[2023] 9 एससीआर. 1:2023 आई. एन. एस. सी 190

अनूप बरनवाल

बनाम.

भारत का संघ

(रिट याचिका (सिविल) क्र० 2015 का 104)

02 मार्च, 2023

[के. एम. जोसेफ, अजय रस्तोगी, अनिरुद्ध बोस, ऋषिकेश रॉय और सी. टी. रविकुमार, जे. जे.]

चुनाव कानून: भारत का संविधान – अनुच्छेद 324(2), 32 और 142 – मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति – पद्धति – चुनाव आयोग की स्वतंत्रता – भारत संघ द्वारा चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए अपनाये जाने वाली प्रथा की संवैधानिक वैधता – अभिनिर्धारित अनुच्छेद 324(2) के अनुसार शून्यता का कारण उस कानून की अनुपस्थिति है जिसे संसद द्वारा अधिनियमित किये जाने पर विचार किया जाना था – यह न्यायालय मौलिक मूल्यों और मौलिक अधिकारों पर नियुक्तियों को कार्यपालिका के हाथों में छोड़ने के विनाशकारी प्रभाव से चिंतित है – न्यायालय के लिए मानदंड निर्धारित करने का समय आ गया है – न्यायालय के लिए हस्तक्षेप करने की अनिवार्य आवश्यकता – शून्यता इस आधार पर मौजूद है कि अन्य नियुक्तियों के विपरीत, यह हमेशा से ही इरादा था कि केवल कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति एक क्षणिक या अस्थायी व्यवस्था होगी और इसे संसद द्वारा बनाए गए कानून द्वारा प्रतिस्थापित किया जाएगा जो कार्यपालिका की विशेष शक्ति को छीन लेगा – यह निष्कर्ष स्पष्ट और अपरिहार्य है और सात दशकों के बाद भी कानून की अनुपस्थिति शून्यता के लिए इंगित करती है – जहाँ तक मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के पदों पर नियुक्ति का सवाल है, यह भारत के राष्ट्रपति द्वारा भारत के प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता और यदि ऐसा कोई नेता नहीं है, तो लोकसभा में विपक्ष में सबसे बड़ी पार्टी

के नेता, जिसके पास सबसे अधिक संख्याबल है, और भारत के मुख्य न्यायाधीश से मिलकर बनी एक समिति द्वारा दी गई सलाह के आधार पर किया जाएगा – यह मानदंड तब तक लागू रहेगा, जब तक संसद द्वारा कोई कानून नहीं बनाया जाता

चुनाव कानून–भारत का संविधान– अनुच्छेद 324 (5)–चुनाव आयुक्त का संरक्षण–क्या चुनाव आयुक्त उसी सुरक्षा का हकदार है, जो मुख्य चुनाव आयुक्त को दी गई है – अभिनिर्धारित (के. एम. जोसेफ, जे. के अनुसार) (अपने लिए, अनिरुद्ध बोस, ऋषिकेश रॉय और सी. टी. रविकुमार, जेजे.): अनुच्छेद 324 (5) का दूसरा परंतुक केवल इस संरक्षण को अधिनियमित करता है कि चुनाव आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश के अलावा पद से नहीं हटाया जाएगा–इस बारे में अन्यथा समानता है, जो विभिन्न मामलों में मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के बीच मौजूद है–यह तर्क कि चुनाव आयुक्त को वही संरक्षण दिया जाना चाहिए जो मुख्य चुनाव आयुक्त को दिया जाता है, अनुच्छेद 324 (5) के स्पष्ट अवलोकन से असमर्थनीय प्रतीत होता है– उक्त प्रावधान के संदर्भ में, 'बशर्ते आगे' शब्द को चुनाव आयुक्त को अतिरिक्त सुरक्षा के रूप में नहीं माना जा सकता है–यह विचार करना संवैधानिक क्षमता में कार्य करने वाली संसद के लिए है कि क्या चुनाव आयुक्तों को सुरक्षा प्रदान करना उचित होगा ताकि स्वतंत्रता की रक्षा को और सुनिश्चित किया जा सके। विभिन्न रिपोर्टों में सिफारिश की गई है कि चुनाव आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए मुख्य चुनाव आयुक्त को हटाने के खिलाफ उपलब्ध सुरक्षा अन्य चुनाव आयुक्तों को उपलब्ध कराई जानी चाहिए–स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए चुनाव आयोग के कार्यालय की तटस्थता और स्वतंत्रता बनाए रखने के महत्व को ध्यान में रखते हुए, जो हमारे संविधान में निहित लोकतंत्र को बनाए रखने के लिए एक अनिवार्य शर्त है, चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति को बचाना और कार्यपालिक हस्तक्षेप से अछूता रहना अनिवार्य हो जाता है–यह समय की आवश्यकता है और सलाह दी जाती है

कि अनुच्छेद 324 (5) के पहले प्रावधान के अंतर्गत मुख्य चुनाव आयुक्त को उपलब्ध सुरक्षा का विस्तार अन्य चुनाव आयुक्तों को तब तक किया जाए जब तक कि संसद द्वारा कोई कानून नहीं बनाया जा रहा है–चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तों को नियुक्ति के बाद उनके अहित के लिये बदलाव नहीं किया जायेगा– चुनाव आयोग (चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्ते और व्यवसाय का संचालन) अधिनियम 1991 ।

चुनाव कानूनः निर्वाचन आयोग के लिए स्वतंत्र स्थायी सचिवालय–भारत की संचित निधि पर व्यय भारत–अभिनिर्धारित (के. एम. जोसेफ, जे. के अनुसार) (स्वयं, अनिरुद्ध बोस, ऋषिकेश रॉय और सी. टी. रविकुमार के लिये): यह नीति का मामला है – भारत के चुनाव आयोग को कार्यपालिका द्वारा सभी प्रकार के अधीनता और हस्तक्षेप से अलग रहने का कठिन और असहनीय कार्य करना है–कार्यपालिका अन्यथा एक स्वतंत्र निकाय को भूखा रखकर या अपने कुशल और स्वतंत्र कामकाज के लिए आवश्यक वित्तीय साधनों और संसाधनों में कटौती कर अपने घुटनों पर ला सकती है–खर्च के संबंध में विवरणों को स्पष्ट करने की आवश्यकता से कोई अनजान नहीं हो सकता है, जो कि नीति का विषय है–एक स्थायी सचिवालय प्रदान करने की तत्काल आवश्यकता है और यह भी आवश्यक है कि व्यय भारत के संचित निधि पर लगाया जाए– यह भारत संघ पर है कि आवश्यक परिवर्तन लाने पर गंभीरता से विचार किया जाये–भारत संघ/संसद आवश्यक परिवर्तन लाने पर विचार कर सकती है ताकि भारत का चुनाव आयोग वास्तव में स्वतंत्र हो जाए।

भारत का संविधान–अनुच्छेद 326–लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 –धारा 62–मतदान का अधिकार–अधिकार की प्रकृति–चाहे वैधानिक अधिकार हो या संवैधानिक अधिकार–अभिनिर्धारित (के. एम. जोसेफ, जे. के अनुसार) (स्वयं, अनिरुद्ध बोस, ऋषिकेश रॉय और सी. टी. रविकुमार, जे. जे. के लिये): मतदान करने का अधिकार नागरिक अधिकार नहीं है–मतदान का

अधिकार अनिवार्य रूप से किसी व्यक्ति को मतदाता सूची में शामिल करने से मिलता है–अनुच्छेद 326 के अनुसार, जहां नागरिक अठारह वर्षों से कम नहीं है और उसके पास अयोग्यता नहीं है, वह मतदाता सूची में प्रवेश करने का हकदार हो जाता है–जैसा कि अनुच्छेद 326 में इंगित किया गया है, वास्तव में, ऐसे व्यक्ति को एक अधिकार है, जिसे संवैधानिक अधिकार कहा जा सकता है, जो प्रतिबंध के अधीन सही हो सकता है–अभिनिर्धारित (अजय रस्तोगी, जे.)–अनुच्छेद 326 के आधार पर, मतदान का अधिकार नागरिकों को दिया गया एक संवैधानिक अधिकार बन गया–उक्त अधिकार को लोक प्रतिनिधित्व (ROP) अधिनियम, 1951 द्वारा प्रभावी किया गया था– मतदान का अधिकार केवल एक वैधानिक अधिकार नहीं है–मतदान का अधिकार नागरिक की पसंद की अभिव्यक्ति है, जो अनुच्छेद 19 (1) (क) के अंतर्गत एक मौलिक अधिकार है–मतदान का अधिकार केवल अनुच्छेद 326 तक ही सीमित नहीं है, बल्कि अनुच्छेद 15, 17, 19, 21 के माध्यम से प्रवाहित होता है – प्रत्यक्ष चुनाव में मतदान का अधिकार एक मौलिक अधिकार है, जो अनुच्छेद 326 में निर्धारित सीमाओं के अधीन है–मतदान का अधिकार केवल एक संवैधानिक अधिकार नहीं है, बल्कि संविधान के भाग III का एक घटक है।

चुनाव कानूनः भारत का संविधान–अनुच्छेद 14–कानून का नियम – चुनाव आयोग की भूमिका–अभिनिर्धारित (के. एम. जोसेफ, जे. के अनुसार) (स्वयं, अनिरुद्ध बोस, ऋषिकेश रॉय और सी. टी. रविकुमार, जे. जे. के लिये): कानून का नियम शासन के लोकतांत्रिक स्वरूप का आधार है–एक चुनाव आयोग जो क्रीडा के नियमों की भांति स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित नहीं करता है, कानून के नियम की नींव के टूटने की गारंटी देता है– चुनाव कराने में चुनाव आयोग द्वारा कोई भी कार्यवाही अथवा चूक, जो राजनीतिक दलों के साथ असमान तरीके से और अनुचित या मनमाने तरीके से व्यवहार करता है, वह अनुच्छेद 14 के जनादेश के लिए अभिशाप होगा, और इसलिए, इसके उल्लंघन का कारण बनेगा।

भारत का संविधान–अनुच्छेद 142–विधायी कमियों को भरने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करने की न्यायालय की शक्ति–अभिनिर्धारित (अजय रस्तोगी, जे. के अनुसार):उच्चतम न्यायालय के पास "पूर्ण न्याय" हेतु निर्देश जारी करने के लिए अनुच्छेद 142 के अंतर्गत पूर्ण शक्ति है– न्यायालय ने एक न्यायशास्त्र बनाया है, जहां उसने विधायी अंतराल को भरने के लिए अनुच्छेद 142 के अंतर्गत अपनी शक्ति का प्रयोग किया है–उच्चतम न्यायालय ने कई अवसरों पर विधायी अंतराल को भरने के लिए दिशानिर्देश निर्धारित किए हैं– न्याय दृष्टांतों की श्रृंखला आधिकारिक रूप से उच्चतम न्यायालय की "कानून के शासन" को संरक्षित करने और बढ़ावा देने के लिए हस्तक्षेप करने की प्रतिबद्धता को तब तक प्रदर्शित करती है, जब तक कि विधायिका कदम नहीं उठाती है।

आंशिक रूप से रिट याचिकाओं को स्वीकार करते हुए, न्यायालय ने अभिनिर्धारित कियाः

के. एम. जोसेफ, जे. (स्वयं, अनिरुद्ध बोस, ऋषिकेश रॉय और सी. टी. रविकुमार, जे.जे.) के अनुसारः

1. 1. संविधान सभा की बहसों के उपयोग के संबंध में, कानून स्थिर नहीं रहा है। किसी भी स्थिति में, चाहे जो भी विवाद हो, किसी प्रावधान के अभिप्राय को समझने के लिए इसके उपयोग के संबंध में संविधान के तहत किसी प्रावधान के इतिहास और उसके अधिनियमन से पहले और उसके साथ आने वाले विभिन्न चरणों को समझने के लिए इसके उपयोग में कोई निषेध शामिल नहीं हो सकता है। [पैरा 28][51–ई–एफ]

2. संविधान सभा के सभी सदस्यों का स्पष्ट विचार था कि चुनाव एक स्वतंत्र आयोग द्वारा अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए। यह भी उतना ही स्पष्ट है कि संविधान सभा सहित समितियों के सदस्य चाहते थे कि चुनाव आयोग में नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा नहीं की जाए। संक्षेप में, संस्थापकों ने स्पष्ट रूप से जो विचार और इरादा किया था, वह यह था कि संसद कदम उठाएगी और मानदंड प्रदान

करेगी, जो मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों जैसे विशिष्ट महत्वपूर्ण पद पर नियुक्ति को नियंत्रित करेगी। इसलिए, संस्थापकों ने, 'संसद द्वारा बनाए जाने वाले किसी भी कानून के अधीन ' शब्द को इसलिये डाला था कि संसद कानून बनाएगी। यद्यपि न्यायालय यह अभिनिर्धारित करने के लिए इस सीमा तक नहीं जाएगा कि संसद एक बाध्यकारी कर्तव्य के अधीन थी, जिसे यह न्यायालय कानून बनाने के लिये परमादेश द्वारा लागू कर सकता है, यह न्यायालय जो निष्कर्ष निकाल रहा है, वह यह है कि संविधान सभा का स्पष्ट रूप से इरादा था कि संसद को संविधान के अनुच्छेद 324 (2) के अर्थ के भीतर एक कानून बनाना चाहिए। [पैरा 32 और 33] [55–ए, डी, ई–एफ; जी–एच]

3. यह स्पष्ट है कि संस्थापकों का इरादा था कि देश में चुनाव एक स्वतंत्र निकाय के पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियंत्रण में होने चाहिए। यह निकाय भारत का चुनाव आयोग है। अनुच्छेद 324 के अंतर्गत, मुख्य चुनाव आयुक्त एक अपरिवर्तनीय विशेषता या व्यक्ति है। एक आयोग में केवल मुख्य चुनाव आयुक्त हो सकते हैं। संस्थापकों द्वारा एक बहु–सदस्य आयोग पर भी विचार किया गया था । हालांकि चुनाव आयुक्त का पद आवश्यकता पर आधारित होना था। लगभग चार दशकों तक कोई चुनाव आयुक्त नहीं था। जैसा कि देखा गया है कि पहले दो चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की गई थी। मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति के संबंध में, संविधान में किसी भी मानदंड का प्रावधान नहीं है। यह कोई योग्यता निर्धारित नहीं करता है। यह मुख्य चुनाव आयुक्त या चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्ति के मामले में किसी भी अयोग्यता को निर्धारित नहीं करता है। [पैरा 60] [72–जी–एच; 73–ए–बी]

4. यह विवादित नहीं हो सकता कि संयुक्त राज्य अमेरिका और ऑस्ट्रेलिया में प्राप्त स्थिति के विपरीत भारत में शक्तियों का कोई सख्त सीमांकन या पृथक्करण नहीं है। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को, निसंदेह, मोंटेस्क्यू द्वारा अपने काम "द स्पिरिट ऑफ लॉज़" में स्पष्ट रूप से समझाया गया है और जिस आधार पर यह

आधारित है, वह एक या दो अंगों में शक्ति के केंद्रीकरण से बचने की अनिवार्य आवश्यकता है। निःसंदेह, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का पालन समानता के सिद्धांत से किया गया है। भारत में प्रचलित शक्तियों का पृथक्करण भारत के संविधान की मूल संरचना का एक हिस्सा है। एक अंतिम विश्लेषण में शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत एक स्रोत में अतिरिक्त शक्ति की धारणा से बहने वाले शक्ति के अत्याचार को रोकने के लिए है। इसका मूल्य एक नाजुक लेकिन कुशल और साथ ही साथ राज्य के अंग अपनी–अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए वैध संतुलन बनाये जाने में निहित है। इसका मतलब है कि कानून में अच्छी तरह से समझी जाने वाली आवश्यक शक्तियों का राज्य के किसी भी अंग द्वारा जानबूझकर अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है। [पैरा 81,82 और 86] [89–डी–ई, एफ–जी; 92–डी]

5. न्यायिक समीक्षा को मूल संरचना का एक हिस्सा माना गया है। संविधान के अनुच्छेद 13 में कानून की न्यायिक समीक्षा का स्पष्ट प्रावधान है। जब न्यायालय विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून को असंवैधानिक घोषित करता है, यदि वह उसकी सीमाओं के भीतर है, तो उस पर शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का उल्लंघन करने का आरोप नहीं लगाया जा सकता। संसद द्वारा बनाए गए कानून को भी असंवैधानिक घोषित करना उसकी शक्तियों का हिस्सा है। भारत में मूल संरचना के सिद्धांत के प्रतिपादन के मद्देनजर, शायद अधिकांश देशों के विपरीत, संविधान में संशोधन को भी न्यायालय द्वारा असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है। ऐसा करने से न्यायालय पर यह आरोप नहीं लगाया जा सकता कि वह संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं का पालन नहीं कर रहा है। [पैरा 85][91–जी–एच; 92–ए–बी]

6. वोट देने का अधिकार नागरिक अधिकार नहीं है। वोट डालने के लिए व्यक्ति को निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में शामिल होना चाहिए। हालांकि, अगर वह शामिल भी है, तो भी अगर चुनाव के समय, जब वह वोट डालता है, तो वह 1950 के

अधिनियम की धारा 16 में निर्दिष्ट किसी भी अयोग्यता से ग्रस्त होता है, तो उसका वोट देने का अधिकार समाप्त हो जाएगा। मतदाता सूची में किसी व्यक्ति के शामिल होने से वोट देने का अधिकार अनिवार्य रूप से प्राप्त होता है, कानून के अनुसार वोट देने के अधिकार से वंचित किया जा सकता है। अनुच्छेद 326 के अधिदेश को ध्यान में रखते हुए संसद ने 1950 का अधिनियम और 1951 का अधिनियम बनाया है। इसके बाद ही देश में पहले आम चुनाव हुए। यह सच हो सकता है कि 1950 के अधिनियम और 1951 के अधिनियम में समय–समय पर संशोधन किए गए हैं। किसी भी समय, अनुच्छेद 326 को संसद द्वारा बनाए गए कानून या राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून के साथ–साथ रखते हुए, यदि कोई व्यक्ति भारत का नागरिक है और अठारह वर्ष से कम आयु का नहीं है, और यदि वह अयोग्यताएं नहीं रखता है, जो अनुच्छेद 326 में प्रदान की गई से अधिक नहीं हो सकती हैं, लेकिन जिनकी सामग्री सक्षम विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून द्वारा प्रदान की जा सकती है और अठारह वर्ष से कम आयु का नागरिक अयोग्यता नहीं रखता है, तो वह मतदाता सूची में दर्ज होने का हकदार हो जाता है। ऐसा व्यक्ति, जैसा कि अनुच्छेद 326 में इंगित किया गया है, वास्तव में, एक अधिकार रखता है, जिसे संवैधानिक अधिकार कहा जा सकता है, जो प्रतिबंध के अधीन सही हो सकता है। 1951 के अधिनियम की धारा 62 (1) ऐसे व्यक्ति को वोट देने का अधिकार भी देती है। कोई भी अन्य व्याख्या नागरिकों को वयस्क मताधिकार प्रदान करने के महान उद्देश्य को कम कर देगी। भले ही इसे एक वैधानिक अधिकार माना जाए, जिसे किसी भी हालत में अनुच्छेद 326 के अधिदेश से अलग या अलग नहीं किया जा सकता, यह अधिकार सबसे अधिक महत्वपूर्ण है और स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव का आधार बनता है, जो बदले में लोगों को अपने प्रतिनिधियों को चुनने का अधिकार देता है। [पैरा 95, 122, 125, 135 और 141] [100–ए; 115–एफ–जी; 116–एफ; 122–बी–ई; 124–बी–सी]

7. एक पूर्णतया स्वतंत्र, ईमानदार, सक्षम और निष्पक्ष चुनाव आयोग के महत्व को कानून के शासन और समानता के महान जनादेश की कसौटी पर परखा जाना चाहिए। कानून का शासन लोकतांत्रिक शासन प्रणाली का आधार है। इसका सीधा सा अर्थ है कि लोग और उनके मामले पूर्व–घोषित मानदंडों द्वारा संचालित होते हैं। यह मतपत्रों की ताकत से सत्ता में आई लोकतांत्रिक सरकार को उनके विश्वास को धोखा देने और मनमानी, भाई–भतीजावाद और अंततः निरंकुशता की सरकार में बदलने से रोकता है। इन बुराइयों से बचने का वादा ही लोगों को लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को अपनाने के लिए प्रेरित करता है। एक चुनाव आयोग जो खेल के नियमों के अनुसार स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित नहीं करता है, वह कानून के शासन की नींव के टूटने की गारंटी देता है। इसी प्रकार, अनुच्छेद 14 में समानता की गारंटी के निर्विवाद पालन के लिए चुनाव आयोग में आवश्यक गुण होने चाहिए। शक्तियों के व्यापक दायरे में, यदि चुनाव आयोग उन्हें अनुचित या अवैध रूप से प्रयोग करता है, तो वह शक्ति का प्रयोग करने से इनकार कर देता है, जब ऐसा प्रयोग एक कर्तव्य बन जाता है, तो इसका राजनीतिक दलों के भाग्य पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। राजनीतिक दलों के साथ व्यवहार के मामले में असमानता, जो अन्यथा समान परिस्थितियों में हैं, निस्संदेह अनुच्छेद 14 के अधिदेश का उल्लंघन करती है। मुख्य चुनाव आयुक्त सहित चुनाव आयुक्तों को लगभग असीमित शक्तियों से संपन्न किया जाता है और जिन्हें मौलिक अधिकारों का पालन करना होता है, उन्हें विशेष रूप से कार्यपालिका द्वारा और विशेष रूप से बिना किसी वस्तुनिष्ठ मानदंड के नहीं चुना जाना चाहिए। [पैरा 165] [138–एफ–एच; 139–ए–बी, ई]

8. यदि पैनल के गठन से ही कोई नियति तय हो जाती है, तो पूरी प्रक्रिया इस निष्कर्ष पर पहुंच जाएगी कि आखिर में किसे नियुक्त किया जाएगा। इस विधि के बारे में न्यायालय का मानना है कि इस आधार पर भी कि सरकार को नियुक्त व्यक्ति को सिविल सेवकों तक सीमित रखने का अधिकार है, यह स्पष्ट रूप से उस

अधिदेश का उल्लंघन है जिसके अनुसार चुनाव आयुक्त या मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त व्यक्ति के पास छह वर्ष की अवधि होनी चाहिए। चुनाव आयुक्त या मुख्य चुनाव आयुक्त के पद पर नियुक्त व्यक्ति को यथोचित रूप से लंबा कार्यकाल देने के पीछे दर्शन यह है कि इससे अधिकारी को कार्यालय की जरूरतों के अनुसार खुद को ढालने और अपनी स्वतंत्रता का दावा करने में सक्षम होने के लिए पर्याप्त समय मिल सकेगा। एक सुनिश्चित कार्यकाल नियुक्त व्यक्ति में किसी भी सुधार, परिवर्तन को लागू करने की प्रेरणा और इच्छाशक्ति पैदा करेगा, साथ ही अपना सर्वश्रेष्ठ प्रदर्शन करने की प्रेरणा भी देगा। अल्पकालिक कार्यकाल चुनाव आयुक्त या मुख्य चुनाव आयुक्त के उच्च पद के उदात्त उद्देश्यों को पूरा करने के लिए समय के साथ–साथ बहुत जरूरी इच्छा को भी समाप्त कर सकता है। सत्ताधारियों को खुश करने की कोई भी प्रवृत्ति बढ़ेगी, साथ ही साथ अपनी स्वतंत्रता को व्यक्त करने की शक्ति और इच्छा भी कम हो सकती है, यह ध्यान में रखते हुए कि कार्यकाल छोटा है। यह स्पष्ट रूप से संसद द्वारा बनाए गए कानून का अंतर्निहित दर्शन है, जो छह साल की अवधि सुनिश्चित करता है। छह साल की अवधि चुनाव आयुक्त और मुख्य चुनाव आयुक्त दोनों के लिए अलग–अलग सुनिश्चित की जाती है। दूसरे शब्दों में, कानून का उद्देश्य और उसका आदेश विफल हो जाएगा और यह प्रथा याचिकाकर्ताओं की शिकायत को बल प्रदान करती है। इस न्यायालय को यह स्पष्ट करना चाहिए कि टिप्पणियों का उद्देश्य नियुक्त व्यक्ति का व्यक्तिगत मूल्यांकन नहीं है, जिसके पास उत्कृष्ट शैक्षणिक योग्यताएं हैं। लेकिन जैसा कि इस न्यायालय ने नोट किया है कि सिविल सेवा के सदस्यों के पास जो शैक्षणिक उत्कृष्टता हो सकती है, वह स्वतंत्रता और राजनीतिक संबद्धता से पक्षपात से मुक्ति जैसे मूल्यों का विकल्प नहीं हो सकती है। संसद ने मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त के लिए अलग–अलग छह साल का कार्यकाल सुनिश्चित किया है। यह नियम है, यह धारा 4(1) में पाया जाता है। कोई प्रावधान मुख्य प्रावधान की स्थिति में नहीं आ सकता। अपवाद नियम नहीं बन सकता। फिर भी, नियुक्तियों को इस स्तर तक

कम कर दिया गया है। यह चुनाव आयोग की स्वतंत्रता को कमजोर करता है। कानून की नीति विफल हो जाती है। [पैरा 195][156–जी–एच; 157–ए–एफ]

9. अनुच्छेद 324 (2) के मामले में शून्यता उस कानून की अनुपस्थिति है जिसे संसद द्वारा अधिनियमित किया जाना था। राजनीतिक दल निस्संदेह कानून के साथ आगे न आने में एक विशेष रुचि दिखाते हैं। इसके कारण पता करना मुश्किल नहीं हैं। चुनाव आयोग की स्वतंत्रता और सत्ता की खोज, इसके समेकन और स्थायित्व के बीच एक महत्वपूर्ण संबंध है। प्रावधान की अनूठी प्रकृति में, यह न्यायालय चिंतित है और नियुक्तियों को केवल कार्यकारी के हाथों में छोड़ने से मौलिक मूल्यों और मौलिक अधिकारों पर विनाशकारी प्रभाव पड़ता है, इसलिए न्यायालय के लिए मानदंड निर्धारित करने का समय आ गया है। दूसरे शब्दों में, शून्यता इस आधार पर विद्यमान है कि अन्य नियुक्तियों के विपरीत, यह हमेशा से ही इरादा था कि विशेष रूप से कार्यपालिका द्वारा की जाने वाली नियुक्ति एक अस्थायी या अस्थायी व्यवस्था होगी और इसे संसद द्वारा बनाए गए कानून द्वारा प्रतिस्थापित किया जाएगा, जो कार्यपालिका की विशेष शक्ति को छीन लेगा। यह निष्कर्ष स्पष्ट और अपरिहार्य है और सात दशकों के बाद भी कानून का अभाव शून्यता की ओर इशारा करता है। [पैरा 220,221 और 227][173–एच; 174–ए–बी; 175–डी–ई]ए

10. मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सलाह पर की जाएगी, जिसमें प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता और विपक्ष का कोई नेता उपलब्ध न होने की स्थिति में, लोकसभा में संख्यात्मक शक्ति के मामले में सबसे बड़े विपक्षी दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायाधीश शामिल होंगे। यह संसद द्वारा बनाए जाने वाले किसी भी कानून के अधीन होगा। [पैरा 230 और 231][177–एच; 178–ए–बी]

11. चुनाव आयुक्तों और क्षेत्रीय आयुक्तों की सेवा और कार्यकाल की शर्तें ऐसी होनी चाहिए थीं जैसा कि नियम द्वारा प्रदान किया गया था। हालाँकि, यह संसद

द्वारा बनाए गए किसी भी कानून के अधीन था। यह सच हो सकता है कि अन्यथा समानता है, जो अधिनियम के तहत निपटाए गए विभिन्न मामलों में मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के बीच मौजूद है। हालाँकि, मुख्य चुनाव आयुक्त के बिना अनुच्छेद 324 अप्रभावी है। अनुच्छेद 324 (5) को सीधे पढ़ने पर भी, यह न्यायालय इस बात पर विचार करता है कि इस प्रार्थना के संबंध में कि चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त के समान संरक्षण दिया जाना चाहिए, इस बाबत् तर्क स्वीकार योग्य नहीं है । अनुच्छेद 324 (5) का पहला प्रावधान मुख्य चुनाव आयुक्त को भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश को दिए जाने वाले संरक्षण का प्रावधान करके हटाने से बचाता है। यह ध्यान रखना और भी महत्वपूर्ण है कि पहला प्रावधान नियुक्ति के बाद मुख्य चुनाव आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसके लिए अहितकर परिवर्तन करने पर रोक लगाता है। इसके बाद दूसरा प्रावधान आता है। दूसरा प्रावधान विशेष रूप से किसी अन्य चुनाव आयुक्त से संबंधित है। 'किसी अन्य चुनाव आयुक्त' शब्द का प्रावधान उसे मुख्य चुनाव आयुक्त से अलग करने के लिए किया गया है। इसलिए मुख्य चुनाव आयुक्त के अलावा अन्य चुनाव आयुक्तों के लिए उनके हटाए जाने के विरुद्ध स्पष्ट रूप से जो संरक्षण प्रदान किया गया है, वह केवल यह है कि यह केवल मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश से ही प्रभावी हो सकता है। प्रावधान के संदर्भ में 'आगे प्रावधान' शब्द को चुनाव आयुक्त के लिए अतिरिक्त संरक्षण के रूप में नहीं माना जा सकता। इसका उद्देश्य केवल एक स्वतंत्र प्रावधान होना है, जिसका उद्देश्य विशेष रूप से इसमें उल्लिखित व्यक्तियों की श्रेणियों से निपटना है। यह न्यायालय यह समझेगा कि इस पर और कुछ कहने की आवश्यकता नहीं है और इस तर्क को अस्वीकार करता है। हालांकि, इस तथ्य के मद्देनजर कि चुनाव आयुक्त चुनाव आयोग का हिस्सा बन गए हैं, शायद काम की मात्रा के आधार पर जो इस तरह की नियुक्ति को उचित ठहराती है और साथ ही बहु–सदस्यीय टीम की आवश्यकता है, यह संसद के लिए है जो संविधान की क्षमता में कार्य करते हुए इस बात पर विचार करे कि क्या चुनाव आयुक्तों को

संरक्षण प्रदान करना उचित होगा ताकि चुनाव आयुक्तों की स्वतंत्रता की रक्षा और सुनिश्चितता हो सके। यह नियुक्ति के बाद सेवा शर्तों में बदलाव के संबंध में भी लागू होता है। [पैरा 233] [179–सी–डी, जी; 180–ए–बी, बी–ई, जी–एच; 181–ए]

12. इसमें कोई संदेह नहीं हो सकता कि भारत के चुनाव आयोग को कार्यपालिका द्वारा सभी प्रकार के दमन और हस्तक्षेप से दूर रहने का कठिन और अप्रिय कार्य करना है। कार्यपालिका द्वारा अन्यथा स्वतंत्र निकाय को अपने घुटनों पर लाने का एक तरीका यह है कि उसे निवारित किया जाए या उसके कुशल और स्वतंत्र कामकाज के लिए आवश्यक वित्तीय साधन और संसाधनों को काट दिया जाए। इस न्यायालय को यह ध्यान में रखना चाहिए कि इसे संवैधानिक प्रावधान और उसके तहत संरक्षण प्रदान करने के लिए संविधान सभा का ध्यान आकर्षित करना होगा। यह फिर से एक ऐसा मामला है जिसे संसद द्वारा कानून के माध्यम से भी प्रदान किया जा सकता है। इस न्यायालय को इसमें कोई संदेह नहीं है कि याचिकाकर्ता की शिकायत में काफी योग्यता है, जिसे जाहिर तौर पर भारत के चुनाव आयोग ने भी समर्थन दिया है। यह न्यायालय व्यय के संबंध में विवरण की अभिव्यक्ति की आवश्यकता से अनभिज्ञ नहीं हो सकता, जो कि नीतिगत मामला है, जिसे यह न्यायालय हस्तक्षेप करने से परहेज करता है। यह न्यायालय केवल इस आधार पर आशा करेगा कि स्थायी सचिवालय के लिए प्रावधान करने की तत्काल आवश्यकता है और यह भी प्रावधान करना है कि व्यय भारत की संचित निधि पर डाला जाए और यह भारत संघ के लिए है कि वह बहुत जरूरी बदलावों को लाने पर गंभीरता से विचार करे। [पैरा 236 और 238] [181–एफ–जी; 182–बी–डी]ए

13. रिट याचिकाएं आंशिक रूप से स्वीकार की जाती हैं और उनका निपटारा इस प्रकार किया जाता है: 1. जहां तक मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के पदों पर नियुक्ति का सवाल है, यह भारत के राष्ट्रपति द्वारा भारत के प्रधानमंत्री,

लोकसभा में विपक्ष के नेता और यदि ऐसा कोई नेता नहीं है, तो लोकसभा में सबसे बड़ी संख्या वाले विपक्ष के सबसे बड़े दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायाधीश की एक समिति द्वारा दी गई सलाह के आधार पर किया जाएगा। यह मानदंड तब तक लागू रहेगा जब तक संसद द्वारा कानून नहीं बनाया जाता। 2. जहां तक भारत के चुनाव आयोग के लिए एक स्थायी सचिवालय स्थापित करने और इसके व्यय को भारत की संचित निधि में जमा करने से संबंधित राहत का सवाल है, न्यायालय यह उत्साहपूर्ण आशा करता है कि भारत संघ/संसद आवश्यक परिवर्तन लाने पर विचार करे ताकि भारत का चुनाव आयोग वास्तव में स्वतंत्र हो सके। [पैरा 239][182–डी–एच]

डॉ. जयश्री लक्ष्मणराव पाटिल बनाम मुख्यमंत्री और अन्य (2021) 8 एससीसी 1; *भारत संघ बनाम डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स एसोसिएशन* (2002) 5 एससीसी 294: [2002] 3 एससीआर 696; *सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ* (2016) 5 एससीसी 1: [2015] 13 एससीआर 1; *विशाखा और अन्य बनाम राजस्थान राज्य और अन्य* (1997) 6 एससीसी 241:[1997] 3 सप्लीमेंट एससीआर 404; *विशेष संदर्भ संख्या* 1/1998, पुन: 73 (1998) 7 एससीसी 739 – *पर भरोसा किया गया।*

राजबाला और अन्य बनाम हरियाणा राज्य और अन्य। (2016) 2 एससीसी 445: [2015] 12 एससीआर 1106; *भारत का चुनाव आयोग बनाम टी.एन. राज्य और अन्य* (1995) 3 अनुपूरक एससीसी 379, *भारत संघ बनाम डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स एसोसिएशन और अन्य।* (2002) 5 एससीसी 294: [2002] 3 एससीआर 696 *और भारत का चुनाव आयोग बनाम अशोक कुमार* (2000) 8 एससीसी 216: [2000] 3 अनुपूरक एससीआर 34 – *पुष्टि की गई।*

सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ (2016) 5 **एससीसी** 1: [2015] 13 **एससीआर** 1; *भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस बनाम सामाजिक कल्याण संस्थान और अन्य* (2002) 5 **एससीसी** 685: [2002] 3 **एससीआर** 1040; *सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्सऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ* (1993) 4 **एससीसी** 441: [1993] 2 **अनुपूरक एससीआर** 659; *प्रकाश सिंह और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य* (2006) 8 **एससीसी** 1: [2006] 6 **अनुपूरक एससीआर** 473; *विनीत नारायण और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य* (1998) 1 **एससीसी** 226: [1997] 6 **अनुपूरक एससीआर** 595; *टी.एन. शेषन, भारत के मुख्य चुनाव आयुक्त बनाम भारत संघ और अन्य* (1995) 4 **एससीसी** 611: [1995] 2 **अनुपूरक एससीआर** 106; *समशेर सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य* (1974) 2 **एससीसी** 831: [1975] 1 **एससीआर** 814; *परम पावन केशवानंद भारती श्रीपदगलवरु बनाम केरल राज्य और अन्य* (1973) 4 **एससीसी** 225: [1973] 0 **अनुपूरक एससीआर** 1; *एस.एस. धनोआ बनाम भारत संघ और अन्य* (1991) 3 **एससीसी** 567: [1991] 3 **एससीआर** 159; *आई. सी. गोलक नाथ एवं अन्य बनाम पंजाब राज्य एवं अन्य* **एआईआर** 1967 **एससी** 1643 : [1967] 2 **एससीआर** 762; *बंधुआ मुक्ति मोर्चा बनाम भारत संघ एवं अन्य* (1984) 3 **एससीसी** 161: [1984] 2 **एससीआर** 67; *दिल्ली कानून अधिनियम, 1912 के संबंध में* **एआईआर** 1951 **एससी** 332: [1951] **एससीआर** 747; *मद्रास बार एसोसिएशन बनाम भारत संघ* 2021 **एससीसी ऑनलाइन एससी** 463; *इंदिरा नेहरू गांधी बनाम राज नारायण एवं अन्य* (1975) **अनुपूरक एससीसी** 1 : [1976] 2 **एससीआर** 347; *इंडियन*

एल्युमिनियम कंपनी और अन्य बनाम केरल राज्य और अन्य (1996) 7 **एससीसी** 637 : [1996] 2 **एससीआर** 23 ; *उत्तर प्रदेश राज्य बनाम जीत एस बिष्ट* (2007) 6 **एससीसी** 586 : [2007] 7 **एससीआर** 705 ; *डिवीजनल मैनेजर, अरावली गोल्फ क्लब और अन्य बनाम चंदर हस और अन्य* (2008) 1 **एससीसी** 683 : [2007] 12 **एससीआर** 1084; *आसिफ हमीद बनाम जम्मू और कश्मीर राज्य* (1989) **अनुपूरक** 2 **एससीसी** 364 : [1989] 3 **एससीआर** 19; *कॉमन कॉज बनाम भारत संघ और अन्य* (1996) 1 **एससीसी** 753 : [1996] 1 **एससीआर** 89; *डिवीजनल मैनेजर, अरावली गोल्फ क्लब और अन्य बनाम चंदर हस और अन्य* (2008) 1 **एससीसी** 683 : [2007] 12 **एससीआर** 1084; *तमिलनाडु राज्य बनाम केरल राज्य और अन्य* (2014) 12 **एससीसी** 696 : [2014] 12 **एससीआर** 875; *एन.पी. पोन्नुस्वामी बनाम रिटर्निंग ऑफिसर, नमक्कल* **एआईआर** 1952 **एससी** 64 : [1952] 0 **एससीआर** 218; *ज्योति बसु एवं अन्य। देबी घोषाल एवं अन्य।* (1982) 1 **एससीसी** 691 : [1982] 3 **एससीआर** 318; *मोहन लाल त्रिपाठी बनाम जिला मजिस्ट्रेट, रायबरेली एवं अन्य* (1992) 4 **एससीसी** 80 : [1992] 3 **एससीआर** 338; *रमा कांत पांडे बनाम भारत संघ* (1993) 2 **एससीसी** 438 : [1993] 1 **एससीआर** 786; *अनुकूल चंद्र प्रधान, एडवोकेट सुप्रीम कोर्ट बनाम भारत संघ एवं अन्य* (1997) 6 **एससीसी** 1 : [1997] 1 **अनुपूरक एससीआर** 641; *श्यामदेव पीडी। सिंह बनाम नवल किशोर यादव* (2000) 8 **एससीसी** 46 : [2000] 2 **अनुपूरक एससीआर** 668; *पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज (पीयूसीएल) और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य* (2003) 4 **एससीसी** 399 : [2003] 2 **एससीआर** 1136; *कुलदीप नायर और*

अन्य बनाम भारत संघ और अन्य (2006) 7 **एससीसी** 1 : [2006] 5 **अनुपूरक एससीआर** 1; *के. कृष्णा मूर्ति बनाम भारत संघ* (2010) 7 **एससीसी** 202 : [2010] 6 **एससीआर** 972; *मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य बनाम जन चौकीदार (पीपुल्स वॉच) और अन्य* [2013] 10 **एससीआर** 641; *देसिया मुरपोक्कु द्रविड़ कझगम (डीएमडीके) और अन्य बनाम भारत का चुनाव आयोग* (2012) 7 **एससीसी** 340: [2012] 3 **एससीआर** 1084; *एसआर चौधरी बनाम पंजाब राज्य और अन्य* (2001) 7 **एससीसी** 126: [2001] 1 **अनुपूरक एससीआर** 621; *बीआर कपूर बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य* (2001) 7 **एससीसी** 231:[2001] 3 **अनुपूरक एससीआर** 191; *बीपी सिंघल बनाम भारत संघ और अन्य* (2010) 6 **एससीसी** 331; *मोहिंदर सिंह गिल और अन्य बनाम मुख्य चुनाव आयुक्त, नई दिल्ली और अन्य* (1978) 1 **एससीसी** 405: [1978] 2 **एससीआर** 272; *दिग्विजय मोटे बनाम भारत संघ और अन्य* (1993) 4 **एससीसी** 175 : [1993] 1 **अनुपूरक एससीआर** 553; *ऑल पार्टी हिल लीडर्स कॉन्फ्रेंस शिलांग बनाम कैप्टन डब्लू.ए. संगमा और अन्य* (1977) 4 **एससीसी** 161: [1978] 1 **एससीआर** 393; *कन्हैया लाल उमर बनाम आर.के. त्रिवेदी एवं अन्य* (1985) 4 **एससीसी** 628: [1985] 3 **अनुपूरक एससीआर** 1; *भारत निर्वाचन आयोग बनाम स्टेट बैंक ऑफ इंडिया स्टाफ एसोसिएशन स्थानीय प्रधान कार्यालय इकाई, पटना एवं अन्य* (1995) **अनुपूरक** 2 **एससीसी** 13: [1995] 1 **एससीआर** 935; *कॉमन कॉज (एक पंजीकृत सोसायटी) बनाम भारत संघ एवं अन्य* (1996) 2 **एससीसी** 752:[1996] 3 **एससीआर** 1208; *भारत निर्वाचन आयोग बनाम अशोक कुमार एवं अन्य* (2000) 8 **एससीसी** 216: [2000] 3 **अनुपूरक एससीआर**

34; *अशोक शंकरराव चव्हाण बनाम माधवराव किन्हालकर* (2014) 7 एससीसी 99 : [2014] 14 एससीआर 1227; *अभिराम सिंह बनाम सी.डी. कॉमाचेन (मृत) कानूनी प्रतिनिधियों और अन्य द्वारा* (2017) 2 एससीसी 629: [2017] 1 एससीआर 158; *श्री सादिक अली और अन्य बनाम भारत का चुनाव आयोग, नई दिल्ली और अन्य* (1972) 4 एससीसी 664: [1972] 2 एससीआर 318; *जनता दल (समाजवादी) बनाम भारत का चुनाव आयोग* (1996) 1 एससीसी 235: [1995] 5 अनुपूरक एससीआर 592; *भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (आई) बनाम सामाजिक कल्याण संस्थान और अन्य* (2002) 5 एससीसी 685: [2002] 3 एससीआर 1040; *सुब्रमण्यम स्वामी बनाम भारत का चुनाव आयोग अपने सचिव के माध्यम से* (2008) 14 एससीसी 318: [2008] 13 एससीआर 846; *एडापड्डी के. पलानीस्वामी बनाम टी.टी.वी. दिनाकरन और अन्य* [2019] 3 एससीआर 200; *पब्लिक इंटरेस्ट फाउंडेशन और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य* (2018) 3 एससीसी 224: [2018] 10 एससीआर 141; *लक्ष्मी कांत पांडे बनाम भारत संघ* (1984) 2 एससीसी 244: [1984] 2 एससीआर 795; *यूनियन कार्बाइड कॉर्पोरेशन और अन्य। बनाम भारत संघ और अन्य (1991) 4 एससीसी 584: [1991] 1 अनुपूरक एससीआर 251; दिल्ली न्यायिक सेवा संघ, तीस हजारी कोर्ट, दिल्ली बनाम गुजरात राज्य और अन्य* (1991) 4 एससीसी 406: [1991] 3 एससीआर 936; *मनोज नरूला बनाम भारत संघ* (2014) 9 एससीसी 1: [2014] 9 एससीआर 965; *भानुमति और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य अपने प्रमुख सचिव और अन्य के माध्यम से* (2010) 12 एससीसी 1: [2010] 7 एससीआर 585;

कल्पना मेहता और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य (2018) 7 एससीसी 1: [2018] 4 एससीआर 1 – संदर्भित।

अजय रस्तोगी जे. के अनुसार,

1. भारतीय लोकतंत्र तभी काम करेगा जब लोकतंत्र को बचाए रखने की जिम्मेदारी रखने वाली संस्थाएं काम करेंगी। हमारे संविधान में प्रत्येक संस्था की अपनी सीमांकित भूमिका है, जो तभी पूरी हो सकती है जब इन संस्थाओं को चलाने वाले लोग जिम्मेदार हों। इन संस्थाओं को चलाने वाले लोगों को लोगों के प्रति जवाबदेह होना चाहिए और इसलिए उन्हें चुनने की प्रक्रिया में संस्था की स्वतंत्रता सुनिश्चित होनी चाहिए। लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं को मजबूत करने के लिए चुनाव आयोग की संस्था को स्वतंत्र होना चाहिए और पारदर्शिता और जवाबदेही प्रदर्शित करनी चाहिए। यह कारण अपने आप में इस न्यायालय को भारत के चुनाव आयोग की संस्थागत संरचना की जांच करने के लिए बुलाने के लिए पर्याप्त है। [पैरा 25 और 28][191–बी, ई–एफ]

2. अनुच्छेद 326 के आधार पर, मतदान का अधिकार नागरिकों को दिया गया एक संवैधानिक अधिकार बन गया। उक्त अधिकार को जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 62 द्वारा प्रभावी किया गया था। जनप्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 62(1) में प्रावधान है: "कोई भी व्यक्ति जो किसी निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में दर्ज नहीं है, और इस अधिनियम द्वारा स्पष्ट रूप से दिए गए प्रावधान को छोड़कर, प्रत्येक व्यक्ति जो वर्तमान में उस निर्वाचन क्षेत्र में मतदान करने का हकदार नहीं होगा।" कानूनी स्थिति यह है कि जनप्रतिनिधित्व अधिनियम का प्रासंगिक प्रावधान संविधान के पाठ से लिया गया है, जो इस मामले में अनुच्छेद 326 है। मतदाता के रूप में सार्वजनिक मामलों के संचालन में भाग लेने का अधिकार लोकतांत्रिक सरकार के स्वरूप का मूल है, जो संविधान की एक बुनियादी विशेषता है। मतदान का अधिकार नागरिक की पसंद की अभिव्यक्ति है, जो अनुच्छेद 19(1)(ए) के तहत एक मौलिक अधिकार है। मतदान का अधिकार

नागरिक के जीवन का एक हिस्सा है क्योंकि यह उनके लिए अपनी पसंद की सरकार चुनकर अपने भाग्य को आकार देने का एक अनिवार्य साधन है। इस अर्थ में यह अनुच्छेद 21 का प्रतिबिम्ब है। इतिहास में महिलाओं को वोट देने के अधिकार से वंचित रखा गया था और उन्हें सामाजिक रूप से प्रताड़ित किया जाता था। हमारे संविधान ने सभी को मताधिकार प्रदान करके एक दूरदर्शी कदम उठाया। इस तरह, वोट देने का अधिकार अनुच्छेद 15 और 17 के तहत गारंटीकृत सुरक्षा को सुनिश्चित करता है। इसलिए, वोट देने का अधिकार केवल अनुच्छेद 326 तक सीमित नहीं है, बल्कि अनुच्छेद 15, 17, 19, 21 के माध्यम से प्रवाहित होता है। अनुच्छेद 326 को इन प्रावधानों के साथ पढ़ा जाना चाहिए। यह अनुच्छेद 326 में निर्धारित सीमाओं के अधीन प्रत्यक्ष चुनावों में वोट देने के अधिकार को मौलिक अधिकार घोषित करता है। [पैरा 46 और 68] [197–डी–एफ; 205–जी–एच; 206–ए–बी]

3. मतदान का अधिकार न केवल संवैधानिक अधिकार है, बल्कि संविधान के भाग III का एक घटक भी है, यह भारत के चुनाव आयोग के कामकाज पर जांच का स्तर बढ़ाता है, जो स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए जिम्मेदार है। चूंकि यह संवैधानिक और मौलिक अधिकारों का सवाल है, इसलिए इस न्यायालय को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि अनुच्छेद 324 के तहत चुनाव आयोग का कामकाज लोगों के मतदान अधिकारों की सुरक्षा को सुगम बनाए। [पैरा 69][206–सी–ई]

4. संविधान का अनुच्छेद 324 और चुनाव आयोग (चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कामकाज) अधिनियम, 1991 दोनों ही मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त की चयन प्रक्रिया पर मौन हैं। [पैरा 90][211–एफ]

5. इस न्यायालय को अनुच्छेद 142 के तहत "पूर्ण न्याय" करने के लिए निर्देश जारी करने का पूर्ण अधिकार है। इस न्यायालय के निर्णयों के विश्लेषण से पता चलता है कि न्यायालय ने विधिशास्त्र का निर्माण किया है, जहाँ इसने विधायी

अंतरालों को भरने के लिए अनुच्छेद 142 के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग किया है। न्याय दृष्टांत की श्रृंखला आधिकारिक रूप से इस न्यायालय की प्रतिबद्धता को प्रदर्शित करती है कि वह विधानमंडल के हस्तक्षेप तक विधायी अंतरालों को पूरा करके "कानून के शासन" को संरक्षित और बढ़ावा देने के लिए हस्तक्षेप करता है। यह संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की पूर्ण शक्ति के प्रयोग में किया गया है। विधायी शून्यता को भरने के लिए, अर्थात चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून की अनुपस्थिति और विधि आयोग, चुनाव आयोग आदि की विभिन्न रिपोर्टों में व्यक्त विचारों के आलोक में, यह न्यायालय इस बात पर विचार करता है कि इस मामले में मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के चयन और हटाने की प्रक्रिया को नियंत्रित करने के लिए दिशा–निर्देश निर्धारित करने हेतु अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की शक्ति का प्रयोग उचित रूप से किया जाना चाहिए, जब तक कि विधानमंडल हस्तक्षेप न कर दे। [पैरा 109, 113 और 118] [237–ए–बी; 238–जी; 241–ई–एफ]

6. संवैधानिक निकाय के रूप में चुनाव आयोग के कामकाज में स्वतंत्रता की अनुमति देने के लिए, मुख्य चुनाव आयुक्तों के साथ–साथ चुनाव आयुक्तों के कार्यालय को कार्यकारी हस्तक्षेप से अलग रखा जाना चाहिए। मुख्य चुनाव आयुक्तों को उपलब्ध संरक्षण अन्य चुनाव आयुक्तों को उपलब्ध नहीं है। विभिन्न रिपोर्टों में यह सिफारिश की गई है कि मुख्य चुनाव आयुक्त को हटाए जाने के विरुद्ध उपलब्ध संरक्षण अन्य चुनाव आयुक्तों को भी उपलब्ध कराया जाना चाहिए ताकि चुनाव आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित हो सके। तथ्यों और परिस्थितियों में, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए चुनाव आयोग के कार्यालय की तटस्थता और स्वतंत्रता बनाए रखने के महत्व को ध्यान में रखते हुए, जो हमारे संविधान में निहित लोकतंत्र को बनाए रखने के लिए अनिवार्य है, चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति को सुरक्षित रखना और उन्हें कार्यकारी हस्तक्षेप से अलग रखना अनिवार्य हो

जाता है। यह समय की मांग है और उचित भी है कि अनुच्छेद 324(5) के पहले परंतुक के अंतर्गत मुख्य चुनाव आयुक्त को उपलब्ध संरक्षण अन्य चुनाव आयुक्तों को भी तब तक दिया जाए जब तक संसद द्वारा कोई कानून नहीं बनाया जाता। [पैरा 119,120 और 125][241–जी; 242–सी–डी; 244–डी–एफ]

7. जब तक संसद संविधान के अनुच्छेद 324(2) के अनुरूप कानून नहीं बनाती, तब तक निम्नलिखित दिशा–निर्देश प्रभावी रहेंगे: (1) यह घोषित किया जाता है कि मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति तीन सदस्यीय समिति द्वारा की जाएगी, जिसमें प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता और विपक्ष का नेता उपलब्ध न होने की स्थिति में, लोकसभा में संख्याबल के आधार पर सबसे बड़े विपक्षी दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायाधीश शामिल होंगे। (2) यह वांछनीय है कि चुनाव आयुक्तों को हटाने के आधार मुख्य चुनाव आयुक्त के समान ही होंगे, अर्थात वे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान आधार पर होंगे, जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 324(5) के दूसरे परंतुक के तहत "मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश" के अधीन होंगे। (3) चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तों में नियुक्ति के बाद उनके लिए अहितकर परिवर्तन नहीं किया जाएगा। [पैरा 126] [244–एफ–एच; 245–ए– बी]

के.एस. पुट्टस्वामी और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य (2017) 10 एससीसी 1: [2017] 10 एससीआर 569 – अनुसरण किया गया। *पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज (पीयूसीएल) और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य (*2003) 4 एससीसी 399: [2003] 2 एससीआर 1136; *पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम भारत संघ* (2013) 10 एससीसी 1: [2013] 12 एससीआर 283; *राज बाला बनाम हरियाणा राज्य और अन्य* (2016) 1 एससीसी 463: [2015] 9 एससीआर 113; *उन्नीकृष्णन जे.पी. और अन्य बनाम आंध्र प्रदेश राज्य और अन्य* [1993] 1 एससीआर 594: (1993) 1 एससीसी 645; *टी.एन. शेषन, भारत के मुख्य चुनाव आयुक्त बनाम भारत संघ*

और अन्य (1995) 4 **एससीसी** 611: [1995] 2 **अनुपूरक एससीआर** 106 – **पर भरोसा किया गया।** *एन.पी. पोन्नुस्वामी बनाम रिटर्निंग ऑफिसर, नमक्कल निर्वाचन क्षेत्र और अन्य* [1952] **एससीआर** 218: 1952 **एआईआर** 64; *मोहिंद्र सिंह गिल और अन्य बनाम मुख्य चुनाव आयुक्त, नई दिल्ली और अन्य।* (1978) 1 **एससीसी** 405 : [1978] 2 **एससीआर** 272; *ज्योति बसु एवं अन्य बनाम देबी घोषाल एवं अन्य* (1982) 1 **एससीसी** 691 : [1982] 3 **एससीआर** 318; *भारत संघ बनाम डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स एसोसिएशन एवं अन्य* (2002) 5 **एससीसी** 294 : [2002] 3 **एससीआर** 696; *कुलदीप नायर एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य* (2006) 7 **एससीसी** 1 : [2006] 5 **अनुपूरक एससीआर** 1; *देसिया मुरपोक्कु द्रविड़ कझगम (डीएमडीके) एवं अन्य बनाम भारत चुनाव आयोग* (2012) 7 **एससीसी** 340 : [2012] 3 **एससीआर** 1084; *विशाखा बनाम राजस्थान राज्य* **एआईआर** 1997 **एससी** 3011 : [1997] 3 **अनुपूरक एससीआर** 404; *इंदिरा नेहरू गांधी श्रीमती बनाम श्री राज नारायण और अन्य* **एआईआर** 1975 **एससी** 2299 : [1976] 2 **एससीआर** 347; *मनोज नरूला बनाम भारत संघ* (2014) 9 **एससीसी** 1 : [2014] 9 **एससीआर** 965; *लक्ष्मी कांत पांडे बनाम भारत संघ* **एआईआर** 1984 **एससी** 469 : [1984] 2 **एससीआर** 795; *कुमारी माधुरी पाटिल और अन्य बनाम अपर आयुक्त, आदिवासी विकास और अन्य* (1994) 6 **एससीसी** 241 : [1994] 3 **अनुपूरक एससीआर** 50; *विनीत नारायण और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य।* (1998) 1 **एससीसी** 226 : [1997] 6 **अनुपूरक एससीआर** 595; *विश्व जागृति मिशन राष्ट्रपति बनाम केंद्र सरकार के माध्यम से। कैबिनेट सचिव और अन्य के माध्यम से* (2001) 6 **एससीसी** 577 : [2001] 3 **एससीआर** 540; *प्रकाश सिंह और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य* (2006) 8 **एससीसी** 1 : [2006] 6 **अनुपूरक एससीआर** 473; *लक्ष्मी बनाम भारत संघ और अन्य* (2014) 4

एससीसी 427; *शक्ति वाहिनी बनाम भारत संघ और अन्य* (2018) 7 एससीसी 192 : [2018] 3 एससीआर 770 – संदर्भित।

प्रकरण कानून संदर्भ

के. एम. जोसेफ के निर्णय में, जे.

