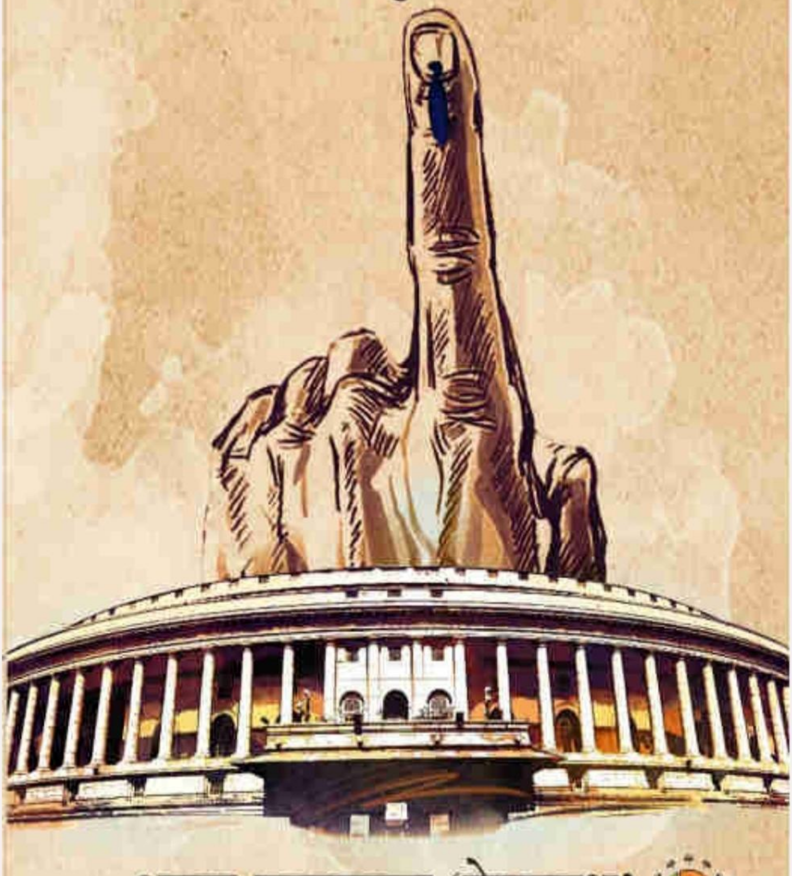
एक देश-एक चुनाव

भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ



अनूप बरनवाल 'देशबन्धु'

Title : Ek Desh-Ek Chunaav : Bharat Me Rajnitik Sudhaar Ki Sambhavnayen
Author : Anoop Baranwal 'Deshbandhu'

Published By-
Anjuman Prakashan
942, Mutthiganj, Prayagraj, 211003
www.anjumanpublication.com
anjumanprakashan@gmail.com

Paperback, First published by Anjuman Prakashan in 2022
ISBN : 978-93-91531-93-5
Copyright © 2022 Anoop Baranwal 'Deshbandhu'
Printing rights reserved : Anjuman Prakashan 2022
Cover & Typeset by Anjuman Prakashan

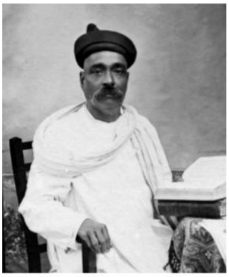
Price in india: 200.00

The author asserts the moral right to be identified as the author of this work

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, and including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without the written permission of the Publisher, except where permitted by law.

भारत शिरोमणि

लोकमान्य बाल गंगाधर तिलक



को समर्पित

हरिवंश — **उपसभापति, राज्य सभा**

Harivanch — **Deputy Chairman, Rajya Sabha**

प्राक्कथन

अनूप बरनवाल 'देशबन्धु' पेशे से वकील हैं. प्रयागराज के वासी. आम बोलचाल की भाषा में वकालत के पेशे में लगे लोगों को अधिवक्ता कहते हैं. इस पुस्तक की पांडुलिपि में लेखक ने अपने परिचय में अधिवक्ता की जगह, विधिवक्ता शब्द का प्रयोग किया है. यह अच्छा लगा. अधिवक्ता से अधिक सार्थक शब्द.

उनकी यह नयी पुस्तक 'एक देश-एक चुनाव : भारत में राजनीतिक सुधार की संभावना' आपके हाथों में है. विषय अति महत्त्वपूर्ण है. अत्यन्त सामयिक भी. लोकतंत्र में चुनाव ही उसका मूल सत्व है. हर नागरिक को मतदान का अधिकार ही लोकतंत्र का सबसे बुनियादी तत्व है. इससे हर देशवासी का वास्ता है. सब प्रभावित होते हैं. चुनाव से जितना वास्ता चुनाव लड़नेवालों का या राजनीति से जुड़े लोगों का है, उतना ही वास्ता आम जन का भी है. बल्कि यह कहें कि मतदाता का भविष्य इस प्रक्रिया में तय होता है. इस लिहाज से 'एक देश-एक चुनाव : भारत में राजनीतिक सुधार की संभावना' पर यह पुस्तक बहस को आगे बढ़ायेगी. इसके पहले अलग-अलग विषयों पर लेखक की पांच किताबें प्रकाशित हो चुकी हैं. यह उनका लगन और

सरोकार ही है, कि वकालत जैसे व्यस्त पेशे में रहते हुए भी निरंतर लेखन के काम में लगे हैं.

'एक देश-एक चुनाव : भारत में राजनीतिक सुधार की संभावना' कुल तीन खंडों में है। हर खण्ड में अनेक अध्याय हैं. ऐतिहासिक पृष्ठभूमि से बात शुरू कर लेखक ने सिलसिलेवार अध्याय को आगे बढ़ाया है. इतिहास के साथ वर्तमान और भविष्य, तीनों का सामंजस्य बिठाने की सार्थक कोशिश है. यह कहा भी जाता है कि हमें भविष्य में जितनी दूरी तय करनी होती है, जितना आगे जाना होता है, उतना पीछे मुड़कर देखना प्रेरणा भी देता है और सबक भी.

आमतौर पर ऐसी किताबों के लेखन में तर्क प्रमुख हो जाता है. लेखक निजी विचारों के दायरे में बंधकर, अपने तर्कों को सामने रखते हैं. पर श्री अनूप बरनवाल जी ने इस पुस्तक में अपने निजी तर्कों को हाशिये पर रखा है, तथ्यों को प्रधानता दी है, यह उल्लेखनीय है. तथ्यों से ही मानस बनता है. स्पष्ट है कि लेखक की मंशा है कि इस जरूरी और महत्व के विषय पर, सभी तथ्य सार्वजनिक बहस-संवाद के केंद्र में हो, ताकि निर्णायक लोकमत या जनमत, इस विषय पर बन सके.

पुस्तक के आरंभिक अध्याय में ही लेखक वर्तमान माननीय प्रधानमंत्री के एक बयान का उल्लेख करते हैं. 26 नवम्बर 2020 को माननीय प्रधानमंत्री ने अखिल भारतीय पीठासीन अधिकारी सम्मेलन में पीठासीन पदाधिकारियों की बैठक को संबोधित करते हुए कहा था कि 'एक देश-एक चुनाव सिर्फ एक चर्चा का विषय नहीं है, बल्कि ये भारत की जरूरत है. हर कुछ महीने में भारत में कहीं न कहीं बड़े चुनाव हो रहे होते हैं. इससे विकास कार्यों में जो प्रभाव पड़ता है, उससे आप सभी भली-भांति जानते हैं. ऐसे में 'एक देश-एक चुनाव' पर गहन अध्ययन और मंथन आवश्यक है.' संयोग से इस बैठक में मैं भी उपस्थित था. माननीय प्रधानमंत्री का यह कहना देशहित में कितना जरूरी है, इसे हम सब व्यवहारिक रूप में खुद देख-आंक सकते हैं. कहीं दूर जाकर नहीं, किताबों को पढ़कर नहीं, बल्कि अपने-अपने इलाके में लोगों से बात कर इसे प्रत्यक्ष अनुभव कर सकते हैं. कोई

मुल्क लगातार चुनाव में व्यस्त नहीं रह सकता. संसाधन और सुरक्षा का एक बड़ा हिस्सा सिर्फ इस काम में ही निरंतर लगा रहे. देश का प्रशासन कहीं न कहीं महज चुनाव कराने में ही व्यस्त रहे, ये विचारणीय प्रसंग हैं.

इतिहास के पन्नों को पलटें. यह दर्ज है कि कैसे अपने देश में एक साथ चुनाव होते रहे हैं. एक साथ चुनाव होने की यह परंपरा इतिहास के पन्नों में मजबूती से दर्ज है. देश में जब संविधान लागू हुआ, उसके बाद चार चुनावों को देखें. 1952, 1957, 1962 और 1967 का चुनाव. इन चारों सालों में लोकसभा और राज्य की विधानसभाओं के चुनाव एक साथ हुए. पर, बाद में स्थितियां बदलनी शुरू हुई. 60 के दशक के अंतिम सालों में और 70 के दशक के आरंभिक सालों में इस सिलसिला में बिखराव शुरू हुआ. दल–बदल व सरकारों के पतन के तहत अनेक राज्यों में विधानसभाएं समय से पहले ही भंग हुइ,,,. 1970 में तो लोकसभा को ही समय से पहले भंग करना पड़ा. यह सिलसिला इस कदर आगे बढ़ा कि राज्यों में राष्ट्रपति शासन लगाना आम घटना हो गयी. आकड़ा है कि 1968–1984 के बीच अलग–अलग राज्यों में लगभग 65 बार राष्ट्रपति शासन लगाया गया. एक बार यह सिलसिला टूटा तो फिर वह पटरी पर आ नहीं सका. इस बीच देश में चुनावों की संख्या भी बढ़ती गयी. फिलहाल देश में कुल 32 प्रत्यक्ष निर्वाचित विधायिकाएं (एक लोकसभा और 31 राज्यों की विधानसभाएं) हैं. अप्रत्यक्ष प्रणाली में हर दो साल पर राज्यसभा और देश के छह राज्यों में विधान परिषद के चुनाव होते हैं, इसके अलावा हर राज्य या केंद्रशासित प्रदेशों में नगर निकाय, ग्राम पंचायत आदि के चुनाव होते रहते हैं. इस पुस्तक में लेखक ने इन विषयों को तथ्यवार और क्रमवार सामने रखा है.

पूर्व में हुई गलतियों की वजह से, निरंतर उसे स्थापित या आगे बढ़ाते रहने का असर यह हुआ कि देश लगभग हर समय किसी न किसी रूप में चुनावी मोड में रहने लगा. हर कुछ समय के अंतराल पर देश का चुनावी मोड में रहना, देश की मशीनरी को, संसाधन को

तो उसमें संलग्न रखता ही है, विकास कार्यों पर प्रतिकूल असर पड़ता है. इसका असर सामूहिक रूप से समाज पर कितना और किस रूप में पड़ता है, यह सब आसानी से देख-आंक सकते हैं.

