दल–बदल कानून की समीक्षा ही लोकतंत्र में प्रासंगिक

*डॉ. हंसकुमार शर्मा

शोध सारांश

1967 के चतुर्थ आम निर्वाचन के अप्रत्याशित परिणामों ने भारत के राजनीतिक विकास में एक ऐतिहासिक दौर की सृष्टि की जिसे विविध नामों से पुकारा गया जैसे 'अस्थिरता की राजनीति' 'विभ्रम की राजनीति' बचाव की राजनीति, संक्रमण की राजनीति आदि। सामान्य रूप में इसे दल–बदल की राजनीति' के रूप में जाना गया, किन्तु समीक्षकों ने 'पाली–बदल की राजनीति', राजनीति चोला बदलने की राजनीति, राजनीति दल की प्रतिबद्धता बदलने की राजनीति, संगीत की धुन पर कुर्सी बदलने की राजनीति जैसे साहित्यक नामों का भी प्रयोग किया गया।

संक्षेप में मुख्यतः दल–बदल की अवधारणा राजनीति सत्ता के लिए सिद्धान्तहीन होड के रूप में सामने आई।

दल बदल (Defection) का सामान्य अर्थ अपने दायित्व को त्यागना या उससे मुकरना है। किन्तु राजनीति के विविध स्थितियों में इसके विविध स्वरूप होते है, जैसे दल का बदलना, दल के प्रति बफादारी में बदलाव होना, जिस दल के अधीन चुनाव लडे उसदल का त्याग, सदन के भीतर पाला बदलना, किसी दूसरे दल में शामिल होने के लिए अपने दल को छोडना, फिर एक निर्दलीय की तरह रहना या एक नया दल या

गुट बनाना, कोई दल छोडना और फिर उसी दल में शामिल होना आदि। उपर्युक्त इस धारणा में उपर्युक्त व सर्वमान्य परिभाषा में उपरोक्त सभी पक्ष शामिल होने चाहिऐ।

यद्यपि अभी तक एक सार्वभौगिक एवं सर्वस्वीकृत परिभाषा नहीं बन पायी है। राजनीति शास्त्र के विभिन्न विद्वानों जिसमें सुभाप कश्यप, इकबाल नारायण, जयनारायण पाण्डेय एवं अलग–अलग विद्वानों के मतस्वये द्वारा यह निर्णय लिया गया कि राजनीति के दल–बदल से आशय राजनीतिक अपसरण से सम्बन्धित किसी भी क्रिया से हो सकता है लेकिन मुख्यतः निम्न हैः–

1. एकदल को छोडकर दूसरे दल में शामिल होना।
2. एक दल को छोडकर, दूसरे को अपनाना, फिर अपने मूलदल में आ जाना
3. अपने दल को छोडकर निर्दलीय बन जाना।
4. छल को छोडकर लेकिन एक उदार नेता के रूप में उसका समर्थन करते रहना।
5. अन्य दल बनाने के लिए दल त्यागना, तथा
6. दल छोडकर दूसरे दल की स्थापना करना, तत्पश्चात् उसे मूल दल में मिलाना या किसी अन्य दल में उसका विलय करना।

संक्षेप में, दल बदल की प्रक्रिया उसी समय–प्रारम्भ हो जाती है, जब कोई व्यक्ति, चाहे किसी भी उद्देश्य से अपनी राजनीति निष्ठा बदलता है।

राजनीति दल–बदल की क्रिया का प्रेरक कारक किसी लाभ की संभावना है सामान्यतः दल बदलू वे लोग होते है जो किसी राजनीतिक लाभ के लिये अपनी अवस्था बदल देते है।, यधपि कुछ राजनेताओं के ऐसे उदाहरण भी है जिन्होनें सैंद्धान्तिक आधार का नीतिगत मतभेदों के आधार पर कोई दल छोडा, किन्तु ज्यादातर मामलों में स्वतन्त्रता प्राप्ति के 1947 से वर्तमान 2012 तक के 'राज्यों की राजनीति' एक संसदीय प्रणाली' में अवसरवादिता तथा पद लाभ की आंकाक्षा रही है।

भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के प्रथम चुनाव के बाद से ही कुछ राजनीतिक दलों के सदस्य क्षुद्ध स्वार्थ तथा पद लोलूपता के लिए अपना दल बदलते रहे है, भारतीय संसदीय प्रणाली में जब–जब नैतिक मूल्यों तथा राजनीतिक मर्यादाओं का अवमूल्यन हुआ है, दल बदल की प्रक्रिया पर अंकुश लगाने की आवाज मुखर हुई है। दल बदल की इस प्रक्रिया को रोकने के संदर्भ में सर्वप्रथम 1967 में वाई.बी. चव्हान की अध्यक्षता के एक समिति बनाई गई थी, इस समिति की सिफारिशों पर सदस्यों में तीव्र मतभेद रहा। 1985 में राजीव गॉधी सरकार ने इस पर गम्भीरता से विचार किया एवं संशोधन पारित हुआ।

वर्ष 1985 में 52 वे संविधान संशोधन अधिनियम के माध्यम से दल–बदल विरोधी कानून को संसद में पारित किया गया, इस संशोधन विधेयक द्वारा संविधान में 10वीं अनुसूची अन्तः स्थापित की गई और अनुच्छेद 102 एवं 191 में संशोधन करके यह प्रावधान किया गया है कि 10वीं अनुसूची के अधीन अयोग्य घोषित हुऐ व्यक्ति की संसद तथा विधान मण्डल की सदस्यता रद्द हो जायेगी। इस कानून का मुख्य उद्देश्य भारतीय राजनीति में दल–बदल की कुप्रथा को समाप्त करवाना था।

दल बदल कानून की आवश्यकताः–

भारत एक लोकतांत्रिक संसदात्मक देश है। यहॉ लोकतांत्रिक प्रक्रिया के अन्तर्गत राजनीतिक दल महत्वपूर्ण भूमिका निभाते है और सैद्धान्तिक तौर पर राजनीतिक दलों की महत्वपूर्ण भूमिका यह है कि वे सामूहिक रूप से लोकतांत्रिक निर्णय ले, हालांकि स्वतन्त्रता प्राप्ति के कुछ ही वर्षो के बाद यह महसूस किया गया कि राजनीतिक दल अपने सामूहिक जनादेश की अनदेखी कर रहे है। सांसदों और विधायकों के जोड–तोड से सरकारे बनने और गिरने लगी है। 1967 से 1980 के दशक में दल–बदल की राजनीति देश में जोरो पर थी एवं गम्भीर रूप ग्रहण कर लिया था। चतुर्थ निर्वाचन के बाद कुछ ही महिनों में 438 विधायकों ने अपना दल बदला 1210 दल–बदल वालों में 116 को मंत्री परिषदों में स्थान मिला, 1967 से 1973 के बीच 2700 विधायको ने दल बदल कर 45 राज्य सरकारों को गिराया। देश के तत्कालीक विधायकों में से 60 प्रतिशत से अधिक ने दल–बदल में भाग लिया।'

जून 1967 में शिमला के हुये सचेतक अधिवेशन व्हिप कांफ्रेन्स में एक प्रस्ताव पारित हुआ जिसमें कहा गया कि "सम्पूर्ण देश में व्याप्त दल–बदल की घटनाओं व उनसे उत्पन्न स्थिति पर गम्भीर चिन्ताव्यक्त करता है। सम्मेलन इसे नैतिक दृष्टि से अनुचित समझता है तथा इस अनैतिक कार्यको दूबारा चुनाव लडकर दल–बदलूओं ने भी मान्यता दी है।'

'दल–बदल की सर्वसम्मत परिभाषा करना था बहुत मुश्किल से बाद में समिति के प्रमुख सदस्य जय प्रकाश नारायण द्वारा की गई परिभाषा पर सहमति हुई। उनके अनुसार, यदि संसद या राज्य विधान मण्डल, मंडलों का कोई निर्वाचित सदस्य, जिसे किसी राजनीतिक दल का चुनाव चिन्ह मिला है चुने जाने के बाद अपना दल स्वेच्छा से त्याग करता है या उससे सम्बन्ध तोडता है तो उसे दल–बदल माना जायेगा बशर्ते उसका यह कार्य सम्बंधित दल

