भ्रष्टाचार को निमंत्रण : एक प्रश्न

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

द हिन्दू

लेखक - सुहरिथ पार्थसारथी (अधिवक्ता, मद्रास उच्च न्यायालय)

08 दिसंबर, 2018

''चुनावी बॉन्ड योजना राजनीतिक और सार्वजनिक जीवन में सार्थक रूप से भाग लेने के लिए नागरिकों की क्षमता को रोकती है।''

हम सभी जानते है कि सरकार ने इस साल की शुरुआत में राजनीतिक प्रायोजन की मौजूदा संस्कृति को स्वच्छ करने के लिए चुनावी बॉन्ड योजना की शुरूआत की थी। लेकिन कार्यक्रम की असफलता इतनी स्पष्ट है कि इसके असफल होने की संभावनाएं अधिक लग रही है, जिसके परिणामस्वरुप लोकतंत्र में सच्चाई और पारदर्शिता पूरी तरह से समाप्त हो जाएगी। अभी हाल ही में मुख्य निर्वाचन आयुक्त के पद से सेवानिवृत्त हुए श्री ओपी रावत का भी यही मानना है कि यह योजना एक हानिकारक परिणाम देने के लिए हर तरह से उपयुक्त है। श्री रावत ने आगे कहा कि इस योजना में कई ऐसे पहलू है जिसमें कई खामियां हैं, ऐसा इसलिए क्योंकि जब पार्टी व्यय पर कोई अधिकतम सीमा है ही नहीं और चुनाव आयोग इसकी निगरानी कर ही नहीं सकता है, तो आप कैसे सुनिश्चित करेंगे कि कितना धन आया? या जो भी धन आया वो काला धन है या नहीं? क्योंकि इस योजना के अंतर्गत दाता की गोपनीयता बरकरार रखा गया है। यहां तक कि इस योजना के अंतर्गत विदेशों से भी धन आ सकता है और साथ ही मृत हो चुकी कंपनी भी इस योजना के अंतर्गत पैसा दे सकती है.....तो अब इससे सिर्फ यही प्रतीत होता है कि यह योजना वास्तव में जो कुछ भी इरादा रखती है उसके ठीक विपरीत है।

अत्यधिक अपारदर्शी योजना

अपने वर्तमान रूप में, यह योजना न केवल व्यक्तियों और कॉरपोरेटों को अनुमति देती है, बल्कि वर्ष की निर्दिष्ट अवधि के दौरान हर कृत्रिम न्यायिक व्यक्ति को भारतीय स्टेट बैंक द्वारा जारी किए गए ₹1,000, ₹10,000, ₹1 लाख, ₹10 लाख और ₹1 करोड़ के बांड खरीदने के लिए अनुमति प्रदान करती है। इसे प्रोमिसरी नोट्स के रूप में जारी किया जायेगा और बॉन्ड खरीदे जाने के बाद इसे किसी भी राजनीतिक दल को दान किया जा सकता है, जो अपने हिसाब से दान को कैश के रूप में प्राप्त कर सकते हैं।

सरकार का दावा है कि चूंकि ये बॉन्ड बैंकिंग चैनलों के माध्यम से खरीदे जायेंगे, इसलिए यह योजना चुनावी वित्त पोषण में काले धन के प्रसार को रोकने में सक्षम है। लेकिन न केवल यह तर्क स्पष्ट रूप से झूठा है (जैसा कि योजना के नियमों को पढ़ने से हमें साफ पता चलता है), बल्कि यह कार्यक्रम वैधानिक रूप से राजनीतिक वित्त पोषण में भी भ्रष्टाचार का समर्थन करता है। उदाहरण के लिए, इस तथ्य पर विचार करें कि योजना दाता की पूर्ण नामांकन की अनुमति देती है। इसमें न तो बॉन्ड के खरीदार और ना ही दान प्राप्त करने वाले राजनीतिक दल को दाता की पहचान का खुलासा करने की बाध्यता है। इससे निगम के शेयरधारक भी कंपनी के योगदान से अनजान रहेंगे और मतदाताओं को भी यह पता नहीं होगा कि कैसे, और किसके माध्यम से, एक राजनीतिक दल को वित्त पोषित किया गया है।