यह सच है कि लोकतंत्र में चुनाव ही सबसे जरूरी प्रक्रिया है. चुनाव ही लोकतंत्र को निरंतर मजबूत करता है. इसलिए चुनाव को महापर्व कहा जाता है. चुनाव ही वह अवसर या औजार होता है, जिसके माध्यम से लोकतंत्र में लोक की महत्ता और भूमिका सर्वोपरि बनी रहती है. इन चुनावों ने ही भारत जैसे विशाल लोकतंत्र को वंशवाद, परिवारवाद, भाई-भतीजावाद से बचाया है. दुनिया में शासन की जितनी प्रणालियां हैं, उनमें लोकतंत्र और उसमें भी चुनाव की भारतीय प्रणाली एक मॉडल की तरह है, जो हर बार यह साबित करता है कि इससे बेहतर प्रणाली नहीं. पर, इन सब बातों के बीच भारत जैसे विशाल लोकतांत्रिक देश में इस बात की मांग समय-समय पर होती रही है कि इस देश में एक समय पर सभी चुनाव होने चाहिए. एकबारगी सोचने पर यह लग सकता है कि 70 के दशक में जिस तरह इस व्यवस्था या परंपरा को खत्म कर धीरे-धीरे देश को हमेशा चुनावी मोड में रखने की बुनियाद तैयार की गयी, उसमें अब संभव नहीं कि 'वन नेशन-वन इलेक्शन' का सपना साकार हो. पर, उसकी संभावनाएं हैं. लेखक श्री बरनवाल ने अपनी इस पुस्तक में उन्हीं सभी संभावनाओं की पड़ताल की है और संविधान, कानून से लेकर सैद्धांतिक-व्यावहारिक तौर पर आनेवाली चुनौतियों और उनसे पार पाने के रास्ते के बारे में विस्तार से लिखा है.

आशा है पुस्तक इस महत्त्वपूर्ण विषय को आगे बढ़ाने में सार्थक हस्तक्षेप करेगी. जनमानस को तथ्यों से परिचित कराएगी. इस पुस्तक का प्रसार अधिक से अधिक हो, यही कामना है. इस महत्त्वपूर्ण विषय पर श्रम और लगन से काम करने के लिए लेखक अनूप बरनवाल देशबंधु जी को शुभकामनाएं.

हरिवंश

अनुक्रम

भूमिका ... 15

1. एक देश – एक चुनाव : चुनौतियां और समाधान

वर्तमान में संवैधानिक स्थिति 21

आर्थिक बचत एवं विकास का सवाल 23

चुनावी खर्च और आर्थिक अपराध 28

एक देश – एक चुनाव के विरोध में संवैधानिक तर्क 30

संघीय ढांचे को सुरक्षित रखने का सवाल 32

लोकतांत्रिक मूल्य बचाने का सवाल 35

राष्ट्रीय आपातकाल : कार्यकाल वृद्धि से उपजा सवाल 39

दौरान कार्यकाल विधायिका भंग करने से उपजा सवाल 40

संसदीय परंपरा और अविश्वास प्रस्ताव सम्बन्धी चुनौती 44

राष्ट्रपति शासन के कारण उपजी समस्या 49

राष्ट्रपति शासन पर न्यायिक पुनरीक्षण का निर्बन्धन 52

राष्ट्रपति शासन से उपजी समस्या का समाधान 56

एक देश – एक चुनाव के समग्र समाधान हेतु रास्ते 61

त्रिशंकु विधायिका से बचने का उपाय : नियंत्रित बहुदलीय व्यवस्था 62

5% जनादेश की सीमा : जर्मन प्रणाली कितना उपयोगी 67

त्रिशंकु लोकसभा/विधानसभा का समाधान : आर. वी. वी. प्रणाली 69

स्थानीय इकाइयों के चुनाव की प्रासंगिकता 74

स्थानीय इकाइयों का गठन : अध्यक्षीय प्रणाली या संसदीय प्रणाली 76

चुनावी वर्ष की अवधारणा : समायोजन करने का सवाल 79

एक देश – एक चुनाव : त्रिस्तरीय योजना 83

एकस्तरीय योजना या त्रिस्तरीय योजना 85
एक देश – एक मतदाता सूची 87
समाधान की दिशा में : अपेक्षित संविधान संशोधन 89

2. नगरम : शासन-विकेन्द्रीकरण की दिशा में 99
नगर और ग्राम के मध्य कृत्रिम भेदभाव 101
समग्र स्वरूप वाले 'नगरम' की अवधारणा 105
नगरम: समन्वयात्मक शक्ति–पृथक्करण सिद्धान्त पर आधारित संरचना 107
सूक्ष्म–स्तर पर शासन–विकेन्द्रीकरण: स्वराज एवं सुराज का आधार 109
अपेक्षित संविधान संशोधन 113
तालिका सं. – 1, 2, 3–क और 3–ख 114

3. राजनीतिक पार्टी : वंशवाद से लोकतांत्रिक मूल्य की ओर 118
राजनीतिक पार्टियों की भूमिका एवं कानूनी स्थिति 119
भारत की राजनीतिक पार्टियों में वंशवाद 121
पार्टियों में कुलीन संस्कृति के लिए नियमावली जिम्मेदार 134
राजनीतिक पार्टियों द्वारा गाइडलाइन का खुला उल्लंघन 139
विधि–शासन में राजनीतिक पार्टियां अपवाद क्यों? 142
वंशवाद के खिलाफ पद–धारण की सीमा का सिद्धान्त 144
संवैधानिक सुधार और मॉडल बायलाज 146
अपेक्षित संविधान संशोधन 151

उपसंहारः भूले-बिसरे कड़वे सबक, आगे की राह 153

भूमिका

संविधान लागू होने के बाद 1952, 1957, 1962 और 1967 में लोकसभा और राज्यों के विधानसभा का चुनाव पाँच-पाँच वर्ष पर एक साथ सम्पन्न हुए थे। एक साथ चुनाव की इस स्वस्थ परम्परा को और मजबूत करने की आवश्यकता थी। किन्तु 1968-1969 तक आते-आते यह परंपरा टूटनी आरम्भ हो गयी। इस दौरान न केवल कुछ राज्यों के विधानसभा समयपूर्व भंग किये गये, बल्कि 1970 में चौथे लोकसभा को भी समयपूर्व भंग कर दिया गया। 1971 में पाँचवें लोकसभा का चुनाव होने के साथ लोकसभा और कई राज्यों के विधानसभा के कार्यकाल अलग-अलग हो गए। 1968-1984 के दौरान लगभग 65 बार राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। इसके कारण कई राज्यों की विधानसभा समयपूर्व भंग की गयी और कार्यकाल पूर्ण होने के पूर्व ही इनके चुनाव कराये जाते रहे। इन सबका प्रभाव यह हुआ कि लोकसभा और विधानसभा के जो चुनाव साठ के दशक तक एक साथ पाँच वर्ष के अन्तराल पर हुआ करते थे, अस्सी का दशक आते-आते लोकसभा और विधानसभा का चुनाव पूरी तरह अलग-अलग हो गया।

मौजूदा समय में देश में कुल 32 प्रत्यक्ष निर्वाचित विधायिका[1] है और इन सभी विधायिकाओं के चुनाव अलग-अलग समय पर होते हैं। इन पाँच वर्षों के दौरान हुए/घोषित/प्रस्तावित चुनाव की तरफ नजर दौड़ाएँ तो निम्न

1. एक लोकसभा और 31 राज्य विधानसभा

परिदृश्य निकलकर आता है—

मार्च 2018	-	त्रिपुरा, मेघालय व नागालैण्ड
मई 2018	-	कर्नाटक
दिसंबर 2018	-	छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, मिजोरम, राजस्थान व तेलंगाना
अप्रैल 2019	-	लोकसभा का आम चुनाव, आंध्रप्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, ओडिशा व सिक्किम
अक्टूबर 2019	-	हरियाणा व महाराष्ट्र
नवंबर 2019	-	झारखण्ड
फरवरी 2020	-	दिल्ली
अक्टूबर 2020	-	बिहार
अप्रैल 2021	-	पश्चिम बंगाल, आसाम, केरल, तमिलनाडु व पुण्डुचेरी
फरवरी 2022	-	उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड, पंजाब, गोवा, व मणिपुर (प्रस्तावित)
दिसंबर 2022	-	गुजरात व हिमाचल प्रदेश (प्रस्तावित)
मार्च 2023	-	त्रिपुरा, मेघालय व नागालैण्ड (प्रस्तावित)...[1]

इसके अलावा इस दौरान प्रत्येक दो वर्ष के अन्तराल पर सात अप्रत्यक्ष निर्वाचित विधायिका[2] के चुनाव और सभी 31 राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों के स्थानीय इकाइयों[3] के चुनाव भी होते रहे हैं। राज्यों में हुए/

1. तालिका में जम्मू-कश्मीर विधानसभा शामिल नहीं है। नवम्बर-दिसम्बर 2014 में अन्तिम बार गठित हुए इस विधानसभा का कार्यकाल छह वर्ष के आधार पर दिसम्बर 2020 तक था, किन्तु अनुच्छेद 370 का प्रभाव समाप्त होने और जम्मू-कश्मीर की संवैधानिक स्थिति अन्य राज्यों के समान बनाने के क्रम में 21 नवम्बर 2018 को जम्मू-कश्मीर की विधानसभा को भंग कर दिया गया।

2. एक राज्य सभा और छह विधान परिषद्

3. नगर पंचायत एवं ग्राम पंचायत

होने वाले लोकसभा, विधानसभा, ग्राम पंचायत, नगर निकाय के चुनावों का इनके समयकाल के साथ गणना करने पर निम्न परिदृश्य निकलकर आता है—

राज्य	लोकसभा	विधानसभा	ग्राम पंचायत	नगर निकाय
तमिलनाडु	अप्रैल 2019	अप्रैल 2021	दिसम्बर 2020	अक्टूबर 2021
पंजाब	अप्रैल 2019	फरवरी 2022	दिसम्बर 2018	फरवरी 2021
बिहार	अप्रैल 2019	अक्टूबर 2020	दिसम्बर 2021	मई 2022
उत्तर प्रदेश	अप्रैल 2019	फरवरी 2022	मई 2021	दिसम्बर 2022
पं. बंगाल	अप्रैल 2019	अप्रैल 2021	मई 2018	मार्च 2022
गुजरात	अप्रैल 2019	दिसम्बर 2022	दिसम्बर 2021	फरवरी 2021
कर्नाटक	अप्रैल 2019	मई 2018	दिसम्बर 2020	दिसम्बर 2021
हिमाचल प्रदेश	अप्रैल 2019	दिसंबर 2022	जनवरी 2021	अप्रैल 2021
आसाम	अप्रैल 2019	मई 2021	दिसम्बर 2018	मार्च 2022

इस तरह देश भर में सम्पन्न होने वाले सभी चुनावों को जोड़ दिया जाय, तो कोई भी पल ऐसा नहीं बचता हुआ दिखता है, जब इस देश के सभी राज्य चुनावी मोड में न रहते हों। हर समय यह देश चुनावी चक्रव्यूह में घिरा रहता है।