के किसी निर्णय का परिणाम न हो।"

उपरोक्त में बहुतसी कमी सरकारी व्यख्था में रह गई तात्कालीक गृहमंत्री वाई वी. चव्हाण समिति के सुझावों को क्रियान्वित करने के लिए 16 मई 1973 को 'लोकसभा में राजनीतिक दल–बदल विरोधी विधेयक (32 वॉ संविधान संशोधन विधेयक) प्रस्तावित किया। इसमें प्रावधान किया गया कि विधायक को संसद के किसी भी सदन या विधानसभा व परिषद के सदस्य बने रहने के अयोग्य घोषित किया जा सकेगा।

'वह दल के उम्मीदवार के रूप में किसी सदन का सदस्य चुने जाने के बाद या उक्त दल का सदस्यता होने के बाद छोडने के बाद की उस दल सदस्यता त्याग देता है या कोई सदस्य पूर्व अनुमति के बिना सदन में अनुपस्थित रहता है या अपने राजनीतिक दल व उसके द्वारा अधिकृत व्यक्ति के आदेश के विरूद्ध मत देता है। उक्त में राज्यपाल, राष्ट्रपति के पास विचारणिय बिन्दु एवं दल में फूट–पडने पर उसको समाहित नहीं किया जायेगा।

दल बदल कानून में अयोग्यता सम्बन्धी प्रावधानः–

1. दल बदल कानून का उल्लघंन करने पर सम्बन्धित राजनीतिक दलों के सदस्यों पर कानूनी अयोग्यता सम्बन्धी प्रावधान लागू होते है जो निम्नलिखित हैः–

1. एक निर्वाचित सदस्य स्वेच्छा से किसी भी राजनीतिक दल की सदस्यता छोड देता है।
2. कोई निर्दलीय निर्वाचित सदस्य किसी राजनीतिक दलों में शामिल हो जाता है।
3. किसी निर्वाचित सदस्य द्वारा सदन में पार्टी के विरूद्ध विपरीत वोट किया जाता है।
4. कोई निर्वाचित सदस्य स्वयं को वोटिंग से अलग रखता है।
5. 6 महिने की समाप्ति के बाद कोई मनोनीत सदस्य किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाता है।

दल बदल कानून बनाने के प्रभाव (52वॉ संशोधन)

1. प्रथम प्रयास, 1973 गृह मंत्री, उमाशंकर दीक्षित
2. द्वितीय प्रयास, 1978 कानून मंत्री शांतिभूषण
3. तृतीय प्रयास (सफल), 1985 कानून मंत्री, अशोक सेन

संविधान की 10वीं अनुसूची की खामियों को दूर करने के लिए महत्वपूर्ण सुझावः–

1– सदस्यों की अयोग्यता सम्बन्धी निर्णय पर वर्ष 2002 दिनेश गोस्वामी समिति और न्यायमूर्ति एम.वैंकटचर्लेया की अध्यक्षता वाली संविधान समिति ने राष्ट्रपति, राज्यपाल व चुनाव आयोग के सम्बन्ध में एक ठोस निर्णय की सिफारिश की थी।

2– दिनेश गोस्वामी समिति ने कहा कि अयोग्यता उन मामलों तक सीमित होनी चाहिये जहॉ (अ) एक सदस्य स्वेच्छा से अपनी राजनीति पार्टी सदस्यताा छोड देता है। (ब) एक सदस्य वोट देने से परहेज करता है, या वोट के अविश्वास प्रस्ताव में पार्टी के विपरित वोट करता है।

3– विधि आयोग की 170वी रिपोर्ट के अनुसार चुनाव पूर्व गोलबन्दी को दल–विरोधी कानून के तहत राजनीतिक दलों के रूप में माना जाना चाहिऐ, इसके अलावा राजनीतिक दलों को व्हिप जारी करने को केवल उन

