चुनाव आयोग : असहमति के मामले

लेखक- रितिका चोपड़ा (संपादक)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है।

इंडियन एक्सप्रेस

10 मई, 2019

"भारतीय निर्वाचन आयोग (ईसीआई, ECI) में मुख्य रूप से मतदाता सूची तैयार करने और चुनाव के संचालन से सबंधित प्रशासनिक कार्य होते हैं। आयोग अपनी शक्तियों का प्रयोग और कार्य चुनाव आयोग अधिनियम, 1991 की धारा-9 से 11 के प्रावधानों के अनुरूप अनुच्छेद-324 के तहत करता है।"

चुनाव आयोग को अपना कार्य जहाँ तक संभव हो, वहाँ तक सर्वसम्मति से करना चाहिए। इसलिए शायद कमिश्नर अशोक लवासा हाल के कुछ मामलों में अपने सहयोगियों की राय से असहमत है। अब सवाल यह उठता है कि किन परिस्थितियों में चुनाव आयोग एक बहु-सदस्यीय निकाय बन गया? जब आयुक्त असहमत होते हैं तो यह कौन-सी प्रक्रिया को अपनाता है?

एस.के मेंदीरत्ता, जिन्होंने 53 वर्षों से अधिक समय तक भारत के चुनाव आयोग के साथ काम किया, ने अपना विचार इस आलेख के माध्यम से रखा हैं:

कब और किन परिस्थितियों में भारतीय निर्वाचन आयोग (ECI) तीन सदस्यीय निकाय बना?

संविधान के अनुच्छेद-324 के तहत चुनाव आयोग को चुनाव के संचालन, निर्देशन और नियंत्रण के अधिकार प्रदान किये गये हैं। निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त और उतने अन्य निर्वाचन आयुक्तों से, यदि कोई हों, जितने राष्ट्रपति समय-समय पर नियत करे, मिलकर बनेगा तथा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति संसद द्वारा इस निमित्त बनाई गई विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।

संविधान के प्रारंभ से (26 जनवरी, 1950) 1989 तक, ईसीआई एक एकल सदस्यीय निकाय था, जिसमें केवल एक मुख्य चुनाव आयुक्त (सीईसी) था। प्रधानमंत्री राजीव गाँधी और मुख्य निर्वाचन आयुक्त आर.वी.एस. पेरी शास्त्री की कांग्रेस सरकार के बीच मतभेदों की पृष्ठभूमि के खिलाफ, चुनाव आयोग को नौवीं लोकसभा के चुनाव से ठीक पहले विस्तारित किया गया था। ये मतभेद 1987 के राष्ट्रपति चुनाव से शुरू हुए थे। केंद्र सरकार चाहती थी कि चुनाव की नामांकन प्रक्रिया इस तरह से समय पर हो, जिसमें ज्ञानी जैल सिंह, जिनका राजीव के साथ संबंध तनावपूर्ण थे, को अपनी दूसरी पारी में भाग लेने से रोका जा सके। लेकिन पेरी शास्त्री ने इससे मना कर दिया और जब दो साल बाद लोकसभा चुनाव का समय आया, तो सरकार ने अनिश्चितता के साथ कि वह किस तरह से कार्य करेगा, ईसीआई को एक बहु-सदस्यीय आयोग में बदलकर सीईसी की शक्तियों पर रोक लगाने का फैसला किया।

7 अक्टूबर 1989 को, सरकार ने राष्ट्रपति आर.वेंकटरमन द्वारा जारी एक अधिसूचना के माध्यम से, सीईसी के अतिरिक्त ईसीआई में दो पदों का सृजन किया और 16 अक्टूबर, 1989 को चुनाव आयुक्त एस.एस.धनोआ और वी.एस.सिगेल को नियुक्त किया। तीनों चुनाव आयुक्तों के बीच कई असहमतियों और इस तथ्य के बावजूद कि आयोग के कार्य को नियंत्रित करने वाले कोई नियम नहीं थे, 1989 के लोकसभा चुनाव सफलतापूर्वक आयोजित किए गए। हालांकि, तीन सदस्यीय व्यवस्था केवल 70 दिनों तक ही चली।

ऐसा क्यों हुआ? ईसीआई एक सदस्यीय निकाय फिर से कैसे बना?

