एक मामला जो 'दल-बदल विरोधी कानून' की कार्य प्रणाली की पड़ताल करता है।

द हिन्दू

पेपर-II
(भारतीय राजव्यवस्था)

भारत के सर्वोच्च न्यायालय की पांच-न्यायाधीशों की खंडपीठ वर्तमान में "महाराष्ट्र राजनीतिक विवाद मामलों" के रूप में जाने जाने वाले मामलों के एक समूह की सुनवाई कर रही है। ये मामले पिछले साल जून की घटनाओं से सामने आए, जब सत्तारूढ़ महा विकास अघाड़ी (एमवीए) गठबंधन (शिवसेना, राष्ट्रवादी कांग्रेस पार्टी और कांग्रेस पार्टी) ने शिवसेना पार्टी के आंतरिक बिखराव के बाद सत्ता खो दिया। एकनाथ शिंदे के नेतृत्व वाले एक धड़े ने तब भारतीय जनता पार्टी (भाजपा) के साथ हाथ मिलाकर नया सत्ताधारी गठबंधन बनाया। तब से विभिन्न दलों के बीच विवाद जारी रहे है, सबसे हालिया विवाद भारत के चुनाव आयोग (ईसीआई) के आदेश के साथ है कि एकनाथ शिंदे का गुट पार्टी के नाम और प्रतीक का हकदार है।

जबकि इस बारे में सवाल उठाए गए हैं कि क्या स्थिति अब पूरी साफ हो चुकी है, और क्या न्यायालय "घड़ी को पीछे की ओर मोड़ सकता है" यदि वह चाहता है, तो इस मामले के फैसले का परिणाम न केवल महाराष्ट्र में राज्य की राजनीति के लिए होगा, बल्कि इससे कहीं आगे भी होगा। ऐसा इसलिए है क्योंकि यह मामला भारत के "दल-बदल विरोधी कानून" के कामकाज के बारे में कुछ मूलभूत मुद्दों को उठाता है।

दसवीं अनुसूची, अतीत और वर्तमान

1985 में दसवीं अनुसूची के माध्यम से संविधान में दल-बदल विरोधी कानून पेश किया गया था। इसका उद्देश्य धन, मंत्रिस्तरीय बर्थ, धमकियों या तीनों के संयोजन से बार-बार होने वाले फ्लोर-क्रॉसिंग की जाँच करना था जिसमें देखा गया कि विधायक नियमित रूप से पार्टी बदल रहे थे। दसवीं अनुसूची ने यह निर्धारित करके इस पर रोक लगाने की माँग की कि यदि कोई विधायक पार्टी व्हिप के खिलाफ मतदान करता है, तो उसे सदन से अयोग्य घोषित कर दिया जाएगा। जहाँ एक ओर इसने पार्टी नेतृत्व को विधायी बैकबेंच के खिलाफ सशक्त बनाया, और पार्टी के अंदर असंतोष की संभावना को कमजोर किया, वहीं दसवीं अनुसूची ने इसे गैर-सैद्धांतिक फ्लोर-क्रॉसिंग की जाँच के हितों में एक स्वीकार्य समझौते के रूप में देखा।

लगभग 40 साल से आज तक तेजी से आगे बढ़ते हुए, हम पाते हैं कि दसवीं अनुसूची का कामकाज सबसे अच्छा रहा है। पिछले कुछ वर्षों में, सत्ताधारी दल या गठबंधन के अपने सदस्यों के एक समूह के विरोध में आने के बाद मध्यावधि में सरकारों को "गिराए जाने" के असंख्य उदाहरण सामने आए हैं। यह सत्ता की राजनीति है और पार्टी के भीतर असहमति की कोई उच्च विचार वाली अभिव्यक्ति "रिसोर्ट-राजनीति" के अच्छी तरह से प्रलेखित वृद्धि से स्पष्ट नहीं है, जहाँ पार्टी के नेता अपने "झुंड" को महंगे हॉलिडे रिसॉर्ट्स के भीतर कम या ज्यादा समय के लिए रखते हैं, ताकि दूसरी तरफ उन तक पहुँचने से इसे रोका जा सके।