मामलों में सीमित करना चाहिऐ जब सरकार खतरे में हो।

समय–समय पर राज्यों के उच्च एवं सर्वोच्च न्यायालय ने समय–समय पर दिशा–निर्देश गुजरात, बिहार, उत्तरप्रदेश, आन्ध्रप्रदेश, तमिलनाडू, कर्नाटक, गोबा व अन्य राज्यों में क्षेत्रीय दलों पर सत्ता हस्तान्तरण व परिवर्तन में दलों की महत्वपूर्ण भूमिका दल–बदलू के रूप में रही है, जो निम्न प्रकार से हैः–

1. निष्पक्षता सुनिश्चित करने के लिए अध्यक्ष/सभापति के स्थान पर किसी बाह्य निर्णय पर अथवा अधिकरण को निर्णय वाले अधिकारी के रूप में नियुक्त किया जाना चाहिऐ।
2. दल–बदल के मामलों में निर्णय 2/3 माह के भीतर होना चाहिऐ।
3. 10वीं अनुसूची में मौजूद अपवादों जैसे दल विच्छेद 1/3 सदस्यों द्वारा अलग रूप में या दल–बदल, 2/3 सदस्यों का दूसरे दल में विलय को समाप्त किया जाना चाहिऐ।
4. जो भी सदस्य अपने दल से इस्तीफा देता है या अयोग्य ठहराया गया है उसे दल–विरोधी कानून के तहत 6 महिने या एक वर्ष के लिए मंत्री के रूप में नियुक्ति से प्रतिबन्धित किया जाना चाहिऐ।
5. अध्यक्ष/सभापति को सभी प्रमुख दलों द्वारा चुनाव से पूर्व सर्वसम्मति से चुनने के ब्रिटिश मानदण्ड अपनाया जा सकता है। इससे अध्यक्ष/सभापति के राजनीतिक और नैतिक दायित्वों में सुधार हो सकता है।
6. सदन के मामलों में हस्तक्षेप करने की राज्यपाल की भूमिका को प्रतिबंधित किया जाना चाहिऐ।

दल–बदल कानून के अपवादः–

दल–बदल कानून भारतीय राजनीति में एक उचित सुधार था, लेकिन इसके अपवादों ने इस कानून को सीमित कर दिया, जो दल–बदल पहले एकल होता था, अ बवह सामूहिक तौर पर होने लगा, इस कारण वर्ष 2003 में संसद में 91वॉ संविधान संशोधन विधेयक पास किया जिसके तहत व्यक्तिगत ही नहीं, बल्कि सामूहिक दल–बदल को भी असंवैधानिक करार दिया गया।

91वॉ सवंधिान संशोधन अधिनियम, 2003 एक दृष्टि में–

इस संशोधन अधिनियम के तहत मंत्री मण्डल का आधार 15 प्रतिशत सीमित कर दिया गया हालांकि किसी भी केविनेट के सदस्यों की संख्या 12 से कम नहीं होगी।

13वी अनुसूचित की धारा–3 को समाप्त कर दिया गया जिसमें प्रावधान था कि 1/3 सदस्य एक साथ दल–बदल कर सकते थे।

इस दल–बदल कानून के अनुसार, सदन के अध्यक्ष के पास सदस्यों को अयोग्य करार देने सम्बन्धी निर्णय लेने की शक्ति है।

दल बदल कानून की प्रमुख चुनोतियॉः–

1. प्रतिनिधि लोकतंत्र की भावना के विरूद्ध
2. सरकार पर विधायी नियन्त्रण को कमजोर करता है।
3. सदन के पीठासीन अधिकारी की भूमिका
4. दल–बदल कानून के सम्बन्ध के विचारणिय बिन्दु–समय–समय पर भारत की नैतिक राजनीति के दल–विरोधी कानून को एक ऐतिहासिक कदम के रूप में देखा जाता है, लेकिन यदि सम्पूर्ण निर्वाचन प्रक्रिया एवं दलों के