यह कार्यक्रम एक मौजूदा स्थिति को हटा देता है जिसमें कंपनियों को पिछले तीन वर्षों में अपने औसत शुद्ध लाभ के 7.5% से अधिक दान करने से मना कर दिया था। इसका मतलब यह हुआ कि घाटे में भी चल रही कम्पनियां असीमित योगदान दे सकती हैं।

दो निर्णय

विशेष रूप से निगमों द्वारा राजनीतिक दलों के अनियंत्रित वित्त पोषण में निहित खतरे कई सालों से स्पष्ट हैं। 1957 में, बॉम्बे और कलकत्ता उच्च न्यायालयों ने कंपनियों को पार्टी खजाने में स्वतंत्र रूप से जोड़े जाने की इजाजत में व्याप्त कई खतरों के प्रति संसद को अवगत कराया था। बॉम्बे हाईकोर्ट के मुख्य न्यायाधीश एम.सी. छागला ने यह लिखा कि यह एक ऐसा खतरा है जो तेजी से बढ़ता जायेगा और अंतत: देश में लोकतंत्र को भंग कर देगा।

कानून की सीमाओं को देखते हुए अदालत को पता था कि टाटा आयरन एंड स्टील कंपनी लिमिटेड द्वारा कंपनी के विभिन्न राजनीतिक हितों में योगदान करने की अनुमति देने के लिए टाटा आयरन एंड स्टील कंपनी लिमिटेड द्वारा मांग की गई अनुमति के मामले में शायद ही इनकार किया जा सकता है। लेकिन इसने अदालत को इस समस्या पर संसद का ध्यान आकर्षित करने से नहीं रोका।

यहां तक कि एच.एम. सीरवी, जो टाटा का प्रतिनिधित्व कर रहे थे, ने स्वीकार किया कि कंपनी को कम से कम अपनी वार्षिक बैलेंस शीट में दानों की सूची को स्पष्ट रूप से दिखाना चाहिए था। लेकिन, मुख्य न्यायाधीश छागला इससे भी नाखुश थे। उनका कहना था कि न केवल कंपनी के शेयरधारकों को, बल्कि मतदाताओं को भी यह जानने का अधिकार है कि पार्टी को कैसे और किसके द्वारा वित्त पोषित किया जा रहा है। एक बेहतर लोकतंत्र का निर्माण तब तक नहीं किया जा सकता जब तक कि मतदाताओं को उन पार्टियों के बारे में जानकारी न हो जिनके लिए वे मतदान करने जा रहे हैं।

केवल कुछ ही महीने पहले, इसी तरह की एक याचिका पर कलकत्ता उच्च न्यायालय ने इसी तरह की एक अपील की थी। सार्वजनिक कार्रवाई पारदर्शिता और निष्पक्षता द्वारा निर्देशित की जानी चाहिए। हालांकि, वर्षों से, राजनीतिक वित्त पोषण में अस्पष्टता का समर्थन करने

के लिए हर संभव प्रयास किया जा रहा है। चुनावी बांड योजना, जो कि इस तरह के हमले का प्रतिनिधित्व करती है, को जब तक तत्काल प्रभाव से रद्द नहीं किया जाता, भारत के लोकतांत्रिक भावना को ठेस पहुँचती रहेगी।

सुप्रीम कोर्ट में दायर याचिकाओं की बात माने तो योजना कम से कम दो आधारभूत दोषों से ग्रस्त है। पहला, धन विधेयक के रूप में पेश किये गये जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, आयकर अधिनियम और कंपनी अधिनियम, में जो भी संशोधन किये गये थे, यह योजना उसे कमजोर बना देती है। और दूसरा, यह योजना कई मौलिक अधिकारों को कमजोर बनाती है।

संविधान का अनुच्छेद 110, स्पीकर को एक प्रस्तावित कानून को केवल तभी बिल के रूप में वर्गीकृत करने की अनुमति देती है जब मसौदा कानून प्रावधान में सूचीबद्ध सभी या किसी भी विषय से संबंधित हो। इन विषयों में सात विशेषताओं का एक सेट शामिल है, जिसमें कर लागू करने, सरकार द्वारा धन उधार लेने का विनियमन, भारत के समेकित निधि की निगरानी, समेकित निधि से पैसे का विनियमन, और अनुच्छेद 110 में स्पष्ट रूप से वर्णित विषयों के लिए आकस्मिक कोई भी मामला।

