दल बदल विरोधी कानून की सीमा

लेखक -चक्षु रॉय (संपादक)

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

द हिन्दू

25 जुलाई, 2019

"कर्नाटक में लंबे समय तक राजनीतिक संकट ने उन तरीकों का प्रदर्शन किया है जिससे लगभग 35 वर्षीय दलबदल विरोधी कानून का इस्तेमाल और दुरुपयोग किया जा सकता है। इस आलेख में यह बताया गया है कि यह कानून कैसे बना और इसका अब तक प्रदर्शन कैसा रहा है।"

कर्नाटक में राजनीतिक संकट की शुरुआत 6 जुलाई को 15 विधायकों के इस्तीफे के साथ हुई और एच. डी. कुमारस्वामी के विश्वास प्रस्ताव में पराजित होने, जिसके मतदान में पांच दिन लग गए, के साथ समाप्त हो गया, जो भारत के दलबदल विरोधी कानून के अत्याचारपूर्ण कार्य को रेखांकित करता है और संबंधित कानूनी एवं संवैधानिक प्रश्नों की एक श्रृंखला को उजागर करता है।

इस तरह से यह कानून अर्थात् संविधान की दसवीं अनुसूची, जिसे संविधान (52वाँ संशोधन) अधिनियम, 1985 द्वारा लाया गया, जब राजीव गाँधी की सरकार सत्ता में थी, बना।

1967 का चुनाव

दल बदल विरोधी कानून की विधायी यात्रा लंबी और विविध है। इसमें संसद की संस्था जिसने इसे डिजाइन किया, विधानसभा अध्यक्ष का कार्यालय, जो इसे लागू करता है और कानून की व्याख्या करने वाली न्यायपालिका, शामिल है। सांसद, विधायक और उनके राजनीतिक दल प्रमुख हितधारक हैं, जो दलबदल विरोधी कानून से संबंधित हैं। यह एक ऐसा कानून है जिसके अनपेक्षित परिणाम इसके उद्देश्य से आगे निकल जाते हैं और 1985 में इसके पारित होने के बाद की यात्रा देश में जारी राजनीतिक अस्थिरता को दर्शाती है।

1967 में आम चुनाव के बाद दल बदल विरोधी कानून को आकार दिया गया था। उन चुनावों के परिणाम कांग्रेस के लिए मिश्रित थे। इसने केंद्र में सरकार बनाई, लेकिन लोकसभा में इसकी ताकत 361 से गिरकर 283 हो गई। वर्ष के दौरान इसने सात राज्य सरकारों पर नियंत्रण खो दिया क्योंकि जनप्रतिनिधियों ने अपनी राजनीतिक निष्ठा स्थानांतरित कर दी।

इस पृष्ठभूमि में, इंदिरा गांधी और राजीव गांधी दोनों के मंत्रिमंडलों में सेवा देने वाले लोकसभा में कांग्रेस के सांसद पी. वेंकटसुब्बैया ने 'एक पार्टी से दूसरी पार्टी में अपनी निष्ठा बदलने वाले जनप्रतिनिधियों की समस्या' से निपटने के लिए सिफारिशें करने के लिए एक उच्च-स्तरीय समिति का गठन प्रस्तावित किया।

इस प्रस्ताव के बाद लोकसभा में जोरदार बहस शुरू हुई। विपक्षी सदस्यों ने प्रस्ताव का नाम बदलने, 'कांग्रेस को बचाओं' (Save Congress) जैसे नाम, का सुझाव दिया, जबकि सत्ता पक्ष ने विपक्ष पर जनप्रतिनिधियों को दल-बदल के लिए प्रेरित करने का आरोप लगाया।

वाई.बी. चव्हाण पैनल

विरोध के बावजूद, लोकसभा ने राजनीतिक चूक की समस्या की जाँच के लिए एक समिति गठित करने पर सहमति व्यक्त की। तत्कालीन गृह मंत्री, वाई.बी. चव्हाण ने समिति का नेतृत्व किया। पैनल ने दल बदल को परिभाषित किया। समिति के अनुसार, दल बदल उसे कहेंगे, जिसमें एक जनप्रतिनिधि द्वारा एक राजनीतिक दल को छोड़ने का निर्णय स्वैच्छिक लिया गया हो, जिसके राजनीतिक प्रतीक के आधार पर वह जनप्रतिनिधि चुना गया है, न कि उसे जिसमें किसी पार्टी ने किसी कार्रवाई के तहत जनप्रतिनिधि को पार्टी से निष्काषित करने का निर्णय लिया हो।