[2015] 13 एससीआर 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 9
[2002] 3 एससीआर 1040	संदर्भ लिया गया	पैरा 9
[1993] 2 अनुपूरक एससीआर 659	संदर्भ लिया गया	पैरा 9
[2015] 13 एससीआर।	संदर्भ लिया गया	पैरा 9
[2006] 6 अनुपूरक एससीआर 473	संदर्भ लिया गया	पैरा 9
[1997] 6 अनुपूरक एससीआर 595	संदर्भ लिया गया	पैरा 9
[1995] 2 अनुपूरक एससीआर 106	संदर्भ लिया गया	पैरा 12
[1975] 1 एससीआर 814	संदर्भ लिया गया	पैरा 13
[1973] अनुपूरक एससीआर 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 28
(2021) 8 एस सी सी 1	भरोसा किया गया	पैरा 29
[1991] 3 एससीआर 159	संदर्भ लिया गया	पैरा 52
[1995] 2 अनुपूरक एससीआर 106	संदर्भ लिया गया	पैरा 56
[1967] 2 एससीआर 762	संदर्भ लिया गया	पैरा 78
[1984] 2 एससीआर 67	संदर्भ लिया गया	पैरा 79
[1951] एससीआर 747	संदर्भ लिया गया	पैरा 81
[1976] 2 एससीआर 347	संदर्भ लिया गया	पैरा 81
[1996] 2 एससीआर 23	संदर्भ लिया गया	पैरा 83
[2007] 7 एससीआर 705	संदर्भ लिया गया	पैरा 84
[2007] 12 एससीआर 1084	संदर्भ लिया गया	पैरा 88
[1989] 3 एससीआर 19	संदर्भ लिया गया	पैरा 88
[1996] 1 एससीआर 89	संदर्भ लिया गया	पैरा 93
[2007] 12 एससीआर 1084	संदर्भ लिया गया	पैरा 93
[2014] 12 एससीआर 875	संदर्भ लिया गया	पैरा 93
[1952] एससीआर 218	संदर्भ लिया गया	पैरा 95
[1982] 3 एससीआर 318	संदर्भ लिया गया	पैरा 96
[1992] 3 एससीआर 338	संदर्भ लिया गया	पैरा 97
[1993] 1 एससीआर 786	संदर्भ लिया गया	पैरा 98
[1997] 1 अनुपूरक एससीआर 641	संदर्भ लिया गया	पैरा 99
[2000] 2 अनुपूरक एससीआर 668	संदर्भ लिया गया	पैरा 101
[2002] 3 एससीआर 696	भरोसा किया गया	पैरा 103
[2003] 2 एससीआर 1136	संदर्भ लिया गया	पैरा 104
[2006] 5 अनुपूरक एससीआर 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 105

[2010] 6 एससीआर 972	संदर्भ लिया गया	पैरा 107
(2013) 7 एस सी सी 507	संदर्भ लिया गया	पैरा 125
[2012] 3 एससीआर 1084	संदर्भ लिया गया	पैरा 127
[2015] 12 एससीआर 1106	पुष्टि की गयी	पैरा 128
[1975] अनुपूरक एस सी सी 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 143
[2001] 1 अनुपूरक एससीआर 621	संदर्भ लिया गया	पैरा 147
[2001] 3 अनुपूरक एससीआर 191	संदर्भ लिया गया	पैरा 148
(2010) 6 एस सी सी 331	संदर्भ लिया गया	पैरा 149
[1978] 2 एससीआर 272	संदर्भ लिया गया	पैरा 150
[1993] 1 अनुपूरक एससीआर 553	संदर्भ लिया गया	पैरा 151
[1978] 1 एससीआर 393	संदर्भ लिया गया	पैरा 151
[1985] 3 अनुपूरक एससीआर 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 151
(1995) 3 अनुपूरक एस सी सी 379 935	पुष्टि की गयी	पैरा 152
[1995] 1 एससीआर 935	संदर्भ लिया गया	पैरा 153
[1996] 3 एससीआर 1208	संदर्भ लिया गया	पैरा 154
[2000] 3 अनुपूरक एससीआर 34	संदर्भ लिया गया	पैरा 155
[2002] 3 एससीआर 696	पुष्टि की गयी	पैरा 156
[2012] 3 एससीआर 1084	संदर्भ लिया गया	पैरा 158
[2014] 14 एससीआर 1227	संदर्भ लिया गया	पैरा 159
[2000] 3 अनुपूरक एससीआर 34	पुष्टि की गयी	पैरा 162
[2017] 1 एससीआर 158	संदर्भ लिया गया	पैरा 171
[1972] 2 एससीआर 318	संदर्भ लिया गया	पैरा 173
[1995] 5 अनुपूरक एससीआर 592	संदर्भ लिया गया	पैरा 175
[2002] 3 एससीआर 1040	संदर्भ लिया गया	पैरा 176
[2008] 13 एससीआर 846	संदर्भ लिया गया	पैरा 177
[2019] 3 एससीआर 200	संदर्भ लिया गया	पैरा 179
[2018] 10 एससीआर 141	भरोसा किया गया	पैरा 181
[2015] 13 एससीआर 1	भरोसा किया गया	पैरा 186
[1997] 6 अनुपूरक एससीआर 595	संदर्भ लिया गया	पैरा 197
[1984] 2 एससीआर 795	संदर्भ लिया गया	पैरा 199
[1991] 1 अनुपूरक एससीआर 251	संदर्भ लिया गया	पैरा 200
[1991] 3 एससीआर 936	संदर्भ लिया गया	पैरा 201
[1993] 2 अनुपूरक एससीआर 659	संदर्भ लिया गया	पैरा 202
[1997] 3 अनुपूरक एससीआर 404	भरोसा किया गया	पैरा 206
(1998) 7 एस सी सी 739	भरोसा किया गया	पैरा 208
[2014] 9 एससीआर 965	संदर्भ लिया गया	पैरा 211
[2010] 7 एससीआर 585	संदर्भ लिया गया	पैरा 212
[2018] 4 एससीआर 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 213

<u>रस्तोगी जे. के निर्णय में,</u>

[2017] 10 एससीआर 569	अनुसरित	पैरा 24
[1952] एससीआर 218	संदर्भ लिया गया	पैरा 47
[1978] 2 एससीआर 272	संदर्भ लिया गया	पैरा 48
[1982] 3 एससीआर 318	संदर्भ लिया गया	पैरा 49
[2002] 3 एससीआर 696	संदर्भ लिया गया	पैरा 51
[2003] 2 एससीआर 1136	भरोसा किया गया	पैरा 52
[2006] 5 अनुपूरक एससीआर 1	संदर्भ लिया गया	पैरा 58
[2012] 3 एससीआर 1084	संदर्भ लिया गया	पैरा 60
[2013] 12 एससीआर 283	भरोसा किया गया	पैरा 63
[2015] 9 एससीआर 113	भरोसा किया गया	पैरा 65
[1993] 1 एससीआर 594	भरोसा किया गया	पैरा 68
[1997] 3 अनुपूरक एससीआर 404	संदर्भ लिया गया	पैरा 73
[1976] 2 एससीआर 347	संदर्भ लिया गया	पैरा 74
[2014] 9 एससीआर 965	संदर्भ लिया गया	पैरा 79
[1995] 2 अनुपूरक एससीआर 106	भरोसा किया गया	पैरा 101
[1984] 2 एससीआर 795	संदर्भ लिया गया	पैरा 110
[1994] 3 अनुपूरक एससीआर 50	संदर्भ लिया गया	पैरा 110
[1997] 6 अनुपूरक एससीआर 595	संदर्भ लिया गया	पैरा 110
[1997] 3 अनुपूरक एससीआर 404	संदर्भ लिया गया	पैरा 110
[2001] 3 एससीआर 540	संदर्भ लिया गया	पैरा 110
[2006] 6 अनुपूरक एससीआर 473	संदर्भ लिया गया	पैरा 111
(2014) 4 एस सी सी 427	संदर्भ लिया गया	पैरा 112
[2018] 3 एससीआर 770	संदर्भ लिया गया	पैरा 114

नागरिक मूल न्यायनिर्णयः 2015 की लिखित याचिका (सिविल) क्रमांक.104। (भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अंतर्गत) 2017 की लिखित याचिका (सिविल) क्रमांक.1043,2021 की 569 और की 998 of 2022.

गोपाल शंकरनारायणन, वरिष्ठ अधिवक्ता, प्रशांत भूषण, सुश्री एलिस राज, राहुल गुप्ता, सुश्री रिया यादव, वरिंदर कुमार शर्मा, वरुण ठाकुर, सैयद इम्तियाज, शांतनु शर्मा, अली सफीर फारूकी, सायर अग्रवाल, सुश्री शारदा सरन, आफताब अली खान, ब्रजेश पांडे, शशांक रत्नू, अश्विनी कुमार उपाध्याय, अश्विनी कुमार दुबे, सुश्री तान्या श्रीवास्तव, सुश्री अदिति गुप्ता, सुश्री जान्हवी दुबे,

सुश्री शिवानी विज, सुश्री इशिता चौधरी, सुश्री तृषा चंद्रन, अधिवक्ता। याचिकाकर्ता के लिए।

आर. वेंकटरमानी, ए. जी., तुषार मेहता, एस. जी., सुखबीर सिंह, के. एम. नटराज, ए. एस. जी., प्रसेनजीत महापात्रा, समरवीर सिंह, नमन टंडन, सुश्री अनु सुरा, प्रह्लाद सिंह, शरत नांबियार, विनायक शर्मा, रजत नायर, सुश्री प्रियंका दास, मनन पोपली, सुश्री निरंजना सिंह, सुश्री श्रद्धा देशमुख, अंकुर तलवार, सुमित तेतरवाल, चिनमयी चंद्र, मयंक पांडे, उदय खन्ना, अनिरुद्ध भट, नकुल चेंगप्पा के. के., सुश्री आकृति ए. मनुबरवाला, सुश्री निरंजना सिंह, श्याम गोपाल, सुश्री विजयलक्ष्मी वेंकटरमानी, उत्तरदाता के लिए।

के. एम. जोसेफ, जे.

अनुक्रमणिका*

A. मामलेः चार लिखित याचिकाएँ.....3

B. याचिकाकर्ताओं की प्रस्तुतियाँ; श्री गोपाल शंकरनारायणन, रिट याचिका (सी) संख्या 1043 / 2017 में विद्वान वरिष्ठ वकील 7

C. रिट याचिका (सिविल) संख्या 104 / 2015 में याचिकाकर्ता की ओर से विद्वान वकील श्री प्रशांत भूषण की ओर से प्रस्तुतियां।.....11

D. रिट याचिका (सिविल) संख्या 104/2015 में याचिकाकर्ता श्री जया ठाकुर द्वारा प्रस्तुतियां। 2022 की 998.....16

E. रिट याचिका (सिविल) संख्या 569/2021 में हस्तक्षेपकर्ता के विद्वान वकील श्री कालीश्वरम राज के प्रस्तुतियाँ..... 17

F. भारत संघ के विद्वान अटॉर्नी जनरल की ओर से प्रस्तुतियाँ ... 18

G. भारत के विद्वान सॉलिसिटर जनरल श्री तुषार मेहता के प्रस्तुतियाँ ... 25

*** संपादकीय टिप्पणी: सूचकांक में पृष्ठांकन मूल निर्णय के अनुसार है।

H. श्री बलबीर सिंह, विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल के प्रस्तुतियाँ.....27

विश्लेषण.....27

I. 'भारत के संविधान का निर्माण संविधान' बी. शिवराव द्वारा....27

J. संविधान सभा की बहसें 34

K. संविधान सभा की बहसों का उपयोग.....49

L. संविधान सभा की बहसों द्वारा डाले गये प्रकाश सहित ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य के बारे में निष्कर्ष 51

M. संविधान के अनुच्छेद, जिनमें अनुच्छेद 324 में निहित संसद द्वाररा बनाये जाने वाले शब्दों "किसी कानून के अधीन" का प्रयोग किया गया है.....59

N. 26 जनवरी 1950 के बाद विकास, मुख्य चुनाव आयुकत तथा नियुक्त किये गये चुनाव आयुक्त और उनका कार्यकाल.....72

O. एस एस दानोआ (सुप्रा), 1991 अधिनियम और टी एन शेषन (सुप्रा) पर एक करीबी नगर 78

P. सुधारों की माँग 93

Q. प्रश्न शक्तियों का पृथक्करण और न्यायिक सक्रियता 116

R. क्या वोट देने का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है या एक संवैधानिक अधिकार है? 135

S. अनुच्छेद 326 रहस्योद्घाटन 151

T. लोकतंत्र और चुनावों का महत्व 180

U. भारत के चुनाव आयोग की शक्तियाँ, कार्य और अधिकार क्षेत्र 191

V. अनुच्छेद 329(बी) का प्रभाव 197

W. सत्ता की खोज, एक लक्ष्य की प्राप्ति का साधन या अपने आप में एक लक्ष्य? 203

X. कानून का शासन, मौलिक अधिकार और एक स्वतंत्र चुनाव आयोग 205

Y. प्रतीक आदेश, आदर्श आचार संहिता.....208

Z. स्वतंत्रता, एक उत्कृष्ट एवं अपरिहार्य विशेषता 226

पारस्परिकता की वैध शक्ति की अवधारणा.....226

AA. श्री अरूण गोयल की नियुक्ति, एक ट्रिगर या मात्र एक अपवाद.....230

BB. क्या अनुच्छेद 324 में कोई रिक्तता है? यदि कोई है तो क्या न्यायालय को हस्तक्षेप करना चाहिये? 242

CC. क्या चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त को दी गयी समान सुरक्षा का हकदार है? 278

DD. स्वतंत्र सचिवालय/भारत की संचित निधि पर व्यय प्रभारित करने के संबंध में 285

EE. अंतिम राहत 288

A. मामलेःचार लिखित याचिकाएँ

1. संविधान के अनुच्छेद 32 के अंतर्गत रखी गई रिट याचिकाओं के इस समूह में, न्यायालय से अनुच्छेद 324 और विशेष रूप से संविधान के अनुच्छेद 324 (2) के वास्तविक प्रभाव पर विचार करने का आग्रह किया गया है। उक्त उप–अनुच्छेद इस प्रकार हैः

> "324(2) चुनाव आयोग में मुख्य चुनाव आयुक्त और इतनी संख्या में अन्य चुनाव आयुक्त, यदि कोई हों, राष्ट्रपति समय–समय पर निर्धारित करेंगे और मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा उस संबंध में बनाए गए किसी भी कानून के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।"

2. इस न्यायालय के दो विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने रिट याचिका (सिविल) संख्या 104 /2015 में 23.10.2018 पर निम्नलिखित आदेश पारित कियाः

"रिट याचिका में संशोधन के लिए आई. ए. नंबर 2; अतिरिक्त तथ्य, आधार और प्रार्थना को स्वीकार किया जाता है।

यह मामला इस बात से संबंधित है कि याचिकाकर्ता का मानना है कि चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिये एक पूर्णतया प्रमाणित और बेहतर प्रणाली की आवश्यकता है ।

याचिकाकर्तों के विद्वान वकील और भारत के विद्वान अटॉर्नी जनरल की बात सुनने के बाद हमारा मानना है कि इस मामले में भारत के संविधान के अनुच्छेद 324 के प्रावधानों की बारीकी से जांच और व्याख्या की आवश्याकता है। इस मुद्दे पर इस न्यायालय द्वारा पहले बहस और उत्तर नहीं दिया गया है। इसलिए, भारत के ससंविधान के अनुच्छेद 145 (3) के अनुसार न्यायालय को इस मामले को संविधान पीठ को सौंपना होगा। तदनुसार, इन वर्तमान कार्यवाही में उठने वाले प्रश्न को एक आधिकारिक घोषणा के लिए संविधान पीठ को सौंपते हैं।

सुनवाई की तारीख तय करने के लिए मामले को प्रशासनिक पक्ष से भारत के माननीय मुख्य न्यायाधीश के समक्ष रखा जाये ।"

3. हम उक्त लिट याचिका (सिविल) संख्या 104/2015 में निम्नलिखित प्रार्थनाओं पर ध्यान देते हैं:

"I) प्रतिवादी को आदेश या उचित रिट, आदेश या निर्देश जारी करना, जिसमें कहा गया हो किः भारत के संविधान के अनुच्छेद 324(2) के अंतर्गत चुनाव आयोग को सदस्य की नियुक्ति के लिए नाम की सिफारिश करने हेतु एक तटस्थ और स्वतंत्र कॉलेजियम चयन समिति का गठन करके चयन की निष्पक्ष, न्यायसंगत और पारदर्शी प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिए कानून बनाए;

II) सदस्य के रिक्त पद पर नियुक्ति के लिए निर्वाचन आयोग को नामों की सिफारिश करने हेतु एक अंतरिम तटस्थ और स्वतंत्र कॉलेजियम चयन समिति का गठन करने के लिए परमादेश रिट या उपयुक्त रिट, आदेश या निर्देश जारी करना;

III) परमादेश रिट या रिट जारी करना उचित रिट, आदेश या निर्देश प्रतिवादी को चुनाव आयोग को सदस्यों के नामों की सिफारिश करने के लिए एक स्वतंत्र और तटस्थ कॉलोजियन/चयन समिति का गठन करके निष्पक्ष, न्यायसंगत और पारदर्शी चयन प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिए एक कानून बनाने के लिए याचिकाकर्ता की याचिका दिनांक 03.12.2014 को निर्णय लेने का आदेश देना,"

4. श्री अश्वनी कुमार उपाध्याय द्वारा दायर रिट याचिका (सिविल) संख्या 1043/2017, जो एक जनहित याचिका भी है, में मांगी गई राहते इस प्रकार है:

"क) केन्द्रीय सरकार को दोनों चुनाव आयुक्तों को समान संरक्षण प्रदान करने के लिए समुचित कदम उठाने का निर्देश देना ताकि उन्हें मुख्य चुनाव आयुक्त के समान तरीके और समान आधारों पर ही उनके पद से हटाया जाए, अन्यथा नहीं;

(ख) केन्द्र सरकार को निर्देश दिया जाए कि यह भारत के निर्वाचन आयोग को स्वतंत्र सचिवालय उपलब्ध कराने के लिए उचित कदम उठाए तथा इसके व्यय को लोक सभा/राज्य सभा सचिवालय की तर्ज पर भारत की संचित निधि पर भारित घोषित करे,

(ग) केन्द्र सरकार को निर्देश देना कि वह भारत के निर्वाचन आयोग को भी भारत के सर्वोच्च न्यायालय में निहित नियम बनाने के अधिकार की तर्ज पर नियम बनाने का अधिकार प्रदान करने के लिए उचित कदम उठाए, ताकि उसे चुनाव संबंधी नियम और आचार संहिता बनाने का अधिकार मिल सके;

(घ) ऐसे अन्य कदम उठाएगा, जिन्हें माननीय न्यायालय भारत के चुनाव आयोग के कार्यालय को मजबूत करने के लिए उचित समझे तथा याचिकाकर्ता को याचिका की लागत का भुगतान करने की अनुमति देगा।

5. एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स द्वारा दायर रिट याचिका (सिविल) संख्या 569/2021 में मांगी गई राहतें इस प्रकार हैं:

"i. मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त की नियुक्ति केवल कार्यपालिका द्वारा करने की प्रथा को भारत के संविधान के अनुच्छेद 324(2) और 14 का उल्लंघन घोषित करते हुए एक उचित रिट, आदेश या निर्देश जारी करें।

प्रतिवादी को निर्देश दिया जाए कि वह चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए विधि आयोग की मार्च 2015 की 255 वीं रिपोर्ट, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की जनवरी 2007 की चौथी रिपोर्ट, डॉ. दिनेश गोस्वामी समिति की मई 1990 की रिपोर्ट और न्यायमूर्ति तारकुंडे समिति की 1975 की रिपोर्ट की सिफारिशों के अनुरूप एक स्वतंत्र प्रणाली लागू करे।

6. नवीनतम और अंतिम रिट याचिका (सिविल) संख्या 998/2022 में, रिट याचिकाकर्ता डॉ. जया ठाकुर हैं। मांगी गयी राहत इस प्रकार है:

"(क), भारत सरकार के विधि और न्याय मंत्रालय द्वारा तैयार मई 1990 के चुनाव सुधार समिति की रिपोर्ट, भारत सरकार के द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की 2007 की रिपोर्ट और भारत के विधि आयोग की मार्च 2015 की चुनाव सुधार पर रिपोर्ट द्वारा अनुशंसित तर्ज पर चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिये एक स्वतंत्र और पारदर्शी प्रणाली को लागू करने के लिये प्रतिवादियों को परमादेश की प्रकृति में रिट आदेश या निर्दश जारी करें और,"

7. व्यापक शिकायत और मांगी गई राहतों का उल्लेख करने के बाद, हम पक्षों की दलीलों पर उचित रूप से गौर कर सकते हैं।

बी. याचिकाकर्ताओं का तर्क, श्री गोपाल शंकरनारायणन, रिट याचिका (सी) संख्या 1043/2017 में विद्वान वरिष्ठ वकील

8. रिट याचिका संख्या 1043/2017 में श्री गोपाल शंकरनारायणन ने निम्नलिखित प्रस्तुतियां दी हैं:

अनुच्छेद 324 के अंतर्गत नियुक्ति के मामले में एक कमी है। अनिर्वाचित संवैधानिक प्राधिकारियों की बारह श्रेणियों में से केवल चुनाव आयोग और राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग ही ऐसे हैं, जहां संविधान या संविधि में योग्यताएं और पात्रता निर्धारित नहीं की गई है।

'बनाई गई विधि के अधीन' शब्द दो व्यापक श्रेणियों में आते हैं। नियुक्तियों के मामले में, उन्हें अनुच्छेद 324 338, 338 ए और 338 बी द्वारा दर्शाया गया है। दूसरी श्रेणी सेवा की शर्तों से संबंधित है।

इस समूह के प्रतिनिधि अनुच्छेद 146, 148, 229 और 243K हैं। पहली श्रेणी में अनुच्छेद 324 महत्वपूर्ण महत्व रखता है। श्री गोपाल शंकरनारायणन ने यह कसौटी रखी कि यदि अनुच्छेद 324 के अंतर्गत एक कानून बनाया जा सकता है, जो सीईसी और ईसी का चयन करने के लिए एक समिति और उनकी योग्यता के लिए भी प्रावधान करता है, तो, एक शून्य है। यदि ऐसा कानून नहीं बनाया जा सकता है, तो, कोई शून्य नहीं है। शून्य की उपस्थिति के बारे में तर्क को जारी रखते हुए, यह तर्क दिया जाता है कि न्यायालय के हस्तक्षेप का अंतर्निहित तर्क एक मौलिक मानदंड या बुनियादी विशेषता का अस्तित्व होना चाहिए, जिसे सुरक्षित करने की आवश्यकता है। इस संबंध में, लोकतंत्र और स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने की सहवर्ती अनिवार्यता को पेश किया जाता है। यह तर्क दिया जाता है कि दूसरा पहलू, जिसे ध्यान में रखा जाना चाहिए, जनता के अधिकारों पर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से शून्य के अस्तित्व के प्रभाव से अनजान नहीं होना चाहिए। न्यायपालिका की तरह चुनाव आयोग को भी