देश को इस चुनावी चक्रव्यूह से निकालने का रास्ता 'एक देश-एक चुनाव' में देखा जाता है। इस अवधारणा की पहल स्वयं देश के प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी द्वारा किया गया है। 26 नवम्बर 2020 को संविधान दिवस के अवसर पर मोदी जी ने अखिल भारतीय पीठासीन अधिकारी सम्मेलन को संबोधित करते हुए कहा कि एक देश-एक चुनाव सिर्फ एक चर्चा का विषय नहीं है, बल्कि ये भारत की जरूरत है। हर कुछ महीने में भारत में कहीं न कहीं बड़े चुनाव हो रहे होते हैं, इससे विकास के कार्यों में जो प्रभाव पड़ता है उससे आप सभी भली-भाँति अवगत हैं। ऐसे में एक देश-एक चुनाव पर गहन अध्ययन और मंथन आवश्यक है।'

भारतीय संविधान का निर्माण करते समय हमारे संविधान-निर्माताओं द्वारा दो-चार चुनाव बाद लोकसभा और विधानसभा के कार्यकाल

के होने वाले स्वरूप के बारे में पूर्वानुमान लगाना सम्भव नहीं था। उस समय यह विचार करने का कोई प्रश्न भी नहीं था कि भविष्य में लोकसभा और विधानसभा के कार्यकाल का तारतम्य टूट जाएगा। पवित्र मंशा रखने वाले हमारे संविधान-निर्माता यह उम्मीद करते रहे होंगे कि भविष्य में संविधान के प्रावधानों का उपयोग स्वस्थ परंपरा विकसित करने के लिए किया जाएगा। लोकसभा और विधानसभा का एक साथ चुनाव होते रहने की व्यवस्था का मजबूत होना बिल्कुल सम्भव था। ऐसी स्थिति में जब विधायी संस्थाओं का एक-साथ निर्वाचन होते रहना सम्भव था, संविधान-निर्माताओं द्वारा इस सम्बन्ध में कठोर प्रावधान नहीं बनाया जा सकता था। इस विषय को भविष्य में तय होने देने के लिए छोड़ा जाना बिल्कुल स्वाभाविक था। यह देश के भावी संसद, नीति-निर्माताओं, एवं जागरूक नागरिकों पर निर्भर था कि इस दिशा में कोई व्यतिक्रम होने पर वे अपने संवैधानिक दायित्व का निर्वहन करें और आवश्यकतानुसार उचित समय पर यथोचित सुधार एवं संविधान संशोधन करने के लिए पहल करें। यह पुस्तक इसी संवैधानिक दायित्वबोध के अनुक्रम में किया गया एक प्रयास है।

एक देश-एक चुनाव की अवधारणा के क्या-क्या सकारात्मक एवं नकारात्मक पहलू हैं; यह अवधारणा देश के लिए उपयोगी है या नहीं; यदि यह अवधारणा देश के लिए उपयोगी है, तो क्या इसे भारतीय संविधान में स्वीकृत संसदीय शासन प्रणाली एवं संघात्मक ढाँचा के अन्तर्गत लागू करना सम्भव है; यदि सम्भव नहीं है, तो संसदीय प्रणाली एवं संघात्मक ढाँचा के मूलभूत तत्त्वों से समझौता किए बग़ैर यह अवधारणा कैसे लागू की जा सकती है? इसके रास्ते में आ रही बाधाओं जैसे चुनाव बाद किसी पार्टी को बहुमत न मिल पाने के कारण या किसी सरकार के अल्पमत में आ जाने के कारण या किसी राज्य में राष्ट्रपति शासन लगने के बाद विधानसभा भंग होने के कारण या राष्ट्रीय आपातकाल लगने के बाद लोकसभा/विधानसभा के कार्यकाल में वृद्धि होने के कारण या राजनीतिक सुविधा के लिए लोकसभा/विधानसभा को भंग करने के कारण, होने वाले विधायिका के कार्यकाल में व्यतिक्रम

का समाधान क्या है, इन सभी विषयों का अध्ययन एवं विमर्श करना इस पुस्तक का मूल विषय है।

महात्मा गाँधी के आदर्श और संविधान के अनुच्छेद 40 की मूल भावना के अनुरूप ग्राम स्वराज एवं शासन के विकेन्द्रीकरण का मूल उद्देश्य प्राप्त करने में वर्तमान पंचायत-व्यवस्था कैसे अपर्याप्त है; वर्तमान पंचायत व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता क्यों है; नगर एवं ग्राम के मध्य कृत्रिम कानूनी भेदभाव समाप्त करना क्यों आवश्यक है; केन्द्र और राज्य की तरह स्थानीय इकाई स्तर के शासन में भी समन्वयात्मक शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त लागू करना क्यों आवश्यक है; लोकसभा और विधानसभा के अनुरूप स्थानीय इकाई के लिए विधायी संस्था का स्वरूप क्या हो सकता है; स्थानीय इकाई के शासन प्रणाली का स्वरूप अध्यक्षीय होना चाहिए या संसदीय या फिर इन दोनों से अलग होना चाहिए; इनका विस्तृत अध्ययन करना इस पुस्तक के द्वितीय अध्याय का विषय है।

भारतीय लोकतंत्र के लिए आज सबसे अधिक चिन्ता का विषय यहाँ की ज्यादातर राजनीतिक पार्टियों का वंशवाद और कुलीन संस्कृति से ग्रस्त होते जाना है। इस समस्या का समाधान निकालना इस देश के लिए बड़ी चुनौती है। भारत की राजनीतिक पार्टियों में परिवारवाद का इतिहास क्या है और परिवारवाद किस तरह इस देश के लोकतंत्र को प्रभावित कर रहा है; जर्मनी जैसे देश की तरह भारत में भी राजनीतिक पार्टी को संवैधानिक संस्था बनाने की क्यों आवश्यकता है; राजनीतिक पार्टियों की नियमावली किस तरह पार्टी में कुलीन संस्कृति के पनपने में योगदान करते हैं; राजनीतिक पार्टी की आन्तरिक संरचना को लोकतांत्रिक मूल्य के अनुकूल कैसे बनाया जा सकता है; पार्टियों में परिवारवाद समाप्त करने में पद-धारण की सीमा का सिद्धान्त कैसे उपयोगी है; इत्यादि का विस्तृत अध्ययन करना इस पुस्तक के तृतीय अध्याय का विषय है।

यद्यपि स्थानीय इकाइयों और राजनीतिक पार्टियों की आन्तरिक संरचना में सुधार का विषय एक देश-एक चुनाव की अवधारणा से बिल्कुल स्वतंत्र है, किन्तु ये भारत में राजनीतिक एवं संवैधानिक सुधार

के लिए अति आवश्यक है, इसलिए इन्हें भी इस पुस्तक में अध्ययन का विषय बनाया गया है।

26 नवम्बर, 2021 – अनूप बरनवाल 'देशबन्धु'

1
एक देश-एक चुनाव
चुनौतियाँ और समाधान

वर्तमान में संवैधानिक स्थिति

संविधान निर्माण के दौरान संविधानसभा में एक देश-एक चुनाव विषय को लेकर कभी कोई चर्चा नहीं किया गया। यद्यपि अनुच्छेद 83(2) के अन्तर्गत लोकसभा का और 172(2) के अन्तर्गत राज्यों के विधानसभा का कार्यकाल एकसमान पाँच वर्ष निर्धारित किया गया है, किन्तु संविधान इस बात पर मौन है कि लोकसभा और राज्यों के विधानसभा के चुनाव एक साथ होंगे या अलग-अलग। यह स्पष्ट नहीं है कि कार्यकाल एकसमान रखने के पीछे संविधान-निर्माताओं का आशय क्या था? भले ही यह स्पष्ट न हो कि इन दोनों विधायी संस्थाओं का कार्यकाल एकसमान रखने का आशय एक साथ चुनाव कराने का था या नहीं, किन्तु भारतीय संविधान में संसदीय शासनप्रणाली के अलावा कई अन्य ऐसे प्रावधान हैं, जिन्हें लागू करने के बाद लोकसभा और विधानसभा का चुनाव अलग-अलग हो जाना स्वाभाविक है।

भारतीय संविधान में ऐसे कई प्रावधान हैं, जिनके कारण विधायी संस्थाओं के कार्यकाल में व्यतिक्रम हो सकता है। अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्य में संवैधानिक विफलता होने की स्थिति में राष्ट्रपति शासन लगाया जा सकता है और विधानसभा को कार्यकाल पूर्ण

पुस्तक

एक देश – एक चुनाव :
भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ

आमेजन
एवं
Redgrab Books Pvt Ltd

की वेबसाइट
पर उपलब्ध है।

एक देश – एक चुनाव

पर

श्रीमान् रामनाथ कोविन्द की अध्यक्षता वाले

उच्च स्तरीय समिति

के समक्ष

लेखक द्वारा

13 जनवरी 2024 को

भेजा गया समग्र सुझाव

एक देश – एक चुनाव पर 'समग्र सुझाव'

सेवा में

सचिव, उच्च स्तरीय समिति
एक देश, एक चुनाव
नई दिल्ली – 110003

महोदय,

अधोहस्ताक्षरी ने 'एक देश – एक चुनाव' विषय पर गहन शोधकार्य किया है और इस विषय पर उसकी पुस्तक 'एक देश – एक चुनाव: भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ' भी प्रकाशित[1] है। इस अवधारणा के समक्ष आ रही जटिल समस्याओं के समाधान के लिए इस पुस्तक में कई नए विचार दिए गए हैं। इनमें से एक आर. आर. वी. प्रणाली[2] है, जो लोकसभा एवं विधानसभा को भंग होने से बचाता है और विषम परिस्थिति में लोकतांत्रिक तरीके से प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री का निर्वाचन करता है।

आप द्वारा निर्गत लोक-सूचना के अनुक्रम में अधोहस्ताक्षरी 'एक देश – एक चुनाव' की अवधारणा के समक्ष आ रही समस्त चुनौतियों/समस्याओं का उल्लेख करते हुए इसके समाधान के लिए सुझाव दे रहा है। ये सुझाव माननीय उच्च स्तरीय समिति के समक्ष विचारार्थ प्रेषित है।

1. कारण

कैसे अलग हुए लोकसभा और विधानसभा के चुनाव?