हांलाकि, यह कहना मुश्किल है कि चुनावी बंधन योजना से संबंधित प्रावधान संभवत: इन श्रेणियों में से किसके अंतर्गत आता हैं। वित्त अधिनियम, जिसके माध्यम से इन संशोधनों को पेश किया गया था, इसलिए अनुच्छेद 110 में निहित केवल उन मामलों से निपटना नहीं था।

मौलिक अधिकार

यह योजना समानता और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के मौलिक अधिकारों का समान रूप से विपरीत है। हांलाकि, वोट देना अनिवार्य है। इस संबंध में संविधान में स्पष्ट रूप से कुछ नहीं कहा गया है। लेकिन यह समानता की इसकी गारंटी में अंतर्निहित है और मुक्त भाषण ज्ञान और जानकारी का अधिकार है।

हमारी अदालतों ने अभिव्यक्ति की आजादी के अधिकार के रूप में और राजनीतिक समानता की एक आवश्यक शर्त के रूप में मतदान के अधिकार से अलग वोटिंग की स्वतंत्रता को लगातार देखा है। विभिन्न पार्टियों को वित्त पोषित करने वालों की पहचान के बारे में पूर्ण ज्ञान की अनुपस्थिति में, यह समझना मुश्किल है कि नागरिक राजनीतिक और सार्वजनिक जीवन में अर्थपूर्ण रूप से भाग कैसे ले सकता है।

GS World टीम...

चुनावी बॉण्ड

क्या है?

- चुनावी बॉण्ड केवल अधिसूचित बैंकों द्वारा ही जारी किये जा सकेंगे।
- ये बॉण्ड कुछ विशिष्ट मूल्य वर्ग (Specified Denomination) में ही होंगे।
- चुनावी बॉन्ड से मतलब एक ऐसे बॉण्ड से होता है जिसके ऊपर एक करेंसी नोट की तरह उसकी वैल्यू या मूल्य लिखा होता है।
- यह बॉण्ड; व्यक्तियों, संस्थाओं और संगठनों द्वारा राजनीतिक दलों को पैसा दान करने के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है।
- केंद्र सरकार ने देश के राजनीतिक दलों के चुनावी चंदे को पारदर्शी बनाने के लिए वित्त वर्ष 2017-18 के बजट के दौरान चुनावी बॉन्ड शुरू करने की घोषणा की थी।
- ये चुनावी बॉन्ड 1,000 रुपए, 10,000 रुपए, एक लाख रुपए, 10 लाख रुपए और एक करोड़ रुपए के मूल्य में उपलब्ध होंगे।
- इसे राजनीतिक दलों को मिलने वाले चंदे की प्रक्रिया में पारदर्शिता लाने की दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम बताया जा रहा है।
- जनवरी, 2018 में लोकसभा में वित्त मंत्री अरुण जेटली ने कहा कि चुनावी बॉन्ड के नियमों को अंतिम रूप दे दिया गया है।

मुख्य बिंदु

- भारत का कोई भी नागरिक या संस्था या कोई कंपनी चुनावी चंदे के लिए बॉन्ड खरीद सकेंगे।
- दानकर्ता चुनाव आयोग में रजिस्टर किसी उस पार्टी को ये दान दे सकते हैं, जिस पार्टी ने पिछले चुनावों में कुल वोटों का कम से कम 1% वोट हासिल किया है।
- बॉन्ड के लिए दानकर्ता को अपनी सारी जानकारी (केवाईसी) बैंक को देनी होगी।
- चुनावी बॉन्ड खरीदने वालों के नाम गोपनीय रखा जायेगा।
- इन बांड्स पर बैंक द्वारा कोई ब्याज नही दिया जायेगा।
- इन बॉन्ड को स्टेट बैंक ऑफ इंडिया की चुनिन्दा शाखाओं से ही खरीदा जा सकेगा।
- बैंक के पास इस बात की जानकारी होगी कि कोई चुनावी बॉन्ड किसने खरीदा है।
- बॉन्ड खरीदने वाले को उसका जिक्र अपनी बैलेंस शीट में भी करना होगा।
- बांड्स को जनवरी, अप्रैल, जुलाई और अक्टूबर महीने में खरीदा जा सकता है।
- बॉन्ड खरीदे जाने के 15 दिन तक मान्य होंगे।
- राजनीतिक दलों को चुनाव आयोग को भी बताना होगा कि उन्हें कितना धन चुनावी बॉन्ड से मिला है।