दरअसल, राजनेताओं ने दल-बदल विरोधी कानून को खत्म करने के लिए तरह-तरह के हथकंडे अपनाए हैं। हाल के उदाहरणों में एक नए चुनाव को मजबूर करने के लिए बड़े पैमाने पर इस्तीफे (दलबदल के बजाय) शामिल हैं, राज्य के राज्यपालों (जो केन्द्र सरकार के नामांकित हैं) द्वारा समारोहों में शपथ ग्रहण और फ्लोर टेस्ट के समय के संबंध में पक्षपातपूर्ण कार्रवाई और समान रूप से वक्ताओं द्वारा पक्षपातपूर्ण कार्रवाई (अयोग्यता याचिकाओं पर निर्णय लेने से इनकार करना या ऐसा करने के लिए अनुचित जल्दबाजी में कार्य करना)। इसका नतीजा यह है कि, वास्तव में, दसवीं अनुसूची को शून्य कर दिया गया है, जिन सरकारों के पास स्पष्ट बहुमत नहीं है, वे इस तरह से "गिराए जाने" के किसी भी बिंदु पर असुरक्षित हैं।

न्यायालय के पास यह एक चुनौतीपूर्ण कार्य है।

यहीं पर सुप्रीम कोर्ट की भूमिका महत्वपूर्ण हो जाती है। सरकार के गठन और सरकार गिराने के विवाद हमेशा उच्चतम न्यायालय के समक्ष समाप्त होते हैं। यह तुरंत स्वीकार किया जाना चाहिए कि ऐसे मामले न्यायालय को एक अस्वीकार्य स्थिति में डाल देते हैं, न्यायालय को कई संवैधानिक पदाधिकारियों, राज्यपालों, अध्यक्षों, विधायक दल के नेताओं, निर्वाचित प्रतिनिधियों, जिनमें से कई (यदि सभी नहीं) के कार्यों पर निर्णय देना होता है। लेकिन न्यायालय के पास बेईमानी का अनुमान लगाने की स्वतंत्रता नहीं है, इसे राजनीतिक नेताओं से एक संस्थागत बांह की लंबाई बनाए रखनी चाहिए और कानून के अनुसार निर्णय लेना चाहिए। यहां तक कि दल-बदल विरोधी मामलों में राजनीतिक नेताओं ने वैधता को कम करने की पूरी कोशिश की है। यह एक चुनौतीपूर्ण कार्य है।

लेकिन यह एक चुनौती है कि न्यायालय ने इन मामलों को उचित सम्मान के साथ हमेशा नहीं उठाया है। यह उन स्थितियों में से एक है जहाँ हलवा खाने का प्रमाण इस तथ्य के बावजूद है कि इनमें से प्रत्येक मामले में न्यायालय के हस्तक्षेप की मांग की गई है और इस तथ्य के बावजूद कि

दल-बदल कानून क्यों लाना पड़ा?

दरअसल 1957 से 1967 के बीच 542 बार सांसदों और विधायकों ने पार्टी बदली और 1967 के आम चुनाव से पहले 430 बार सांसदों-विधायकों ने पार्टी बदल डाली। वहीं 1967 के बाद तो एक रिकॉर्ड भी बना, जिसमें दल बदलुओं के कारण 16 महीने के भीतर ही 16 राज्यों की सरकारें गिर गई। 1967 में ही हरियाणा के विधायक गयालाल ने 15 दिन में ही तीन बार पार्टी बदल दी और यहीं से 'आया राम, गया राम' की कहावत शुरू हुई, जो आज भी प्रचलित है।

दल-बदल कानून

1985 में राजीव गांधी की सरकार ने 52 वें संविधान संशोधन अधि नियम, द्वारा सांसदों तथा विधायकों द्वारा एक राजनीतिक दल से दूसरे दल में दल-परिवर्तन के आधार पर निरर्हता (Disqualification) के बारे में प्रावधान किया गया है। इसके लिए संविधान के चार अनुच्छेदों (अनुच्छेद 101, 102 और अनुच्छेद 190, 191) में परिवर्तन किया गया है तथा संविधान में एक नयी अनुसूची "दसवीं अनुसूची" जोड़ी गई है। इस अधिनियम को सामान्यतया 'दल-बदल कानून' कहा जाता है। खासकर के अनुच्छेद 102(2) और 191(2) दसवीं अनुसूची से संबद्ध है जिसमें सांसदों एवं विधायकों को दल बदल के आधार पर अयोग्य घोषित करने का प्रावधान है।

दल-बदल के आधार पर अयोग्यता

राजनीतिक दलों के सदस्य : संसद अथवा किसी राज्य विधानमंडल का कोई निर्वाचित सदस्य, जो किसी राजनीतिक दल द्वारा खड़े किए गए उम्मीदवार के रूप में निर्वाचित हुआ है, दल परिवर्तन के आधार पर अयोग्य होगा -

