

दसवीं अनुसूची की प्रासंगिकता

यह एडिटरियल 30/06/2022 को 'द हिंदू' में प्रकाशित "The anti-defection law - political facts, legal fiction" लेख पर आधारित है। इसमें दसवीं अनुसूची में मौजूद चुनौतियों और सदन सदस्यों द्वारा दलबदल की सुविधा के लिये उनके इस्तेमाल के संबंध में चर्चा की गई है।

संदर्भ

वर्ष 1985 में संविधान में दसवीं अनुसूची (Tenth Schedule) को शामिल किये जाने के बावजूद विधानमंडल सदस्यों द्वारा अपने कार्यकाल के दौरान राजनीतिक दल बदले जाने का अभ्यास आज भी बेरोकटोक जारी है।

- दसवीं अनुसूची को आम तौर पर '[दलबदल वरिधी कानून](#)' (Anti-Defection Law) के रूप में जाना जाता है और इसका उद्देश्य कार्यकाल के दौरान विधानमंडल सदस्यों द्वारा राजनीतिक दल बदले जाने के अभ्यास पर रोक लगाना था।
- महाराष्ट्र में हाल के राजनीतिक संकट और इससे पूर्व के अन्य कई दृष्टांत इस बात की ताकदी करते हैं कि दसवीं अनुसूची क्या कर सकती है और क्या नहीं।

दलबदल वरिधी कानून से हमारा क्या तात्पर्य है?

- दलबदल वरिधी कानून एक राजनीतिक दल छोड़कर दूसरे राजनीतिक दल में शामिल होने के लिये संसद या राज्य विधानमंडल सदस्यों को दंडित करता है।
- संसद ने इसे वर्ष 1985 में [52वें संशोधन अधिनियम](#) के माध्यम से दसवीं अनुसूची के रूप में संविधान में शामिल किया था। इसका उद्देश्य था सदस्यों द्वारा राजनीतिक संबद्धता बदलने की बढ़ती प्रवृत्ति पर रोक लगाना और इस प्रकार सरकारों के लिये स्थिरता लाना।
 - यह किसी अन्य राजनीतिक दल में दलबदल के आधार पर नरिवाचति सदस्यों की अयोग्यता के प्रावधानों को नरिधारित करता है।
 - वर्ष 1967 के आम चुनावों के बाद नरिवाचति सदस्यों द्वारा दल बदलने से कई राज्य सरकारों के पतन की प्रतिक्रिया में इस अधिनियम को लाया गया।
- हालाँकि इसमें सांसद/विधायकों के किसी समूह को किसी अन्य दल में शामिल होने (या वलिय) को अनुमति प्राप्त है और वे किसी दंड से मुक्त रखे गए हैं। यह दलबदल के लिये प्रोत्साहित करने या ऐसे सदस्यों को शामिल करने वाले राजनीतिक दलों को भी दंडित नहीं करता है।
 - वर्ष 1985 के अधिनियम के अनुसार किसी राजनीतिक दल के नरिवाचति सदस्यों के एक तहई सदस्यों द्वारा 'दलबदल' को 'वलिय' माना जाता था।
 - लेकिन 91वें संविधान संशोधन अधिनियम, 2003 ने इस प्रावधान को बदल दिया और अब कानून की नज़र में वैधता के लिये किसी दल के कम से कम दो-तहई नरिवाचति सदस्य अन्य किसी दल में वलिय के पक्ष में होने चाहिये।
- कानून के तहत अयोग्य घोषित सदस्य उसी सदन में पुनः नरिवाचन के लिये किसी भी राजनीतिक दल की ओर से चुनाव में खड़े हो सकते हैं।
- दलबदल के आधार पर नरिहता संबंधी प्रश्नों पर नरिणय ऐसे सदन के सभापति या अध्यक्ष को संदर्भित किया जाता है और यह '[न्यायिक समीक्षा](#)' के अधीन होता है।
 - हालाँकि कानून द्वारा कोई समय सीमा नरिधारित नहीं की गई है जिसके अंदर पीठासीन अधिकारी द्वारा दलबदल मामले पर नरिणय दे दिया जाना चाहिये।