संविधान लागू होने के बाद 1952, 1957, 1962 और 1967 में लोकसभा और राज्यों के विधानसभा का चुनाव पाँच-पाँच वर्ष पर एकसाथ

---

[1] प्रकाशन वर्ष : 2022

[2] रनर अप वोट वैल्यूएशन मेथड – उपविजेता मत मूल्यांकन प्रणाली

सम्पन्न हुए। किन्तु 1968–1969 में यह परंपरा टूटनी आरम्भ हो गया। लोकसभा और विधानसभा के जो चुनाव साठ के दशक तक एक साथ पाँच वर्ष के अन्तराल पर हुआ करते थे, अस्सी का दशक आते–आते ये पूरी तरह अलग–अलग हो गए। इस अलगाव के निम्न चार प्रमुख कारण थे—

1. कुछ राज्यों के विधानसभा को समयपूर्व भंग करना,
2. 1970 में चौथे लोकसभा को समयपूर्व भंग करना,
3. 1968–1984 के दौरान राज्यों में लगभग 65 बार राष्ट्रपति शासन लागू करना,
4. 1977 के आपातकाल के दौरान लोकसभा का कार्यकाल 10 महीने के लिए बढ़ाया जाना।

अलग–अलग समय पर होने वाले लोकसभा एवं विधानसभा के चुनाव के साथ नगर–निकाय एवं ग्राम–पंचायत के चुनाव को भी जोड़ दिया जाय, तो ऐसा कोई पल नहीं होता है, जब भारत चुनावी मोड में न रहता हो। हर समय यह देश चुनावी चक्रव्यूह से घिरा रहता है। इस समस्या का समाधान 'एक देश - एक चुनाव' है। अलग–अलग चुनाव, आर्थिक दृष्टि से भी देश के ऊपर बहुत बड़ा भार डालते हैं। वर्ष 2014 के आर्थिक आकड़ों का अध्ययन करने पर यह निकलकर आया है कि लोकसभा और विधानसभा का एकसाथ चुनाव कराने पर लगभग 2500 करोड़ रुपये का बचत होता।[3] इसके साथ स्थानीय इकाइयों का चुनाव कराने से होने वाले बचत को जोड़ दिया जाए, तो यह बचत लगभग 5000 करोड़ रुपये का होगा।

2. चुनौतियाँ

क्या हैं मुख्य चुनौतियाँ?

एक देश, एक चुनाव की अवधारणा के समक्ष मुख्यतः निम्न तीन चुनौतियाँ निकलकर आती हैं–

क. चुनाव होने के बाद लोकसभा और विधानसभा के पाँचवर्षीय कार्यकाल एक साथ पूरा होने, और किसी विषम परिस्थिति में इनको

---

[3] एक देश—एक चुनावः भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 23–30

भंग होने से बचाने की, और इन विधायिकाओं को सुरक्षित बनाए रखते हुए लोकतांत्रिक तरीके से सरकार का गठन करने की चुनौती, ताकि बीच में चुनाव होने की संभावना समाप्त हो।

किसी विधायिका (लोकसभा/विधानसभा) को निम्न छह परिस्थितियों में समयपूर्व भंग किया जा सकता है—

1. जब चुनाव बाद लोकसभा या विधानसभा में त्रिशंकु की स्थिति पैदा हो जाय और किसी भी पार्टी को पूर्ण बहुमत नहीं मिल पाये। त्रिशंकु विधायिका के कारण सरकार नहीं बन पाने की स्थिति में इन्हें भंग करना पड़ता है।

2. जब केन्द्र या राज्य सरकार के खिलाफ लोकसभा या विधानसभा में अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाय और उसके पश्चात् कोई अन्य राजनीतिक पार्टी या गठबंधन बहुमत की सरकार बनाने में विफल हो जाय। ऐसी स्थिति में नया चुनाव कराने के उद्देश्य से लोकसभा या विधानसभा भंग करना पड़ता है।

3. जब केन्द्र या राज्य की सरकार पार्टी टूटने या अन्य किसी कारण से अल्पमत में आ जाय और अन्य पार्टियों के पास सरकार बनाने के लिए आवश्यक बहुमत नहीं हो। ऐसी स्थिति में नया चुनाव कराने के उद्देश्य से लोकसभा या विधानसभा को भंग करना पड़ता है।

4. जब अनुच्छेद 3 के अन्तर्गत राज्य का विभाजन करने जैसी विशेष परिस्थिति आ जाय, तो राज्यपाल विधानसभा भंग कर सकता है।

5. जब कोई राज्य सरकार संविधान के अनुसार चलने में विफल हो तो केन्द्र द्वारा अनुच्छेद 356 की शक्ति का प्रयोग करके राष्ट्रपति शासन लगाया जा सकता है और विधानसभा को भंग भी किया जा सकता है।

6. जब सरकार अपनी राजनीतिक सुविधा के लिए कार्यकाल पूर्ण होने के पूर्व चुनाव कराने की अनुशंसा करे, तो ऐसी

स्थिति में कार्यकाल से पूर्व ही लोकसभा या विधानसभा को भंग करना पड़ता है।

ख. राष्ट्रीय आपातकाल के कारण कार्यकाल वृद्धि से उपजने वाली चुनौती।

ग. अलग-अलग समय पर हो रहे विधायिकाओं को एक कालबिन्दु पर लाने और इनका समायोजन करने की समस्या।

एक देश - एक चुनाव की अवधारणा के विरोध में मूलतः दो वैचारिक तर्क दिए जाते हैं— एक यह कि इसके कारण संघीय ढाँचा प्रभावित होगा और दूसरा यह कि यह लोकतांत्रिक मूल्य के खिलाफ है। भारत के लिए लोकसभा और विधान सभा के चुनाव का एकसाथ होना नई बात नहीं है। 1952, 1957, 1962 और 1967 में लोकसभा और राज्यों के विधानसभा का चुनाव पाँच-पाँच वर्ष पर एकसाथ सम्पन्न हुए थे। तब यदि यह लोकतांत्रिक मूल्य के खिलाफ नहीं था और संघीय ढाँचा नहीं प्रभावित होता था, तो आज कैसे ऐसा हो जाएगा। बावजूद इसके आज भी लोकसभा के साथ आन्ध्र प्रदेश, उड़ीसा, अरुणाचल प्रदेश, सिक्किम के विधानसभा के चुनाव होते हैं। इन राज्यों के संदर्भ में संघीय ढाँचे को या लोकतांत्रिक मूल्य को खतरा नहीं होता है। इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी-लेखक ने विस्तार से चर्चा करते हुए इन दोनों आपत्तियों को निराधार सिद्ध किया है।[4]

राष्ट्रीय आपातकाल : कार्यकाल वृद्धि से उपजी समस्या

यदि राष्ट्रीय आपातकाल घोषित होने के साथ लोकसभा का कार्यकाल बढ़ाया जाता है, किन्तु उसी समय राज्यों के विधानसभा का कार्यकाल नहीं बढ़ाया जाता है, तो लोकसभा और विधानसभा के कार्यकाल में व्यतिक्रम पैदा होना स्वाभाविक है। लोकसभा एवं विधानसभा के कार्यकाल बढ़ाने से सम्बन्धित अलग-अलग प्रावधान होने के कारण आपातकाल के प्रभाव को लेकर सामंजस्य नहीं बन पाता है। इसके कारण 'एक देश - एक चुनाव' की अवधारणा साकार नहीं हो सकता है।

---

[4] एक देश—एक चुनाव: भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 32-39

इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने भारतीय संविधान के विभिन्न प्रावधानों का उल्लेख करते हुए विस्तार से चर्चा किया है और इससे उपजी समस्या के समाधान के लिए महत्त्वपूर्ण संशोधन करने का सुझाव दिया है।[5]

संसदीय परंपरा और अविश्वास प्रस्ताव संबंधी चुनौती

प्रचलित संसदीय परंपरा के अनुसार विपक्ष का यह अधिकार है कि वह शासन के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव लाये। यदि लोकसभा या विधानसभा में विपक्ष द्वारा लाया गया अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाता है, तो सरकार को इस्तीफा देना पड़ता है। यह व्यवस्था एक देश – एक चुनाव के समक्ष एक बड़ी चुनौती है।

इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने भारतीय संविधान के विभिन्न प्रावधानों, जर्मन संविधान में स्वीकार की गई व्यवस्थाओं, प्राण चोपड़ा के सुझाव, विधि आयोग के 170वें रिपोर्ट का उल्लेख करते हुए विस्तार से चर्चा किया है और इससे उपजी समस्या के समाधान के लिए 'आर. वी. वी. प्रणाली' का सुझाव दिया है।[6]

राष्ट्रपति शासन के कारण उपजी समस्या

किसी राज्य के विधानसभा का समयपूर्व भंग होने का एक महत्त्वपूर्ण कारण राष्ट्रपति शासन लगाया जाना है। अनुच्छेद 356 के खण्ड (1) के अन्तर्गत राष्ट्रपति, इस शक्ति का प्रयोग राज्य सरकार के संविधान अनुसार चलने में विफल होने पर कर सकता है। इसी तरह संघशासित क्षेत्रों के संबंध में भी राष्ट्रपति, ऐसी शक्ति का प्रयोग संघक्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 की धारा 51 के अन्तर्गत कर सकता है। यह व्यवस्था भी एक देश – एक चुनाव के समक्ष एक बड़ी चुनौती है।

इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने भारतीय संविधान के विभिन्न प्रावधानों, एस. आर. बोम्मई (1994) एवं रामेश्वर प्रसाद (2006) के

---

[5] एक देश—एक चुनाव: भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 39–40

[6] तथैव, पृष्ठ सं. 44–49

मामलों में सुप्रीम कोर्ट के निर्णय, विधि आयोग के 170वें रिपोर्ट का उल्लेख करते हुए विस्तार से चर्चा किया है और इससे उपजी समस्या के समाधान के लिए राष्ट्रपति शासन संबंधी विवाद के समयबद्ध न्यायिक पुनरीक्षण करने की शक्ति केवल सुप्रीम कोर्ट को प्रदान करने, और 'आर. वी. वी. प्रणाली' का सुझाव दिया है।[7]

त्रिशंकु लोकसभा/विधानसभा से बचने की चुनौती

एक देश - एक चुनाव को लागू करते समय एक प्रमुख चुनौती ऐसी व्यवस्था की तलाश करना है, जिसमें चुनाव बाद विधायिका के त्रिशंकु बनने की संभावना न्यूनतम हो और किसी एक पार्टी के पक्ष में बहुमत मिलने की संभावना अधिकतम हो, ताकि विधायिका को मध्यावधि चुनाव से और देश को राजनीतिक अस्थिरता से बचाया जा सके।

इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी-लेखक ने ब्रिटेन की राजनीतिक दल संबंधी परिपाटी, जर्मन संविधान, इन्द्रजीत गुप्ता समिति की रिपोर्ट, विधि आयोग के 170वें रिपोर्ट का उल्लेख कर विस्तार से चर्चा किया है और इससे उपजी समस्या के समाधान के लिए नियंत्रित बहुदलीय व्यवस्था को लागू करने का सुझाव दिया है।[8] लेखक ने जर्मन व्यवस्था आधारित विधि आयोग के प्रतिनिधित्व हेतु 5% जनादेश की सीमा संबंधी सुझाव को अनुपयोगी सिद्ध किया है।[9]

स्थानीय इकाइयों के चुनाव की प्रासंगिकता

जब भी हम 'एक देश - एक चुनाव' की अवधारणा पर चर्चा करते हैं, चर्चा केवल लोकसभा और विधानसभा के चुनाव पर आकर सिमट जाता है। ग्राम पंचायत या नगर निकाय चुनाव इस चर्चा में स्थान नहीं बना पाते हैं। इसका एक प्रमुख कारण यह है कि स्थानीय इकाई के चुनाव में,

---

[7] एक देश—एक चुनावः भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 49-61
[8] तथैव, पृष्ठ सं. 62-66
[9] तथैव, पृष्ठ सं. 67-69