अपनी रिपोर्ट में, समिति ने कहा कि "कार्यालय की लालच ने जनप्रतिनिधियों को ऐसे निर्णय लेने में प्रमुख भूमिका निभाई है।"

इसमें कहा गया है कि सात राज्यों में 210 दोषपूर्ण जनप्रतिनिधियों में से 116 को सरकारों में मंत्री पद दिए गए थे।

इसका मुकाबला करने के लिए, समिति ने जनप्रतिनिधियों को एक वर्ष के लिए मंत्री पद संभालने से रोकने या जब तक वे खुद को फिर से निर्वाचित नहीं कर लेते, की सिफारिश की। इसने केंद्र और राज्यों दोनों स्तरों पर मंत्रियों की एक छोटी परिषद् का भी सुझाव दिया। यह समिति राजनीतिक दलों के पक्ष में थी, ताकि इन अवरोधों से प्रभावी ढंग से निपटने के लिए आचार संहिता विकसित करने में मदद् की जा सके।

इस कानून पर प्रारंभिक प्रयास

वाई. बी. चव्हाण समिति की रिपोर्ट के बाद, दो अलग-अलग विधायी प्रयास, हालांकि दोनों असफल रहे, बचाव का हल खोजने के लिए किए गए थे। पहला, इंदिरा गाँधी के गृह मंत्री उमा शंकर दीक्षित द्वारा 1973 में बनाया गया था; दूसरा, 1978 में, मोरारजी देसाई की जनता पार्टी सरकार में कानून और न्याय मंत्री शांति भूषण द्वारा बनाया गया था।

तीसरा प्रयास - जो सफल रहा - 1985 में बनाया गया था, जब इंदिरा गांधी की हत्या के बाद कांग्रेस ने लोकसभा में 400 से अधिक सीटें जीती थीं।

दसवीं अनुसूची

संविधान में संशोधन करने का विधेयक राजीव गांधी के कानून मंत्री अशोक कुमार सेन, जो दिग्गज बैरिस्टर और राजनेता थे, जिन्होंने जवाहरलाल नेहरू के मंत्रिमंडल में भी काम किया था, द्वारा पेश किया गया था। विधेयक में कहा गया कि "दल बदल की बुराई राष्ट्रीय चिंता का विषय रही है। अगर इसका निपटान नहीं किया गया, तो यह हमारे लोकतंत्र की नींव और इसे बनाए रखने वाले सिद्धांतों को कमजोर बना देगा।"

जिस संशोधन द्वारा संविधान में दसवीं अनुसूची को शामिल किया गया था, उसमें तीन व्यापक बातें शामिल थीं।

पहला, इसने जनप्रतिनिधियों को दोनों अर्थात् विधायिका के अंदर (पार्टी के खिलाफ मतदान करना) और बाहर (पार्टी के खिलाफ भाषण देना, आदि), के संदर्भ में इस तरह (दल-बदल के लिए) के आचरण के लिए दंडित करने का प्रावधान बनाया।

दूसरा, इसने जनप्रतिनिधियों को उन मामलों में अयोग्य ठहराए जाने से बचा लिया, जहाँ एक अन्य राजनीतिक दल के साथ एक जनप्रतिनिधि का दल के विभाजन (1/3तक सदस्यों के विभाजन के साथ) या विलय (विलय के 2/3 सदस्यों के साथ) हुआ हो।

तीसरा, इसने संबंधित विधायिका के पीठासीन अधिकारी को दल बदल की कार्यवाही का एकमात्र मध्यस्थ बनाया।

आलोचना और मार्ग

संसद में बहस के दौरान, विपक्षी सांसदों ने तर्क दिया कि विधेयक जनप्रतिनिधियों की अभिव्यक्ति और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर अंकुश लगाएगा।

हालाँकि, कानून मंत्री दो दिनों में संसद के माध्यम से विधेयक को नेविगेट करने में सफल रहे। 30 जनवरी को महात्मा गांधी की पुण्यतिथि पर लोकसभा में विधेयक पर बहस हुई और अगले दिन राज्यसभा द्वारा पारित किया गया था। प्रधानमंत्री राजीव गांधी ने संसद में महात्मा गाँधी द्वारा उल्लेखित सात सामाजिक पापों का उल्लेख किया, जिसमें सबसे पहला था बिना सिद्धान्तों वाली राजनीति।