सत्ता में आने के तुरंत बाद, प्रधानमंत्री वी. पी. सिंह की राष्ट्रीय मोर्चा सरकार ने 7 अक्टूबर, 1989 की राष्ट्रपति की अधिसूचना को रद्द कर दिया। धनोआ ने खुद को पद से हटाए जाने के मुद्दे को उच्चतम न्यायालय में चुनौती दी। हालांकि, अदालत ने उनकी याचिका को खारिज कर दिया, लेकिन यह पाया कि महत्वपूर्ण संवैधानिक कार्य करने के संदर्भ में एक निकाय में एक से अधिक मुखिया होना ज्यादा बेहतर है और अगर आयोग को फिर से एक बहु-सदस्यीय निकाय बनाया जाना था, तो कार्य करने का प्रावधान होना चाहिए।

केंद्र सरकार ने तब मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों (सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1991 को अधिनियमित किया,

जिसने सीईसी को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान दर्जा दिया और उसकी सेवानिवृत्ति की आयु 65 वर्ष निर्धारित की गई। चुनाव आयुक्त को उच्च न्यायालय के न्यायाधीश का दर्जा दिया गया था और उनकी सेवानिवृत्ति की आयु 62 वर्ष निर्धारित की गई थी। इसका मतलब था कि यदि ईसीआई फिर से एक बहु-सदस्यीय निकाय बन जाता है, तो मुख्य चुनाव आयुक्त उसके अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा और चुनाव आयुक्त उसके लिए कनिष्ठ होंगे। अपने प्रवर्तन के समय, इस अधिनियम में आयोग के कार्य को नियंत्रित करने के लिए कोई प्रावधान नहीं था।

अगले दो वर्षों के लिए, ईसीआई एकल सदस्यीय निकाय के रूप में कार्य करता रहा। 1990 में पद पर रहते हुए पेरी शास्त्री का निधन हो गया और 12 दिसंबर, 1990 को टी.एन. शेषन को सीईसी नियुक्त किए जाने तक वी.एस.रामादेवी को आयोग का अस्थायी प्रभार दिया गया।

इसके बाद क्या हुआ? ईसीआई फिर से एक बहु-सदस्यीय निकाय कैसे बन गया?

शेषन द्वारा आयोग की स्वतंत्रता पर जोर देने से करने से नाखुश पी.वी. नरसिम्हा राव के नेतृत्व वाली कांग्रेस सरकार ने 1 अक्टूबर, 1993 को ईसीआई को फिर से विस्तारित करने का फैसला किया। एम.एस. गिल और जी.वी.जी. कृष्णमूर्ति को चुनाव आयुक्त नियुक्त किया गया। इसके साथ ही, मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त (सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1991 में एक अध्यादेश द्वारा संशोधन किया गया। कानून का नाम बदलकर चुनाव आयोग (चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कार्य करने) अधिनियम, 1991 कर दिया गया। सरकार ने तीनों को सुप्रीम कोर्ट के जज का दर्जा देकर मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त को समान बना दिया, जो 65 वर्ष की आयु में सेवानिवृत्त होंगे।

दूसरे शब्दों में, सभी तीन आयुक्तों के पास अब समान निर्णय लेने की शक्तियाँ थीं।

साथ ही, 'कार्य करनेश' नामक एक नए अध्याय के साथ धारा 9, 10 और 11को अधिनियम में शामिल किया गया। इन तीनों धाराओं ने परिकल्पना की कि सीईसी और ईसी इस तरह से कार्य करेंगे कि उनका निर्णय एकमत के साथ आये और किसी भी मुद्दे पर किसी भी तरह का मतभेद होने पर बहुमत का दृष्टिकोण प्रबल हो।

शेषन ने सुप्रीम कोर्ट में आरोप लगाया कि तीनों प्रावधान सरकार द्वारा उसकी शक्तियों पर पर्दा डालने का प्रयास है। भारत के मुख्य न्यायाधीश ए.एम अहमदी की अध्यक्षता वाली पाँच न्यायाधीशीय पीठ ने याचिका (टी.एन.शेषन मुख्य चुनाव आयुक्त बनाम यूनियन ऑफ इंडिया, 14 जुलाई, 1995) को खारिज कर दिया और ईसीआई ने तीन सदस्यीय निकाय के रूप में कार्य किया।

भारतीय निर्वाचन आयोग की शक्तियों की प्रकृति क्या है?