खासतौर से ग्राम पंचायतों के चुनाव में राजनीतिक पार्टियों की रुचि लगभग नहीं के बराबर होता है। पार्टियों की अरुचि का कारण यह है कि भारतीय राजनीति में ग्राम पंचायतों को वह महत्त्व नहीं मिल पाया है, जितना मिलना चाहिए। ग्राम स्वराज की अवधारणा भी इसी कारण अभी तक आधा–अधूरा है।

स्थानीय इकाई का समग्र स्वरूप 'नगरम' को लाना क्यों प्रासंगिक है और इसके संरचनात्मक ढांचे को लोकतांत्रिक मूल्यों के अनुरूप बनाने में क्या–क्या बदलाव करने की अवश्यकता है, लोकतंत्र का विकेन्द्रीकरण करने के लिए लोकसभा और विधानसभा की तरह प्रतिनिधि सभा का विचार क्यों प्रासंगिक है, इन विषयों पर अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने विस्तार से चर्चा करते हुए कई महत्त्वपूर्ण सुझाव दिए हैं। स्थानीय–इकाइयों के लिए 'अध्यक्षीय–सह–संसदीय' प्रणाली लागू करने का सुझाव भी दिया है।[10]

चुनावी वर्ष की अवधारणा : समायोजन करने का सवाल

यदि लोकसभा या विधानसभा या प्रतिनिधि सभा (ग्राम पंचायत/नगर निकाय), अपना कार्यकाल पूर्ण करने में सफल हो जाए और किसी भी विपरीत परिस्थिति में लोकतांत्रिक तरीके से पूरे कार्यकाल के लिए सरकार प्राप्त कर लेते हैं, तो इसके बाद अगली सबसे बड़ी चुनौती समायोजन का होगा। 'एक देश - एक चुनाव' के सन्दर्भ में समायोजन का तात्पर्य है कि देश के सभी विधायी संस्थाओं, जिसमें एक लोकसभा, 31 राज्यों के विधान सभा और सभी राज्यों के स्थानीय इकाई के ग्राम पंचायत/नगर निकाय शामिल हैं, के कार्यकाल को एक निश्चित कालबिन्दु पर लाया जाय, ताकि एक साथ इन सभी विधायी संस्थाओं का चुनाव कराया जा सके।

इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने भारतीय संविधान के विभिन्न प्रावधानों, 42वें या 44वें संविधान संशोधन के माध्यम से कार्यकाल को

---

[10] एक देश—एक चुनाव: भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 76–79, 99-117

लेकर किए गए बदलाव, अलग–अलग समय पर हो रहे लोकसभा एवं विधानसभा के चुनाव, और भारत के भौगोलिक परिस्थितियों, मौसम इत्यादि पर विस्तार से चर्चा करके विधायी संस्थाओं के कार्यकाल एक आदर्श कालबिन्दु पर लाने की व्यवस्था पर चर्चा किया गया है।[11] इसके साथ 'एक देश – एक चुनाव' के संबंध में दो वैकल्पिक योजना – एकस्तरीय योजना और त्रिस्तरीय योजना का तुलनात्मक अध्ययन करके समायोजन संबंधी कई सुझाव दिए हैं।[12]

'एक देश - एक मतदाता सूची' की चुनौती

एक देश – एक चुनाव की अवधारणा को लागू करने के लिए आवश्यक है कि एक देश–एक मतदाता सूची की व्यवस्था अपनाया जाय। भारत में अलग–अलग स्तर के चुनाव के लिए अलग–अलग मतदाता सूची हैं। संविधान के अनुच्छेद 243–के एवं अनुच्छेद 243–जेडए तथा राज्य–निर्मित कानूनों के अन्तर्गत राज्य चुनाव आयोग को स्थानीय इकाइयों के चुनाव हेतु मतदाता सूची बनाने की जिम्मेदारी दिया गया है। इसके कारण राज्य अपनी मतदाता सूची हेतु अर्हता–तिथि निर्धारित करने के लिए स्वतंत्र हैं। कई राज्यों में भारत के चुनाव आयोग की अर्हता–तिथि से भिन्न अर्हता–तिथि स्वीकार किए गए हैं।

इस विषय पर अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने चुनाव सुधार हेतु बैकग्राउण्ड पेपर- 2010, चुनाव आयोग के रिफार्म रिपोर्ट- 2004, विधि आयोग के 255वें रिपोर्ट 12/03/2015, मुख्य चुनाव आयुक्त के पत्र दिनांक 22/11/1999 इत्यादि पर विस्तार से चर्चा करते हुए 'एक देश – एक मतदाता' के संबंध में कई सुझाव दिए हैं।[13]

[11] एक देश—एक चुनाव: भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 79-83

[12] तथैव, पृष्ठ सं. 83-87

[13] तथैव, पृष्ठ सं. 87-89

3. समाधान के रास्ते

एक देश - एक चुनाव कैसे संभव है?

'एक देश - एक चुनाव' की अवधारणा लागू करने की दिशा में निम्न छह स्तर पर प्रयास करने की आवश्यकता होगी—

1. चुनाव के बाद त्रिशंकु विधायिका बनने की न्यूनतम संभावना हो।
2. यदि त्रिशंकु विधायिका की स्थिति बनता है, तो मध्यावधि चुनाव से बचने के लिए ऐसी व्यवस्था तलाशी जाय, जिसके अन्तर्गत त्रिशंकु विधायिका में से ही किसी एक पार्टी/चुनाव-पूर्व गठबन्धन के पक्ष में लोकतांत्रिक तरीके से बहुमत प्राप्त किया जा सके।
3. एक बार सरकार को विश्वास हासिल होने के बाद इसे अधिकतम स्तर पर सुरक्षित किया जाय और साथ-ही-साथ विपक्ष को तार्किक तरीके से अविश्वास प्रस्ताव लाने का अधिकार भी मिले।
4. संविधान के आपातकालीन प्रावधानों के कारण उपजने वाली किसी विषम परिस्थिति से विधायिका का कार्यकाल अस्थिर होने से बचाया जाय।
5. सभी प्रत्यक्ष निर्वाचित विधायी संस्थाओं को एक कालबिन्दु पर लाने हेतु इनके समायोजन का उपाय खोजा जाय।
6. जनता के राजनीतिक प्रतिनिधित्व को अधिकतम गुणात्मक और न्यूनतम संख्यात्मक बनाया जाय, ताकि एक देश - एक चुनाव की अवधारणा ज्यादा सार्थक बन पाये।

त्रिशंकु लोकसभा/विधानसभा का समाधान : आर. वी. वी. प्रणाली

'एक देश - एक चुनाव' की अवधारणा के समक्ष सबसे बड़ी समस्या तब पैदा होगा, जब सभी 32 विधायिकाओं (एक लोकसभा और 31 राज्य विधानसभा) का चुनाव एकसाथ आरम्भ होने के बाद इनमें से किसी एक विधायिका में त्रिशंकु की स्थिति बन जायेगा और सरकार न बन पाने के कारण दुबारा चुनाव में जाना पड़ेगा या सरकार बनने के बाद किसी कारण

से यह सरकार अल्पमत में आ जायेगा और दुबारा चुनाव में जाना पड़ेगा। इन स्थितियों में एकसमान कार्यकाल का तारतम्य टूटना निश्चित है। एक देश – एक चुनाव को बनाये रखने के लिए त्रिशंकु लोकसभा/ विधानसभा का कार्यकाल पूर्ण करने और लोकतांत्रिक मूल्य को बनाए रखते हुए बहुमत की सरकार प्राप्त करने का उपाय तलाशना एक बड़ी चुनौती है।

एक देश–एक चुनाव की निरन्तरता को बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है कि राष्ट्रपति शासन लागू होने के बाद या अविश्वास प्रस्ताव पारित होने के बाद या अन्य तरीके से उत्पन्न होने वाली विषम परिस्थिति में एक पारदर्शी एवं लोकतांत्रिक तरीके से प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री का निर्वाचन किया जाय और विधायिका (एक लोकसभा और 31 राज्य विधानसभा) को सुरक्षित रखते हुए उसे अपना कार्यकाल पूरा करने दिया जाय, ताकि एक निश्चित समयकाल पर ही सभी चुनाव एकसाथ होता रहे। इस दिशा में किसी एक पार्टी/गठबंधन को सदन का नेता चुनने योग्य बहुमत प्राप्त कराने के लिए अधोहस्ताक्षरी–लेखक ने आर. वी. वी. प्रणाली का सुझाव दिया है।

आर. वी. वी. प्रणाली[14] कैसे काम करता है?

यदि किसी एक राजनीतिक पार्टी/ चुनावपूर्व राजनीतिक गठबंधन को बहुमत के लिए आवश्यक सीट प्राप्त नहीं प्राप्त हो पाती है, तो राष्ट्रपाल या राज्यपाल उपविजेता मत मूल्यांकन प्रणाली (आर. वी. वी. प्रणाली) का प्रयोग करने के लिए चुनाव आयोग को निर्देश दे सकेंगे। इस प्रणाली के अन्तर्गत चुनाव उपरान्त बहुमत प्राप्त करने के लिए दो सबसे बड़ी राजनीतिक पार्टियों के मध्य स्पर्धा अन्य सीटों के उपविजेताओं की मूल्य आधारित गणना करके किया जाएगा और जो राजनीतिक पार्टी सबसे पहले बहुमत प्राप्त कर लेगी, उस पार्टी के नेता का चयन प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री पद पर कर लिया जाएगा। यह मूल्यांकन चरणबद्ध तरीके से किया जाएगा, जिसमें सबसे कम मतों से द्वितीय स्थान पर रहे इन दोनों पार्टियों के उपविजेताओं की संख्या को इनके द्वारा प्राप्त सीटों के साथ जोड़ा जाएगा।

---

[14] एक देश—एक चुनावः भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 69–74

जोड़ने का यह क्रम किसी एक पार्टी द्वारा बहुमत प्राप्त होने तक जारी रहेगा।

पहले चरण में 1000 से कम मतों के अन्तर से द्वितीय स्थान पर रहे दोनों पार्टियों के उपविजेताओं की संख्या गिनी जाएगी और इन उपविजेताओं की संख्या को इन दोनों पार्टियों को पहले से प्राप्त मूल सीटों के साथ जोड़ दिया जाएगा। इस योग के बाद भी यदि किसी एक पार्टी को बहुमत नहीं प्राप्त हो पाता है, तो यह प्रक्रिया दूसरे चरण में चली जाएगी, जहां 1001–2000 मतों के अन्तर से द्वितीय स्थान पर रहे दोनों पार्टियों के उपविजेताओं की संख्या गिनी जाएगी और इन उपविजेताओं की संख्या को इन दोनों पार्टियों द्वारा प्राप्त सीटों के साथ जोड़ा जाएगा। इस योग के बाद भी यदि किसी पार्टी को बहुमत नहीं प्राप्त हो पाता है, तो यह प्रक्रिया तीसरे चरण में चली जाएगी, जहां 2001–3000 मतों के अन्तर से द्वितीय स्थान पर रहे दोनों पार्टियों के उपविजेताओं की संख्या गिनी जाएगी और इन उपविजेताओं की संख्या को दोनों पार्टियों द्वारा प्राप्त सीटों के साथ जोड़ा जाएगा। द्वितीय स्थान के उपविजेताओं की गणना के बाद भी यदि बहुमत नहीं मिल पाता है, तो उसके बाद तृतीय स्थान के उपविजेताओं की गणना की जाएगी। इस तरह यह प्रक्रिया तब तक की जाती रहेगी, जब तक कोई एक राजनीतिक पार्टी बहुमत न प्राप्त कर ले।