निर्भीक स्वतंत्रता का प्रदर्शन करना चाहिए। नियुक्ति के संबंध में मानदंडों के अभाव में, एक केंद्रीय मानदंड अर्थात संस्थागत अखंडता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। एक स्वतंत्र नियुक्ति तंत्र पक्षपात की संभावना से भी बचने की गारंटी देगा। पक्षपात काफी हद तक कम हो जाएगा। वोट का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है। अन्य दक्षिण एशियाई देशों और यूनाइटेड किंगडम में प्रचलित कानून के संदर्भ में, यह तर्क दिया जाता है कि स्पष्ट योग्यता, साथ ही पात्रता की शर्तें भी लागू की गई हैं। अनिवार्य कार्यकाल उपलब्ध कराया गया है। हटाने की प्रक्रिया, जो एक समान है, कठोर है। यह तर्क दिया जाता है कि मुख्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति के मामले में 2001 के बाद अचानक बदलाव आया है। लगातार सरकारों ने तेजी से उम्रदराज उम्मीदवारों का चयन करने का फैसला किया है। इसके परिणामस्वरूप उनके कार्यकाल को कम करने के अलावा, बहुत जरूरी स्वतंत्रता पर भी असर पड़ा है। सार्वजनिक जीवन में अपराधियों की खतरनाक वृद्धि के बावजूद चुनाव आयोग की ओर से निष्क्रियता इस न्यायालय का मार्गदर्शन करेगी। जिस अनुच्छेद का हमने उल्लेख किया है, उसके संदर्भ में यह बताया गया है कि चुनाव आयोग कथित कदाचार और पक्षपात में लिप्त है। न्यायालय से संवैधानिक चुप्पी को सुनने और न्यायालय के हस्तक्षेप की सख्त जरूरत को समझने की जोरदार अपील की जाती है । इस संबंध में, हमें याद दिलाया जाता है कि इस न्यायालय ने चुनाव और चुनाव सुधारों से संबंधित मामलों में बहुत सक्रिय भूमिका निभाई है । संपत्ति पर हलफनामे, आपराधिक इतिहास, समयबद्ध चुनाव याचिका सुनवाई, सांसदों और विधायकों के आपराधिक मुकदमों के लिए। विशेष अदालतें, बूथ कैप्चरिंग, मुफ्तखोरी और नोटा से सुरक्षा से संबंधित मामलों में हस्तक्षेप उल्लेखनीय था। कार्यपालिका की कमजोरी न्यायिक निगरानी और सक्रियता को उचित ठहराती है, खासकर तब जब 72 साल से ज़्यादा समय बीत चुका है। यह तर्क दिया गया है कि संसद के खिलाफ या गायकवाड़ विधि आयोग की रिपोर्ट को लागू करने के लिए कोई आदेश नहीं मांगा गया है। कानून बनने तक निम्नलिखित निर्देशों पर जोर दिया जाता है। पाँच सदस्यों की एक समिति, जिसमें प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष या

सबसे बड़ी पार्टी के नेता, भारत के मुख्य न्यायाधीश, लोकसभा के अध्यक्ष और उपयुक्त उम्मीदवारों की सिफारिश करने के लिए पहले चार द्वारा चुने गए एक प्रख्यात न्यायविद शामिल हैं, को चुनाव आयोग में नियुक्ति के लिए नियुक्त किया जाना है। याचिकाकर्ता न्यायालय से अर्हताएं घोषित करवाएगा, जिसमें भारत की नागरिकता शामिल होने के साथ–साथ व्यक्ति द्वारा 45 वर्ष से 61 वर्ष के बीच की आयु पूरी कर ली जाना चाहिये। आगे की अर्हताएं यह हैं कि व्यक्ति में पूर्ण रूप से निष्ठा और उच्च नैतिक चरित्र होना चाहिए। व्यक्ति की किसी भी राजनीतिक दल से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से कभी भी संबद्धता नहीं होनी चाहिए। यह भी याचित है कि नियुक्त व्यक्ति आईएएस या आईपीएस का सदस्य या उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रहा हो। अनुच्छेद 324(5) के दो निबंधनों के अनुसार, निर्वाचन आयुक्तों को, पहले प्रावधान में प्रक्रिया का पालन करने के बाद ही हटाया जाने योग्य होना चाहिए। एक स्वतंत्र सचिवालय स्थापित किया जाना चाहिए। निर्वाचन आयोग का खर्च सुप्रीम कोर्ट, सीएजी और यूपीएससी के समतुल्य होना चाहिए। व्यय को भारत की संचित निधि पर भारित गैर–मतदान योग्य व्यय बनाया जाना चाहिए।

<u>सी. रिट याचिका (सिविल) संख्या 104/2015 में याचिकाकर्ता की ओर से विद्वान अधिवक्ता श्री प्रशांत भूषण की ओर से प्रस्तुतिकरण।</u>

9. कार्यशील लोकतंत्र के लिए एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग आवश्यक है क्योंकि यह कानून का शासन और स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचन सुनिश्चित करता है। नियुक्ति की विद्यमान प्रथा अनुच्छेद 324(2) के साथ असंगत है और स्पष्ट रूप से मनमानी है। ऐसा इसलिए है क्योंकि अनुच्छेद 324(2) में कहा गया है कि संसद को एक न्यायपूर्ण, निष्पक्ष और उचित कानून बनाना चाहिए। कानून बनाने का प्रावधान इस उम्मीद पर आधारित था कि समय के अंतराल में, सरकार इस तरह का कानून बनाने और निर्वाचन आयोग के सदस्यों की स्वतंत्रता और अखंडता सुनिश्चित करने

के लिए पहल दिखाएगी। यह तर्क दिया जाता है कि एक रिक्तता की स्थिति है। संविधान के तहत किसी भी शक्ति का प्रयोग संविधान के भाग III के विपरीत नहीं किया जा सकता है, चाहे वह कार्यकारी शक्ति हो या विधायी शक्ति हो। भारत सरकार (कार्य–संचालन) नियम, 1961 चयन की प्रक्रिया और पात्रता मानदंडों के बारे में मौन हैं। नौकरशाही के सदस्यों से नियुक्तियों के लिए भारत संघ द्वारा लागू की गई परंपरा की यह आलोचना की जाती है कि वह एक स्वस्थ परंपरा नहीं है। इसका कारण यह है कि यह पारदर्शिता, निष्पक्षता और तटस्थता से रहित है। यह प्रणाली जनता के लिए दुर्गम है। नियुक्ति में अकेले कार्यपालिका के शामिल होने से यह सुनिश्चित होता है कि आयोग पक्षपातपूर्ण निकाय और कार्यपालिका की एक हिमायती निकाय एवं शाखा बन जाता है और बना रहता है। आयोग की स्वतंत्रता नियुक्ति की प्रक्रिया से घनिष्ठ रूप से जुड़ी हुई है। *सर्वोच्च न्यायालय एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ*[1]में संदर्भित नियुक्ति निकाय के प्रति अन्योन्यता और वफादारी की शक्ति की अवधारणाओं को लागू किया गया है। हाल ही में हुए कथित घटनाक्रमों के संदर्भ में, निर्वाचन आयोग के आचरण पर छाया डालते हुये, न्यायमूर्ति मदन बी लोकुर की रिपोर्ट पर भरोसा किया गया है। निष्क्रियता या चूक के कई उदाहरण बताए गए हैं। यह विभिन्न आयोगों और समितियों के अलावा है, जिन्होंने बदलाव की आवश्यकता को उजागर किया है। इस न्यायालय ने कई अवसरों पर हस्तक्षेप किया है। आगे यह तर्क दिया गया है कि लोकतंत्र संविधान के मूल ढांचे का एक पहलू है। निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति कार्यपालिका की मर्जी और सनक पर की जा रही है। स्वतंत्र निर्वाचन आयोग होने का उद्देश्य विफल हो गया है। आगे यह भी तर्क दिया गया है कि निर्वाचन आयोग सत्तारूढ़ सरकार और अन्य दलों सहित विभिन्न राजनीतिक दलों के बीच विभिन्न विवादों का समाधान करता है। इसका मतलब यह है कि कार्यपालिका एकमात्र प्रतिभागी नहीं हो सकती है। यह प्रथा अनुच्छेद 14 के विरुद्ध है। संविधान

1 (2016) 5 एस.सी.सी. 1

सभा की बहसों का विस्तृत संदर्भ दिया गया है। निर्वाचन आयोग की शक्तियों के बारे में विस्तार से बताते हुये यह बताया गया है कि जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 29 ए के तहत एक राजनीतिक दल को पंजीकृत करने की शक्ति हमारे विचारार्थ आयी है। *भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस बनाम समाज कल्याण संस्थान और अन्य*[2], में इस न्यायालय के निर्णय पर भरोसा किया गया है कि निर्वाचन आयोग धारा 29 ए के तहत अर्ध–न्यायिक क्षमता में कार्य करता है। निर्वाचन आयोग को राजनीतिक दलों को मान्यता देने और प्रतीक आवंटित करने के लिए निर्वाचन चिह्न (आरक्षण और आवंटन) आदेश, 1968 के नियम 6 और 8 के तहत अधिकार दिया गया है। उक्त आदेश के नियम 15 का प्रयोग यह दर्शाने के लिए किया जा रहा है कि निर्वाचन आयोग को पूर्व से ही मान्यता प्राप्त दलों के भीतर उत्पन्न होने वाले विखंडित और प्रतिद्वंद्वी समूहों के संदर्भ में निर्णय लेने का अधिकार है। आदर्श आचार संहिता या आयोग के निर्देशों का पालन करने के लिए कर्तव्य के उल्लंघन के लिए मान्यता वापस लेने और निलंबित करने की शक्ति है (प्रतीक आदेश का नियम 16 ए देखें)। इसे आदर्श आचार संहिता लागू करने की शक्ति प्राप्त है। निर्वाचन आयोग अनुच्छेद 324(1) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए किसी उम्मीदवार को प्रचार करने से प्रतिबंधित कर सकता है। निर्वाचन आयोग को स्टार प्रचारकों को हटाने का भी अधिकार है। विभिन्न रिपोर्टों पर भरोसा किया जाता है, जिन पर हम बाद में चर्चा करेंगे। इसके अलावा, *सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ* [3]में दूसरे न्यायाधीशों के मामले और *सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ*[4] में एन जे ए सी को असंवैधानिक घोषित करने वाले इस न्यायालय के निर्णय पर भी उक्त तथ्य के समर्थन में भरोसा किया गया है। विद्वान अधिवक्ता ने पुलिस प्रशासन में सुधारों से

2 (2002) 5 एस.सी.सी. 685
3 (1993) 4 एस.सी.सी. 441
4 (2016) 5 एस.सी.सी. 1

संबंधित *प्रकाश सिंह एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य*[5]में इस न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय पर भी भरोसा किया है। इसके अलावा उन्होंने *विनीत नारायण एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य* [6] तथा *स्पेशल रेफरेंस क्रमांक 1/1998, रे* [7] में तृतीय न्यायाधीश मामले पर भी भरोसा किया है। यह तर्क दिया गया है कि न्यायालय कार्यपालिका द्वारा सदस्यों की नियुक्ति को असंवैधानिक घोषित करने के अलावा, भारत के विधि आयोग की दो सौ पचपनवीं रिपोर्ट में की गई अनुशंसा सम्मिलित करते हुए नियुक्ति के लिए नामों की सिफारिश करने के लिए एक समिति के गठन का निर्देश दे सकता है।

डी. श्री जया ठाकुर, याचिकाकर्ता द्वारा रिट याचिका (सिविल) संख्या 998/2022 में प्रस्तुतिकरण

10. वीरेंद्र के शर्मा की सहायता से श्री अनूप जी चौधरी, विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता, याचिकाकर्ता की ओर से उपस्थित हुए। यह बताया गया कि विधायी रिक्तता से तदर्थवाद प्रशस्त हो रहा है। 1951 के बाद से क्षेत्रीय आयुक्तों की नियुक्ति कभी नहीं की गई है। निर्वाचन आयोग की भूमिका ऐसी है कि निर्वाचन कार्यक्रम के साथ केवल खिलवाड़ करके आधुनिक निर्वाचन प्रक्रिया का दुरुपयोग किया जा सकता है। मूल अनुच्छेद में संशोधन पारित करने के समय भी जिन निर्देशों की मांग की गई थी, उन्हें न्यायिक हस्तक्षेप से भरा जा सकता है। नियुक्ति केवल नौकरशाहों तक सीमित है, वह भी मुख्य रूप से आईएएस अधिकारियों तक। आईएएस अधिकारी अपने राजनीतिक आकाओं के साथ घनिष्ठ गठबंधन में काम करते हैं। नियुक्ति न्यायिक सदस्यों जैसे प्रतिभा के अधिक व्यापक आधार वाले समूह से होनी चाहिए। सचिवालय में पर्याप्त मानव संसाधन होना चाहिए।

ई. रिट याचिका (सिविल) संख्या 569/2021 में हस्तक्षेपकर्ता के विद्वान वकील श्री कालीश्वरम राज का प्रस्तुतिकरण।

5(2006) 8 एस.सी.सी. 1
6(1998) 1 एस.सी.सी. 226
7 (1998) 7 एस.सी.सी. 739

11. रिट याचिका (सिविल) संख्या 569/2021 में हस्तक्षेपकर्ता के विद्वान वकील श्री कालीश्वरम राज, का तर्क है कि जो रिक्तता जो पेश की गई है, उसे लोकतांत्रिक स्थान के रूप में स्वीकार किया जाना चाहिए, जिसे संविधान के संस्थापकों ने भविष्य की संसद के लिए भरने के लिए खुला छोड़ दिया था। यह तर्क दिया गया है कि संविधान सभा वास्तविक अर्थों में एक निर्वाचित निकाय नहीं होने के कारण, संसद के लिए कई चीजें छोड़ गई, जो बेहतर लोकतांत्रिक वैधता का दावा कर सकती थी। न्यायाधीशों के मामले पर भरोसा करते हुए, उन्होंने निवेदन किया कि एक समानांतर रेखा खींची जा सकती है। यह विधायी निष्क्रियता का एक ज्वलंत उदाहरण है। चूंकि स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों से इनकार नागरिकों के मौलिक अधिकारों का हनन करता है, इसलिए न्यायिक हस्तक्षेप अत्यधिक आवश्यक है। मतदान का अधिकार अब मौलिक अधिकार का एक हिस्सा है। यह तर्क दिया गया है कि वास्तव में, मतदान का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है। वे श्रीलंका जैसे पड़ोसी देशों सहित अन्य क्षेत्राधिकारों के उदाहरणों पर हमारा ध्यान आकर्षित करते हैं।

<u>एफ . भारत संघ के विद्वान अटॉर्नी जनरल की ओर से प्रस्तुतिकरण</u>

12. श्री आर. वेंकटरमणी, विद्वान अटॉर्नी जनरल द्वारा निम्नलिखित दलीलों पर संबोधित किया गया : याचिकाकर्ताओं के तर्क को स्वीकार करने में अनुच्छेद 324 के प्रावधानों में संशोधन से कम कुछ नहीं होगा। याचिकाकर्ताओं का मामला केंद्रीय विधि आयोग की रिपोर्ट सहित विभिन्न रिपोर्टों पर आधारित है। याचिकाकर्ताओं की शिकायत का आधार मौजूदा तंत्र की विफलता और शिकायत का निवारण करने में भारत संघ की अनिच्छा या विफलता है। याचिकाकर्ताओं के दावे के मूल में जो रिक्तता है, वह अस्तित्व में नहीं है। ऐसी कोई रिक्तता नहीं है। विद्वान अटॉर्नी जनरल द्वारा इस बात पर जोर दिया गया कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त का चयन करने के लिए कॉलेजियम या व्यक्तियों के निकाय के निकाय को पुरःस्थापित

करने हेतु न्यायालय द्वारा भारत के संविधान के अनुच्छेद 74 के तहत मंत्रियों की सहायता और सलाह की संवैधानिक प्रक्रिया को रौंदना आवश्यक होगा। इस तर्क में कोई दम नहीं हो सकता कि छह साल का कार्यकाल अनिवार्य रूप से गारंटीकृत होना चाहिए। इन मामलों में न्यायिक हस्तक्षेप विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के बीच शक्तियों के नाजुक पृथक्करण के लिए हिंसा पैदा करने की कीमत पर होगा। हस्तगत मामले सामने आयी रिक्तता के खिलाफ एक आकांक्षात्मक आदर्श के संदर्भ में समर्थित प्रतीत होते हैं। आयुक्त के चयन का एक विवादास्पद रूप से बेहतर मॉडल इस न्यायालय के लिए संवैधानिक प्रावधानों के कामकाज में दखल देने का आधार नहीं बन सकता है। अनुच्छेद 324(2) मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के लिए स्पष्ट प्रक्रिया की कल्पना करता है। जब तक कोई अन्य उपबंध करने वाला कानून नहीं बनाया जाता है, तब तक संस्थापकों ने यह निर्धारित किया है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी। निर्विवाद रूप से, भारत का संविधान सरकार के वेस्टमिंस्टर मॉडल का अनुसरण करता है। यह सुस्थापित है कि राष्ट्रपति की शक्तियों का प्रयोग मंत्री परिषद की सलाह पर किया जाता है। राष्ट्रपति केवल राज्य का औपचारिक प्रमुख होता है। अनुच्छेद 324(2) के तहत शक्ति का प्रयोग हमेशा राष्ट्रपति द्वारा मंत्री परिषद की सहायता और सलाह पर कार्य करते हुए किया जाता है। अनुच्छेद 77 भारत सरकार के कार्य के संचालन के लिए उपबंध करता है। इसके तहत नियम बनाए गए हैं। विद्वान अटॉर्नी जनरल इस बात पर विवाद नहीं करते हैं कि नियमों के अनुसार जैसा कि निर्धारित किया गया है, मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति एक ऐसा मामला है जिस पर मंत्री परिषद का ध्यान आकर्षित करने की आवश्यकता नहीं है। इसके बजाय नियम यह उपबंध करते हैं कि यह प्रधान मंत्री है, जिसे मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त किए जाने वाले व्यक्ति पर निर्णय लेने का अधिकार है। दूसरे शब्दों में, राष्ट्रपति अनुच्छेद 324(2) के तहत शक्ति का प्रयोग करता है और वह प्रधान मंत्री की सलाह

पर कार्य करते हुए किसी व्यक्ति को मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त करता है। तर्क यह है कि यह वह प्रणाली है, जो पिछले सात दशकों से अधिक समय से लागू है। भ्रम के लिए कोई स्थान नहीं है। मुख्य निर्वाचन आयुक्तों और निर्वाचन आयुक्तों की एक लंबी पंक्ति को अनुच्छेद 324(2) के तहत अनुध्यात वैध ढंग से नियुक्त किया गया है। आगे यह तर्क दिया गया है कि न्यायिक हस्तक्षेप के लिए कोई पहचान योग्य गलती या कारण बिंदु मौजूद नहीं है। यह बताया गया है कि निर्वाचन हुए हैं और लाखों पात्र मतदाताओं को मतदान का अधिकार सुनिश्चित किया गया है। लगभग 68 प्रतिशत मतदान हुआ। यह तर्क दिया गया है कि भारत के निर्वाचन आयोग ने संयुक्त राष्ट्र के तत्वावधान में विभिन्न समझौते किए हैं, जिसके तहत भारत का निर्वाचन आयोग अपनी विशेषज्ञता साझा करता है और विभिन्न अन्य देशों में निर्वाचन कराने के लिए अपनी सक्षम सेवाएं देता है। यह ऐसा मामला नहीं है जहां याचिकाकर्ता यह प्रदर्शित करने में सक्षम रहे हैं कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त की स्वतंत्रता खतरे में है। निर्वाचन आयोग अपने कार्यों के निर्वहन में हर तरह से कानून द्वारा विनियमित है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति से संबंधित मामले इस न्यायालय द्वारा *टी.एन. शेषन, भारत के मुख्य निर्वाचन आयुक्त बनाम भारत संघ और अन्य*[8] के निर्णय द्वारा सुलझाए गए हैं। यह इंगित किया गया है कि निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कामकाज का संचालन) अधिनियम, 1991 (जिसे आगे '1991 अधिनियम' कहा जाएगा) चयन की प्रक्रिया और उससे जुड़े सभी विवरणों से संबंधित व्यवहार नहीं करता है। न्यायालय के समक्ष इस तथ्य के विषय में यह सराहना की गई है कि निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति सिविल सेवा के उच्च पदस्थ सदस्यों में से की गई है, क्योंकि अब तक किसी भी सरकार ने नियुक्ति के लिए सिविल सेवा के अलावा किसी अन्य स्रोत का प्रावधान करना उचित नहीं समझा है और संसद ने भी इसमें हस्तक्षेप नहीं किया है। अनुच्छेद 324(2) के तहत यह प्रणाली अच्छी तरह काम किया है।

8(1995) 4 एस.सी.सी. 611

नियुक्ति के मामले में कोई भी विचलन या अवैधता या नियुक्त लोगों की ओर से कोई कार्य या चूक, न्यायिक समीक्षा की शक्तियों के तहत उच्च न्यायालयों के सुधारात्मक क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आती है। 1991 के अधिनियम की धारा 4 में निर्वाचन आयुक्तों और मुख्य निर्वाचन आयुक्त दोनों के लिए छह साल का कार्यकाल निर्धारित किया गया है। *टी.एन. शेषन (पूर्वोक्त)* में किये गये सम्प्रेक्षण के आधार पर, सरकार ने सिविल सेवाओं से अधिकारियों की नियुक्ति करने की एक अच्छी प्रथा का पालन किया है। यह तर्क दिया जाता है कि जिन लोगों की नियुक्ति के लिए विचार किया जाता है, उन्हें निर्वाचन आयोग में शामिल होने के लिए पर्याप्त रूप से "परिपक्व" होना चाहिए। छह साल का कार्यकाल एक आदर्श है। यद्यपि इसका कड़ाई से पालन किये जाने की स्थिति में काफी समस्याएं पैदा हुई होंगी। यह स्थिति होने के कारण, एक समस्त कार्यकाल की अवधारणा पर पहुंचा गया है। दूसरे शब्दों में, 1991 के अधिनियम की धारा 4 में छह–छह वर्ष के अलग–अलग कार्यकाल की व्यवहारिक रूप से परिकल्पना की गई है, क्योंकि पदधारी का चयन और नियुक्ति इस तरह से की जाती है कि निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त व्यक्ति लगभग छह वर्ष के कार्यकाल की उम्मीद कर सकता है, भले ही वह निर्वाचन आयुक्त के रूप में न हो, बल्कि निर्वाचन आयुक्त और मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में हो। भारत सरकार के सचिव/मुख्य सचिवों के पद में कार्यरत/सेवानिवृत्त अधिकारियों का एक डेटाबेस है। नियुक्त व्यक्तियों का चयन उक्त डेटाबेस से किया जाता है। विधि और न्याय मंत्री, उक्त डेटाबेस से प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति के लिए एक पैनल की सिफारिश करते हैं। जब तक यह न्यायालय 1991 के अधिनियम की धारा 4 का पालन न करने को निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता का हनन नहीं मानता है, जिसके लिए निवारण की आवश्यकता है, तब तक इस न्यायालय को 'आकांक्षी प्रस्तावों' को 'कल्पित रिक्तता' पर कब्जा करने के सिद्धांत के रूप में विचार करने की आवश्यकता नहीं है। याचिकाकर्ताओं द्वारा भरोसा की गई रिपोर्ट अन्य अधिकार क्षेत्रों में निहित प्रणालियों पर आधारित हैं। यह महत्वपूर्ण है कि संविधान सभा ने, अन्य तंत्रों के प्रति सचेत

होते हुए भी, जानबूझकर अनुच्छेद 324(2) में पाई गई पद्धति को अपनाने का विकल्प चुना। कोई पहचान योग्य गलती नहीं है। कोई निरंतर गलती भी नहीं है। सिद्धांतों को निर्धारित करने वाले निर्णय, इस न्यायालय को दिशा–निर्देश निर्धारित करने का अधिकार देने वाले निर्णय अनुपयुक्त हैं। इस न्यायालय द्वारा निर्णय ऐसी स्थिति में दिए गए, जहां स्पष्ट रूप से रिक्तता मौजूद थी। यह भी बताया गया कि तथा इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि जब कोई मौलिक अधिकार मौजूद पाया गया या किसी अंतरराष्ट्रीय संधि के तहत कोई अधिकार सुरक्षित पाया गया तब न्यायालय को आमंत्रित किया गया और हस्तक्षेप करने के लिए राजी किया गया। मामलों के वर्तमान समूह में, कोई मौलिक अधिकार शामिल नहीं है, जिसे इस न्यायालय द्वारा किसी भी हस्तक्षेप हेतु समर्थन प्राप्त हो सके। यह अनुच्छेद 324(2) के अलावा एक प्रक्रिया निर्धारित करने से अलग है, जो किसी भी रिक्तता की अनुपस्थिति का संकेत देता है। रिक्तता की गैर–मौजूदगी का प्रमाण को इस तथ्य से स्थापित करने का प्रयास किया जाता है कि अतीत में कई मुख्य निर्वाचन आयुक्तों और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति आवश्यकता के अनुसार की गई है। भारत के विधि आयोग सहित रिपोर्टों के आधार पर नियुक्ति की पद्धति में कथित प्रगति, संविधान के प्रावधानों के साथ हिंसा करने का आधार शायद ही प्रदान करेगी। विद्वान अटॉर्नी जनरल ने हमें याद दिलाया है कि इस न्यायालय को संविधान की व्याख्या के लिए सामान्य क़ानूनों के संदर्भ में शामिल सिद्धांतों को लागू करने के लिए आमंत्रित किया जा रहा है। वही अस्वीकार्य है।

जी . श्री तुषार मेहता, भारत के विद्वान सॉलिसिटर जनरल का प्रस्तुतिकरण

13. अनुच्छेद 53 पर भरोसा करते हुए, जो संघ की कार्यकारी शक्ति से संबंधित है, यह तर्क दिया गया है कि अनुच्छेद 324(2) के तहत परिकल्पित कानून अनुच्छेद 53(3)(बी) के तहत परिकल्पित कानून है। ऐसे कानून की अनुपस्थिति में, राष्ट्रपति

के पास संवैधानिक शक्ति है। अनुच्छेद 324 की संवैधानिक वैधता पर विचार नहीं किया जा सकता क्योंकि यह मूल संविधान का एक हिस्सा है। आयोग में नियुक्तियों के कार्य हेतु संविधान एक पूरी मशीनरी का उपबंध करता है। विनीत नारायण का निर्णय संवैधानिक आधिनियम की कमी से संबंधित था न कि संवैधानिक प्रावधान से। किसी भी गैर–कार्यकारी को शामिल करने का कोई भी संभावित निर्देश शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का उल्लंघन होगा। इस न्यायालय के *शमशेर सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य*[9] के फैसले पर भरोसा किया जाता है। अनुच्छेद 324(2) संसद की ओर से कानून बनाने के लिए संवैधानिक कर्तव्य नहीं बन सकता है। *टी एन शेषन (पूर्वोक्त)* को अनुसरित करते हुये यह तर्क दिया गया है कि राष्ट्रपति नियुक्ति प्राधिकारी हैं और मुख्य निर्वाचन आयुक्त सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के बराबर होने का दावा नहीं कर सकते। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत पर जोर दिया गया है। यह बताया गया है कि शक्तियों का पृथक्करण स्वयं लोकतंत्र का ही प्रतिबिंब है। विद्वान सॉलिसिटर जनरल ने न्यायालय को न्यायिक संयम बरतने के लिए राजी किया। एक कारण चूक न्यायिक हस्तक्षेप को उचित नहीं ठहरा सकती। नीति से संबंधित मामलों को उचित रूप से न्यायिक रडार से दूर रहना चाहिए। इस मामले में जो शामिल है, वह अनिवार्य रूप से एक राजनीतिक प्रश्न है।

