिद्धदोष व्यक्ति को न्यायिक सुनवाई का अवसर देने के बाद उन निष्कर्षों पर पहुंचता है।

यह सुनिश्चित किया जाना अपेक्षित है कि निरर्हता के ऐसे प्रश्नों पर निर्णय त्वरित रूप से लिया जाए क्योंकि ऐसे मामलों में निरर्हता की अवधि उच्च न्यायालय/उच्चतम न्यायालय के आदेश की तारीख से 6 वर्ष से अधिक नहीं हो सकती है। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 8क के विद्यमान उपबंधों के अधीन अधिनियम की धारा 99 के अधीन आदेश द्वारा भ्रष्ट आचरण के दोषी पाए गए

व्यक्ति के मामले को केन्द्रीय सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। भारत सरकार ने तारीख 25.5.1976 की अपनी अधिसूचना द्वारा लोक सभा या राज्य सभा के संबंध में यथास्थिति, लोक सभा या राज्य सभा के महासचिव और संबंधित राज्य विधानमंडल के निर्वाचन के संबंध में यथास्थिति, राज्य विधान सभा या विधानपरिषद के सचिव को भारत के राष्ट्रपति को निरर्हता के मामलों को प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकारी के रूप में विनिर्दिष्ट किया है। यहां यह बार-बार कहने की जरूरत नहीं है कि बहुत ही स्पष्ट कारणों से संबंधित सभाओं के सचिवों से मामले को भेजे जाने में अत्यधिक विलंब होता है। एक मामले में सभा के सचिव द्वारा लगभग 5 वर्ष बाद ऐसे मामले को भेजा गया था और दूसरे मामले में दो वर्ष से अधिक समय के बाद। प्रक्रिया को अत्यधिक सरल किया जा सकता था और अपेक्षित उद्देश्य सुनश्चित किया जा सकता था, यदि भारत निर्वाचन आयोग सचिव को धारा 8 क की उप धारा (1) के अधीन निरर्हता के मामलों को उस धारा के अधीन राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकारी के रूप में विनिर्दिष्ट किया जाए। यह उस धारा के अधीन जारी विधि एवं न्याय मंत्रालय की तारीख 25.05.1976 की अधिसूचना में केवल एक संशोधन जारी करके किया जा सकता है।

4. निर्वाचन लड़ रहे सभी अभ्यर्थियों के लिए प्रस्तावकों की एक ही संख्या - लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 33 का संशोधन

(प्रधानमंत्री को सम्बोधित मुख्य निर्वाचक आयुक्त के तारीख 22 नवम्बर, 1999 के पत्र में किया गया प्रस्ताव)

वर्ष 1996 में यथा संशोधित, लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 33 (1) के उपबंधों के अनुसार, किसी मान्यताप्राप्त राजनैतिक दल द्वारा खड़ा किए गए अभ्यर्थी के नामनिर्देशन पर एक निर्वाचक द्वारा प्रस्तावक के रूप में हस्ताक्षर किया जाना चाहिए और निर्दलीय अभ्यर्थी या रजिस्ट्रीकृत गैर मान्यताप्राप्त राजनैतिक दल द्वारा खड़ा किए गए अभ्यर्थी की दशा में, इसे दस निर्वाचकों द्वारा प्रस्तावकों के रूप में हस्ताक्षरित किया जाना चाहिए।