अन्त में जो पार्टी/चुनाव–पूर्व गठबंधन सबसे पहले बहुमत पा जाएगा, उसके नेता को प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री पद पर नियुक्त किया जा सकेगा।

आर. वी. वी. प्रणाली को पुस्तक 'एक देश – एक चुनाव : भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ' में तालिकाओं एवं दृष्टांतों के माध्यम से विस्तार से समझाया गया है। यह प्रणाली भारतीय संविधान के प्रावधान के भी अनुकूल है। भारतीय संविधान में सिर्फ यह कहा गया है कि मंत्रिपरिषद् विधायिका के प्रति सामूहिक रूप से जवाबदेह होगा। इसका आशय है कि मंत्रिपरिषद् का विधायिका में विश्वास होना चाहिए और ये विश्वास बहुमत प्राप्त होने पर ही माना जाएगा। यह बहुमत प्राप्त करने के विधायी तरीके को स्पष्ट नहीं करता है। बहुमत प्राप्त करने के तरीके के सवाल पर भारतीय संविधान का प्रावधान बहुत व्यापक और उदार है। संविधान में इतना लचीलापन है कि इसके अन्तर्गत आर. वी. वी. प्रणाली भी मान्य है।

संविधान संशोधन के लिए सुझाव[15]

आज जब यह देश हमेशा चुनावी चक्रव्यूह में फसा रहता है, 'एक देश - एक चुनाव' की अवधारणा एक क्रान्तिकारी राजनीतिक सुधार वाला कदम है। हमारे संविधान निर्माता आज की इस चुनावी चक्रव्यूह वाली स्थिति का पूर्वानुमान नहीं लगा सकते थे। यही कारण था कि संविधान में एक देश - एक चुनाव के अनुकूल यथोचित प्रावधान नहीं बनाया जा सका। अब जबकि इसकी आवश्यकता को गम्भीरता से महसूस किया जा रहा है, भारतीय संविधान; जनप्रतिनिधि अधिनियम, 1951; एवं संघक्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 में यथोचित संशोधन करना होगा। ये संशोधन न केवल 'एक देश - एक चुनाव' की अवधारणा को शुरू करने की दृष्टि से, बल्कि आगे भी इसे अनवरत बनाये रखने की दृष्टि से किया जाना आवश्यक है। ऐसे कुछ अपेक्षित संविधान संशोधन निम्न हो सकते हैं—

1. चुनावी वर्ष एवं चुनावी काल की घोषणा के संबंध में

1.1 सभी प्रत्यक्ष निर्वाचित विधायी संस्थाओं लोकसभा, विधानसभा और नगर निकाय/ग्राम पंचायत के एक साथ निर्वाचन के लिए पांच के गुणांक वाले वर्षों यानी 2025, 2030, 2035, 2040, 2045, 2050... को 'चुनावी वर्ष' और इन वर्षों के फरवरी-मार्च-अप्रैल महीने की अवधि को 'चुनावी काल' घोषित करने हेतु संशोधन करना होगा।

1.2 यदि एक देश - एक चुनाव का त्रिस्तरीय योजना लागू किया जा रहा है, तो चुनावी वर्ष और चुनावी काल की स्थिति बदल जाएगी। इस योजना के लिए सभी प्रत्यक्ष निर्वाचित विधायी संस्थाओं का कार्यकाल बदलकर छह वर्ष करने के लिए संशोधन करना होगा। इसके साथ यह व्यवस्था बनाने के लिए भी संशोधन करना होगा कि लोकसभा, विधानसभा और नगर निकाय/ग्राम पंचायत का चुनाव दो-दो वर्ष के अन्तराल पर चुनावी काल के दौरान सम्पन्न

---

[15] एक देश—एक चुनाव: भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ, पृ. 89-98

होगा। संशोधनोपरान्त होने वाले पहले लोकसभा का चुनाव फरवरी–मार्च–अप्रैल 2024 के दौरान, सभी राज्यों/संघशासित क्षेत्रों के विधानसभा का चुनाव फरवरी–मार्च–अप्रैल 2026 के दौरान और ग्राम पंचायत/नगर निकाय (प्रतिनिधि सभा) का चुनाव फरवरी–मार्च–अप्रैल 2028 के दौरान सम्पन्न किया जाएगा। इसी क्रम में तीनों स्तर की विधायी संस्थाओं के चुनाव सम्पन्न होते रहेंगे।

2. समायोजन करने के संबंध में

2.1 लोकसभा, विधान सभा और ग्राम पंचायत/नगर निकाय के कार्यकाल को एक आदर्श चुनावी वर्ष और चुनावी काल के बिन्दु यानी फरवरी 2025 पर लाने के लिए यथोचित संशोधन करना होगा। जैसे लोकसभा के कार्यकाल को फरवरी 2025 तक लाने के लिए अनुच्छेद 83 के खण्ड (2) में एक परन्तुक जोड़ने के लिए संविधान संशोधन करना होगा। इस परन्तुक का प्रभाव सत्रहवें लोकसभा के कार्यकाल को फरवरी 2025 तक विस्तारित करने वाला होगा। इसी तरह का संशोधन अनुच्छेद 172 के खण्ड (1), अनुच्छेद 243–ई के खण्ड (1), अनुच्छेद 243–यू के खण्ड (1) तथा संघक्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 की धारा 5 में आवश्यकतानुसार सभी विधानसभा एवं नगर निकाय/ग्राम पंचायत का कार्यकाल बढ़ाने या कम करने के लिए करना होगा।

2.2 एक देश – एक चुनाव का त्रिस्तरीय योजना लागू होने पर समायोजन की स्थिति बदल जाएगी। इस योजना में लोकसभा चुनाव के कार्यकाल में कोई बदलाव करने की आवश्यकता नहीं होगी। किन्तु संविधान के अनुच्छेद 172 के खण्ड (1) और संघक्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 की धारा 5 में अलग–अलग परन्तुक जोड़ने के लिए संशोधन करना होगा। इस परन्तुक का प्रभाव सभी विधानसभा का कार्यकाल फरवरी 2026 तक विस्तारित करने वाला होगा। इसी तरह का संशोधन अनुच्छेद 243–ई के खण्ड (1) एवं अनुच्छेद 243–यू के खण्ड (1) में

नगर निकाय/ग्राम पंचायतों का कार्यकाल फरवरी 2024 तक इस शर्त के साथ समायोजित करने के लिए करना होगा कि अगला चुनाव फरवरी 2028 में सम्पन्न किया जाएगा, ताकि त्रिस्तरीय योजना के अन्तर्गत लोकसभा और विधान सभा के साथ इसका तारतम्य बैठाया जा सके।

(कई स्थानीय इकाइयाँ हैं, जिनका कार्यकाल 2022 में या 2023 में या 2024 में समाप्त होगा। चूँकि त्रिस्तरीय योजना के अन्तर्गत स्थानीय इकाइयों का चुनाव 2028 में प्रस्तावित किया गया है, इसको देखते हुए जिन स्थानीय इकाइयों का कार्यकाल 2023 या 2024 में ही समाप्त हो रहा है, उन्हें 2028 तक प्रतीक्षा करने के लिए नहीं छोड़ा जा सकता है और योजना के अनुक्रम में सभी स्थानीय इकाइयों का 2023 में ही चुनाव कराना असम्भव-सा है, इसलिए यह व्यवस्था अपनाई जा सकती है कि बजाय 2028 तक की प्रतीक्षा करने के, सभी स्थानीय इकाइयों का एकसाथ चुनाव 2024 में करा लिया जाय और इसका कार्यकाल चार वर्ष तय करते हुए अगला चुनाव 2028 में चुनावी काल के दौरान पूर्वनिर्धारित योजना के अनुसार कराया जाय।)

3. अविश्वास प्रस्ताव के संबंध में

अनुच्छेद 75 और अनुच्छेद 164 में अविश्वास से सम्बन्धित नये खण्ड क्रमश: (3-क) और (2-क) जोड़ने होंगे। इस नये खण्ड के अंतर्गत निम्न तीन व्यवस्था हेतु प्रावधान शामिल किया जा सकता है—

1. किसी प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री की नियुक्ति के बाद उसे एक निश्चित समय-सीमा के अन्दर लोकसभा/विधानसभा का विश्वास हासिल करना आवश्यक होगा।

(भारतीय संविधान में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है, जिसके अन्तर्गत लोकसभा में सरकार द्वारा विश्वास प्रस्ताव लाने की बाध्यता हो या विपक्ष को अविश्वास प्रस्ताव लाने की छूट हो।

ऐसा कोई प्रस्ताव लाने की प्रक्रिया का उल्लेख 'लोकसभा प्रक्रिया एवं कार्य संचालन नियम' में किया गया है। इस नियम को अनुच्छेद 118 की शक्ति का प्रयोग करके लोकसभा द्वारा बनाया गया है। इसी तरह अनुच्छेद 208 की शक्ति का प्रयोग करके अलग-अलग राज्यों के विधानसभा द्वारा अलग-अलग नियम बनाये गये हैं। इनके अन्तर्गत भी विधानसभा में सरकार के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव लाया जा सकता है। इसलिए अविश्वास प्रस्ताव की व्यवस्था में किसी बदलाव के लिए लोकसभा और अलग-अलग राज्यों के विधानसभा के लिए लागू नियम में संशोधन करने की आवश्यकता होगी। निश्चित रूप से तब इसके लिए सभी राज्यों पर निर्भर होना होगा। अविश्वास प्रस्ताव की अवधारणा सीधे मंत्रिपरिषद् के अस्तित्व को तय करता है और संबंधित मंत्रिपरिषद् की सामूहिक जवाबदेही लोकसभा और राज्य विधानसभा के प्रति क्रमश: अनुच्छेद 75(3) और अनुच्छेद 164(2) के अन्तर्गत होता है। इसलिए इन प्रावधानों में विश्वास प्रस्ताव / अविश्वास प्रस्ताव के मूलभूत सिद्धान्तों को शामिल किया जाना उचित है।)

2. यदि लोकसभा या विधानसभा ने एक बार किसी पार्टी के नेता[16] में विश्वास व्यक्त किया है, तो इस तिथि से दो वर्ष[17] के भीतर अविश्वास प्रस्ताव लाने पर रोक होगी।

3. उक्त समयसीमा के बाद सरकार के खिलाफ निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार अविश्वास प्रस्ताव लाया जा सकेगा।

4. आर. वी. वी. प्रणाली लागू करने के संबंध में

अनुच्छेद 75 और अनुच्छेद 164 में जोड़े गए अविश्वास प्रस्ताव से संबंधित नये खण्ड (3-क) और (2-क) के साथ परन्तुक जोड़ना होगा। इस परन्तुक में रखे गए प्रावधान का यह प्रभाव