दलबदल के आधार पर नरिहता

- स्वैच्छिक त्याग:
 - यदि कोई नरिवाचति सदस्य स्वैच्छा से किसी राजनीतिक दल की सदस्यता छोड़ देता है।
- नरिदेशों का उल्लंघन:
 - यदि वह ऐसे राजनीतिक दल द्वारा जिसका वह सदस्य है अथवा उसके द्वारा इस नमित्त प्राधिकृत किसी व्यक्ति या प्राधिकारी द्वारा दिये गए किसी नदिश के विरुद्ध ऐसे राजनीतिक दल, व्यक्ति या प्राधिकारी की पूर्व अनुज्ञा के बिना ऐसे सदन में मतदान करता है या मतदान से दूर रहता है।

- उसकी नरिहता के लिये एक पूर्व शर्त के रूप में यह उपबंध है कि उसके राजनीतिक दल या अधिकृत व्यक्तीया प्राधिकारी ने ऐसे मतदान या मतदान से वरित रहने की तथिसे 15 दनिों के भीतर उसे माफ़ नहीं किया है।
- नरिवाचति सदस्य:
 - यदि कोई स्वतंत्र रूप से नरिवाचति सदस्य किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाता है।
- मनोनीत सदस्य:
 - यदि कोई मनोनीत सदस्य छह माह की समाप्त के बाद किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाता है।

दलबदल राजनीतिक व्यवस्था को कैसे प्रभावित करता है?

- चुनावी जनादेश का अपमान:
 - दलबदल उन नरिवाचति सदस्यों द्वारा चुनावी जनादेश का अपमान है जो एक दल के टिकट पर चुने जाते हैं, लेकिन फिर मंत्री पद या वित्तीय लाभ के लालच के कारण दूसरे में शामिल हो जाने को सुवधाजनक समझते हैं।
- सरकार के सामान्य कार्यकलाप पर प्रभाव:
 - 1960 के दशक में सदन सदस्यों द्वारा लगातार दलबदल की प्रवृत्ति पर 'आया राम, गया राम' का कुख्यात नारा गढ़ा गया था।
 - दलबदल से सरकार के लिये अस्थिरता उत्पन्न होती है और प्रशासन प्रभावित होता है।
- 'हॉर्स ट्रेडिंग' को बढ़ावा:
 - दलबदल वधायकों के खरीद-फरोख्त को भी बढ़ावा देता है जो स्पष्ट रूप से एक लोकतांत्रिक व्यवस्था के जनादेश के खिलाफ जाता है।