एच . श्री बलबीर सिंह, विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल का प्रस्तुतिकरण

14. श्री बलबीर सिंह ने जोरदार ढंग से तर्क दिया कि कोई रिक्तता नहीं है और कोई कारण भी नहीं है। *विशाखा* मामले में जो स्थिति थी, उसके विपरीत, इसकी कोई सख्त जरूरत नहीं है। निर्वाचन आयोग का कुशल कामकाज निश्चित रूप से स्वतंत्रता की ओर इशारा करता है, जो इसके कामकाज को सूचित करता है। इसके तत्वावधान में कई निर्वाचन हुए हैं। भारत के निर्वाचन आयोग को पूरी दुनिया में

9 (1974) 2 एस सी सी 831

मान्यता प्राप्त है। जब मौजूदा प्रावधान ठीक से काम कर रहे हों, तो दिशा–निर्देश डालने के लिए कोई काल्पनिक मॉडल आधार नहीं हो सकता। याचिकाकर्ताओं द्वारा तटस्थता और पारदर्शिता का तर्क न्यायालय के हस्तक्षेप के लिए ठोस आधार नहीं हो सकती है।

विश्लेषण

I . बी . शिवराव द्वारा 'भारत के संविधान का निर्माण'

15. यह उचित है कि हम संविधान सभा में हुई बहसों सहित ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य को समझें। बी. शिवराव द्वारा लिखित 'भारत के संविधान का निर्माण' नामक कृति में, हम मताधिकार और निर्वाचन के विषय के संबंध में निम्नलिखित वर्णन मिलता है ।

"निर्वाचन आयोग

भारत सरकार अधिनियम, 1935 और पहले के अधिनियमों में चुनावों का संचालन कार्यपालिका– केंद्रीय या प्रांतीय सरकारों पर छोड़ दिया गया था, जो केंद्रीय या राज्य विधानमंडल के निर्वाचन के संबंध में था। संविधान सभा में चर्चाओं में, लगभग शुरू से ही इस बात पर आम सहमति बनी कि मतदान के अधिकार को नागरिक का मौलिक अधिकार माना जाना चाहिए और उसे इस अधिकार का स्वतंत्र रूप से प्रयोग करने में सक्षम बनाने के लिए, चुनावों को नियंत्रित करने के लिए एक स्वतंत्र तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए, जो स्थानीय दबावों और राजनीतिक प्रभावों से मुक्त हो। मौलिक अधिकार उप–समिति और अल्पसंख्यक उप–समिति में इन मुद्दों पर काफी चर्चा हुई। मौलिक अधिकारों पर के.एम. मुंशी के मसौदा लेखों में निम्नलिखित खंड शामिल थे: प्रत्येक नागरिक को संघ या इकाई के कानून के अनुसार समानता के आधार पर स्वतंत्र, गुप्त और आवधिक चुनावों में संघ और अपने राज्य की सरकार और विधायकों को चुनने का अधिकार है।

इस खंड पर मौलिक अधिकार उप–समिति ने 29 मार्च, 1947 को अपनी बैठक में विचार किया। उप–समिति ने मंजूरी दी कि

(1) संविधान द्वारा सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार की गारंटी दी जानी चाहिए;

(2) निर्वाचन स्वतंत्र, गुप्त और आवधिक होने चाहिए; और

(3) चुनावों का प्रबंधन संघ के कानून द्वारा स्थापित एक स्वतंत्र आयोग द्वारा किया जाना चाहिए।

इन निष्कर्षों को प्रभावी बनाने के लिए, उप–समिति की रिपोर्ट में शामिल करने के लिए निम्नलिखित सिफारिश का मसौदा तैयार किया गया:

(1) 21 वर्ष से कम आयु के प्रत्येक नागरिक को संघ के विधानमंडल और उसकी किसी इकाई के लिए, या जहां विधानमंडल द्विसदनीय है, वहां विधानमंडल के निचले सदन के लिए किसी भी निर्वाचन में वोट देने का अधिकार होगा, जो मानसिक अक्षमता, भ्रष्ट आचरण या अपराध के आधार पर ऐसी निरर्हताओं के अधीन होगा जो अधिरोपित की जा सकें और उचित निर्वाचन क्षेत्र में निवास से संबंधित ऐसी योग्यताओं के अधीन हो, जैसा कि कानून द्वारा या उसके अधीन अपेक्षित हो।

(2) कानून में स्वतंत्र और गुप्त मतदान तथा विधानमंडल के लिए आवधिक निर्वाचन का प्रावधान किया जायेगा।

(3) विधानमंडल के सभी चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण, चाहे वह संघ का हो या इकाई का, जिसमें निर्वाचन न्यायाधिकरणों की नियुक्ति भी शामिल है, संघ या इकाई के लिए जैसा भी मामला हो, निर्वाचन आयोग में निहित होगा, जो सभी मामलों में संघ के कानून के अनुसार नियुक्त किया जाएगा।

निर्वाचन आयोगों के मामले में संघ को इतनी शक्ति देने के बारे में कुछ मतभेद थे। यह देखा जाएगा कि उप–समिति द्वारा की गई सिफारिश के अनुसार, सभी निर्वाचन आयोगों की नियुक्ति, चाहे वे संघ के विधानमंडल के चुनावों के संबंध में कार्य करें या किसी इकाई के विधानमंडल के चुनावों के संबंध में, संघ के कानून

द्वारा विनियमित की जानी थी। उप–समिति के कुछ सदस्यों ने महसूस किया कि यदि इकाइयों के विधानमंडलों के चुनावों से संबंधित मामलों में संघ के कानून को इस तरह का अधिभावी अधिकार दिया जाता है, तो यह इकाइयों के अधिकारों का उल्लंघन होगा। फिर भी, मसौदे में शामिल सिफारिश को उप–समिति ने बहुमत से स्वीकार कर लिया।

अल्पसंख्यक उप–समिति ने 17 अप्रैल को आयोजित अपनी बैठक में इन प्रावधानों पर विचार किया और इन सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। इस उप–समिति की बैठक में एक मात्र मुद्दा श्यामा प्रसाद मुखर्जी द्वारा उठाया गया था, जिन्होंने सोचा कि इन निर्वाचन आयोगों में अल्पसंख्यकों का प्रभावी प्रतिनिधित्व होना चाहिए। दूसरी ओर जयरामदास दौलतराम ने अल्पसंख्यकों के लिए अलग से प्रतिनिधित्व प्रदान करना व्यावहारिक नहीं माना। उन्होंने सुझाव दिया कि निर्वाचन आयोगों का गठन इस तरह किया जाना चाहिए कि वे निष्पक्ष निकायों के रूप में काम करें और सभी दलों और समुदायों के बीच विश्वास पैदा करें। इस सुझाव को स्वीकार करते हुए अल्पसंख्यक उप–समिति ने अपनी रिपोर्ट में प्रस्ताव दिया कि निर्वाचन आयोग स्वतंत्र और अर्ध–न्यायिक स्वरूप के होने चाहिए।

मौलिक अधिकार, अल्पसंख्यक और जनजातीय एवं अपवर्जित क्षेत्रों पर सलाहकार समिति ने 20 और 21 अप्रैल की अपनी बैठकों में इस मामले पर विचार किया। मौलिक अधिकार उप–समिति द्वारा तैयार किए गए सिद्धांतों को सर्वसम्मति से स्वीकार किया गया। चर्चा मुख्य रूप से इस प्रश्न पर केंद्रित थी कि चुनावी कानून से संबंधित इन मामलों को क्या मौलिक अधिकारों के अध्याय में रखना उचित स्थान है या नहीं। सी. राजगोपालाचारी का विचार था कि मताधिकार सामान्य रूप से मौलिक अधिकारों का हिस्सा नहीं होगा; और पी.आर. ठाकुर ने बताया कि प्रस्ताव में न केवल वयस्क मताधिकार को अनिवार्य बनाया गया है, बल्कि प्रत्यक्ष चुनावों का भी प्रावधान किया गया है, जिससे प्रत्यक्ष चुनावों के मुद्दे पर पूर्वाग्रह पैदा होता है; उन्होंने यह विचार व्यक्त किया कि मौलिक अधिकारों पर

चर्चा वाली सलाहकार समिति इस मुद्दे पर निर्णय लेने के लिए अधिकार क्षेत्र को अपने पास नहीं रख सकती। दूसरी ओर, अंबेडकर की स्पष्ट और जोरदार राय थी कि वयस्क मताधिकार और इसके स्वतंत्र और निष्पक्ष प्रयोग के लिए सभी प्रावधानों को मौलिक अधिकारों की प्रकृति के रूप में मान्यता दी जानी चाहिए। उन्होंने कहा:

> जहाँ तक इस समिति का संबंध है, मेरा कहना यह है कि हमें इस प्रस्ताव का समर्थन करना चाहिए कि समिति वयस्क मताधिकार के पक्ष में है। दूसरी बात जो हमने इस मौलिक अधिकार में गारंटी दी है वह यह है कि निर्वाचन स्वतंत्र होंगे और निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा होंगे... हमने यह नहीं कहा है कि वे प्रत्यक्ष होंगे या अप्रत्यक्ष। यह एक ऐसा मामला है जिस पर किसी अन्य चरण में विचार किया जा सकता है... तीसरा प्रस्ताव जो इस मौलिक खंड में प्रतिपादित किया गया है वह यह है कि चुनावों को वास्तविक अर्थों में स्वतंत्र बनाने के लिए उन्हें तत्कालीन सरकार के हाथों से हटा दिया जाना चाहिए और उन्हें एक स्वतंत्र निकाय द्वारा संचालित किया जाना चाहिए जिसे हम यहाँ निर्वाचन आयोग कह सकते हैं। हमने इस खंड के उप–खंड (3) में यह भी अनुमति दी है कि प्रत्येक इकाई अपना स्वयं का आयोग नियुक्त कर सकती है। एकमात्र बात यह है कि कानून संघ द्वारा बनाया जाएगा। इसका कारण यह है कि बाद में संविधान में एक ऐसा खंड होगा जो संघ सरकार पर इकाइयों के लिए स्वयं उनके द्वारा बनाए गए संविधान की रक्षा करने का दायित्व अधिरोपित करेगा। इसलिए हमने सुझाव दिया कि संघ के पास कानून बनाने की शक्ति होनी चाहिए, हालांकि उस कानून का प्रशासन अलग–अलग इकाइयों पर छोड़ा जा सकता है।
>
> अंबेडकर द्वारा प्रतिपादित किये गये सिद्धांतों को सर्वसम्मति से समर्थन मिला, लेकिन राजगोपालाचारी ने तर्क दिया कि इस मुद्दे को मौलिक

अधिकार के रूप में लेना उचित नहीं होगा। उन्होंने कहा कि यह मानकर नहीं चला जा सकता कि संघ विधानमंडल का निर्वाचन पूरे भारत के सभी नागरिकों के प्रत्यक्ष मत से होगा। इसलिए उन्होंने सुझाव दिया कि मताधिकार से संबंधित इन मामलों को तब विचार किया जाना चाहिये जब वह संविधान के संबंध में उत्पन्न होते हों और उन्हें मौलिक अधिकारों के रूप में पूर्वाग्रहित नहीं किया जाना चाहिए। अंततः गोविंद बल्लभ पंत द्वारा सुझाए गए एक समझौता समाधान को अपनाया गया और यह निर्णय लिया गया कि इन सिफारिशों को मौलिक अधिकारों के खंडों के भाग के रूप में शामिल करने की आवश्यकता नहीं है; लेकिन सलाहकार समिति की रिपोर्ट को अग्रेषित करने वाले पत्र में अध्यक्ष को यह स्पष्ट करना चाहिए कि समिति ने इन प्रस्तावों को अपनाने की सिफारिश की है।

इस निर्णय के अनुसार सलाहकार समिति ने सिफारिश की कि मौलिक अधिकारों के अध्याय में शामिल किए जाने के बजाय, एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग की स्थापना के प्रावधान के साथ–साथ वयस्क मताधिकार और समय–समय पर होने वाले स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनावों से संबंधित अन्य दो प्रस्तावों को संविधान के किसी अन्य भाग में स्थान मिलना चाहिए।

30 मई, 1947 को प्रसारित एक आदर्श प्रांतीय संविधान के सिद्धांतों पर अपने ज्ञापन में, संवैधानिक सलाहकार बी.एन. राव ने एक प्रावधान शामिल किया कि निर्वाचन न्यायाधिकरणों की नियुक्ति सहित चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण, राज्य परिषद के अनुमोदन के अधीन, अपने विवेकाधिकार पर कार्य करने वाले राज्यपाल में निहित होना चाहिए। इसी तरह, उसी तिथि को प्रसारित संघीय संविधान पर ज्ञापन में, उन्होंने एक समान रूप से व्यापक प्रावधान शामिल किया कि निर्वाचन न्यायाधिकरणों की नियुक्ति सहित केंद्रीय चुनावों का नियंत्रण, राष्ट्रपति के विवेकाधिकार कार्य में

निहित होना चाहिए; इस प्रावधान का उद्देश्य राष्ट्रपति को राज्य परिषद की सलाह उपलब्ध कराना था।

प्रांतीय संविधान समिति ने 27 जून, 1947 की अपनी रिपोर्ट में संवैधानिक सलाहकार के ज्ञापन में दिए गए सुझावों को स्वीकार कर लिया, लेकिन राज्य परिषद की मंजूरी के संदर्भ को हटा दिया। संघीय संविधान समिति ने राष्ट्रपति द्वारा विवेकाधीन शक्तियों के प्रयोग के सभी सुझावों और राज्य परिषद के प्रस्ताव को भी हटा दिया। हालांकि समिति ने चुनावों के मामले में एक केंद्रीकृत प्राधिकरण की दिशा में एक निश्चित कदम उठाया: इसकी सिफारिशों के अनुसार, संघीय और प्रांतीय चुनावों के संबंध में पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियंत्रण की सभी शक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाने वाले आयोग में निहित होंगी। संघ शक्ति समिति ने संघीय विधायी सूची में " सभी संघीय निर्वाचन : और सभी संघीय और प्रांतीय चुनावों का पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियंत्रण करने के लिए निर्वाचन आयोग " विषय को शामिल करके इस प्रस्ताव का विस्तार किया। प्रांतीय संविधान के प्रारूप में सुझाए गए प्रावधानों पर 18 जुलाई 1947 को संविधान सभा में चर्चा हुई। संवैधानिक सलाहकार ने अक्टूबर, 1947 के अपने संविधान के मसौदे में प्रावधान किया था कि संघीय संसद और प्रांतीय विधानसभाओं के सभी चुनावों (संसद और प्रांतीय विधानसभाओं के चुनावों के संबंध में संदेह और विवादों के निर्णय के लिए निर्वाचन न्यायाधिकरणों की नियुक्ति सहित) और राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, राज्यपाल और राष्ट्रपति के पदों के लिए सभी चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण किया जाएगा। प्रारूप समिति ने इस योजना को बदल दिया और अपने प्रारूप में राज्यपाल के पद और राज्य विधानमंडल के चुनावों की निगरानी के लिए निर्वाचन आयोग की नियुक्ति की शक्ति राज्यपाल में निहित कर दी। प्रारूप समिति ने यह निश्चित राय व्यक्त की कि प्रांतीय चुनावों के लिए निर्वाचन आयोग की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जानी चाहिए। बाद में

इस दृष्टिकोण में आमूलचूल परिवर्तन हुआ और 15 जून, 1947 को, जब यह अनुच्छेद संविधान सभा में चर्चा के लिए आया, तो अंबेडकर ने एक नया अनुच्छेद पेश किया, जिसमें सभी केंद्रीय और राज्य चुनावों के लिये एक केंद्रीय निर्वाचन आयोग के प्रभारी होने का व्यापक प्रावधान किया गया था।

जे . संविधान सभा की बहस

16. मसौदा अनुच्छेद 289 संविधान के अनुच्छेद 324 में विकसित हुआ। मसौदा अनुच्छेद 289 के संबंध में यह उचित है कि हम निम्नलिखित घटनाक्रमों और चर्चाओं पर ध्यान दें। 15 जून, 1949 को निम्नलिखित चर्चाओं पर ध्यान दिया गया। डॉ. बी.आर. अंबेडकर द्वारा मूल अनुच्छेद 289 में संशोधन संख्या 99 पेश किया गया। मूल अनुच्छेद 289 इस प्रकार था :

" 289. चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण निर्वाचन आयोग में निहित होगा।

(1) संसद और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल के लिए सभी चुनावों के लिए मतदाता सूची तैयार करने और उनका संचालन करने तथा इस संविधान के अंतर्गत राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण, जिसमें संसद और राज्य विधानमंडलों के चुनावों से उत्पन्न या उनसे संबंधित शंकाओं और विवादों के निर्णय के लिए निर्वाचन न्यायाधिकरणों की नियुक्ति भी शामिल है, राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाने वाले आयोग (जिसे उनके संविधान में निर्वाचन आयोग के रूप में संदर्भित किया गया है) में निहित होगा।

(2) निर्वाचन आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की संख्या, यदि कोई हो, शामिल होगी, जिन्हें राष्ट्रपति समय–समय पर

नियुक्त करें और जब कोई अन्य निर्वाचन आयुक्त इस प्रकार नियुक्त किया जाता है, तो मुख्य निर्वाचन आयुक्त आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा।

(3) लोक सभा और प्रत्येक राज्य की विधान सभा के प्रत्येक आम चुनाव से पहले और प्रथम आम चुनाव से पहले तथा उसके बाद ऐसी परिषद वाले प्रत्येक राज्य की विधान परिषद के प्रत्येक द्विवार्षिक चुनाव से पहले, राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग से परामर्श के पश्चात ऐसे प्रादेशिक आयुक्तों की भी नियुक्ति करेगा, जिन्हें वह इस अनुच्छेद के खंड (1) द्वारा उसे सौंपे गए कार्यों के निष्पादन में निर्वाचन आयोग की सहायता के लिए आवश्यक समझे।

(4) निर्वाचन आयुक्तों और प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कार्यकाल ऐसा होगा जैसा राष्ट्रपति नियम द्वारा निर्धारित करे: बशर्ते कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों के अलावा पद से नहीं हटाया जाएगा और मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के बाद उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा: आगे यह भी प्रावधान है कि किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त या प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के बिना पद से नहीं हटाया जाएगा।

(5) राष्ट्रपति या किसी राज्य का राज्यपाल या शासक, निर्वाचन आयोग द्वारा अनुरोध किए जाने पर, निर्वाचन आयोग या किसी प्रादेशिक आयुक्त को ऐसे कर्मचारी उपलब्ध कराएगा, जो इस अनुच्छेद के खंड (1) द्वारा निर्वाचन आयोग को सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक हों।

17. संशोधन में मूल अनुच्छेद 289 को अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित रूप से प्रतिस्थापित करने का प्रावधान किया गया है :

"(2) निर्वाचन आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की संख्या, यदि कोई हो, शामिल होगी, जिन्हें राष्ट्रपति समय–समय पर नियुक्त करें, और जब कोई अन्य निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किया जाता है, तो मुख्य निर्वाचन आयुक्त आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा।

XXXX XXXX XXXX XXXX

(4) निर्वाचन आयुक्तों और प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कार्यकाल ऐसे होंगे जैसा कि राष्ट्रपति नियम द्वारा निर्धारित कर सकते हैं:

बशर्ते कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों के अलावा पद से नहीं हटाया जाएगा और मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उनकी नियुक्ति के बाद उनके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा:

इसके अलावा यह भी प्रावधान है कि किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त या प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के बिना पद से नहीं हटाया जाएगा।"

18. डॉ. बी.आर. अम्बेडकर ने अन्य बातों के साथ–साथ यह भी कहा था:

"सदन को याद होगा कि संविधान सभा की कार्यवाही के बहुत शुरूआती चरण में, मौलिक अधिकारों पर चर्चा के लिए एक समिति नियुक्त की गई थी। उस समिति ने एक रिपोर्ट दी कि यह माना जाना चाहिए कि चुनावों की स्वतंत्रता और विधानमंडल के चुनावों में कार्यपालिका द्वारा किसी भी तरह के हस्तक्षेप से बचना एक मौलिक अधिकार माना जाना चाहिए और मौलिक अधिकारों पर चर्चा वाले अध्याय में इसका प्रावधान किया जाना चाहिए। जब मामला सदन के सामने आया, तो सदन की इच्छा थी कि इस मामले को मूलभूत महत्व के रूप में मानने में कोई आपत्ति नहीं है, लेकिन इसे संविधान के किसी अन्य भाग में

प्रावधान किया जाना चाहिए, न कि मौलिक अधिकारों पर चर्चा वाले अध्याय में। लेकिन सदन ने बिना किसी असहमति के पुष्टि की कि विधायी निकायों के चुनावों की शुद्धता और स्वतंत्रता के हित में, यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि उन्हें तत्कालीन कार्यपालिका के किसी भी तरह के हस्तक्षेप से मुक्त किया जाना चाहिए। सदन के निर्णय के अनुसरण में प्रारूप समिति ने इस प्रश्न को मौलिक अधिकारों की श्रेणी से हटाकर अनुच्छेद 289, 290 इत्यादि वाले एक अलग भाग में डाल दिया। इसलिए, जहां तक मूलभूत प्रश्न का संबंध है कि निर्वाचन मशीनरी कार्यकारी सरकार के नियंत्रण से बाहर होनी चाहिए, इस पर कोई विवाद नहीं हुआ है। अनुच्छेद 289 संविधान सभा के निर्णय के उस भाग को क्रियान्वित करता है। यह मतदाता सूची की तैयारी और संसद तथा राज्यों के विधानमंडलों के सभी चुनावों के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण को कार्यकारी से बाहर एक निकाय को हस्तांतरित करता है जिसे निर्वाचन आयोग कहा जाता है। उप–खंड (1) में यही प्रावधान है।

उप–खण्ड (2) में कहा गया है कि एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा ऐसे अन्य निर्वाचन आयुक्त होंगे जिन्हें राष्ट्रपति समय–समय पर नियुक्त करेंगे। प्रारूप समिति के समक्ष दो विकल्प थे, अर्थात्, या तो निर्वाचन आयोग के चार या पाँच सदस्यों से मिलकर एक स्थायी निकाय बनाया जाए जो बिना किसी रूकावट के पूरे कार्यकाल के लिए पद पर बने रहेंगे, या राष्ट्रपति को उस समय एक तदर्थ निकाय नियुक्त करने की अनुमति दी जाए जब निर्वाचन होने वाला हो। समिति ने बीच का रास्ता अपनाया है। प्रारूप समिति उप–खण्ड (2) के द्वारा जो प्रस्ताव करती है वह यह है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त नामक एक व्यक्ति को स्थायी रूप से पद पर रखा जाए, ताकि ढांचागत मशीनरी हमेशा उपलब्ध रहे। इसमें कोई संदेह नहीं कि निर्वाचन आम तौर पर पाँच वर्ष के अंत में होंगे; लेकिन यह प्रश्न है कि उपचुनाव कभी भी हो सकते हैं। विधानसभा को पाँच वर्ष की अवधि समाप्त होने से पहले भंग किया जा सकता है।

परिणामस्वरूप, मतदाता सूचियों को हर समय अद्यतन रखना होगा ताकि नया निर्वाचन बिना किसी कठिनाई के हो सके। इसलिए यह महसूस किया गया कि इन आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, यह पर्याप्त होगा कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त कहलाने वाले एक अधिकारी को स्थायी रूप से सत्र में रखा जाए, जबकि जब निर्वाचन नजदीक आ रहे हों, तो राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग में अन्य सदस्यों की नियुक्ति करके तंत्र में और वृद्धि कर सकते हैं।

अब, महोदय, अनुच्छेद 289 के तहत मूल प्रस्ताव यह था कि केंद्रीय विधानमंडल, ऊपरी और निचले सदन दोनों के चुनावों को निपटाने के लिए एक आयोग होना चाहिए, और प्रत्येक प्रांत और प्रत्येक राज्य के लिए एक अलग निर्वाचन आयोग होना चाहिए, जिसे राज्यपाल या राज्य के शासक द्वारा नियुक्त किया जाना चाहिए। वर्तमान अनुच्छेद 289 के साथ इसकी तुलना करें तो निस्संदेह, एक आमूलचूल परिवर्तन है। यह अनुच्छेद निर्वाचन मशीनरी को एकल आयोग के हाथों में केंद्रीकृत करने का प्रस्ताव करता है, जिसे क्षेत्रीय आयुक्तों द्वारा सहायता प्रदान की जाएगी, जो प्रांतीय सरकार के अधीन काम नहीं करेंगे, बल्कि केंद्रीय निर्वाचन आयोग के अधीक्षण और नियंत्रण में काम करेंगे। जैसा कि मैंने कहा, यह निस्संदेह एक आमूलचूल परिवर्तन है। लेकिन, यह परिवर्तन आवश्यक हो गया है क्योंकि आज हम पाते हैं कि भारत के कुछ प्रांतों में, जनसंख्या मिश्रित है... ”

(जोर दिया गया)

19. प्रोफेसर शिब्बन लाल सक्सेना ने अनुच्छेद 289 में संशोधन के लिए एक संशोधन का नोटिस दिया, जिसमें अन्य बातों के साथ–साथ यह भी कहा गया कि खंड (2) में 'नियुक्ति' शब्द के बाद, "संसद के दोनों सदनों के संयुक्त सत्र में दो–तिहाई बहुमत द्वारा पुष्टि के अधीन" शब्द डाला जाए। उन्होंने यह भी प्रस्ताव रखा कि खंड (4) में, "संसद कानून द्वारा निर्धारित कर सकती है" शब्दों के स्थान पर "राष्ट्रपति नियम द्वारा निर्धारित कर सकते हैं" शब्द

प्रतिस्थापित किया जाए। प्रोफेसर सक्सेना द्वारा कुछ अन्य संशोधन भी प्रस्तावित किए गए। प्रोफेसर सक्सेना ने आगे निम्नलिखित कथन दिया:

"..बेशक यह प्रांतीय कार्यपालिकाओं से पूरी तरह स्वतंत्र होगा, लेकिन अगर राष्ट्रपति को इस आयोग की नियुक्ति करनी है, तो स्वाभाविक रूप से इसका मतलब है कि प्रधानमंत्री इस आयोग की नियुक्ति करेंगे। वह अपनी सिफारिशों पर अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति करेंगे। अब इससे उनकी स्वतंत्रता सुनिश्चित नहीं होती..."