[16] प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री

[17] या ढाई वर्ष, जो उचित हो।

होगा कि यदि चुनाव उपरान्त किसी विधायिका में किसी राजनीतिक पार्टी या राजनीतिक गठबंधन को बहुमत नहीं प्राप्त हो पाता है या यदि कोई सरकार अल्पमत में आ जाने के कारण गिर जाती है या यदि किसी सरकार के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाता है और कोई दूसरी पार्टी या गठबन्धन सरकार बनाने में विफल रहता है, तो इस विशेष परिस्थिति में बहुमत की सरकार प्राप्त करने हेतु आर. वी. वी. प्रणाली[18] का प्रयोग किया जाएगा, ताकि लोकसभा/विधानसभा अपना कार्यकाल पूरा कर सके।

5. राष्ट्रीय आपातकाल से बचाव के संबंध में

5.1 संविधान के अनुच्छेद 83 (2) एवं अनुच्छेद 172 (1) और संघक्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 की धारा 5 में यह प्रावधान जोड़ने के लिए संशोधन करना होगा कि यदि युद्ध जैसी स्थिति के कारण राष्ट्रीय आपातकाल लगने पर लोकसभा का कार्यकाल बढ़ाना पड़ रहा है, तो लोकसभा के साथ-साथ सभी विधानसभा का कार्यकाल भी उतनी अवधि के लिए स्वत: बढ़ जाएगा, जितनी अवधि के लिए लोकसभा का कार्यकाल बढ़ाया गया है।

5.2 यदि राष्ट्रीय आपातकाल के कारण लोकसभा एवं विधानसभा का कार्यकाल कुछ अवधि के लिए बढ़ाया गया है, और उसके बाद नया चुनाव कराना पड़ रहा है, तो नए चुने जाने वाले लोकसभा एवं विधान सभा का कार्यकाल शेष अवधि के लिए ही होगा, ताकि अगला निर्वाचन भी चुनावी वर्ष के दौरान एक साथ सम्पन्न किया जा सके।

6. राष्ट्रपति शासन से बचाव के संबंध में

6.1 अनुच्छेद 356 में संशोधन करके प्रावधान इस तरह बनाना होगा, ताकि किसी राज्य सरकार द्वारा संविधान अनुसार चलने में विफल होने पर इसकी सजा उस नेतृत्व और पार्टी को ही भुगतना पड़े,

---

[18] रनर अप वोट वैल्यूएशन मेथड – उपविजेता मत मूल्यांकन प्रणाली

जो विफलता के लिए उत्तरदायी हैं, न कि राज्य और विधानसभा को। यह भी प्रावधान बनाया जाना चाहिए, जिसके अंतर्गत दोषी नेतृत्व को गलती सुधारने का या संबंधित राजनीतिक पार्टी को दोषी नेतृत्व बदलने का अवसर दिया जा सके। यदि दोषी नेतृत्व गलती सुधारने के लिए या राजनीतिक पार्टी दोषी नेतृत्व को बदलने के लिए तैयार हो जाती है, तो राष्ट्रपति शासन लागू करने का औचित्य समाप्त हो जाएगा।

6.2 अनुच्छेद 356 के साथ नया खण्ड जोड़ना होगा, जिसके अन्तर्गत अनुच्छेद 356 (1) की उद्घोषणा को बजाय होई कोर्ट के सीधे सुप्रीम कोर्ट के समक्ष इसके मूल क्षेत्राधिकार में निर्धारित समयसीमा[19] के अन्दर चुनौती दी जा सके। यह भी प्रावधान होगा कि प्रश्नगत उद्घोषणा को सुप्रीम कोर्ट के समक्ष चुनौती दिये जाने के बाद दौरान सुनवाई, यद्यपि राष्ट्रपति शासन लागू होगा; यद्यपि राज्य सरकार का कार्य राष्ट्रपति के हाथ में आ जाएगा; यद्यपि विधायिका का कार्य संसद् द्वारा किया जा सकेगा; यद्यपि विधानसभा निलम्बित भी होगा, विधानसभा भंग नहीं किया जा सकेगा, भले ही खण्ड (3) एवं (4) के अन्तर्गत संसद् की स्वीकृति मिल जाए। इसके साथ एक प्रावधान यह भी होगा कि इस मामले का निस्तारण सुप्रीम कोर्ट द्वारा जल्द से जल्द प्राथमिकता के आधार पर, यथासंभव, छह महीने के अन्दर किया जाएगा।

6.3 अनुच्छेद 356 के अंतर्गत यह प्रावधान शामिल करना होगा कि यदि सुप्रीम कोर्ट द्वारा उद्घोषणा को असंवैधानिक पाया जाता है, तो राज्य सरकार एवं विधानसभा पुनः स्थापित हो जाएंगे और यदि असंवैधानिक नहीं पाया जाता है, तो दो में से किसी एक विकल्प पर आगे बढ़ा जाएगा। पहला विकल्प यह होगा कि यदि कार्यकाल ढाई वर्ष[20] से अधिक का बचा है, तो दोषी नेतृत्व के राजनीतिक पार्टी द्वारा जीते गए विधानसभा सदस्यों को बर्खास्तकर इन

---

[19] सात दिन या पन्द्रह दिन

[20] या अन्य कोई अवधि

विधानसभा सीटों पर दुबारा मध्यावधि चुनाव कराया जाए और यह पुनर्निर्वाचन केवल शेष कार्यकाल के लिए ही हो, ताकि विधानसभा का कार्यकाल स्थिर बना रहे। इस मध्यावधि चुनाव के बाद संभव है कि किसी एक राजनीतिक पार्टी को बहुमत नहीं मिल पाये। यदि ऐसा होता है, तो आर. वी. वी. प्रणाली का प्रयोग करके बहुमत की सरकार प्राप्त की जा सकती है। दूसरा विकल्प यह होगा कि यदि कार्यकाल ढाई वर्ष से कम बचा है, तो दोषी नेतृत्व के राजनीतिक पार्टी द्वारा जीते गए विधानसभा सदस्यों को बर्खास्त कर इन विधानसभा सीटों पर दूसरे स्थान पर रहे प्रत्याशियों को शेष अवधि के लिए विधानसभा का सदस्य बना दिया जाए और नए सरकार के गठन का मार्ग प्रशस्त किया जाए।

6.4 अलग-अलग राज्य द्वारा अपनाये गये अलग-अलग कानून के अन्तर्गत राज्य सरकार को ग्राम पंचायत या नगर निकाय भंग करने की शक्ति दी गई है। जैसे- उत्तर प्रदेश राज्य सरकार द्वारा पंचायत राज अधिनियम, 1947 की धारा 95(1)(एफ) के अन्तर्गत ग्राम पंचायत को; नगरपालिका अधिनियम, 1916 की धारा 30 के अन्तर्गत नगर पालिका को और नगर निगम अधिनियम, 1959 की धारा 538 के अन्तर्गत नगर निगम को पांच वर्ष पूर्व भंग किया जा सकता है। यह कुछ वैसी ही स्थिति है, जैसे राज्य सरकार की संवैधानिक विफलता के बाद राष्ट्रपति शासन लगाया जाता है और विधानसभा भंग किया जाता है।

यदि समन्वयात्मक शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त को लागू कर स्थानीय इकाइयों में विधायिका[21] और कार्यपालिका[22] का गठन करते हैं और यदि नगरम प्रमुख पर कानून अनुसार कर्तव्य निर्वहन करने में विफल होने का आरोप लगता है तो यह स्थिति वैसे ही है, जैसा अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत किसी राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाने पर पैदा होता है। यह नगरम में राज्यपाल शासन लगाने जैसा है। इसलिए जो समाधान राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाने का

---

[21] प्रतिनिधि सभा

[22] नगरम प्रमुख एवं कैबिनेट

है, वही समाधान नगरम में कुछ बदलाव के साथ राज्यपाल शासन का होगा। यह बदलाव नगरम की अध्यक्षीय शासन प्रणाली को ध्यान में रखकर किया जाना आवश्यक है।

7. कार्यकाल पूर्व विधायिका भंग होने से बचाने के संबंध में

7.1 संविधान के अनुच्छेद 85(2)(ख) एवं अनुच्छेद 174(2)(ख) और संघक्षेत्र शासन अधिनियम, 1963 की धारा 6 के प्रावधानों में इस तरह संशोधन करना होगा, जिससे लोकसभा और विधानसभा को कार्यकाल पूर्ण होने के पूर्व भंग नहीं किया जा सकेगा।

(इन प्रावधानों के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा लोकसभा, राज्यपाल द्वारा राज्य की विधानसभा एवं प्रशासक द्वारा संघशासित क्षेत्र की विधानसभा भंग किया जा सकता है। स्पष्टता नहीं होने के कारण ये प्रावधान कार्यकाल पूर्ण होने के बाद और कार्यकाल पूर्ण होने से पूर्व, दोनों सन्दर्भ में लागू हो जाता है। यद्यपि इन प्रावधानों में लोकसभा और विधानसभा को भंग करने के लिए किसी आधार का उल्लेख नहीं किया गया है, किन्तु व्यवहार में लोकसभा/विधानसभा को भंग करने के पांच प्रमुख आधार हैं— पहला त्रिशंकु विधायिका बनने और सरकार न बन पाने पर; दूसरा सरकार के अल्पमत में आ जाने पर; तीसरा अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाने पर; चौथा राष्ट्रपति शासन (केवल विधानसभा के संबंध में) लागू होने पर; और पांचवां कार्यकाल पूर्ण होने पर। यदि पहले चारों स्थिति से पैदा होने वाली समस्या का समाधान कर लिया जाय, तो कार्यकाल पूर्ण करने के पूर्व लोकसभा या विधानसभा भंग करने का औचित्य ही समाप्त हो जाएगा। पूर्व में किए गए विवेचना के आधार पर कहा जा सकता है कि इन सभी स्थितियों का संतोषजनक समाधान है। और यदि ऐसा है, तो संविधान या किसी कानून में किसी भी विधायी संस्था को उसका कार्यकाल पूर्ण होने पर ही भंग किया जा सकेगा।)

7.2 अनुच्छेद 243-सी (5)(क) और अनुच्छेद 243-आर (2)(ख) के प्रावधान में इस तरह संशोधन करना होगा, जिससे ग्राम पंचायत के प्रमुख/अध्यक्ष और सभी प्रकार के नगर-निकायों के

प्रमुख/अध्यक्ष का चुनाव प्रत्यक्ष तरीके से लोगों द्वारा किया जा सकेगा।[23]

8. परिसीमन से उपजी समस्या के संबंध में

विधायी संस्थाओं के कार्यकाल से संबंधित प्रावधान के साथ एक नया खण्ड जोड़ने के लिए संशोधन करना होगा, जिसके अंतर्गत यदि परिसीमन के बाद कोई नए विधायी क्षेत्र —लोकसभा या विधानसभा या प्रतिनिधि सभा— का गठन होता है और यहाँ मध्यावधि चुनाव कराया जाता है, तो मध्यावधि चुनाव के बाद इन विधायी क्षेत्र के सदस्यों का कार्यकाल शेष अवधि के लिए ही होगा।