दलबदल वरिधी कानून के साथ संबद्ध चुनौतियाँ

- कानून का पैरा 4:
 - दलबदल वरिधी कानून का पैराग्राफ 4 तीन महत्वपूर्ण अवधारणाओं को प्रस्तुत कर राजनीतिक दलों के बीच वलिय के लिये एक 'अपवाद' का नरिमाण करता है:
 - मूल राजनीतिक दल:
 - जिस राजनीतिक दल से कोई सदस्य संबंधित है (यह आम तौर पर सदन के बाहर सामान्य रूप से किसी दल को संदर्भित कर सकता है)।
 - वधिन दल:
 - एक सदन के सभी नरिवाचति सदस्यों से मलिकर बनता है जो एक राजनीतिक दल से संबंधित होते हैं।
 - 'डीमड मरजर'
 - पैरा 4 यह स्पष्ट नहीं करता है कि मूल राजनीतिक दल से अभिप्राय राष्ट्रीय स्तर के दल से है या क्षेत्रीय स्तर के दल से, जबकि भारत नरिवाचन आयोग राजनीतिक दलों को इसी रूप में मान्यता देता है।
 - पैरा 4 के अनुसार, वलिय तभी हो सकता है जब एक मूल राजनीतिक दल का किसी अन्य राजनीतिक दल में वलिय हो और वधिन दल के कम-से-कम दो तहिई सदस्य इस वलिय के लिये सहमत हों।
 - पैरा 4 एक 'कानूनी कल्पना' (Legal Fiction) का नरिमाण करता हुआ प्रतीत होता है ताकि यह इंगति किया जा सके कि एक वधिन दल के दो तहिई सदस्यों के वलिय को राजनीतिक दलों का वलिय माना जा सकता है, भले ही मूल राजनीतिक दल का किसी अन्य दल में वास्तविक वलिय न हुआ हो।
 - प्रतनिधि और संसदीय लोकतंत्र को कमजोर करना:
 - दलबदल वरिधी कानून के लागू होने के बाद सांसद या वधायक को पार्टी के नरिदेशों का आँखें बंद कर पालन करना होता है और उन्हें अपने वविक से मतदान करने की कोई स्वतंत्रता नहीं होती है।
 - दलबदल वरिधी कानून के कारण नरिवाचति सदस्यों को मुख्य रूप से राजनीतिक दल के प्रत जिवाबदेह रखकर जवाबदेही की जंजीर को तोड़ा गया है।
 - अध्यक्ष की वविदास्पद भूमिका:
 - दलबदल वरिधी मामलों में सदन के सभापतिया अध्यक्ष की कार्यवाई की समय-सीमा के बारे में कानून में कोई स्पष्टता नहीं है।
 - कुछ मामलों में छह माह से तीन वर्ष तक का समय लग जाता है। ऐसे दृष्टांत भी मलिते हैं जब कार्यकाल समाप्त होने के बाद मामले का नपिटारा हुआ।
 - वभिजन की कोई मान्यता नहीं:
 - 91वें संवधान संशोधन अधिनियम, 2003 के कारण दलबदल वरिधी कानून ने दलबदल वरिधी नरिणयों के लिये अपवाद या छूट का नरिमाण किया।
 - लेकिन यह संशोधन वधिन दल में 'वभिजन' को मान्यता नहीं देता है, इसके बजाय 'वलिय' को मान्यता देता है।
 - केवल एक साथ कई सदस्यों को दलबदल की अनुमति:
 - यह एक साथ कई सदस्यों को दलबदल की अनुमति देता है लेकिन बारी-बारी से या एक-एक करके सदस्यों द्वारा दल परिवर्तन की अनुमति नहीं देता। अतः इसमें नहि कि कमियों को दूर करने के लिये संशोधन की आवश्यकता है।
 - इस संबंध में चिंता जताई गई थी कि यदि कोई राजनेता किसी पार्टी को छोड़ता है, तो वह ऐसा कर सकता है, लेकिन उस अवधि के दौरान उसे नई पार्टी में कोई पद नहीं दिया जाना चाहिये।
 - सदन में बहस और चर्चा पर प्रभाव:
 - दलबदल वरिधी कानून ने भारत में बहस और चर्चा के लोकतंत्र के बजाय राजनीतिक दलों और संख्याओं के लोकतंत्र का नरिमाण किया है।
 - इस तरह यह असहमत और दलबदल के बीच अंतर नहीं करता और किसी भी कानून के संबंध में संसदीय वचिर-वमिरश को कमजोर करता है।