XXXX XXXX XXXX XXXX

"तो मैं यह चाहता हूँ कि जिस व्यक्ति की नियुक्ति की जाए, वह मूल रूप से ऐसा हो कि उसे सभी दलों का विश्वास प्राप्त हो – उसकी नियुक्ति की पुष्टि न केवल बहुमत से हो, बल्कि दोनों सदनों के दो–तिहाई बहुमत से भी हो। यदि यह केवल एक साधारण बहुमत है, तो सत्ताधारी दल उस पर विश्वास मत दे सकता है, लेकिन जब मैं दो– तिहाई बहुमत चाहता हूँ, तो इसका मतलब है कि अन्य दलों को भी नियुक्ति में सहमत होना चाहिये, ताकि आयोग की वास्तविक स्वतंत्रता की गारंटी दी जा सके, ताकि विपक्ष में बैठे सभी लोगों को भी आयोग के खिलाफ कुछ न कहना पड़े, आयुक्तों और मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जानी चाहिए, लेकिन उनके द्वारा प्रस्तावित नाम ऐसे होने चाहिए, जो विधानमंडलों के दोनों सदनों के दो–तिहाई बहुमत का विश्वास प्राप्त कर सकें ।"

XXXX XXXX XXXX XXXX

"मैं चाहता हूँ कि भविष्य में कोई भी प्रधानमंत्री इस अधिकार का दुरुपयोग न करे, और इसके लिए मैं यह प्रावधान करना चाहता हूँ कि राष्ट्रपति द्वारा मनोनयन को दो– तिहाई बहुमत से मंजूरी मिलनी चाहिए। बेशक, जहाँ एक पार्टी बहुत ज़्यादा बहुमत में है, वहाँ खतरा है। जैसा कि मैंने अभी कहा कि यह

बहुत संभव है कि अगर हमारे प्रधानमंत्री चाहें, तो वे अपनी पार्टी के किसी व्यक्ति को नियुक्त कर सकते हैं, लेकिन मुझे यकीन है कि वे ऐसा नहीं करेंगे। फिर भी अगर वे किसी पार्टी के व्यक्ति को नियुक्त करते हैं, और नियुक्ति संयुक्त सत्र में पुष्टि के लिए आती है, तो एक छोटा सा विपक्ष या यहाँ तक कि कुछ स्वतंत्र सदस्य भी दुनिया भर में जनमत के सामने प्रधानमंत्री को गिरा सकते हैं। चूँकि हम बहुमत में हैं, इसलिए हम किसी भी चीज को केवल सैद्धांतिक रूप से ही पारित कर सकते हैं। इसलिए पुष्टि की आवश्यकता हमेशा एक उचित विकल्प सुनिश्चित करेगी।"

(जोर दिया गया)

20. 16 जून 1949 को, हम देखते हैं कि श्री एच.वी. पाटस्कर ने निम्नलिखित कहा:

"जैसा कि मैंने कहा, जहाँ तक मैं देख सकता हूँ, अनुच्छेद 289(2) इस उद्देश्य के लिए पर्याप्त है। अनुच्छेद 289(2) के तहत भी हम न केवल सरकार के कुछ अधिकारियों को निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त कर सकते हैं, बल्कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के स्तर के लोगों को भी नियुक्त कर सकते हैं; हम उन्हें स्थायी बना सकते हैं; हम उन्हें उतना ही स्वतंत्र बना सकते हैं जितना हम केंद्रीय आयोग के मामले में उन्हें बनाने की कोशिश कर रहे हैं।"

(जोर दिया गया)

21. पंडित हृदय नाथ कुंजरू ने निम्नलिखित चिंताओं की ओर इंगित किया गया और निम्नानुसार सुझाव दिया:

“यहाँ दो बातें ध्यान देने योग्य हैं: पहली यह कि केवल मुख्य निर्वाचन आयुक्त ही यह महसूस कर सकता है कि वह कार्यपालिका की नाराजगी के जरा भी डर

के बिना अपने कर्तव्यों का निर्वहन कर सकता है, और दूसरी यह कि अन्य निर्वाचन आयुक्तों को हटाना केवल एक व्यक्ति, अर्थात मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिशों पर निर्भर करेगा। वह चाहे कितना भी जिम्मेदार क्यों न हो, मुझे यह बहुत अवांछनीय लगता है कि उसके सहयोगियों को हटाना, जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के समान जिम्मेदार पदों पर आसीन होंगे, एक व्यक्ति की राय पर निर्भर होना चाहिए। हम चिंतित हैं, महोदय, कि मतदाता सूची तैयार करने और निर्वाचन कराने का काम ऐसे लोगों को सौंपा जाना चाहिए जो राजनीतिक पूर्वाग्रह से मुक्त हों और जिनकी निष्पक्षता पर सभी परिस्थितियों में भरोसा किया जा सके। लेकिन, राष्ट्रपति के हाथों में बहुत अधिक शक्ति देकर हमने केंद्र सरकार द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों और अधिकारियों की नियुक्ति में राजनीतिक प्रभाव के प्रयोग के लिए जगह दे दी है। मुख्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति प्रधानमंत्री की सलाह पर की जानी चाहिए, और यदि प्रधानमंत्री किसी पार्टी के व्यक्ति की नियुक्ति का सुझाव देते हैं तो राष्ट्रपति के पास प्रधानमंत्री के नामित व्यक्ति को स्वीकार करने के अलावा कोई विकल्प नहीं होगा, चाहे वह सार्वजनिक आधार पर कितना भी अनुपयुक्त क्यों न हो। *(व्यवधान)*। किसी ने मुझसे पूछा कि ऐसा क्यों होना चाहिए।"

XXXX XXXX XXXX XXXX

"मैंने जिन खामियों की ओर इशारा किया है, उनके लिए मेरा उपाय यह है कि संसद को कानून द्वारा इन मामलों के लिए प्रावधान करने के लिये अधिकृत किया जाना चाहिए। फिर से, महोदय, यह अनुच्छेद उन व्यक्तियों की योग्यता निर्धारित नहीं करता है जिन्हें मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त के रूप में चुना जाता है। और, जैसा कि मैंने पहले ही बताया है, हटाने के मामले में, निर्वाचन आयुक्त मुख्य निर्वाचन आयुक्त के समान स्तर पर नहीं हैं।"

(जोर दिया गया)

22. श्री के. एम. मुंशी ने निम्नलिखित विचार व्यक्त किये:

"दो चुनावों के बीच आम तौर पर पाँच साल का समय होता है। हम उन पाँच सालों के दौरान हर समय बिना कुछ किए बैठे रहने वाला निर्वाचन आयोग नहीं रख सकते। मुख्य निर्वाचन आयुक्त एक पूर्णकालिक अधिकारी के रूप में अपने पद के कर्तव्यों का पालन करते रहेंगे और दिन–प्रतिदिन काम देखते रहेंगे, लेकिन जब देश में बड़े निर्वाचन होते हैं, चाहे प्रांतीय हो या केंद्रीय, तो काम से निपटने के लिए आयोग का विस्तार किया जाना चाहिए। इसलिए आयोग में और सदस्य जोड़ने होंगे। उन्हें निस्संदेह राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाना है, लेकिन जैसा कि सदन पाएगा, उन्हें समय–समय पर नियुक्त किया जाना है। एक बार जब वे एक निश्चित अवधि के लिए नियुक्त हो जाते हैं, तो उन्हें राष्ट्रपति की इच्छा पर हटाया नहीं जा सकता है। इसलिए, उस सीमा तक उनकी स्वतंत्रता सुनिश्चित है। इसलिए यह मानने का कोई कारण नहीं है कि इन अस्थायी निर्वाचन आयुक्तों के पास आवश्यक स्वतंत्रता नहीं होगी। वैसे भी मुख्य निर्वाचन आयुक्त एक स्वतंत्र अधिकारी हैं, इसलिए वे अध्यक्ष होंगे और एक स्थायी अधिकारी होने के नाते स्वाभाविक रूप से पूरे आयोग पर निर्देशन और पर्यवेक्षण की शक्ति रखेंगे। इसलिए, यह कहना सही नहीं है कि आयोग की स्वतंत्रता किसी भी हद तक छीन ली गई है।

हमें एक बात याद रखनी चाहिए कि आखिरकार निर्वाचन विभाग न्यायपालिका की तरह नहीं होता है, सरकार का अर्ध–स्वतंत्र अंग है। निर्वाचन कराना सरकार का कर्तव्य और कार्य है। हम जो विशाल निर्वाचन मंडल बना रहे हैं, मतदाता सूची जो कई करोड़ तक जायेगी–इन सबके लिए निर्वाचन अधिकारियों, क्लर्कों, बूथों और बाकी सभी चीजों को नियंत्रित करने वाले लोगों की एक बड़ी सेना की आवश्यकता होगी। अब यह पूरी सेना सरकार से स्वतंत्र तंत्र के रूप में स्थापित नहीं की जा सकती। इसे केवल केंद्रीय सरकार, प्रांतीय सरकार या स्थानीय अधिकारियों द्वारा ही प्रदान

किया जा सकता है। एक राज्य के भीतर एक राज्य होना संभव या उचित नहीं है, ताकि निर्वाचन के मामलों को सरकार के एक पूरी तरह से स्वतंत्र अंग पर छोड़ दिया जा सके। एक तंत्र, जो इतना स्वतंत्र है, को एक तरह की सुपर–सरकार के रूप में बैठने की अनुमति नहीं दी जा सकती है जो यह तय करे कि कौन सी सरकार सत्ता में आएगी। अगर निर्वाचन न्यायाधिकरण देश में एक ऐसी राजनीतिक शक्ति बन जाता है, तो बहुत बड़ा राजनीतिक खतरा होगा। न केवल इसे अपनी स्वतंत्रता बनाए रखनी चाहिए, बल्कि इसे निष्पक्षता भी बनाए रखनी चाहिए। इसलिए, निर्वाचन आयोग को काफी हद तक सरकार का सहयोगी बने रहना चाहिए; केवल इतना ही नहीं, बल्कि उसे काफी हद तक सरकार के अधीन रहना चाहिये, सिवाय इसके कि जो कार्य कानून द्वारा उसे आबंटित किये गये कार्यों के निर्वहन के संबंध में हों।

"इसलिए, संसद और राज्य विधानमंडल निर्वाचन के संबंध में सभी प्रावधान करने के लिए स्वतंत्र हैं, जो कि इस विशेष संशोधन के अधीन हैं, अर्थात निर्वाचन न्यायाधिकरण का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण। उदाहरण के लिए, आज निर्वाचन केंद्र या प्रांतों द्वारा नियुक्त अधिकारियों द्वारा नियंत्रित होते हैं, जैसा भी मामला हो। अब जो इरादा है वह यह है कि उन्हें सरकार के दिन–प्रतिदिन के प्रभाव के अधीन नहीं होना चाहिए और न ही उन्हें सरकार से पूरी तरह स्वतंत्र होना चाहिए, और इसलिए दोनों स्थितियों के बीच एक तरह का समझौता किया गया है; लेकिन मैं अपने माननीय मित्र पंडित कुंजरू से सहमत हूं कि स्पष्टता के लिए, किसी भी तरह से, किसी भी संदेह को दूर करने के लिए खंड (2) में थोड़ा संशोधन की आवश्यकता है। खंड (2) की शुरुआत में निम्नलिखित शब्द जोड़े जा सकते हैं; "संसद द्वारा इस संबंध में बनाए गए कानून के प्रावधानों के अधीन। "

(जोर दिया गया)

23. डॉ. बी.आर.अम्बेडकर ने निम्नलिखित टिप्पणी की:

"अब नियुक्ति के प्रश्न के संबंध में मुझे यह स्वीकार करना होगा कि मेरे मित्र प्रोफेसर सक्सेना ने जो कहा उसमें बहुत दम है कि निर्वाचन आयुक्त का कार्यकाल निश्चित और सुरक्षित करने का कोई

फायदा नहीं है यदि संविधान में किसी मूर्ख, दुष्ट या ऐसे व्यक्ति को रोकने का कोई प्रावधान नहीं है जो कार्यपालिका के अंगूठे के नीचे हो सकता है। मेरे प्रावधान में– मुझे स्वीकार करना होगा– मुख्य निर्वाचन आयुक्त या अन्य निर्वाचन आयुक्तों के पद पर किसी अयोग्य व्यक्ति के नामांकन के खिलाफ कुछ भी प्रावधान नहीं है। मैं यह स्वीकार करना चाहता हूं कि यह एक बहुत ही महत्वपूर्ण प्रश्न है और इसने मुझे बहुत सिरदर्द दिया है और मुझे इसमें कोई संदेह नहीं है कि यह इस सदन को बहुत सिरदर्द देने वाला है। संयुक्त राज्य अमेरिका में उन्होंने अपने संविधान के अनुच्छेद 2 खंड (2) में निहित प्रावधान द्वारा इस प्रश्न को हल कर लिया है जिसके तहत अनुच्छेद 2 के खंड (2) में निर्दिष्ट कुछ नियुक्तियां राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सहमति के बिना नहीं की जा सकती हैं; इसलिये जहाँ तक नियुक्ति की शक्ति का संबंध है, हालाँकि यह राष्ट्रपति में निहित है, यह सीनेट द्वारा जाँच के अधीन है ताकि सीनेट, जब कोई विशेष नाम प्रस्तावित किया जाता है, तो जाँच कर सके और खुद को संतुष्ट कर सके कि प्रस्तावित व्यक्ति एक उचित व्यक्ति है। लेकिन यह भी महसूस किया जाना चाहिए कि यह एक बहुत ही विलंबकारी प्रक्रिया है, एक बहुत ही कठिन प्रक्रिया है। हो सकता है कि नियुक्ति किए जाने के समय संसद की बैठक न हो और बिना प्रतीक्षा किए नियुक्ति तुरंत की जानी चाहिए। दूसरे, अमेरिकी प्रथा की संभावना है और वास्तव में नियुक्तियाँ करने में राजनीतिक विचार शामिल होते हैं। परिणामस्वरूप, जबकि मुझे लगता है कि अमेरिकी संविधान में निहित प्रावधान राष्ट्रपति की नियुक्तियों में अपव्यय पर एक बहुत ही हितकारी रोक है, इससे प्रशासनिक कठिनाइयाँ पैदा होने की संभावना है और इसलिए मैं इस बात में संकोच कर रहा हूँ कि क्या मुझे बाद में हमारे संविधान में अमेरिकी प्रावधानों को अपनाने की सिफारिश करनी चाहिए। प्रारूप समिति ने इस प्रश्न पर काफी ध्यान दिया है क्योंकि जैसा कि मैंने कहा, यह हमारे सबसे बड़े सिरदर्दों में से एक होने जा रहा है और एक माध्यम के रूप में यह सोचा गया था कि यदि यह सभा राष्ट्रपति को निर्देश देने वाला एक उपकरण दे या अधिनियमित करे और उसमें कुछ ऐसी मशीनरी प्रदान करे जिससे राष्ट्रपति को कोई भी नियुक्ति करने से पहले परामर्श करना अनिवार्य होगा, तो मुझे लगता है कि अमेरिकी संविधान के परिणामस्वरूप जो कठिनाइयाँ महसूस की जाती हैं, उन्हें दूर किया जा सकता है और उसमें निहित लाभ को सुरक्षित किया जा सकता है। इस स्तर पर मेरे लिए यह देखना या अनुमान लगाना असंभव है कि जब विशेष मसौदा निर्देश सदन के समक्ष आएंगे तो यह सदन क्या रूख अपनाएगा। यदि सदन

प्रारूप समिति के इस प्रस्ताव को अस्वीकार कर देता है कि राष्ट्रपति को निर्देश देने वाला एक उपकरण होना चाहिए जिसमें अन्य बातों के अलावा नियुक्तियाँ करने के संबंध में प्रावधान शामिल हो सकता है, तो यह समस्या उस तरीके से हल हो जाएगी। लेकिन, जैसा कि मैंने कहा, मेरे लिए यह अनुमान लगाना काफी कठिन है कि क्या हो सकता है। इसलिए मेरे माननीय मित्र प्रोफेसर सक्सेना की आलोचना का सामना करने के लिए, जो मेरे माननीय मित्र पंडित कुंजरू की आलोचना से समर्थित, मैं संशोधन संख्या 99 में कुछ संशोधन करने के लिए तैयार हूँ। मुझे खेद है कि मेरे पास इन संशोधनों को प्रसारित करने का समय नहीं था, लेकिन जब मैं इन्हें पढ़ूंगा तो सदन को पता चल जाएगा कि मैं क्या प्रस्ताव कर रहा हूँ। ”

(जोर दिया गया)

24. इसके बाद, उन्होंने एक संशोधन प्रस्तावित किया जो इस प्रकार है:

“मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा इस संबंध में बनाए गए किसी कानून के प्रावधानों के अधीन, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी। ”

(जोर दिया गया)

25. हमने देखा कि प्रोफेसर शिब्बन लाल सक्सेना द्वारा प्रस्तावित संशोधन को अस्वीकार कर दिया गया और डॉ. बी.आर. अंबेडकर द्वारा प्रस्तावित संशोधन को स्वीकार कर लिया गया। इस प्रकार, संशोधित अनुच्छेद 289 को संविधान में जोड़ा गया। यह वह अनुच्छेद है जो संविधान में अनुच्छेद 324 के रूप में दिखाई देता है।

26. इस स्तर पर, हालांकि, हम केवल बी शिव राव के कार्य में निम्नलिखित टिप्पणी देख सकते हैं, : –

> राष्ट्रपति के हाथों में बहुत अधिक शक्ति छोड़कर, इसने मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति में केंद्र सरकार द्वारा राजनीतिक प्रभाव के प्रयोग के लिए जगह दी। उनका उपाय यह था कि संसद को इन मामलों के लिए कानून द्वारा प्रावधान करने के लिए अधिकृत किया जाना चाहिए। के .एम. मुंशी ने अंबेडकर के प्रस्ताव का समर्थन करते हुए

कुंजरू की आलोचना का जवाब देने के लिए एक संशोधन का सुझाव दिया, जिसमें मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति संसद द्वारा बनाए गए कानून के अधीन होगी; और राष्ट्रपति की उनकी सेवा की शर्तों को विनियमित करने वाले नियम बनाने की शक्ति भी संसद द्वारा बनाए गए किसी भी कानून के अधीन होगी। इन संशोधनों के साथ अनुच्छेद को अपनाया गया: संशोधन के चरण में इसे अनुच्छेद 324 के रूप में गिना गया।

27. भारत की संविधान सभा का निर्माण कैबिनेट मिशन के विचार–विमर्श से जुड़ा हुआ है। इसकी मुख्य विशेषताएं इस प्रकार थीं। संविधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर नहीं किया जाना था। उस समय, यानी 1946 में, भारत अभी भी ब्रिटिश शासन के अधीन था। ब्रिटिश भारत में मोटे तौर पर गवर्नर प्रांत और चीफ कमिश्नर के प्रांत शामिल थे। बड़ी संख्या में रियासतें भी थीं। निस्संदेह, चुनावों के आधार पर एक अंतरिम सरकार बनाई गई थी। उसी समय, प्रांतीय विधायी निकाय भी थे। संविधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन प्रांतीय विधानसभाओं के सदस्यों द्वारा किया जाता था और वे सीधे देश के लोगों द्वारा नहीं चुने जाते थे। इसलिए, श्री कालीश्वरम राज सही हैं कि संविधान सभा का निर्वाचन सीधे लोगों द्वारा नहीं किया गया था। विभाजन के कारण कुछ परिवर्तन आवश्यक हो गये थे। यह ध्यान देने योग्य बात है कि राज्यपालों और अन्य प्रांतों का प्रतिनिधित्व करने वाले 238 सदस्य थे। यह रियासतों द्वारा भेजे गए 89 सदस्यों के अतिरिक्त है। सभा की पहली बैठक 9 दिसंबर, 1946 को हुई थी। श्री बी.एन. राव को संवैधानिक सलाहकार नियुक्त किया गया था। उन्होंने संविधान का मसौदा तैयार किया। संविधान सभा के सदस्यों से बनी एक मसौदा समिति ने सचिवालय की मदद से दो और मसौदे तैयार किए, जिन्हें बदले में प्रकाशित किया गया। सार्वजनिक चर्चा हुई। इसके बाद संविधान सभा में मसौदा लेखों पर चर्चा की गई। इसमें और संशोधन किए गए। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि इस विशाल कार्य के कारण अनिवार्य रूप से कई समितियों का निर्माण हुआ। उनमें से सबसे प्रमुख मसौदा समिति, सलाहकार समिति और विभिन्न उप– समितियां हैं जिनमें मौलिक अधिकारों पर उप–समिति शामिल है।

<u>के . संविधान सभा की बहसों का उपयोग</u>

28. संविधान सभा की बहसों के उपयोग के संबंध में, कानून स्थिर नहीं रहा है। किसी भी स्थिति में, किसी प्रावधान के अभिप्राय को समझने के लिए इसके उपयोग के संबंध में चाहे जो भी विवाद हो, संविधान के तहत किसी प्रावधान के इतिहास और उसके अधिनियमन से पहले और उसके साथ जुड़े विभिन्न चरणों को समझने के लिए इसके उपयोग में कोई निषेध शामिल नहीं हो सकता है। इस संबंध में, हम *परम पूज्य केशवानंद भारती श्रीपदगलवरू बनाम केरल राज्य और अन्य* [10]में व्यक्त निम्नलिखित दृष्टिकोण का संदर्भ ले सकते हैं :

> " 1598. यदि संविधान सभा में हुई बहसों को संविधान के किसी प्रावधान के विधायी इतिहास को समझने के लिए देखा जा सकता है, जिसमें इसकी व्युत्पत्ति, यानी इसके अधिनियमन से पहले के विभिन्न चरण शामिल हैं, ताकि संविधान निर्माताओं की मंशा का पता लगाया जा सके, तो यह देखना मुश्किल है कि प्रावधान के उद्देश्य और सामान्य इरादे पर प्रकाश डालने के लिए बहसें क्यों अस्वीकार्य हैं। आखिरकार, विधायी इतिहास केवल प्रावधान को अधिनियमित करने में विधायी उद्देश्य को प्रकट करता है और इस तरह विधायी इरादे पर प्रकाश डालता है। यह एक अदृश्य अंतर को रेखांकित करने जैसा होगा यदि विधायी इतिहास को दिखाने के लिये बहस का सहारा लेने की अनुमति दी जाती है और विधायी इरादे को दिखाने की अनुमति नहीं दी जाती है ... "
>
> (जोर दिया गया)

29. वास्तव में, न्यायमूर्ति अशोक भूषण ने हाल ही में एक निर्णय दिया है, जो आंशिक रूप से सहमत और आंशिक रूप से असहमत है, जैसा कि *डॉ. जयश्री लक्ष्मणराव पाटिल बनाम मुख्यमंत्री और अन्य* [11] ने इस मुद्दे पर इस न्यायालय के निर्णयों का हवाला देते हुए, 'संविधान सभा की बहसों के उपयोग' को मंजूरी दी है।

एल . संविधान सभा की बहसों के आलोक सहित ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में निष्कर्ष

10 (1973) 4 एस सी सी 225
11 (2021) 8 एस सी सी 1

30. संविधान सभा के सदस्य निस्संदेह निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने की आवश्यकता पर चिंतित थे। भारत सरकार अधिनियम, 1935 के तहत, पहले के कानून में, यह कार्यपालिका थी जिसे निर्वाचन कराने की शक्ति प्रदान की गई थी। शुरू में, वास्तव में, इस बात पर आम सहमति थी कि मतदान के अधिकार को मौलिक अधिकार बनाना था। वास्तव में, श्री के .एम. मुंशी द्वारा मसौदा अनुच्छेद में, उन्होंने प्रत्येक नागरिक को चुनने का अधिकार और एक स्वतंत्र गुप्त और आवधिक निर्वाचन प्रदान करने पर विचार किया। मौलिक अधिकार उप–समिति ने यह भीमंजूरी दी कि संविधान द्वारा गारंटीकृत सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार होना चाहिए। निर्वाचन स्वतंत्र, गुप्त और आवधिक होना था। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि 29.03.1947 को आयोजित बैठक में मौलिक अधिकार उप–समिति ने विचार किया कि संघ के कानून के तहत एक स्वतंत्र आयोग स्थापित किया जाना चाहिए। संघ के कानून के साथ सभी मामलों में एक निर्वाचन आयोग की नियुक्ति करने की सिफारिश की गई थी। इसके अलावा, बी. शिव राव की कृति 'भारत के संविधान का निर्माण' के अवलोकन से यह स्पष्ट हो जाता है कि निर्वाचन के मामले में संघ को इतनी शक्ति प्रदान करने के संबंध में कुछ विवाद उत्पन्न हुए थे। यह विवाद मुख्य रूप से आयोग को संघ विधानमंडल के अलावा राज्य विधानमंडलों के संबंध में निर्वाचन कराने की शक्ति प्रदान करने से संबंधित था। अल्पसंख्यक उप–समिति ने भी एक रिपोर्ट दी कि निर्वाचन आयोग को स्वतंत्र और अर्ध–न्यायिक चरित्र का होना चाहिए। मौलिक अधिकार, अल्पसंख्यक, आदिवासी और बहिष्कृत क्षेत्र पर सलाहकार समिति ने भी मौलिक अधिकार उप–समिति द्वारा तैयार किए गए सिद्धांतों को स्वीकार किया। हालांकि, श्री सी. राजगोपालाचारी ने यह विचार व्यक्त किया कि मतदान का अधिकार मौलिक अधिकार का हिस्सा नहीं होना चाहिए। हालांकि, डॉ. अंबेडकर ने विशेष रूप से यह राय व्यक्त की कि <u>निर्वाचन को वास्तविक अर्थों में स्वतंत्र बनाने के लिए, उन्हें तत्कालीन सरकार के हाथों से हटाकर निर्वाचन आयोग नामक स्वतंत्र निकाय द्वारा संचालित किया जाना चाहिए।</u> हालाँकि, श्री सी. राजगोपालाचारी इस विषय पर अड़े रहे कि मताधिकार से संबंधित मामला मौलिक अधिकारों के प्रावधानों में शामिल नहीं हो सकता है। श्री गोविंद वल्लभ पंत ने एक समझौते का सुझाव दिया और सलाहकार समिति ने इस प्रकार सिफारिश की कि मौलिक अधिकारों के अध्याय में शामिल किए जाने के बजाय, मताधिकार और एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग से संबंधित