9. राज्य विभाजन से उपजी समस्या के सम्बन्ध में

9.1 विधायी संस्थाओं के कार्यकाल से संबंधित प्रावधान के साथ एक नया खण्ड जोड़ने के लिए संशोधन करना होगा, जिसके अंतर्गत यदि किसी राज्य का विभाजन करके नया राज्य बनाया जाता है, तो नए विभाजित राज्य के क्षेत्र में आने वाली विधायी क्षेत्रों के निर्वाचित सदस्यगण बने रहेंगे और उन्हीं सदस्यों से नए राज्य के विधानसभा का गठन शेष कार्यकाल के लिए किया जायेगा, ताकि मध्यावधि चुनाव कराने की स्थिति न बने।

9.2 यदि किसी कारण नवनिर्मित विधायिका में किसी राजनीतिक पार्टी को बहुमत नहीं प्राप्त है, तो आर. वी. वी. प्रणाली का प्रयोग करके बहुमत प्राप्त किया जाएगा। यदि फिर भी मध्यावधि चुनाव

---

[23] स्थानीय इकाइयों का निर्वाचन अध्यक्षीय प्रणाली पर आधारित होने से यहाँ की कार्यपालिका को विधायिका पर निर्भर नहीं रहना पड़ेगा और न ही स्थानीय स्तर की विधायिकाओं को इस आधार पर भंग किया जा सकेगा कि यह बहुमत की सरकार बना पाने में असमर्थ हैं। इस दृष्टि से ये विधायी संस्थाएँ अपना कार्यकाल पूरा करेंगी और राजनीतिक स्थिरता भी बना रहेगा।

में जाना पड़ रहा है, तो इसका कार्यकाल अगले चुनावी वर्ष तक सीमित करने संबंधी प्रावधान को शामिल करना होगा।

10. एक देश - एक मतदाता सूची के संबंध में

संविधान के अनुच्छेद 243–के एवं अनुच्छेद 243–जेडए में संशोधन करके यह प्रावधान बनाना होगा कि ग्राम पंचायत एवं नगर निकाय के लिए उसी मतदाता सूची का प्रयोग किया जाएगा, जिसका प्रयोग लोकसभा और विधानसभा के लिए किया जाता है।

13 जनवरी, 2024

अनूप देशबन्धु

पुस्तक लेखक – 'एक देश-एक चुनावः भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ'

प्रयागराज, उत्तर प्रदेश

व्हाट्सैप – 9415215383

Email – baranwal.anoop@gmail.com
anoop.deshbandhu@gmail.com

'एक देश-एक चुनाव : भारत में राजनीतिक सुधार की संभावना' कुल तीन खंडों में है। हर खण्ड में अनेक अध्याय हैं। ऐतिहासिक पृष्ठभूमि से बात शुरू कर लेखक ने सिलसिलेवार अध्याय को आगे बढ़ाया है। इतिहास के साथ वर्तमान और भविष्य, तीनों का सामंजस्य बिठाने की सार्थक कोशिश है। यह कहा भी जाता है कि हमें भविष्य में जितनी दूरी तय करनी होती है, जितना आगे जाना होता है, उतना पीछे मुड़कर देखना प्रेरणा भी देता है और सबक भी।

आमतौर पर ऐसी किताबों के लेखन में तर्क प्रमुख हो जाता है। लेखक निजी विचारों के दायरे में बंधकर, अपने तर्कों को सामने रखते हैं। पर श्री अनूप बरनवाल जी ने इस पुस्तक में अपने निजी तर्कों को हाशिये पर रखा है, तथ्यों को प्रधानता दी है, यह उल्लेखनीय है। तथ्यों से ही मानस बनता है। स्पष्ट है कि लेखक की मंशा है कि इस जरूरी और महत्त्व के विषय पर, सभी तथ्य सार्वजनिक बहस-संवाद के केंद्र में हो, ताकि निर्णायक लोकमत या जनमत, इस विषय पर बन सके।

... पर, इन सब बातों के बीच भारत जैसे विशाल लोकतांत्रिक देश में इस बात की मांग समय-समय पर होती रही है कि इस देश में एक समय पर सभी चुनाव होने चाहिए। एकबारगी सोचने पर यह लग सकता है कि 70 के दशक में जिस तरह इस व्यवस्था या परंपरा को खत्म कर धीरे-धीरे देश को हमेशा चुनावी मोड में रखने की बुनियाद तैयार की गयी, उसमें अब संभव नहीं कि 'वन नेशन-वन इलेक्शन' का सपना साकार हो। पर, उसकी संभावनाएं हैं। लेखक श्री बरनवाल ने अपनी इस पुस्तक में उन्हीं सभी संभावनाओं की पड़ताल की है और संविधान, कानून से लेकर सैद्धांतिक-व्यावहारिक तौर पर आनेवाली चुनौतियों और उनसे पार पाने के रास्ते के बारे में विस्तार से लिखा है। आशा है पुस्तक इस महत्त्वपूर्ण विषय को आगे बढ़ाने में सार्थक हस्तक्षेप करेगी। जनमानस को तथ्यों से परिचित कराएगी। इस पुस्तक का प्रसार अधिक से अधिक हो, यही कामना है। इस महत्त्वपूर्ण विषय पर श्रम और लगन से काम करने के लिए लेखक अनूप बरनवाल देशबंधु जी को शुभकामनाएं।

- हरिवंश
उपसभापति, राज्य सभा
(पुस्तक के प्राक्कथन का अंश)

₹200.00
ISBN : 978-93-91531-93-5

ANJUMAN
PRAKASHAN
anjumanpublication.com

/anjumanpublication
@anjumanpublication
/anjumanpublication
amazon.in/anjumanpublication
contact@anjumanpublication

लेखक के बारे में

जन्मः आषाढ़ पूर्णिमा, 2030 (15/07/1973); ठेकमॉ, आजमगढ़ (उ.प्र.)।

शिक्षा/वृत्तिः विधि-स्नातक (स्वर्णपदकप्राप्त); वर्ष 1998 से इलाहाबाद हाई कोर्ट में वकालत, संवैधानिक मामलों के जानकार, ख्यातिलब्ध लेखक।

विधिक सुधार हेतु पुस्तकों की रचनाः
1. 'समान नागरिक संहिताः चुनौतियाँ और समाधान (2019)'- इस पुस्तक में विश्व के प्रमुख समान नागरिक संहिता का अध्ययन और भारत के लिए समान नागरिक संहिता (भारतीय सिविल न्याय संहिता) के मसौदे के निर्माण में आ रही समस्त बाधाओं पर चर्चा किया गया है और इनका समाधान दिया गया है। धर्म-आधारित कानूनों में व्याप्त अंतर्विरोधों के सर्वमान्य समाधान हेतु 'मूल्य-आधारित वैकल्पिक व्यवस्था' एवं 21 सूत्रीय मार्गदर्शी-सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया है।
2. 'एक देश-एक चुनावः भारत में राजनीतिक सुधार की संभावनाएँ (2022)'- इस पुस्तक में एकसाथ चुनाव कराने में आ रही समस्त बाधाओं पर चर्चा किया गया है और समाधान दिया गया है। त्रिशंकु विधायिका की स्थिति से निपटने के लिए और मध्यकाल में विधायिका को भंग होने से बचाने के लिए आर. वी. वी. प्रणाली (उपविजेता मत मूल्यांकन प्रणाली) का प्रतिपादन किया गया है।

अन्य कृतियाँः

1. निर्माण-पुरुष डॉ. अम्बेडकर की संविधान यात्रा (2016)
2. भारतीय सिविल संहिता के सिद्धान्तः अनुच्छेद 44 के क्रियान्वयन के अनुक्रम में (2017)
3. तीन तलाक की मीमांसा (2018)
4. समान नागरिक संहिता पर विधि आयोग की नकारात्मकता (2019)
5. भारतीय संविधान की निर्माण यात्रा : संविधान सभा बहस, एक अनिवार्य दस्तावेज (2023-प्रकाशनाधीन)
6. भारतीय भाषा में हाई कोर्ट की वकालत (2023)

संस्थागत सुधार के लिए कार्यः न्यायपालिका, चुनाव आयोग, सीएजी, यूपीएससी के संवैधानिक पदों पर नियुक्ति को निष्पक्ष बनाने के लिए 'पक्षपात्रोधी सामूहिकता के सिद्धान्त' का प्रतिपादन और इस पर आधारित 'संविधान-स्तरीय संस्तुति परिषद्' के गठन का सुझाव दिया। आपकी जनहित याचिका (2014-15) पर सुप्रीम कोर्ट के संविधान पीठ ने चुनाव

आयोग में नियुक्ति के लिए तीन-सदस्यीय संस्तुति-समिति के गठन का ऐतिहासिक निर्णय (2023) दिया।

अन्य एकेडमिक सक्रियता: 'वायस आफ लॉ एण्ड जस्टिस' (2010) के संस्थापक, इलाहाबाद हाई कोर्ट द्वारा प्रकाशित इण्डियन लॉ रिपोर्ट्स के संपादक-मण्डल सदस्य, 'मिशन अनुच्छेद 44: एक राष्ट्र, एक सिविल कानून' के संयोजक; समान नागरिक संहिता, तीन तलाक, अनुच्छेद 370, एक देश-एक चुनाव, चुनाव आयोग नियुक्ति में सुधार, उ० प्र० लोकायुक्त नियुक्ति में सुधार, राजनीतिक पार्टियों में सुधार, लोकतंत्र का वास्तविक विकेन्द्रीकरण, मानवाधिकार जैसे कई महत्त्वपूर्ण विधिक विषयों पर कार्य और शोधपत्र/लेख की रचना।

पुस्तक 'समान नागरिक संहिता: चुनौतियाँ और समाधान' में धार्मिक आस्था संबंधी विषय को निर्धारित करने के लिए 'व्यक्ति लक्षित कसौटी (पृ० सं० 124), बहुविवाह समस्या के सर्वमान्य समाधान के लिए नियंत्रित बहुविवाह का विचार (पृ० सं० 237), मौखिक विवाह-विच्छेद को न्यायपालिका के प्रति उत्तरदायी बनाने का विचार (पृ० सं० 272), वैवाहिक संपत्ति में पत्नी के अधिकार के संबंध में 'सापेक्षिक सहभागिता आधारित समानता के सिद्धांत' (पृ० सं० 245), कोई प्राकृतिक वारिस न होने पर 'भौमिक साम्यता आधारित उत्तराधिकार के सिद्धांत (पृ० सं० 311), आर्थिक अराजकता को नियंत्रित करने के लिए 'गांधीत्व-भीमत्व-भावेत्व' जैसे नए विचार प्रतिपादित किए हैं।

सम्मान:

1. गणेश शंकर विद्यार्थी पुरस्कार (2019)- उ० प्र० हिन्दी संस्थान द्वारा पुस्तक 'समान नागरिक संहिता: चुनौतियाँ और समाधान' के लिए;
2. आचार्य परशुराम चतुर्वेदी पुरस्कार (2018)- उ० प्र० हिन्दी संस्थान द्वारा पुस्तक 'तीन तलाक की मीमांसा' के लिए।

मनोनयन: 'विधि तथा विधिशास्त्र' विधा हेतु पुरस्कार (2022) का चयन करने के लिए उ० प्र० हिन्दी संस्थान द्वारा विशेषज्ञ के रूप में मनोनीत।