अध्यक्ष व चुनाव घोषणा पत्रों पर दृष्टिकोण डालने से जो मुख्य तथ्यातमक दृष्टिकोण प्रकट हुऐ है उनमें मुख्य 4 बिन्दुओं पर दृष्टिकोण व परम्पराओं में परिवर्तित कर लिये जाये तो मुख्य खरीद–फरोख्त, महत्वता का जो पद लोलूपता का व्यक्तिवाद दृष्टिकोण है उसे नैतिक आधार पर समाप्त किया जा सकता है जिसमें मुख्य निम्न रहे है–

1– 02/03 बार निर्वाचित प्रतिनिधि नियमित रूप से निर्वाचन में भाग ले सकता है, उसी लोकसभा या विधानसभा क्षेत्र में यदि नियमित निर्वाचित में 01/02 बार पराजित या विजय घोषित के पश्चात् निर्वाचन में भाग लेता है पूर्व सुविधा, लाभ पेंशन, समाप्त कर देने से जातिवाद, परिवारवाद, सामंतवाद, कुलीन तंत्रवाद पर अंकुश स्थापित रह सकता है।

2– संसदीय एवं विधान मण्डल के निर्वाचन के एक साथ होने से क्षेत्रीय दलों का विस्तार में अवरूद्धता एवं निर्वाचित प्रतिनिधि बार–बार निर्वाचन में भाग नहीं ले सकते जिससे आम जनता के समय की बचत एवं गठबंधन की राजनीति से दल–बदल पर अंकुश. व स्थयित्व की स्थापना होगी।

3– निर्वाचन आयोग एवं राज्य निर्वाचन आयोग ,निर्वाचन के जनप्रतिनिधि का सम्पूर्ण परिचय, योग्यता, अनुभव, विवरण एवं विश्लेषण सार्वजनिक तौर पर समाचार पत्रों के माध्यम से प्रेषित करता रहे निर्वाचन प्रक्रिया तक जनता में जागरूकता एवं उक्त तथ्यों से पद लोलूपता, भ्रष्टाचार, व दल–बदल की नैतिकता से अंकुश व नियन्त्रण स्थापित हो सकता है यह जनमत एवं जनप्रचार में सक्रियता से जागरूकता व जनसमर्थन को प्रेरित करेगा।

कानून द्वारा भारतीय राजनीति में स्थायित्व लाने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है कई बार चुनौतिक दी जा चुकी है लेकिन राष्ट्रीय एवं राज्य के क्षेत्रीय दलों में प्रति 03/05 वर्ष निर्वाचन से पूर्व कार्यकारणी का गठन एवं अध्यक्ष का निर्वाचन सूची निर्वाचन आयोग एवं आय–व्यय का विवरण आधार कार्ड एवं पैन कार्ड व सोसायटी के क्रमशः दर्ज कराने से पारदर्शिता जवाबदेही स्थापित हो सकती है। इसी परिप्रेक्ष्य में यह आवश्यक है कि इस कानून में संशोधन करके इसके उल्लंघन पर अयोगयता की अवधि को 06 वर्ष या इससे अधिक किया जाना चाहिऐ जिससे कानून को लेकर नेताओं 'जनप्रतिनिधियों' के मन में भय बना रहे यह न सिर्फ भारत के संवैधानिक लोकतंत्र के लिए आवश्यक है बल्कि लोकतांत्रिक व्यवस्था में जनता के विश्वास को भी बनाये रखने के लिए आवश्यक है।

***प्राचार्य**
श्री वीर तेजाजी महाविधालय,
राडावास (जयपुर)

संदर्भ सूची

1. एस.सी. कश्यमः दी पालिटिक्स आफ डिफेक्शनः द चेजिंग कन्टर्स आफ दी पालिटिकल पावर ऑफ स्टेक्चर ,इन द स्टेट पालिटिक्स इन इण्डिया , दा एशिया सर्वे, सार्क, 1970
2. बी.एल. फडीयाः भारतीय शासन व राजनीति, साहित्य पब्लिकेशन्स, आगरा, 2012
3. जे.सी. जोहरीः भारतीय शासन व राजनीति, विशाल पब्लिकेशन, दिल्ली,1995
4. ज्ञानसिंह संधु : भारतीय राजनीति, नई दिल्ली, 1995
5. दैनिक समाचार पत्र