2003 का संशोधन

दल बदल विरोधी कानून की विधायी यात्रा में आखिरी चरण 2003 में आया था। कुछ मामलों को कानून के साथ संबोधित करने के लिए प्रधानमंत्री अटल बिहारी वाजपेयी की सरकार द्वारा एक संविधान संशोधन विधेयक संसद में पेश किया गया था। प्रणब मुखर्जी की अध्यक्षता वाली एक समिति ने विधेयक की जाँच की।

समिति ने कहा: "विभाजन के प्रावधान का पार्टी में कई प्रभागों को बनाने के लिए दुरुपयोग किया गया है, जिसके परिणामस्वरूप ईमानदारी से दल बदल की जाँच नहीं हो सकी। इसके अलावा, यह भी देखा गया है कि ऑफिस ऑफ प्रॉफिट (लाभ का पद) का लालच राजनीति में प्रमुख भूमिका निभाता है, जिसके परिणामस्वरूप दल बदल का प्रसार होता है।"

एक तिहाई विभाजन का प्रावधान, जिसने दल बदलुओं को सुरक्षा की पेशकश की थी, समिति की सिफारिश पर कानून से हटा दिया गया था। 2003 के संशोधन में वाई.बी. चव्हाण समिति की 1967 की सलाह को मंत्रिपरिषद् के आकार को सीमित करने और जनप्रतिनिधियों को फिर से चुनाव होने तक मंत्रिपरिषद् में शामिल होने से रोकने में शामिल किया गया। हालाँकि, वर्षों और दशकों में घटनाओं के प्रदर्शन के बाद से, इन संशोधनों का केवल सीमित प्रभाव पड़ा है।

CS World Committed To Excellence

कानून का उपयोग और दुरुपयोग

विभाजन के प्रावधान को हटाने के कारण जहाँ छोटे रूप में दल बदल (विलय करने) हो रहा था, वो अब बड़ी मात्र में होने लगा। जनप्रतिनिधियों ने मंत्री पद की अयोग्यता से बचने के लिए सदन की सदस्यता से इस्तीफा देना शुरू कर दिया।

मंत्रिपरिषद् के आकार की सीमा का मतलब राज्यों में संसदीय सचिवों के पदों की संख्या में वृद्धि है। वक्ताओं ने राजनीतिक मामलों में सक्रिय रूप से रुचि लेना शुरू किया, जिसने सरकारों को बनाने और तोड़ने में मदद् की। दल बदल विरोधी कानून, वक्ताओं के लिए दल बदल कार्यवाही पर निर्णय लेने के लिए एक समय सीमा निर्दिष्ट नहीं करता है। जब राजनीति द्वारा इसकी मांग हुई, तब स्पीकर या तो दल बदल की कार्यवाही पर फैसला देने के लिए तैयार थे या वर्षों तक उन पर कार्रवाई करने में देरी कर रहे थे।

कर्नाटक विधानसभा में लंबे समय तक खिंची इस तनातनी से पता चलता है कि तीन दशकों के बाद भी, दल बदल विरोधी कानून इस राजनीतिक चूक को रोकने में सक्षम नहीं रहा है।

GS World टीम...

दल-बदल विरोधी कानून

चर्चा में क्यों?

- कर्नाटक में कांग्रेस-जद (एस.) गठबंधन की सरकार मंगलवार को विधानसभा में विश्वासमत हासिल करने में विफल रहने के बाद गिर गयी।
- इसी के साथ राज्य में 14 महीने से अस्थिरता के दौर का सामना कर रहे मुख्यमंत्री एच.डी. कुमारस्वामी का कार्यकाल और कर्नाटक में व्याप्त राजनीतिक संकट भी समाप्त हो गया। इस घटना के बाद से दल-बदल विरोधी कानून फिर से सुर्खियों में आ गया है।
- गौरतलब हो कि वर्ष 1985 में संविधान संशोधन के जरिये दल-बदल विरोधी कानून लाया गया था।

संविधान की 10वीं अनुसूची

- भारतीय संविधान की 10वीं अनुसूची जिसे लोकप्रिय रूप से 'दल-बदल विरोधी कानून' (Anti&Defection Law) कहा जाता है, वर्ष 1985 में 52वें संविधान संशोधन के द्वारा लाया गया है।
- इसमें दल-बदल की परिभाषा और दल-बदल करने वाले सदस्यों को अयोग्य ठहराने संबंधी प्रावधानों को शामिल किया गया है।
- राजनीतिक लाभ और पद की लालच में दल-बदल करने वाले जन-प्रतिनिधियों को अयोग्य करार देना इसका उद्देश्य है, जिससे संसद की स्थिरता बनी रहे।