संबंधित चिंताएँ

- कालेधन और भ्रष्टाचार की जड़ समझे जाने वाले राजनीतिक दलों के चंदे में नकदी की सीमा 20 हजार से घटाकर दो हजार करना व चुनाव बांड जारी करना निश्चित रूप से एक महत्त्वपूर्ण सुधार है, लेकिन इससे कुछ चिंताएँ भी जुड़ी हुई हैं।
- सरकार की योजना ये है कि जो भी व्यक्ति किसी पार्टी को वैध तरीके से अर्जित पैसा देना चाहे वो बैंक जाकर उतनी रकम का चुनावी बांड खरीद लेगा।
- इस चुनावी बांड पर न खरीदने वाले का नाम होगा, न ही उस दल का जिसे बांड दिया जाएगा।

- राजनैतिक दलों को यह नहीं बताना पड़ेगा कि उन्हें किस व्यक्ति और कंपनी से दान मिला है।
- राजनैतिक दलों को ये भी नहीं बताना पड़ेगा कि उसे कुल कितनी रकम के बांड मिले हैं।
- सरकार इन संशोधनों के माध्यम से चुनाव में पारदर्शिता लाने की बात कर रही है, लेकिन बॉण्ड से चंदा दिये जाने के कारण काले धन के प्रयोग को और अधिक बल मिल सकता है, जिससे स्पष्ट तौर पर पारदर्शिता बाधित होगी।

चुनाव प्रणाली में पारदर्शिता लाने के लिए अन्य उपाय?

- राजनीतिक दलों के लिये नकद योगदान पूरी तरह से खत्म हो जाना चाहिये। गौरतलब है कि नकद रूप में 2000 रुपए से कम चंदा स्वीकार करना अभी भी कानूनी है। अत: नकदी की व्यवस्था खत्म कर देने से न केवल 2,000 रुपए की नकदी सीमा के दुरुपयोग को रोकने में सहायता मिलेगी बल्कि इससे डिजिटल इंडिया के प्रचलन को भी धक्का नहीं लगेगा।
- पूर्व मुख्य चुनाव आयुक्त टी.एस. कृष्णमूर्ति ने सुझाव दिया है कि चुनाव आयोग को बॉण्ड जारी करने की बजाय अवैध धन के उपयोग की रोकथाम के लिये एक राष्ट्रीय चुनाव निधि स्थापित करने पर विचार करना चाहिये। इस निधि को दान करने वाले सभी कॉर्पोरेट को 100% कर छूट मिल सकती है। 1998 में इंद्रजीत गुप्त समिति के द्वारा भी कुछ इसी प्रकार का सुझाव दिया गया था जिसमें सबके लिये राज्य के द्वारा ही वित्त पोषण करने का प्रस्ताव दिया गया था।
- सूचना अधिकार अधिनियम के तहत सार्वजनिक अधिकारियों के रूप में सभी राजनीतिक दलों को लाना, जिससे चुनाव वित्तपोषण प्रक्रिया में पारदर्शिता आएगी।

संभावित प्रश्न

प्रारंभिक परीक्षा

1. निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-
   1. भारतीय स्टेट बैंक को चुनावी बांड जारी करने का अधिकार दिया गया है।
   2. चुनावी बांड की न्यूनतम राशि एक हजार एवं अधिकतम राशि दस करोड़ तक रखी गयी है।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?
   (a) केवल 1
   (b) केवल 2
   (c) 1 और 2 दोनों
   (d) न तो 1, न ही 2

मुख्य परीक्षा

2. **चुनावी वित्तीयन का विषय सिर्फ चुनावों के संदर्भ में ही नहीं बल्कि समूची प्रजातांत्रिक व्यवस्था का स्वरूप निर्धारण करने वाला विषय है। निर्वाचन प्रणाली में पारदर्शिता लाने के संदर्भ में इलेक्टोरल बांड का समालोचनात्मक विश्लेषण कीजिये।** (250 शब्द)

नोट : 07 दिसंबर को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(d) होगा।

GS World
Committed To Excellence