- (1) यदि वह स्वेच्छा से उस राजनीतिक दल की सदस्यता छोड़ देता है (2) यदि वह उस सदन में मतदान के दौरान अपने राजनीतिक दल के निर्देशों के विपरीत मत देता है या फिर मत नहीं देता है, और इसके लिए वह राजनीतिक दल से पंद्रह दिनों के भीतर क्षमादान भी न पाता हो।
- कुल मिलाकर इसका मतलब ये है कि कोई सदस्य जो किसी दल के टिकट पर चुना लड़ा हो, उसे उस दल का सदस्य बने रहना चाहिए तथा दल के निर्देशों का पालन करना चाहिए। नहीं तो उसकी सदस्यता जा सकती है।
- **निर्दलीय सदस्य:** संसद या राज्य विधानमंडल का कोई निर्दलीय सदस्य किसी सदन की सदस्यता के लिए अयोग्य हो जाएगा यदि वह उस चुनाव के बाद किसी राजनीतिक दल की सदस्यता ग्रहण कर लेता है।
- **मनोनीत सदस्य:** मनोनीत सदस्य सदन की सदस्यता के अयोग्य हो जाएगा यदि वह उस सदन में अपना स्थान ग्रहण करने के छह माह बाद किसी राजनीतिक दल की सदस्यता ग्रहण कर लेता है।

हाल के वर्षों में सर्वोच्च न्यायालय ने कई ठोस निर्णय दिए हैं दल-बदल विरोध पर सरकारों का गिरना हमेशा की तरह बार-बार हुआ है। जबकि कोई (आंशिक रूप से) सुप्रीम कोर्ट के फैसलों में खामियों को खोजने वाले चतुर राजनेताओं के लिए इसे नीचे रख सकता है, जैसे कि उन्हें दसवीं अनुसूची में खामियां मिलती हैं, यह सब कुछ नहीं है, इस स्थिति में इनमें से कुछ खामियों को आसानी से देखा जा सकता था लेकिन दुर्भाग्य से, न्यायालय द्वारा संबोधित नहीं किया गया।

इसका एक उदाहरण कर्नाटक राजनीतिक विवाद में न्यायालय का फैसला है, जिसने दल-बदल विरोधी खंड के अंत में इस्तीफों को प्रभावी रूप से वैध कर दिया। लेकिन यह वर्तमान मामला (महाराष्ट्र राजनीतिक विवाद) है जो एक दिलचस्प केस स्टडी प्रस्तुत करता है। यह संकट तब शुरू हुआ जब शिवसेना के विधायकों के एक समूह ने उद्धव ठाकरे के खिलाफ विद्रोह कर दिया और जल्द ही गुवाहाटी के एक रिसॉर्ट में (राज्य के राजनीतिक हस्तक्षेप के आरोपों के साथ) शरण ले ली गई। डिप्टी स्पीकर (उस समय कोई स्पीकर नहीं था) ने "विद्रोही विधायकों" को अयोग्य घोषित करने के लिए कदम उठाया, उन्होंने बदले में यह तर्क देते हुए अदालत का रुख किया कि डिप्टी स्पीकर के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव लंबित था और इसलिए नबाम रेबिया में सुप्रीम कोर्ट के फैसले के अनुसार लंबित रहने के दौरान उन्हें अयोग्यता पर निर्णय लेने से अयोग्य घोषित कर दिया गया था।

सुप्रीम कोर्ट की वेकेशन बेंच ने डिप्टी स्पीकर के आदेश पर रोक लगा दी, लेकिन जिसे केवल एक बहुत ही अजीबोगरीब आदेश के रूप में वर्णित किया जा सकता है, एक फ्लोर टेस्ट का भी निर्देश दिया। इसका नतीजा यह हुआ कि "बागी विधायक" (जिन्होंने खुद को अयोग्य घोषित किया हो या न किया हो) इस फ्लोर टेस्ट में मतदान करने में सक्षम थे और सरकार को नीचे लाने के लिए मतदान किया