इस संशोधित उपबंध से मान्यताप्राप्त दलों एवं उनके अभ्यर्थियों को मदद पहुंचाने के बजाय उनको बहुत असुविधा हुई है। सर्वप्रथम, इससे राजनैतिक दलों को अपने अभ्यर्थियों का चयन करने के लिए उपलब्ध समय में कम-से-कम तीन मूल्यवान दिवसों की कमी आ गई है। पूर्व में, चयन की यह प्रक्रिया अभ्यर्थिताओं को वापस लिए जाने की अंतिम तारीख तक चल सकती थी। किंतु अब, संशोधित विधि के अधीन उन्हें इस प्रक्रिया को नामनिर्देशन करने की अंतिम तारीख से समय रहते पूरा करना होगा क्योंकि उनके प्रायोजित अभ्यर्थियों के संबंध में प्ररूप क एवं ख में दल प्राधिकार, नामनिर्देशन करने की अंतिम तारीख को अधिकतम अपराह्न 3.00 बजे तक संबंधित रिटर्निंग ऑफिसर के पास पहुंचना होगा। इसके अतिरिक्त, वर्ष 1998 एवं 1999 में आयोजित साधारण निर्वाचनों के अनुभव से पता चला है कि संशोधित उपबंधों के बारे में गलतफहमी के दृष्टांत हुए थे जिससे कई अभ्यर्थियों का नामनिर्देशन अस्वीकृत हो गए थे। ऐसे मामले मुख्य रूप से मान्यताप्राप्त राज्य दलों के ऐसे राज्यों में लड़ रहे अभ्यर्थियों से संबंधित थे, जहां ऐसे दल मान्यताप्राप्त नहीं थे। ऐसे भी दृष्टांत थे जहां मान्यताप्राप्त राष्ट्रीय दलों द्वारा खड़ा किए गए प्रतिस्थापित अभ्यर्थियों की अभ्यर्थिताएं अस्वीकृत कर दी गईं क्योंकि उनके नामनिर्देशनों पर 10 प्रस्तावकों के हस्ताक्षर नहीं थे, ताकि वे अभ्यर्थिताएं वापस लिए जाने की अंतिम तारीख तक निर्वाचन की प्रक्रिया में बने रह पाएं जिससे दल निर्वाचन लड़ने से मुख्य अभ्यर्थियों के नाम वापस लेने या वापस लेने की इच्छा करने की स्थिति में प्रतिस्थापित अभ्यर्थियों के रूप में अंगीकार कर पाए।

एक मामले में हिमाचल प्रदेश विधान सभा में अभ्यर्थी के निर्वाचन को उच्च न्यायालय एवं उच्चतम न्यायालय द्वारा हाल में अपास्त कर दिया गया है जिसमें विजेता अभ्यर्थी का कोई दोष नहीं था क्योंकि रिटर्निंग ऑफिसर संशोधित विधि के उपबंधों को समुचित रूप से लागू करने में विफल रहा और उन्होंने गलती से कतिपय दूसरे अभ्यर्थियों के नामनिर्देशनों को अस्वीकार कर दिया।

दलों की खोई सुविधा बहाल करने और नामनिर्देशन को अस्वीकार किए जाने की उपर्युक्त घटनाओं की पुनरावृत्ति रोकने के लिए, यह प्रस्ताव है कि उक्त धारा 33(1) के उपबंधों को सभी अभ्यर्थियों के लिए एक समान बनाया जाए और प्रस्तावकों की संख्या सभी मामलों में दस (10) नियत

की जाए। इससे मान्यताप्राप्त दलों को कोई असुविधा नहीं होगी और इसके विपरीत यह उनके लिए काफी लाभदायक होगा, जैसा कि ऊपर से देखा जा सकता है।

5. **निर्वाचनों के संबंध में मिथ्या घोषणा को एक अपराध बनाया जाना**

(विधि मंत्री को संबोधित मुख्य निर्वाचन आयुक्त के तारीख 15 जुलाई, 1998 के पत्र में किया गया प्रस्ताव)

निर्वाचन आयोग, मुख्य निर्वाचन अधिकारी, जिला निर्वाचन अधिकारी, पीठासीन अधिकारी या लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 के अधीन नियुक्त किसी प्राधिकारी के समक्ष किसी निर्वाचन मामले के संबंध में कोई मिथ्या कथन या घोषणा करने को लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 की धारा 31, जो निर्वाचन नामावली की तैयारी/पुनरीक्षण या निर्वाचक नामावली में किसी नाम को सम्मिलित करने/उससे नाम हटाने के संबंध में किसी मिथ्या घोषणा या कथन को निर्वाचन अपराध बनाती है, की तर्ज पर उक्त अधिनियम के अधीन निर्वाचन अपराध बनाया जाना चाहिए।

6. **नियम बनाने का प्राधिकार निर्वाचन आयोग में निहित किया जाना**

(विधि मंत्री को सम्बोधित मुख्य निर्वाचन आयोग के तारीख 15 जुलाई, 1998 के पत्र में किया गया प्रस्ताव)