मोहिंदर सिंह गिल और ए.एन.आर. बनाम मुख्य चुनाव आयुक्त तथा अन्य (2 दिसंबर, 1977) मामले में, सुप्रीम कोर्ट ने फैसला दिया कि 'अनुच्छेद-324 के तहत आयोग को विशाल कार्य और अधिकार प्राप्त हैं, जो शक्तियों या कर्त्तव्यों, अनिवार्य रूप से प्रशासनिक, यहाँ तक कि न्यायिक या विधायी हो सकते हैं। इसका मतलब है कि ईसीआई में मुख्य रूप से मतदाता सूची तैयार करने और चुनाव के संचालन से संबंधित प्रशासनिक कार्य होते हैं। आयोग अपनी शक्तियों का प्रयोग और कार्य चुनाव आयोग अधि नियम, 1991 की धारा-9 से 11 के प्रावधानों के अनुरूप अनुच्छेद-324 के तहत करता है।

भारत के चुनाव आयोग के समक्ष आने वाले मामलों के निपटान की प्रक्रिया क्या है?

फाइलें आम तौर पर आयोग के सचिवालय में संबंधित अनुभागों / प्रभागों के स्तर पर शुरू की जाती हैं और वे प्रासंगिक प्रभागों के उप चुनाव आयुक्तों (डीईसी) या निदेशकों के जनरल (डीजी) तक जाती हैं। डीईसी / डीजी तब अपनी वरिष्ठता के क्रम में आयोग के निर्णयों या चुनाव आयोग को निर्देश की जरूरत वाली फाइलों को चिह्नित करते हैं। चुनाव आयोग की टिप्पणियों के साथ, फाइल अंततः सीईसी के पास जाती है।

कुछ मामलों में, जहाँ ईसी या सीईसी में से कोई भी मामले पर चर्चा किए जाने की इच्छा रखता है, तो वह मामला पूर्ण आयोग की बैठकों में जाता है, जिसमें सामान्य रूप से संबंधित डीईसी और डीजी भी शामिल होते हैं। फिर उन बैठकों में लिए गए निर्णय औपचारिक रूप से संबंधित फाइल में दर्ज किए जाते हैं।

अगर चुनाव आयुक्तों में से कोई किसी मुद्दे पर असहमत होता है तो क्या होता है?

यदि मौखिक विचार-विमर्श और चर्चा के बाद भी कुछ मतभेद बने रहते हैं, तो ऐसी असहमति फाइल में दर्ज की जाती है। सभी की राय समान महत्व रखती हैं, जिसका अर्थ यह हुआ कि सीईसी को दो ईसी द्वारा अधिभूत किया जा सकता है। सामान्य

व्यवहार में, कार्यकारी मामलों में आयोग के निर्णय को संप्रेषित करते समय, बहुमत के दृष्टिकोण से संबंधित पक्षों को अवगत कराया जाता है। असहमति फाइल में भी दर्ज की जाती है।

हालांकि, 1993 के बाद से बहुमत से निर्णय लेने के प्रावधान के अस्तित्व के बावजूद, बहुत कम ही असंतोष दर्ज किया गया है। जब एक आयोग की बैठक में तीन आयुक्तों द्वारा किसी मामले पर विचार-विमर्श किया जाता है, तो वे आम तौर पर कार्रवाई के एक सामान्य पाठ्यक्रम के लिए सहमत होते हैं। हालांकि, इसका मतलब यह नहीं है कि आयुक्तों के बीच कोई असहमति नहीं है - अतीत में कुछ ऐसे उदाहरण हैं जहाँ बैठक में भी सहमति नहीं बन पाई थी।

GS World टीम...

भारतीय निर्वाचन आयोग

क्या है?

- निर्वाचन आयोग एक स्थायी संवैधानिक निकाय है।
- संविधान के अनुसार निर्वाचन आयोग की स्थापना 25 जनवरी, 1950 को की गई थी।
- प्रारंभ में, आयोग में केवल एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त था। वर्तमान में इसमें एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त और दो निर्वाचन आयुक्त होते हैं।
- पहली बार दो अतिरिक्त आयुक्तों की नियुक्ति 16 अक्तूबर, 1989 को की गई थी, लेकिन उनका कार्यकाल 01 जनवरी, 1990 तक ही चला।
- उसके बाद 01 अक्तूबर, 1993 को दो अतिरिक्त निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की गई थी, तब से आयोग की बहु-सदस्यीय अवधारणा प्रचलन में है, जिसमें निर्णय बहुमत के आधार पर लिया जाता है।
- आयोग को भारत के राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति एवं संसद और राज्य विधानपालिकाओं के चुनाव के लिए मतदाता सूचियों की तैयारी तथा चुनाव की देखरेख, निर्देशन तथा नियंत्रण की शक्ति संविधान के अनुच्छेद-324 तहत प्रदान की गयी है।