जनप्रतिनिधियों को अयोग्य घोषित किये जाने के आधार

- यदि एक निर्वाचित सदस्य स्वेच्छा से किसी राजनीतिक दल की सदस्यता को छोड़ देता है।
- यदि कोई निर्दलीय निर्वाचित सदस्य किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाता है।
- यदि किसी सदस्य द्वारा सदन में पार्टी के पक्ष के विपरीत वोट किया जाता है।
- यदि कोई सदस्य स्वयं को वोटिंग से अलग रखता है।
- छह महीने की समाप्ति के बाद यदि कोई मनोनीत सदस्य किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाता है।

इसका विरोध

- यदि कोई व्यक्ति स्पीकर या अध्यक्ष के रूप में चुना जाता है तो वह अपनी पार्टी से इस्तीफा दे सकता है और जब वह पद छोड़ता है तो फिर से पार्टी में शामिल हो सकता है। इस तरह के मामले में उसे अयोग्य नहीं ठहराया जाएगा।
- यदि किसी पार्टी के एक-तिहाई विधायकों ने विलय के पक्ष में मतदान किया है, तो उस पार्टी का किसी दूसरी पार्टी में विलय किया जा सकता है।

संविधान का 91वां संशोधन

- इस संशोधन के जरिये मंत्रिमंडल का आकार भी स्थिति में 15 फीसदी सीमित कर दिया गया। हालाँकि, किसी भी कैबिनेट सदस्यों की संख्या 12 से कम नहीं होगी।
- इस संशोधन के द्वारा 10वीं अनुसूची की धारा-3 को खत्म कर दिया गया, जिसमें प्रावधान था कि एक-तिहाई सदस्य एक साथ दल-बदल कर सकते थे।

लाभ का पद या ऑफिस ऑफ प्रॉफिट

- लाभ के पद का उल्लेख भारत के संविधान में अनुच्छेद-102(1)(a) तथा अनुच्छेद 191(1)(a) में किया गया है, लेकिन लाभ के पद को परिभाषित नहीं किया गया है।
- अनुच्छेद 102(1)(a) के अंतर्गत संसद सदस्यों के लिये तथा अनुच्छेद 191(1)(a) के तहत राज्य विधानसभा के सदस्यों के लिये ऐसे किसी अन्य पद को धारण करने की मनाही है, जहाँ वेतन, भत्ते या अन्य दूसरी तरह के सरकारी लाभ मिलते हों। इस तरह के लाभ की मात्रा का इस पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता है।
- अगर कोई सांसद/विधायक किसी लाभ के पद पर आसीन पाया जाता है, तो संसद या संबंधित विधानसभा में उसकी सदस्यता को अयोग्य करार दिया जा सकता है।
- केंद्र सरकार द्वारा जारी अधिसूचना के अनुसार, किसी भी विधायक द्वारा सरकार में ऐसे 'लाभ के पद' को हासिल नहीं किया जा सकता है, जिसमें सरकारी भत्ते या अन्य शक्तियाँ मिलती हैं।
- जनप्रतिनिधित्व कानून की धारा-9 (ए) में भी सांसदों व विधायकों को लाभ का पद धारण करना मना है।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. दलबदल विरोधी कानून के सन्दर्भ में निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-

1. इसका उल्लेख संविधान की दसवीं अनुसूची में किया गया है।
2. इसे 52वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1985 द्वारा जोड़ा गया।
3. वाई.बी. चव्हाण पैनल दलबदल से संबंधित है।

उपर्युक्त में से कौन-से कथन सत्य हैं?

(a) 1 और 2
(b) 2 और 3
(c) 1 और 3
(d) उपर्युक्त सभी

Expected Questions (Prelims Exams)

1. In the context of Anti- Defection Law, consider the following statements-

1. It has been mentioned in the 10th schedule of the Constitution.
2. It has been added through the 52nd Constitutional Amendment Act, 1985.
3. Y.B. Chavan is related to anit-defection law.

Which of the above statements are correct?

(a) 1 and 2 (b) 2 and 3
(c) 1 and 3 (d) All of the above

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्न: हाल ही में कर्नाटक राजनीतिक संकट को ध्यान में रखते हुए बताइए की वर्तमान में दलबदल विरोधी कानून कितना प्रासंगिक है। (250 शब्द)

Q. Considering the recent political crisis of Karnataka, explain to what extent, the anti-defection law is relvant in present. (250 Words)

नोट : 24 जुलाई को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(d) होगा।