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 के अधीन नियम बनाने का प्राधिकार केन्द्रीय सरकार के बजाय निर्वाचन आयोग को दिया जाना चाहिए, तथापि, कोई नियम बनाते समय निर्वाचन आयोग द्वारा केन्द्रीय सरकार से परामर्श किया जाना चाहिए।

7. **राजनैतिक दलों का रजिस्ट्रीकरण और उनका रजिस्ट्रीकरण समाप्त किया जाना -विद्यमान उपबंधों का सुदृढ़ीकरण**

(विधि मंत्री को सम्बोधित मुख्य निर्वाचन आयोग के तारीख 15 जुलाई, 1998 के पत्र में किया गया प्रस्ताव)

राजनैतिक दलों को लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 29क के उपबंधों के अधीन आयोग के पास रजिस्ट्रीकृत किया जाता है। वर्तमान धारा में कतिपय कमियां हैं, जिसके द्वारा व्यक्तियों का कोई छोटा समूह भी, यदि वे ऐसा चाहते हैं, तो धारा 29क (5) के अधीन सामान्य घोषणा करके राजनैतिक दल के रूप में रजिस्ट्रीकृत हो सकता है। इसके परिणामस्वरूप गैर-संजीदा दलों की संख्या में अत्यधिक वृद्धि हुई है जिससे निर्वाचनों के प्रबंधन में प्रणाली पर काफी दबाव पैदा हुआ है। उदाहरण के रूप में, 650 से अधिक दल वर्तमान में निर्वाचन आयोग के पास रजिस्ट्रीकृत हैं जिनमें से केवल लगभग 150 ने ही वर्ष 1998 के साधारण निर्वाचनों को लड़ा था। यही रूझान 1996 एवं 1991 के साधारण निर्वाचनों में था। चूंकि जन साधारण इस बात से अवगत नहीं होते हैं कि निर्वाचन आयोग के पास किसी राजनैतिक दल को रजिस्ट्रीकृत करवाना कितना आसान है, शायद गैर-संजीदा दलों के लिए रजिस्ट्रीकृत करवाने के लिए अभिप्रेरणा, अपने परिक्षेत्रों में विशेषकर, ग्रामीण एवं मोफूसिल क्षेत्रों में अपनी हैसियत एवं प्रभाव का एक प्रकार का विरुपित छाप छोड़ना है। आयोग मानता है कि निर्वाचन एक गंभीर प्रक्रिया है और व्यक्तियों के छोटे समूहों, जिनका निर्वाचन लड़ने में कोई गंभीर रुचि या इच्छा नहीं है, के इस रूझान को सक्रिय राजनैतिक दलों के रूप में आयोग से असानी से शासकीय मुहर प्राप्त करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

धारा 29क के अधीन किसी राजनैतिक दल को रजिस्ट्रीकरण करने से इंकार करने के लिए पर्याप्त शर्तों के नहीं होने के अतिरिक्त, इस धारा में गंभीर कमी भी है कि एक बार रजिस्ट्रीकृत होने के बाद राजनैतिक दल सदा के लिए रजिस्ट्रीकृत रह जाता है ,चाहे वह अपने दशकों के अस्तित्व में कोई निर्वाचन न भी लड़े। ऐसा इसलिए है क्योंकि दल का रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने के लिए कोई विशिष्ट उपबंध नहीं है। इसी प्रकार, कतिपय राजनैतिक दल, जिन्होंने अपने प्रयोजन को पूरा कर लिया है और वर्तमान में निष्क्रिय हो गए है, जो कि किसी भी लोकतंत्र की कार्य पद्धति में सामान्य बात है, भी आयोग की नामावलियों में सक्रिय राजनैतिक दलों के रूप में बने रहते हैं। यह आसानी से देखा जा सकता है कि यह स्थिति सुखद नहीं है। इसलिए, आयोग का सुझाव है कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की विद्यमान धारा 29क के अधीन एक अन्य खंड शामिल किया जाए जिसमें निर्वाचन आयोग को प्राधिकार दिया जाए कि वह राजनैतिक दलों के रजिस्ट्रीकरण एवं रजिस्ट्रीकरण समाप्त करने के कार्य को विनियमित करने हेतु आवश्यक आदेश जारी कर सके।