दल-बदल के अयोग्यता से छूट

दल-बदल के आधार पर उपरोक्त अयोग्यता निम्न दो मामलों में लागू नहीं होती :-

1. जब कोई विधानमंडल दल किसी दूसरे दल में विलय का निर्णय करता है और ऐसा निर्णय उसके दो तिहाई सदस्यों द्वारा समर्थित किया जाता है, तो उसे दल-बदल नहीं कहा जाएगा। हालांकि पहले ये एक तिहाई ही था इसे 91वें संविधान संशोधन अधिनियम 2003 द्वारा हटा दिया गया और दो तिहाई का प्रावधान शामिल किया गया।

➥ यदि कोई सदस्य सदन में पीठासीन अधिकारी चुने जाने पर अपने दल की सदस्यता से स्वैच्छिक रूप से बाहर चला जाता है और फिर अपने कार्यकाल के बाद दल की सदस्यता फिर से ग्रहण कर लेता है। इसे अयोग्यता नहीं माना जाता।

दल-बदल संबंधी विवादों पर निर्णय कौन लेता है?

➥ दल-बदल से उत्पन्न अयोग्यता से संबंधित सभी प्रश्नों का निर्णय उसी सदन का अध्यक्ष करता है जिस सदन का ये मामला है। जैसे कि अगर लोकसभा के किसी सदस्य ने दल-बदल किया है तो उसे अयोग्य घोषित करने संबंधी जितने भी निर्णय होंगे वह लोकसभा अध्यक्ष द्वारा लिया जाएगा।

➥ प्रारंभ में इस कानून के अनुसार, अध्यक्ष का निर्णय अंतिम होता था तथा इस पर किसी न्यायालय में प्रश्न नहीं उठाया जा सकता था। किंतु किहोतो होलोहन बनाम जाचिल्हू मामले (1992) में उच्चतम न्यायालय ने इस उपबंध को इस आधार पर असंवैधानिक घोषित कर दिया कि यह उच्चतम न्यायालय तथा उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र से बाहर रहने की एक कोशिश है।

Committed To Excellence

दल-बदल कानून का तोड़

➥ दल बदल को रोकने के लिए कानून तो बना दिया गया लेकिन नेताओं ने इसका तोड़ भी निकाल लिया. 1985 में आए कानून में ये भी प्रावधान था कि अगर किसी पार्टी के दो-तिहाई विधायक या सांसद पार्टी बदलते हैं तो उनकी सदस्यता नहीं जाएगी. 2003 में इस कानून में सख्ती की गई, जिसके तहत अयोग्य सदस्यों को मंत्री बनाने पर रोक लगा दी गई।

➥ हालांकि, नेताओं ने इसका भी तोड़ निकाल लिया। पार्टियों ने दो-तिहाई विधायकों को तोड़कर राज्य सरकारों को गिराने का खेल शुरू कर दिया। इसके अलावा इससे बचने का एक और रास्ता भी है। वो ये कि सांसद-विधायक पहले अपनी सदस्यता से इस्तीफा देता है, फिर पार्टी छोड़ देता है.

➥ हाल के सालों में हमने ऐसे कई उदाहरण देखे हैं। जुलाई 2019 में कर्नाटक में कांग्रेस के 14 और जनता दल सेक्युलर के 3 विधायकों ने इस्तीफा दे दिया. विधायकों के इस्तीफे के बाद बीजेपी के बीएस येदियुरप्पा ने सर. कार बनाने का दावा पेश किया और सरकार बनाई। इसी तरह मार्च 2020 में मध्य प्रदेश में भी कांग्रेस के 22 विधायकों ने बगावत कर दी। इसके बाद अल्पमत में आई कमलनाथ सरकार को इस्तीफा देना और बीजेपी के शिवराज सिंह चौहान मुख्यमंत्री बने।

(बदले में एक अस्थिर राजनीतिक स्थिति को बदलने और संतुलन को बिगाड़ने के लिए शक्ति दिखाई)। नई सरकार को तेजी से (राज्यपाल द्वारा) शपथ दिलाई गई, और अपने स्वयं के अध्यक्ष को नियुक्त किया, इस प्रकार लंबित अयोग्यता याचिकाओं के संबंध में प्रभावी ढंग से एक दोष सिद्ध किया। इन सबसे ऊपर, सुप्रीम कोर्ट के आदेश प्रकृति में ष्अंतरिमष् थे और इसलिए, कोई कारण नहीं बताया गया।