निर्वाचक कानून

- **अनुच्छेद-71 तथा 327** - राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा संसद और राज्य विधानपालिकाओं के चुनावों के लिए कानून बनाने का अधिकार संसद द्वारा दिया गया है।
- **अनुच्छेद-243K तथा 243ZA**-नगरपालिकाओं, पंचायतों तथा अन्य स्थानीय निकायों के चुनाव कराने के लिए स्वतंत्र संवैधानिक प्राधिकरण का गठन किया गया है। इनके चुनाव कराने संबंधी कानून राज्य विधानपालिकाएं बनाती हैं।
- **अनुच्छेद-71**- राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पद के चुनावों से संबंधित सभी संदेहों, विवादों का निपटारा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किया जाता है।
- संसद तथा राज्य विधानपालिकाओं के चुनाव से संबंधित सभी संदेहों तथा विवादों को निपटाने का अधिकार संबद्ध राज्य के उच्च न्यायालय को है। इनमें सर्वोच्च न्यायालय में अपील करने का अधिकार भी है (अनुच्छेद-329)।
- नगरपालिकाओं आदि के चुनावों से संबंधित विवाद के मामलों का निर्धारण राज्य सरकारों द्वारा बनाए गए कानूनों के अनुसार निचली अदालतें करती हैं।
- राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पद के लिए चुनाव से संबधित कानून संसद द्वारा राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति निर्वाचन अधिनियम, 1952 बनाया गया है। इस अधिनियम की प्रतिपूर्ति राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति निर्वाचन नियम, 1974 द्वारा की गई है और इसके आगे सभी पक्षों पर निर्देश निर्वाचन आयोग द्वारा दिए जाते हैं।
- संसद तथा राज्य विधानपालिकाओं के चुनाव करने संबंधी प्रावधान जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 तथा जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 में निहित हैं। जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 मुख्यत: निर्वाचन सूचियों की तैयारी तथा पुनरीक्षण से संबंधित है, जबकि चुनाव के वास्तविक संचालन से संबंधित सभी विषय जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 के प्रावधानों से शासित होते हैं।

क्या है नोटा (NOTA)?

- इलेक्ट्रॉनिक वोटिंग मशीन में नोटा (उपर्युक्त में से कोई नहीं) का विकल्प दिया गया है, आप चुनाव में अपने पंसद के प्रत्याशी के न होने पर नोटा बटन का प्रयोग कर सकते हैं।
- इंडिया में नोटा 2013 में सुप्रीम कोर्ट के दिये गए एक आदेश के बाद शुरू हुआ।
- पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम भारत सरकार मामले में सुप्रीम कोर्ट ने आदेश दिया कि जनता को मतदान के लिये नोटा का भी विकल्प उपलब्ध कराया जाए।
- भारत नोटा का विकल्प उपलब्ध कराने वाला विश्व का 14वाँ देश है।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. **निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए:-**

   1. 61वें संविधान (संशोधन), 1988 के द्वारा मतदान के लिए निर्धारित न्यूनतम आयु को 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दिया गया।
   2. 1950-1989 तक चुनाव आयोग एक सदस्यीय निकाय था।
   3. मुख्य निर्वाचन आयुक्त व अन्य निर्वाचन आयुक्त का कार्यकाल निश्चित होता है।
   4. आयोग अपनी शक्तियों का प्रयोग और कार्य चुनाव आयोग अधिनियम, 1991 की धारा-9 से 11 के प्रावधानों के अनुरूप अनुच्छेद-324 के तहत करता है।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

   (a) 1 और 3
   (b) 1, 2 और 3
   (c) 2, 3 और 4
   (d) 1, 2, 3 और 4

1. **Consider the following statements:**

   1. **61st Constitution (Amendment), 1988 reduced the minimum age to 21 years from 18.**
   2. **The Election Commission was a one-member body from 1950-1989.**
   3. **The tenure of Chief Election Commissioner and other Election Commissioner is fixed.**
   4. **The commission has to exercise its powers and perform its functions under Article 324 in conformity with the provisions of Sections 9 to 11 the Election Commission Act, 1991.**

   Which of the above is/are the statement true?

   (a) 1 and 3
   (b) 1, 2 and 3
   (c) 2, 3 and 4
   (d) 1, 2, 3 and 4

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्न:- निर्वाचन आयोग की संरचना, कार्यप्रणाली, शक्तियों का विस्तृत वर्णन करते हुए आयोग की कार्यप्रणाली की प्रमुख खामियों को उजागर कीजिए। **(250 शब्द)**

Q. Explain the major flaws in the functioning of the commission while explaining the structure, functioning and powers of the Election Commission. **(250 Words)**

Committed To Excellence

नोट : ७ मई को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(a) होगा।