दलबदल वरिधी कानून से संबंधित विभिन्न सुझाव

- चुनाव आयोगने सुझाव दिया है कि दलबदल के मामलों में इसके लिये नरिणायक प्राधिकारी होना चाहिये ।
- दूसरों ने तर्क दिया है कि राष्ट्रपति और राज्यपालों को दलबदल याचिकाओं पर सुनवाई करनी चाहिये ।
- सर्वोच्च न्यायालयने सुझाव दिया है कि संसद को उच्च न्यायालया के एक सेवानवित्त न्यायाधीश की अध्यक्षता में स्वतंत्र न्यायाधिकरण का गठन करना चाहिये ताकि दलबदल के मामलों का तेजी और नपिपक्ष रूप से फैसला किया जा सके ।
- कुछ टपिपणीकारों ने कहा है कि यह कानून वफिल हो गया है और इसे हटाने की सफिरशि की है । पूर्व उपराष्ट्रपति हिमदि अंसारी ने सुझाव दिया है कि यह केवल अवशिवास प्रस्ताव के मामले में सरकारों को बचाने के लिये लागू होता है ।

दलबदल वरिधी कानून को और अधिक प्रभावी बनाने के लिये क्या किया जा सकता है?

- **दलबदल वरिधी कानून का तर्कसंगत उपयोग:**
 - कई वरिषज्जों ने सुझाव दिया है कि कानून केवल उन मतों के लिये मान्य होना चाहिये जो सरकार की स्थरिता का नरिधारण करते हैं ।
उदाहरण: वार्षिक बजट या अवशिवास प्रस्ताव का पारति होना ।
- **चुनाव आयोग की सलाह:**
 - राष्ट्रीय संवधिन कार्यकरण समीक्षा आयोग (NCRWC) सहति विभिन्न आयोगों ने अनुशंसा की है कि किसी सदस्य को अयोग्य घोषति करने का नरिणय पीठासीन अधिकारी के बजाय राष्ट्रपति (सांसदों के मामले में) या राज्यपाल (वधियकों के मामले में) को सौंपा जाना चाहिये जहाँ वे चुनाव आयोग की सलाह पर नरिणय लें ।
- **अयोग्यता से नपिटने के लिये स्वतंत्र प्राधिकरण:**
 - होलोहान (Hollohan) मामले के नरिणय में न्यायमूर्त विरमा ने कहा था कि अध्यक्ष का कार्यकाल सदन में बहुमत के नरितर समर्थन पर नरिभर है और इसलिये वह एक ऐसे स्वतंत्र न्यायिक प्राधिकरण की आवश्यकता को पूरा नहीं करते हैं ।
 - साथ ही, मामले में एकमात्र मध्यस्थ के रूप में उसकी पसंद मूल संरचना के एक अनविर्य गुण का उल्लंघन करती है ।
 - इस प्रकार, दलबदल के मामलों से नपिटने के लिये एक स्वतंत्र प्राधिकरण की आवश्यकता है ।
- **अंतरा-दल लोकतंत्र के सदिधांत को बढ़ावा देना:**
 - वधिआयोग ने अपनी 170वीं रिपोर्ट में इस तर्क के साथ अंतरा-दल लोकतंत्र के महत्त्व को रेखांकति किया था कि कोई राजनीतिक दल अपने कार्यकरण में आंतरिक रूप से तानाशाह और बाह्य रूप से लोकतांत्रिक नहीं हो सकता ।
 - इसलिये, राजनीतिक दलों को अपने सदस्यों की राय सुननी चाहिये और उस पर चर्चा करनी चाहिये । यह सदस्यों को भाषण एवं अभवियर्त्ता की स्वतंत्रता प्रदान करेगा और आंतरिक-दल लोकतंत्र को बढ़ावा देगा ।
- **सर्वोच्च न्यायालय द्वारा वशिलेषण:**
 - भवषिय में दलबदल वरिधी कानून के उपयोग का मार्गदर्शन करने हेतु सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दसवीं अनुसूची का एक अकादमिक पुनरीक्षण करने का यह उपयुक्त समय है और इस दिशा में शीघ्र प्रयास किया जाना चाहिये ।

अभ्यास प्रश्न: हमारी संसद और राज्य वधानसभाओं में बहस को दबाने में दलबदल वरिधी कानून उल्लेखनीय रूप से ज़मिमेदार रहा है । टपिपणी कीजिये ।