दृष्टिकोण में

ये आदेश, जिनकी सत्यता पर अब पांच-न्यायाधीशों की खंडपीठ द्वारा विचार किया जा रहा है, यद्यपि एक बदली हुई राजनीतिक स्थिति के संदर्भ में, जो स्वयं उन्हीं आदेशों का परिणाम है, जो यह दर्शाता है कि कैसे न्यायिक हस्तक्षेप, यदि सावधानी से नहीं सोचा गया, तो जल्दबाजी कर सकता है। जैसे एक सरकार को गिराना और दसवीं अनुसूची को एक मृत पत्र में बदलने में योगदान देना। यदि उदाहरण के लिए, यह माना जाता है कि एक अध्यक्ष खुद को हटाने के लिए एक नोटिस के तहत अयोग्यता याचिका का फैसला नहीं कर सकता है, और अंतरिम (राज्यपाल या अदालत द्वारा) में फ्लोर टेस्ट का आदेश दिया जा सकता है, तो परिणाम स्पष्ट है कि एक बागी विधायक को हटाने के लिए नोटिस जारी कर सकते हैं, अध्यक्ष को कार्रवाई करने से रोक सकते हैं और बागी विधायकों को बिना परिणाम के सरकार गिराने के लिए स्वतंत्र छोड़ सकते हैं।

सुप्रीम कोर्ट महाराष्ट्र के राजनीतिक विवाद में इस गॉर्डियन गांठ को कैसे सुलझाएगा, या काटेगा, इसका अंदाजा किसी को नहीं है। लेकिन अंततः न्यायालय इतिहास के फैसले के अधीन होगा, धन का उपयोग और वास्तव में विधायकों को "बदलने" के लिए अभियोजन या प्रतिरक्षा की धमकी और प्रलोभन एक सच्चाई है जो सभी आंखों से देखने के लिए स्पष्ट है। न्यायालय का निर्णय राजनीतिक शक्ति के प्रति प्रतिकार के रूप में कार्य कर सकता है, और सरकार बनाने और गिराने की राजनीति में संवैधानिकता की खुराक भर सकता है। लेकिन समान रूप से, न्यायालय का फैसला उन लोगों के लिए सरकारों को गिराना और भी आसान बना सकता है जिनके पास ऐसा करने के साधन हैं। दोनों में से क्या होगा ये तो वक्त ही बताएगा।

IAS GS World PCS Committed To Excellence

संभावित प्रश्न (Expected Question)

प्रश्न : निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-

1. 52 वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1985 द्वारा चार अनुच्छेदों यानी अनुच्छेद 101, 102 और अनुच्छेद 190, 191 में परिवर्तन किया गया है।
2. दल-बदल से उत्पन्न अयोग्यता से संबंधित प्रश्न पर अध्यक्ष का निर्णय अंतिम होता है तथा इस पर किसी न्यायालय में प्रश्न नहीं उठाया जा सकता।

उपर्युक्त कथनों में से कौन सा/से सही नहीं है/हैं?

(a) केवल 1

(b) केवल 2

(c) 1 और 2 दोनों

(d) न तो 1 और न ही 2

Que. Consider the following statements-

1. Changes have been made in four articles i.e. Articles 101, 102 and Articles 190, 191 by the 52nd Constitutional Amendment Act, 1985.
2. The decision of the Speaker on the question of disqualification arising out of defection is final and cannot be questioned in any court.

Which of the above statements is/are not correct?

(a) Only 1

(b) Only 2

(c) Both 1 and 2

(d) Neither 1 nor 2

उत्तर : B

संभावित प्रश्न व प्रारूप (Expected Question & Format)

प्रश्न : दल-बदल विरोधी कानून में किये गए प्रमुख प्रावधानों को बताइये। हाल की घटनाओं को देखते हुए इस कानून में क्या संशोधन करने की आवश्यकता है? विश्लेषण कीजिए। (250 शब्द)

उत्तर का दृष्टिकोण :-

- ❖ दल-बदल विरोधी कानून के प्रावधानों को बताइये।
- ❖ हाल की घटनाओं को देखते हुए बताइये कि इस कानून में क्या संशोधन करने की आवश्यकता है?
- ❖ संतुलित निष्कर्ष दीजिये।

नोट : अभ्यास के लिए दिया गया मुख्य परीक्षा का प्रश्न आगामी UPSC मुख्य परीक्षा को ध्यान में रखकर बनाया गया है। अतः इस प्रश्न का उत्तर लिखने के लिए आप इस आलेख के साथ-साथ इस टॉपिक से संबंधित अन्य स्त्रोतों का भी सहयोग ले सकते हैं।