प्रावधानों को संविधान के किसी अन्य भाग में रखा जाना चाहिए। बी. शिवराव ने अपनी कृति, फ्रेमिंग ऑफ इंडियाज कॉन्स्टिटट्यूशन में यह टिप्पणी करते हुए कोई कसर नहीं छोड़ी है कि राष्ट्रपति के हाथों में बहुत अधिक शक्ति छोड़कर, इसने निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति में राजनीतिक प्रभाव डालने की जगह दी। यह पाया गया कि उपाय, जिस पर विचार किया गया था, यह था कि संसद इस मामले को विनियमित करने के लिए एक कानून बनाएगी। जैसा कि हमने देखा है, विशेष रूप से श्री कुंजुरु और प्रोफेसर शिबेन लाल सक्सेना द्वारा विशेष रूप से कड़ी आलोचना की गई थी और इसके बाद श्री के.एम.मुंशी ने मूल अनुच्छेद में अंबेडकर के संशोधन का समर्थन करते हुए सिफारिश की कि नियुक्ति संसद द्वारा बनाए गए कानून के अधीन होनी चाहिए। इसी मूल आधार पर डॉ अंबेडकर द्वारा मूल अनुच्छेद में प्रस्तावित संशोधन को अपनाया गया था।

31. प्रोफेसर सक्सेना ने इस बात पर जोर दिया कि संशोधित अनुच्छेद 289, जिसमें राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति की बात कही गई है, का अनिवार्य रूप से अर्थ यह होगा कि आयोग की नियुक्ति प्रधानमंत्री द्वारा ही की जाएगी। उन्होंने चेतावनी दी कि इससे आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित नहीं होगी। उन्होंने स्पष्ट किया कि भविष्य में किसी भी प्रधानमंत्री को नियुक्ति के अधिकार का दुरुपयोग नहीं करना चाहिए। श्री एच.वी. पाटस्कर ने महसूस किया कि अनुच्छेद 289(2) पर्याप्त है। सदस्य को इस बात से राहत मिली कि केवल सरकार के किसी अधिकारी को ही निर्वाचन आयुक्त नहीं बनाया जा सकता, बल्कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के पद पर बैठे लोगों को भी नियुक्त किया जा सकता है। पंडित हृदयनाथ कुंजरू ने मतदाता सूची तैयार करने और निर्वाचन कराने की चिंता और आवश्यकता को स्पष्ट रूप से व्यक्त किया, क्योंकि यह काम ऐसे लोगों को सौंपा गया है, जो राजनीतिक पूर्वाग्रह से मुक्त हैं और जिनकी निष्पक्षता पर 'सभी परिस्थितियों में' भरोसा किया जा सकता है। राष्ट्रपति की दुर्दशा, जिन्हें प्रधानमंत्री की सलाह पर काम करना पड़ता है, पर प्रकाश डाला गया। <u>यह विद्वान सदस्य ही थे जिन्होंने इस दोष के लिए उपाय सुझाया था, अर्थात संसद को कानून द्वारा इन मामलों के लिए प्रावधान करने का अधिकार दिया जाना चाहिए।</u> मौलिक अधिकारों पर उप–समिति का भी यही विचार था। श्री के .एम. मुंशी का मानना था कि निर्वाचन आयोग को काफी हद तक सरकार का सहयोगी बने रहना चाहिए। उनका मानना था कि निर्वाचन आयोग की

स्वतंत्रता की खोज का परिणाम 'राज्य के भीतर एक राज्य' के उदय के रूप में नहीं होना चाहिये। यह सरकार का अर्ध–स्वतंत्र अंग नहीं होना चाहिए। यह इस आधार पर है कि निर्वाचन आयोग को अनिवार्य रूप से अधिकारियों पर निर्भर रहना होगा, जिन्हें सरकार द्वारा प्रदान किया जाना होगा। अंत में, हम डॉ. अंबेडकर इस डर में बहुत अधिक गुण के अस्तित्व को स्वीकार करते हैं कि एक निश्चित और सुरक्षित कार्यकाल की गारंटी देने का कोई फायदा नहीं है, अगर संविधान में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है, जो किसी अक्षम या अनुचित अधिकारी के निर्वाचन आयोग बनने और उसे चलाने के रास्ते में खड़ा होगा। विशेष रूप से, डॉ. अंबेडकर ने निर्वाचन आयुक्तों के खतरे को पहले ही भांप लिया था, जो कार्यपालिका के नियंत्रण में होने की संभावना वाले व्यक्ति थे। डॉ. अंबेडकर द्वारा संशोधित किए जाने वाले प्रस्तावित प्रावधान के बारे में डॉ. अंबेडकर ने स्वयं स्वीकार किया था कि निर्वाचन आयोग में किसी 'अयोग्य' व्यक्ति की नियुक्ति के खिलाफ कोई प्रावधान नहीं था। इसके बाद, उन्होंने भविष्यवाणी की कि यह प्रश्न सबसे बड़ी सिरदर्दी के रूप में उभरेगा। उन्हें इस संभावना से ढाढस मिला कि राष्ट्रपति को निर्देश जारी किए जाएंगे जो निर्वाचन आयोग में नियुक्ति के मामले में राष्ट्रपति का मार्गदर्शन करेंगे। हालांकि, संभावना के बारे में अनिश्चितता को देखते हुए, प्रोफेसर सक्सेना और पंडित कुंजरू दोनों द्वारा व्यक्त की गई आशंकाओं को दूर करने के लिए, अनुच्छेद 324(2), जैसा कि वर्तमान में प्राप्त है, मूल अनुच्छेद के संशोधन के संशोधन के रूप में प्रस्तावित किया गया। दूसरे शब्दों में, 'राष्ट्रपति द्वारा बनाया जाए' शब्दों से पहले, 'संसद द्वारा इस संबंध में बनाए गए किसी कानून के प्रावधानों के अधीन' शब्द डाले गए।

32. हम ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य, तथा मौलिक अधिकार उप–समिति, प्रारूप समिति और अन्य उप–समितियों और अंततः स्वयं संविधान सभा के विचार–विमर्श को इस प्रकार समझते हैं:

इन कार्यवाहियों में एक सुनहरा धागा चलता रहता है।

सभी सदस्यों का स्पष्ट मत था कि निर्वाचन एक स्वतंत्र आयोग द्वारा कराया जाना चाहिए। यह भारत सरकार अधिनियम, 1935 के तहत प्रचलित व्यवस्था से एक क्रांतिकारी विचलन

था। सदस्य अच्छी तरह समझते थे कि राष्ट्रपति द्वारा निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति का प्रावधान करने का मतलब यह होगा कि राष्ट्रपति केवल कार्यपालिका की सलाह पर निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति करने के लिए बाध्य होंगे, जिसे एक तरह से प्रधानमंत्री की सलाह के रूप में समझा गया था। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित नियुक्ति के मॉडल पर विचार–विमर्श किया गया और उसे मंजूरी नहीं दी गई। हालाँकि, श्री के .एम. मुंशी निर्वाचन आयोग को पूर्ण स्वतंत्रता देने के पक्ष में नहीं थे और उन्हें लगा कि इसे सरकार का सहयोगी होना चाहिए, लेकिन यह स्पष्ट रूप से सदस्यों के प्रमुख बहुमत के विचारों का प्रतिनिधित्व नहीं करता था। वोट का अधिकार, शुरू में इतना पवित्र माना जाता था कि इसे मूल रूप से एक मौलिक अधिकार के रूप में माना जाता था। हालाँकि, अंत में, जैसा कि हम पहले ही देख चुके हैं, यह अधिक उपयुक्त पाया गया कि इसे संविधान के एक अलग भाग में शामिल किया जाना चाहिए, जो कि संविधान के तहत प्राप्त स्थिति है। यह भी उतना ही स्पष्ट है कि संविधान सभा सहित समितियों के सदस्य चाहते थे कि निर्वाचन आयोग की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा न की जाए। निर्देशों के एक साधन की अनिश्चित संभावना ने अंततः सभा को डॉ. अंबेडकर द्वारा सुझाए गए संशोधन को अपनाने के लिए प्रेरित किया, जो, जैसा कि हमने देखा है, शुरू में पंडित कुंजरू द्वारा दिया गया सुझाव था और इससे भी अधिक, श्री के. एम. मुंशी द्वारा भी इसका समर्थन किया गया था। संक्षेप में, संस्थापकों ने जो स्पष्ट रूप से चिंतन और इरादा किया था, वह यह था कि संसद हस्तक्षेप करेगी और ऐसे मानदंड प्रदान करेगी, जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों जैसे विशिष्ट महत्वपूर्ण पद पर नियुक्ति को नियंत्रित करेंगे। इस संबंध में, हम अनुच्छेद 324 के ईद–गिर्द बहस के संबंध में डॉ. अंबेडकर के अंतिम शब्दों को देखते हैं, कि उन्हें खेद है कि उनके पास संशोधनों को प्रसारित करने का समय नहीं था।

33. यह समझना महत्वपूर्ण है कि जब संस्थापकों ने 'संसद द्वारा बनाए जाने वाले किसी भी कानून के प्रावधानों के अधीन' शब्द डाले, तो इसका उद्देश्य यह था कि संसद कानून बनाएगी। हालाँकि हम यह नहीं मानेंगे कि संसद कानून बनाने के लिए एक बाध्यताकारी कर्तव्य के अधीन थी,

जिसे यह न्यायालय एक परमादेश द्वारा लागू कर सकता है, लेकिन हम केवल इतना ही पा रहे हैं कि संविधान सभा का स्पष्ट रूप से इरादा था कि संसद को अनुच्छेद 324(2) के अर्थ के भीतर कानून बनाना चाहिए। अनुच्छेद 324(2) की ऐसी समझ की तुलना संविधान में समान प्रावधानों से की जा सकती है, जिसमें संसद द्वारा कानून बनाने को सक्षम बनाने पर भी विचार किया गया था। यह हमें संविधान में इसी तरह के प्रावधानों के मूल्यांकन से संबंधित प्रश्न पर लाता है।

एम. संविधान के अनुच्छेद, जिनमें अनुच्छेद 324 में वर्णित संसद द्वारा बनाए जाने वाले ' किसी कानून के अधीन ' शब्द प्रयुक्त होते हैं

34. प्रत्यर्थी–संघ की दलीलों में से एक यह है कि इस न्यायालय को यह ध्यान में रखना चाहिये कि याचिकाकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत व्याख्या को अन्य अनुच्छेदों द्वारा शासित अन्य स्थितियों पर भी स्वीकार किया जा सकता है।

35. संविधान के वे अनुच्छेद, जिनमें अनुच्छेद 324 में निहित संसद द्वारा बनाए जाने वाले 'किसी भी कानून के अधीन ' शब्दों का प्रयोग किया गया है।

36. अनुच्छेद 98 में प्रावधान है कि संसद के प्रत्येक सदन में एक अलग सचिवीय कर्मचारी होंगे। अनुच्छेद 98(2) में प्रावधान है कि संसद कानून बनाकर कर्मचारियों की भर्ती और शर्तों को विनियमित कर सकती है। अनुच्छेद 98(3) राष्ट्रपति को लोक सभा के अध्यक्ष या राज्य परिषद के अध्यक्ष के परामर्श से संसद द्वारा कानून बनाए जाने तक नियम बनाने का अधिकार देता है। असमानताओं के अलावा, यह ध्यान देने योग्य है कि अनुच्छेद 98 द्वारा शासित मामलों में भी, यदि कानून नहीं है, तो नियम ही शासित होंगे।

37. अनुच्छेद 137 घोषित करता है कि संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून या अनुच्छेद 145 के तहत बनाए गए नियमों के प्रावधानों के अधीन, सर्वोच्च न्यायालय के पास समीक्षा की शक्ति

होगी। यह ध्यान देने योग्य है कि सबसे पहले, सर्वोच्च न्यायालय ने समीक्षा की शक्ति को विनियमित करने वाले नियम बनाए हैं। संसद द्वारा बनाए गए कानून की अनुपस्थिति का बहुत कम प्रभाव पड़ेगा। अनुच्छेद 137 का उद्देश्य अनुच्छेद 324(2) के साथ बिल्कुल भी मेल नहीं खाता। अनुच्छेद 142(2) में भी यही अभिव्यक्ति है, अर्थात, 'संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून के प्रावधानों के अधीन' और यह प्रावधान करता है कि सर्वोच्च न्यायालय को किसी व्यक्ति की उपस्थिति, किसी दस्तावेज की खोज या संरक्षण या किसी अवमानना के लिए जांच या दंड का आदेश देने का अधिकार है। स्पष्ट रूप से, अनुच्छेद 142 के तहत किसी भी कानून की अनुपस्थिति वह प्रभाव पैदा नहीं कर सकती है, जो अनुच्छेद 324(2) पैदा करने में सक्षम है और, इससे भी बढ़कर, संविधान सभा में बहस से इसकी पुष्टि होती है।

38. अनुच्छेद 145 में 'संसद द्वारा बनाए गए किसी भी विधि के प्रावधानों के अधीन' अभिव्यक्ति का उपयोग किया गया है, उच्चतम न्यायालय, न्यायालय कि प्रथा और प्रक्रिया को विनियमित करने के लिए नियम बना सकता है। यह स्वतः स्पष्ट है कि यह अनुच्छेद 324 (2) के संदर्भ, उद्देश्य और पृष्ठभूमि से कोई समानता नहीं रखता है।

39. भारत के संविधान का अनुच्छेद 146 इस प्रकार है कि:

"146. अधिकारी और कर्मचारी और उच्चतम न्यायालय के खर्चे

(1) उच्चतम न्यायालय के अधिकारियों और सेवकों की नियुक्तियां भारत के मुख्य न्यायाधिपति या ऐसे अन्य न्यायाधीश या न्यायालय के अधिकारी द्वारा की जावेगी जिसे वह निर्देशित करे परंतु राष्ट्रपति नियम द्वारा यह अपेक्षा कर सकते हैं कि ऐसे मामलों में जो नियम में निर्दिष्ट किए जा सकते हैं, कोई भी व्यक्ति जो पहले से ही न्यायालय से सम्बंधित नहीं है, संघ लोक सेवा आयोग के परामर्श के अलावा, न्यायालय से सम्बंधित किसी भी कार्यालय में नियुक्त नहीं किया जाएगा।

(2) संसद द्वारा बनाए गए किसी भी विधि के प्रावधानों के अधीन, उच्चतम न्यायालय के अधिकारियों और सेवकों की सेवा की शर्तें ऐसी होंगी जो भारत के

मुख्य न्यायाधीश या किसी अन्य न्यायाधीश या न्यायालय के अधिकृत अधिकारी द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा निर्धारित की जा सकती हैं। भारत के मुख्य न्यायाधीश द्वारा नियम बनाने हेतु उद्देश्य कि इस खंड के तहत बनाए गए नियम, जहां तक उनका संबंध वेतन, भत्ते, छुट्टी या पेंशन से है, राष्ट्रपति की अनुमोदन की आवश्यकता है।

(3) उच्चतम न्यायालय के प्रशासनिक व्यय सहित न्यायालय के कार्यालयों और सेवकों को या उनके संबंध में देय सभी वेतन, भत्ते और पेंशन का प्रभार भारत की समेकित निधि पर लगाया जाएगा और न्यायालय द्वारा ली गई कोई भी फीस या अन्य धनराशि उस निधि का हिस्सा बनेगी।"

40. अनुच्छेद 146(2) मूलतः एक ऐसा मामला है जो उच्चतम न्यायालय के अधिकारियों और सेवकों की सेवा की शर्तों से संबंधित है। उक्त कर्मचारियों के संबंध में, संविधान संस्थापकों ने भारत के मुख्य न्यायाधीश को नियम बनाने की शक्ति प्रदान की है। हम अपने मानसिक रूप से इस तथ्य के अलावा स्पष्ट हैं कि, नियम बनाने की शक्ति भारत के मुख्य न्यायाधीश के पास है, उच्चतम न्यायालय के कर्मचारी और निर्वाचन आयोग के सदस्य के बीच कोई वैध तुलना नहीं हो सकती है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों के लिए विचार किए जाने के अनुसार निष्कासन के विरूद्ध कोई सुरक्षा प्रदान नहीं की गयी है । अनुच्छेद 148 भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की नियुक्ति से संबंधित है । यह इस प्रकार है:

"148. भारत का नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

(1) भारत एक एक नियंत्रक महालेखापरीक्षक होगा जिसको राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर और मुद्रा सहित अधिपत्र द्वारा नियुक्त करेगा और उसे उसके पद से केवल उसी रीति से और उन्हीं आधारों पर हटाया जाएगा जिस रीति से और जिन आधारों पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों को हटाया जाता है ।

(2) प्रत्येक व्यक्ति, जो भारत का नियंत्रक–महालेखापरीक्षक नियुक्त किया जाता है अपना पद ग्रहण करने से पहले, राष्ट्रपति या उसके द्वारा इस निमित्त नियुक्त व्यक्ति के समक्ष, तीसरी अनुसूची में इस प्रयोजन के लिए दिए गए प्ररूप् के अनुसार, शपथ लेगा या प्रतिज्ञान करेगा और उस पर अपने हस्ताक्षर करेगा ।

(3) नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का वेतन और सेवा की अन्य शर्तें ऐसी होंगी जो संसद, विधि द्वारा, अवधारित करे और जब तक वे इस प्रकार अवधारित नहीं की जाती हैं तब तक ऐसी होंगी जो दूसरी अनुसूची में विनिर्दिष्ट हैंः परन्तु नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के वेतन में और अनुपस्थिति छुट्टी, पेंशन या निवृति की आयु के संबंध में उसके अधिकारों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा ।

(4) नियंत्रक–महालेखापरीक्षक, अपने पद पर न रह जाने के पश्चात्, भारत सरकार के या किसी राज्य की सरकार के अधीन किसी और पद पर पात्र नहीं होगा ।

(5) इस संविधान के और संसद द्वारा बनाई गई किसी विधि के उपंबंधों के अधीन रहते हुए, भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा विभाग में सेवा करने वाले व्यक्तियों की सेवा की शर्तें और नियंत्रक–महालेखापरीक्षक की प्रशासनिक शक्तियां ऐसी होंगी जो नियंत्रक–महालेखापरीक्षक से परामर्श करने के पश्चात् राष्ट्रपति द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा विहित की जाएं ।

(6) नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के कार्यालय के प्रशासनिक व्यय, जिनके अंतर्गत उस कार्यालय में सेवा करने वाले व्यक्तियों को या उनके संबंध में संदेय सभी वेतन, भत्ते और पेंशन हैं, भारत की संचित निधि पर भारित होंगे ।

41. जहां तक नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति से संबंधित है, यह अनुच्छेद 148 (1) द्वारा शासित होता है और संविधान संस्थापकों ने बिना किसी संदेह के यह प्रावधान किया है नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक कि नियुक्ति राष्ट्र के मामलों के लिए महत्वपूर्ण और अपरिहार्य है, उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जानी है। हालाँकि, उनकी स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त सुरक्षा उपाय यह प्रावधान करके घोषित किया गया है कि कैग को केवल उसी तरीके से और उसी आधार पर हटाया जा सकता है जिस तरह से उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जा सकता है। इसके विपरीत, अनुच्छेद 324 (2) में, जबकि इसमें राष्ट्रपति द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति का प्रावधान किया गया है, लेकिन इसे संसद द्वारा बनाए जाने वाले विधि के अधीन रखा गया है। अनुच्छेद 148(1) में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है। हम इस तथ्य से अनभिज्ञ नहीं हो सकते कि यह अनुच्छेद 324 (5) के पहले प्रावधान में सुरक्षा प्रदान करने के अलावा है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को भारत के उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में समान तरीके और समान आधारों के अलावा नहीं हटाया जाएगा। इसके अलावा, मुख्य निर्वाचन आयुक्त और कैग के बीच एक तीसरी विशिष्ट विशेषता है जो फिर से अनुच्छेद 324 (5) के पहले प्रावधान में स्थित है । यह घोषित किया गया है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों को उनकी नियुक्ति के बाद उनके अहित में बदलाव नहीं किया जाएगा। मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्त अपनी शक्तियों, कार्यों और कर्तव्यों के बीच और राष्ट्र के लोकतांत्रिक जीवन शैली को बनाए रखने, विधि के शासन को बनाए रखने और अनुच्छेद 14 के तहत समानता की भव्य गारंटी में जीवन के बहुत अपरिवर्तनीय संचार के बीच संबंधों को ध्यान में रखते हुए संवैधानिक योजना में बहुत उच्च स्थान पर है।

42. अनुच्छेद 187 राज्य विधानमंडल के लिए एक सचिवालय का प्रावधान करता है। विधानमंडल के राज्य विधान मण्डल होने और राष्ट्रपति का स्थान राज्यपाल द्वारा लेने के अंतर को छोड़कर, यह संविधान के अनुच्छेद 98 का प्रतिबिंब है।

43. अनुच्छेद 229 उच्च न्यायालय के अधिकारियों, सेवकों और व्ययों से संबंधित है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अनुच्छेद 324 (2) के अंतर्गत परिकल्पित निर्वाचन आयुक्तों तथा उच्च न्यायालय के अधिकारियों और सेवकों के बीच कोई वैध तुलना नहीं की जा सकती है। तथ्य यह है कि अनुच्छेद 229 (2) के अंतर्गत आने वाले अधिकारियों को निष्कासन के विरूद्ध कोई संरक्षण नहीं दिया जाता है, न केवल अपने आप में एक महत्वपूर्ण प्रारंभिक बिंदु प्रस्तुत करता है, बल्कि केंद्रीय निर्वाचन आयोग से जुड़े व्यक्तियों और अनुच्छेद 229(2) के अंतर्गत आने वाले कर्मचारी के बीच असमानता का निर्णायक भी हो सकता है।

44. अनुच्छेद 229(2) उच्च न्यायालय के अधिकारियों, व्यय और सेवकों से संबंधित है। चूंकि अनुच्छेद 229, अनुच्छेद 146 (2) के समरूप है, इसलिए हमें उसी तर्क में योग्यता मिलेगी, जो हमें अनुच्छेद 324(2) द्वारा शासित व्यक्तियों के साथ कर्मचारियों की तुलना न करने के लिए प्रस्तुत किया है।

. 45. अनुच्छेद 243 (ट) संविधान के भाग IX का हिस्सा है, जिसे संविधान (तिहत्तरवें) संशोधन अधिनियम, 1992 द्वारा जोड़ा गया था। भाग IX पंचायतों से संबंधित है। अनुच्छेद 243 (ट) इस प्रकार है:

> "243 ट. पंचायतों के निर्वाचन , पंचायतों के सभी चुनावों के लिए मतदाता सूची की तैयारी और उनके संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण एक राज्य निर्वाचन आयोग में निहित होगा, जिसमें एक राज्य निर्वाचन आयुक्त होगा। राज्यपाल द्वारा नियुक्त किया जाता है।
>
> (2) किसी राज्य के विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी भी विधि के प्रावधानों के अधीन, राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तें और कार्यालय का कार्यकाल

ऐसा होगा जैसा कि राज्यपाल नियम द्वारा निर्धारित कर सकते हैं: बशर्ते कि राज्य निर्वाचन आयुक्त

ई को उसके पद से किसी उच्च न्यायालय के न्यायाधीश की तरह और उसी आधार पर और शर्तों के अलावा नहीं हटाया जाएगा।

राज्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति के बाद उनकी सेवा में उनके अहित के लिए बदलाव नहीं किया जाएगा।

(3) किसी राज्य का राज्यपाल, जब राज्य द्वारा ऐसा अनुरोध किया जाएगा

एफ निर्वाचन आयोग, राज्य निर्वाचन आयोग को ऐसे कर्मचारी उपलब्ध कराएगा जो निर्वहन के लिए आवश्यक हो सकते हैं खंड (1) द्वारा राज्य निर्वाचन आयोग को प्रदत्त कार्य।

(4) इस संविधान के प्रावधानों के अधीन, किसी राज्य का विधानमंडल जी, विधि द्वारा, सभी मामलों के संबंध में प्रावधान कर सकता है पंचायतों के निर्वाचन से संबंधित या उसके संबंध में।"

46. अनुच्छेद 243(ट)(1) राज्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा किये जाने का प्रावधान है कि राज्य के निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तें और कार्यकाल पर राज्यपाल द्वारा नियम निर्धारित की जानी चाहिए तथा इसे राज्य के विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी भी विधि के प्रावधानों के अधीन रखा गया है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि, संसद ने अनुच्छेद 243 ट को सम्मिलित करते हुए, राज्य निर्वाचन आयुक्त को आंशिक रूप से इस प्रावधान से अलग रखा है कि उन्हें उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके और समान आधार पर ही पद से हटाया जाएगा। इसी प्रकार, अनुच्छेद 243 ट (2) के प्रावधान में, राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उनकी नियुक्ति के बाद उनके अहित के अनुसार परिवर्तन नहीं किया जा सकता है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि संसद अनुच्छेद 243 को सम्मिलित करते समय अनुच्छेद 324(2) के अधिदेश से अवगत थी। संसद ने राज्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति के संबंध में कोई भी विधि बनाने का प्रावधान न करने का सावधानीपूर्वक निर्णय लिया है। वास्तव में, इससे

न्यायालय के पास राज्य निर्वाचन आयुक्त के संबंध में नियुक्ति के मामले में हस्तक्षेप करने और प्रावधान करने का कोई विकल्प नहीं रह जाता है। हालाँकि, एक ओर अनुच्छेद 243 ट और दूसरी ओर अनुच्छेद 324(2) के बीच तीव्र अंतर को देखते हुए हमें इस मामले में आगे जांच करने की आवश्यकता नहीं है। जहां तक राज्य के विधान मण्डल द्वारा बनााए जाने वाले विधि की विषय वस्तु बनाने वाली शर्तों और कार्यकाल का सवाल है, हम सोचते है कि अनुच्छेद 243 ट (2) की स्थिति और विषय वस्तु को ध्यान में रखते हुए, अनुच्छेद 324(2) पर व्याख्या रखने के याचिकाकर्ताओं के अनुरोध को अस्वीकार करने के लिए अनुच्छेद 243 ट (2) को आधार के रूप में पेश करना उचित नहीं होगा, यदि यह अन्यथा उचित है।

47. अनुच्छेद 338(2) में प्रावधान है कि संसद द्वारा बनाए गए किसी भी विधि के उपबंधों के अधीन, राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग में एक अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और तीन अन्य सदस्य शामिल होंगे तथा सेवा की शर्तें और कार्यकाल ऐसा होगा जैसा कि, राष्ट्रपति नियम द्वारा निर्धारित करेंगे । राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग के संबंध में अनुच्छेद 338 क(2) में एक समान प्रावधान निहित है। स्वाभाविक रूप से, अनुच्छेद 338 ख (2) में राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग के संबंध में समान प्रावधान निहित हैं। हालाँकि, ध्यान देने योग्य बात अनुच्छेद 338(3) में है। यह प्रावधान है:

> "आयोग के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और अन्य सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा अपने हस्ताक्षर और मोहर सहित आधिपत्र द्वारा की जायेगी।"
>
> अनुच्छेद 338 क और अनुच्छेद 338 ख के तहत समान प्रावधान किए गए हैं ।

48. हम देखेंगे कि प्रासंगिक रूप से, अनुच्छेद 338, 338 क और 338 ख अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़ा वर्ग के लिए राष्ट्रीय आयोग के सदस्यों कि सेवा कि शर्तों और कार्यकाल को विनियमित करने के लिए एक विधि की

परिकल्पना करते है। अनुच्छेद 324(5) निर्वाचन आयुक्तों की सेवा की शर्तों और कार्यालय के कार्यकाल को विनियमित करने के लिए एक कानून बनाए जाने की परिकल्पना करता है। सबसे प्रासंगिक रूप से, संसद में 1991 में अधिनियम पारित किया है, जैसा कि अनुच्छेद 324(5) में परिकल्पित है । यह है कि, जब निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के लिए प्रावधान करने की बात आती है, जो स्पष्ट रूप से संविधान संस्थापकों के चिंतन में था कि कोई विधि नही बनाया गया है । पुरानी व्यवस्था जारी है। अनुच्छेद 338, 338 क और 338 ख द्वारा ढके गए राष्ट्र आयोग के सदस्यों के संबंध में, संविधान स्पष्ट है कि नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जानी है।

49. अनुच्छेद 367(3) संविधान के प्रयोजन के लिए एक विदेशी राज्य के अर्थ से संबंधित है और इसे भारत के अलावा 'कोई भी राज्य' घोषित करने के बाद, इसे एक प्रावधान के अधीन बनाता है, जो घोषित करता है कि संसद द्वारा बनाए गए किसी भी विधि के प्रावधानों के अधीन, राष्ट्रपति आदेश द्वारा, किसी भी राज्य को ऐसे उद्देश्यों के लिए विदेशी राज्य नहीं घोषित कर सकते है, जैसा कि आदेश में निर्दिष्ट किया जा सकता है। मामला संविधान (विदेशी राज्यों के रूप में घोषणा) आदेश, 1950 द्वारा पूरी तरह से शासित है । किसी विधि की किसी भी अनिवार्य आवश्यकता की स्पष्ट अनुपस्थिति के अलावा, मामला एक आदेश द्वारा शासित होता है, जो संविधान के तहत जारी किया जाता है, जो स्वयं एक वैधानिक प्रकृति का होगा और संविधान के स्वयं के एक सक्षम प्रावधान के तहत जारी किया जाएगा।

यह निष्कर्ष निकालने के लिए आगे की चर्चा की आवश्यकता नहीं है कि अनुच्छेद 324(2) अपनी स्थापना और उद्देश्य में अद्वितीय है।

ढ. 26 जनवरी 1950 के बाद के विकास; मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्त जिनकी नियुक्ति की गई और उनकी शर्तें

50. वर्ष 1951 में श्री सुकुमार सेन को भारत के पहले मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त किया गया था। वह एक सिविल सेवक और पश्चिम–बंगाल राज्य के पूर्व मुख्य सचिव थे। उनका कार्यकाल आठ वर्ष और दो सौ तिहत्तर दिन तक रहा था। दूसरे

मुख्य निर्वाचन आयुक्त श्री कल्याण सुंदरम, जो फिर से एक सिविल सेवक, पहले विधि सचिव थे और जिन्होंने 1968 से 1971 की अवधि के लिए भारतीय विधि आयोग की अध्यक्षता भी की थी, को 20.12.1958 को मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त किया गया था और उनका कार्यकाल 30.09.1967 को समाप्त हुआ था। यह उल्लेखनीय है कि उनका कार्यकाल भी आठ साल दो सौ चौरासी दिन तक का था ।

51. भारत सरकार (कार्य आबंटन) नियम, 1961 का उल्लेख पक्षकारों द्वारा किया गया है। जहां तक यह प्रासंगिक है, हम उन पर ध्यान दे सकते हैं। नियम 8 के तहत प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति को प्रस्तुत किए जाने वाले मामलों को तीसरी अनुसूची में निर्दिष्ट प्रकृति के सभी मामलों के रूप में वर्णित किया गया है । तीसरी अनुसूची में, क्रम संख्या 22 में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, त्यागपत्र और निष्कासन का वर्णन स्तंभ 1 में 'मामलों की प्रकृति' शीर्षक के तहत किया गया है । अनुच्छेद 324 का उल्लेख किया गया है, कॉलम 'जिस प्राधिकारी को मामला प्रस्तुत किया जाता है, उसके तहत प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति' को दर्शाया गया है।

52. श्री एस.पी. सेन वर्मा तीसरे मुख्य निर्वाचन आयुक्त थे और उनकी नियुक्ति 01.10.1967 में हुई थी और वे 30.09.1972 तक इस पद पर बने रहे (उनका कार्यकाल पांच वर्ष तक रहा)। श्री नागेंद्र सिंह, जो एक सिविल सेवक और संविधान सभा के सदस्य थे और जो बाद में अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय के सदस्य बने, उनका चौथे मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में एक छोटा कार्यकाल 01.10.1972 से 06.02.1973 तक रहा (उनका कार्यकाल एक सौ अट्ठाईस दिनों तक रहा)। पांचवे प्रमुख निर्वाचन आयुक्त श्री टी. स्वामीनाथन थे, जो एक सिविल सेवक भी थे, कैबिनेट सचिव भी बने और मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में उनका कार्यकाल 07.02.1973 से 17.06.1977 तक था (उनका कार्यकाल चार साल और दस दिनों तक चला)। श्री एस.एल. शकधर को छठे मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त किया गया। वे एक सिविल सेवक और लोकसभा के महासचिव भी थे। उनका कार्यकाल 18.06.1977 को शुरू हुआ और 17.06.1982

को समाप्त हो गया (उनका कार्यकाल चार साल और तीन सौ चौंसठ दिनों तक चला)। सातवें मुख्य निर्वाचन आयुक्त श्री आर.के. त्रिवेदी भी एक सिविल सेवक थे और उनका कार्यकाल तीन वर्ष और एक सौ छियानवे दिन का था। श्री आर.वी.एस.पेरिशास्त्री आठवें मुख्य निर्वाचन आयुक्त थे। वह सरकार के सचिव थे और उनका कार्यकाल 01.01.1986 से 25.11.1990 तक चला। यह पहली बार था कि निर्वाचन आयुक्त, संख्या में दो, श्री वी.एस. सेगेल और श्री एस.एस. धनोआ को 16.10.1989 को निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त किया गया थाा। हालाँकि, जैसा कि हम विस्तार से देखेंगे, दिनांक 16.10.1989 की अधिसूचना 01.01.1990 को निरस्त कर दी गयी। इसे श्री एस.एस. धनाओ ने चुनौती दी और इसके परिणिति इस न्यायालय के निर्णय में हुई, जिसे एस.एस. धनोआ बनाम भारत संघ और अन्य[12] । गोस्वामी समिति के नाम से जानी जाने वाली समिति ने कुछ सिफारिशें की। इसके तुरंत बाद, संसद ने संसद ने 'मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य आयुक्त (1991) 3 एससीसी 567 (सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1991' (जिसे आगे '1991 अधिनियम' कहा जाएगा) शीर्षक से एक अधिनियम पारित किया। यह उल्लेखनीय है कि यह संसद द्वारा बनाया गया विधि है और अनुच्छेद 324(5) से संबंधित है, जिसमें मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की सेवा की शर्तों को विनियमित करने के लिए संसद द्वारा बनाए गए विधि की परिकल्पना की गयी थी। 9 वीं निर्वाचन आयुक्त के रूप में सबसे कम कार्यकाल वाली श्रीमती वी.एस. रमादेवी, सिविल सेवा से ली गयी थी । उनका कार्यकाल सोलह दिनों का था । दसवें मुख्य निर्वाचन आयुक्त कोई और नहीं बल्कि श्री टी.एन.शेषन थे, जो भारत के अठारहवें कैबिनेट सचिव थे और उनका कार्यकाल 12.12.1990 से शुरू होकर 11.12.1996 तक छह साल का था। 1991 के अधिनियम में शुरू में, एक अध्यादेश द्वारा, और बाद में, संसद द्वारा बनाए गए विधि द्वारा संशोधन किया गया, अध्यादेश 01.10.1993 को प्रकाशित हुआ। श्री एमएस गिल और श्री जी.वी.जी. कृष्णमूर्ति को 01.10.1993 से निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किया गया था। संशोधन और नियुक्तियों को मुख्य निर्वाचन आयुक्त श्री टी.एन. शेषन और

12 (1991) 3 एस सी सी 567

अन्य ने चुनौती दी गई और इस न्यायालय के संविधान पीठ ने संविधान पीठ ने चुनौती को खारिज कर दिया और फैसला टी.एन. शेषन, (सुप्रा).में रिपोर्ट किया गया है।

हम देखेंगे कि संविधान संस्थापकों ने अनिवार्य रूप से एक निर्वाचन आयोग कि कल्पना की थी, जिसमें एक स्थायी व्यक्ति, अर्थात् मुख्य निर्वाचन आयुक्त और ऐसे निर्वाचन आयुक्त, जो आवश्यक हो शामिल होंगें । भारत के संविधान को लागू होने के लगभग 40 वर्षों तक केवल मुख्य निर्वाचन आयुक्त ही थे । टी.एन.शेषन (सुप्रा) ने फैसले के बाद, यह ध्यान में आएगा कि उसके बाद, भारत का निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त और दो निर्वाचन आयुक्तों से मिलकर एक समूह बन गया। 11.12.1996 को श्री टी. एन. शेषन का कार्यकाल समाप्त होने के साथ ही, निर्वाचन आयुक्तों को मुख्य निर्वाचन आयुक्त नियुक्त करने का चलन शुरू हो गया । उन्होंने 12.12.1996 से 13.06.2001 तक यानी चार साल और उन्नहत्तर दिनों की अवधि के लिए मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में कार्य किया। श्री जी.वी.जी. कृष्णमूर्ति 30.09.1999 तक (लगभग छह वर्ष) निर्वाचन आयुक्त के रूप में कार्यरत रहे। श्री जेम्स माइकल लिंगदोह जी वर्ष 1997 में निर्वाचन आयुक्त बने और श्री एम.एस. गिल के कार्यकाल की समाप्ति पर 14.06.2001 को मुख्य निर्वाचन आयुक्त बनाए गए और वह 07.02.2004 तक कार्यरत रहे (कार्यकाल दो वर्ष और दो सौ उनहत्तर दिनों तक रहा)। इसके बाद, हम 2000 से 2022 की अवधि के लिए निर्वाचन आयुक्तों और मुख्य निर्वाचन आयुक्तों का विवरण और कार्यकाल की अवधि देख सकते है, जो इस प्रकार है:

क्र.	आयुक्त का नाम	निर्वाचन आयुक्त के रूप में कार्यकाल	मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में कार्यकाल	कार्यकाल की अवधि
1.	टी.एस. कृणामूर्ति, आयुक्त	जन. 2000-07.02.2004	08.02.2004-15.05.2005	5 वर्ष, 3 माह, 16 दिन
2.	बी.बी. टंडन, आयुक्त	13.06.2001-15.05.2005	16.05.2005-29.062006	5 वर्ष, 17 दिन
3.	एन. गोपालास्वामी, आयुक्त	08.02.2004-29.062006	30.06.2006-20.042009	5 वर्ष, 2 माह, 13 दिन
4.	नवीन बी. चावला, आयुक्त	16.052005-20.04.2009	21.04.2009-29.07.2010	5 वर्ष, 2 माह, 14 दिन

5.	श्री एस.वाय.कुरैशी, आयुक्त	30.06.2006-29.07.2010	30.07.2010-10.06.2012	5 वर्ष,11 माह, 12 दिन
6.	श्री वी.एस. संपथ, आयुक्त	21.04.2009-10.062012	11.06.2012-15.01.2015	5 वर्ष, 8 माह, 26 दिन
7.	एच.एस. ब्राम्हा, आयुक्त	24.08.2010-15.01.2015	16.01.2015-18.04.2015	4 वर्ष, 7 माह, 26 दिन
8.	नसीम जैद्दी, आयुक्त	07.01.2012-18.04.2015	19.04.2015-05.072017	4 वर्ष, 10 माह, 29 दिन
9.	आंचल कुमार ज्योति, आयुक्त	07.05.2015-08.07.2017	06.07.2017-22.01.2018	2 वर्ष, 8 माह, 16 दिन
10.	ओ.पी. रावत, आयुक्त	14.08.2015-22.01.2018	23.01.2018-01.12.2018	3 वर्ष, 3 माह, 18 दिन
11.	सुनील अरोरा, आयुक्त	31.08.2017-01.12.2018	02.12.2018-12.04.2021	3 वर्ष, 7 माह, 13 दिन
12.	अशोक लवासा, आयुक्त	23.01.2018-31.08.2020	स्वैच्छिक त्यागपत्र के कारण	2 वर्ष, 7 माह, 9 दिन
13.	सुशील चंद्रा, आयुक्त	15.02.2019-12.04.2021	13.04.2021-14.05.2022	3 वर्ष, 3 माह
14.	राजीव कुमार, आयुक्त	01.09.2020-18.02.2025	15.05.2022-14.05.2022	4 वर्ष, 8 माह, 14 दिन, अपेक्षित
15.	अनूप चंद्रा पांडे, आयुक्त	08.06.2021-14.02.2024		2 वर्ष, 8 माह, 7 दिन, अपेक्षित

<u>ड. एस.एस. दानोआ (सुप्रा), 1991 अधिनियम और टी.एन.</u> शेषन (सुप्रा) **<u>पर एक नज़दीकी नज़र।</u>**

53. 07.10.1989 को राष्ट्रपति ने संविधान के अनुच्छेद 324 के खंड 2 के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए निर्वाचन आयुक्तों की संख्या दो निर्धारित की थी। यह अगले आदेश तक जारी रहना था। बाद में, 16.10.1989 को दो व्यक्तियों को निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किया गया, जिनमें से एक श्री एसएस धनोआ थे। स्वतंत्रता के बाद यह पहली बार था कि निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की गई, जिससे भारत का निर्वाचन आयोग एक बहु–सदस्यीय आयोग बन गया। दूसरे शब्दों में, 16.10.1989 तक मुख्य निर्वाचन आयुक्त ने भारत के निर्वाचन आयोग का गठन किया। हालाँकि, बहु–सदस्यीय आयोग अल्पकालिक मामला था। तीन महीने से भी कम समय में, 01.01.1990 को, अनुच्छेद 324(2) के तहत शक्ति का प्रयोग करते हुए, राष्ट्रपति ने तत्काल प्रभाव से, 07.10.1989 की अधिसूचना को निरस्त करने की अधिसूचना जारी की, जिसके द्वारा निर्वाचन आयुक्त के दो पद सृजित किए गए थे। 16.10.1989 की

अधिसूचना को निरस्त करने वाली एक और अधिसूचना जारी की गई, जिसके द्वारा दो निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की गई थी। बाद की अधिसूचनाओं को श्री एसएस धनोआ ने इस न्यायालय के समक्ष चुनौती दी। दो विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने रिट याचिका खारिज कर दी। इस न्यायालय ने, अन्य बातों के साथ–साथ, यह दृष्टिकोण अपनाया कि संविधान के निर्माता निर्वाचन आयुक्तों को वही दर्जा नहीं देना चाहते थे, जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त को प्रदान किया गया था। एसएस धनोआ बनाम भारत संघ और अन्य[13]में इस फैसले के दौरान, इस न्यायालय ने, अन्य बातों के साथ–साथ, निम्नलिखित टिप्पणियां की:

> "17.... इसमें कोई संदेह नहीं है कि मंत्रिपरिषद और निर्वाचन आयोग के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर है, जहाँ प्रधानमंत्री या मुख्यमंत्री को राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा नियुक्त किया जाता है और अन्य मंत्रियों को राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वाररा प्रधानमंत्री या मुख्यमंत्री की सलाह पर नियुक्त किया जाता है, वहीं मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, जैसा कि आज कानून है, संविधान के अनुच्छेद 324(2) के तहत राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। हालांकि, यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि उक्त अनुच्छेद के प्रावधानों ने मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के मामले को संसद द्वारा बनाए जाने वाले कानून द्वारा विनियमित करने के लिए छोड़ दिया है, और राष्ट्रपति आज उन्हें नियुक्त करने की शक्ति का प्रयोग करते हैं क्योंकि ऐसा कोई कानून अभी तक नहीं बना है।..."
>
> (जोर दिया गया)

54. हम अनुच्छेद 18 पर गौर कर सकते हैं, जिसमें बहु–सदस्यीय आयोग के कार्य करने के तरीके के बारे में बताया गया है। इसके बाद, न्यायालय ने पाया कि वास्तव में निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की कोई आवश्यकता नहीं थी और फिर भी निम्नलिखित टिप्पणियां की:

> "26. इसमें कोई संदेह नहीं है कि दो मस्तिष्क् एक से बेहतर होते हैं, और खास तौर पर जब निर्वाचन आयोग जैसी संस्था को महत्वपूर्ण कार्य सौंपे जाते हैं, और

13 (1991) 3 एस सी सी 567

उन्हें निष्पादित करने के लिए विशेष अनियंत्रित शक्तियों से लैस किया जाता है, तो यह आवश्यक और वांछनीय दोनों है कि शक्तियों का प्रयोग एक व्यक्ति द्वारा न किया जाए, चाहे वह कितना भी बुद्धिमान क्यों न हो। यह लोकतांत्रिक शासन के सिद्धांतों के अनुरूप नहीं है। यह सच है वि कि किसी संस्था की स्वतंत्रता उस संस्था को चलाने वाले लोगों पर निर्भर करती है, न कि उनकी संख्या पर। कभी–कभी एक अकेला व्यक्ति सभी तरह के खिंचाओं और दबावों को झेलने में सक्षम साबित हो सकता है, जो कई लोग नहीं कर सकते। हालाँकि, जब एक संस्था द्वारा व्यापक शक्तियों का प्रयोग किया जाता है, जो किसी के प्रति जवाबदेह नहीं है, तो इसके मामलों को एक से अधिक हाथों में सौंपना राजनीति है। यह विवेकशीलता और मनमानी की कमी को सुनिश्चित करने में मदद करता है। हालाँकि, तथ्य यह है कि जहाँ एक से अधिक व्यक्ति किसी संस्था को चलाते हैं, वहाँ उनकी भूमिकाएँ स्पष्ट रूप से परिभाषित होनी चाहिए, यदि संस्था के कामकाज को विफल नहीं होना है।"

(जोर दिया गया)

55. न्यायालय ने पाया कि यह अनुच्छेद 324(5) के दूसरे परंतुक के अर्थ में निर्वाचन आयुक्तों को हटाने का मामला नहीं था।

56. इसके परिणामस्वरूप 1991 के अधिनियम में कुछ परिवर्तन हुए। ये ये परिवर्तन 01.10.1993 को भारत के राजपत्र में प्रकाशित एक अध्यादेश के माध्यम से किए गए थे। इसने अन्य बातों के साथ–साथ एक नए अध्याय III का प्रावधान किया, जो यह विचार करता है कि जहां तक संभव हो, सभी कारोबार सर्वसम्मति से किए जाएंगे (1991 के अधिनियम की धारा 10(2),)। धारा 10(3) में प्रावधान है कि धारा 10(2) के अधीन रहते हुए, मतभेद की स्थिति में, मामले का निर्णय बहुमत की राय के अनुसार किया जाना है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि इसे एसएस धनोआ (सुप्रा) में की गई टिप्पणियों के संदर्भ में

पेश किया गया था। 01.10.1993 के अध्यादेश द्वारा अन्य दूरगामी परिवर्तन पेश किए गए, यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि 1991 के अधिनियम के तहत मुख्य निर्वाचन आयुक्त को सर्वोच न्यायालय के न्यायाधीश के बराबर वेतन दिया जाना था। निर्वाचन आयुक्त को उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के बराबर वेतन दिया जाना था। संशोधन के बाद, वे समान हो गए। 1991 के अधिनियम में यह भी प्रावधान था कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त 65 वर्ष की आयु तक पद पर बने रहने के हकदार होंगे, जबकि निर्वाचन आयुक्त को 62 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक पद पर बने रहना था। अध्यादेश द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्त की सेवानिवृत्ति की आयु को बराबर कर दिया गया था, क्योंकि दोनों को पद ग्रहण करने की तिथि से छह वर्ष की समाप्ति से पहले 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने पर पद छोड़ने की देयता के अधीन छह वर्ष की अवधि तक पद पर बने रहने का अधिकार था। हालांकि, अनुच्छेद 324(5) के पहले प्रावधान के तहत मुख्य निर्वाचन आयुक्त को भारत के उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों पर ही अपने पद से हटाया जा सकता है। पहला प्रावधान मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों को उनकी नियुक्ति के बाद उनके लिए अहितकर परिवर्तित करने पर भी रोक लगाता है। निर्वाचन आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त को हटाने के मामले में अनुच्छेद 324(5) का दूसरा प्रावधान निर्वाचन आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त के लिए सुरक्षा प्रदान करता है कि उन्हें मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के बिना नहीं हटाया जा सकता है। 01.10.1993 को, फिर से, अनुच्छेद 324(2) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए राष्ट्रपति ने अगले आदेशों तक मुख्य निर्वाचन आयुक्त के अलावा निर्वाचन आयुक्तों की संख्या तय कर दी। दो निर्वाचन आयुक्त। 01.10.1993 से दो निर्वाचन आयुक्त भी नियुक्त किए गए। 01.10.1993 को पारित अध्यादेश 04.01.1994 को अधिनियम संख्या 4/1994 बन गया। इसके परिणामस्वरूप अध्यादेश पर सवाल उठाते जिनमें श्री टीएन शेषन हुए कुछ रिट याचिकाएँ दायर की गई, का भी अनुरोध शामिल था, जिन्हें, यह ध्यान दिया जाना चाहिए, 12.12.1990 को पहले मुख्य निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्त किया गया था। उन्होंने विभिन्न आधारों पर अध्यादेश को चुनौती दी। मामले ने संविधान पीठ

का ध्यान आकर्षित किया और इसका निर्णय टीएन शेषन, भारत के मुख्य निर्वाचन आयुक्त बनाम भारत संघ और अन्य[14] में रिपोर्ट किया गया है। संविधान पीठ ने, जैसा कि हम देख सकते हैं, निम्नलिखित टिप्पणियाँ कीं:

"10. हमारे संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि हम एक लोकतांत्रिक गणराज्य हैं। लोकतंत्र हमारे संवैधानिक ढांचे की मूल विशेषता है, इसलिए इसमें कोई दो राय नहीं हो सकती कि हमारे विधायी निकायों के लिए स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचन ही देश में एक स्वस्थ लोकतंत्र के विकास की गारंटी देंगे। निर्वाचन प्रक्रिया की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए हमारे संविधान निर्माताओं ने सोचा था कि देश में स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचन कराने की जिम्मेदारी एक स्वतंत्र निकाय को सौंपी जानी चाहिए जो राजनीतिक और/या कार्यकारी हस्तक्षेप से अछूता हो। यह एक लोकतांत्रिक ढांचे में निहित है कि जिस एजेंसी को विधानसभाओं के निर्वाचन कराने का काम सौंपा जाता है, उसे पूरी तरह से अछूता होना चाहिए ताकि वह सत्ता में पार्टी या कार्यकारी के बाहरी दबाव से मुक्त एक स्वतंत्र एजेंसी के रूप में काम कर सके। संविधान के अनुच्छेद 324(1) के तहत एक स्थायी निकाय, निर्वाचन आयोग की स्थापना करके इस उद्देश्य को प्राप्त किया जाता है। देश में संपूर्ण निर्वाचन प्रक्रिया का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण उक्त धारा के अंतर्गत निर्वाचन आयोग नामक एक आयोग को सौंपा गया है। उक्त अनुच्छेद का खंड (2) निर्वाचन आयोग के गठन का प्रावधान करता है, जिसमें यह प्रावधान है कि इसमें मुख्य निर्वाचन आयुक्त और राष्ट्रपति द्वारा समय–समय पर निर्धारित की जाने वाली संख्या में निर्वाचन आयुक्त, यदि कोई हों, शामिल होंगे। इस खंड की स्पष्ट भाषा से यह स्पष्ट है कि निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त और, जब उनकी नियुक्ति हो जाती है, तो निर्वाचन आयुक्तों से मिलकर बना होता है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त का पद स्थायी माना जाता है, लेकिन निर्वाचन आयुक्तों के बारे में ऐसा नहीं कहा जा सकता, जैसा

14 (1991) 3 एस सी सी 567

कि "यदि कोई हों" शब्दों के प्रयोग से स्पष्ट होता है। संविधान सभा में बहस के दौरान इस खंड के आशय की व्याख्या करते हुए डॉ. अंबेडकर ने कहा:

उप–खंड (2) में कहा गया है कि एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त और ऐसे अन्य निर्वाचन आयुक होंगे जिन्हें राष्ट्रपति समय–समय पर नियुक्त कर सकते हैं। प्रारूप समिति के सामने दो विकल्प थे, अर्थात, या तो निर्वाचन आयोग के चार या पांच सदस्यों से मिलकर एक स्थायी निकाय बनाया जाए जो बिना किसी अंतराल के पूरे कार्यकाल के लिए अपने पद पर बने रहेंगे, या राष्ट्रपति को उस समय एक तदर्थ निकाय नियुक्त करने की अनुमति दी जाए जब कोई निर्वाचन होने वाला हो। समिति ने बीच का रास्ता अपनाया है। प्रारूप समिति उप–खंड (2) के द्वारा जो प्रस्ताव करती है यह है कि मुख्य निर्वाचन आयुक नामक एक व्यक्ति को स्थादी रूप से पद पर रखा जाए, ताकि कंकाल मशीनरी हमेशा उपलब्ध रहे।

" उक्त खंड (2) की स्पष्ट भाषा से यह बिल्कुल स्पष्ट है कि हमारे संविधान निर्माताओं ने एक स्वतंत्र निकाय या आयोग स्थापित करने की आवश्यकता को महसूस किया, जो कम से कम एक अधिकारी, अर्थात सीईसी के साथ स्थायी रूप से कार्यरत रहेगा उक्त अनुच्छेद के खंत (3) में यह स्पष्ट किया गया है कि जब निर्वाचन आयोग एक बहु सदस्यीय निकाय है, तो मुख्य निर्वाचन आयुक्त इसके अध्यक्ष के रूप में कार्य करेंगे। अध्यक्ष के रूप में उनकी भूमिका क्या होगी, यह उक्त अनुच्छेद द्वारा स्पष्ट रूप से नहीं बताया गया है और हम इस प्रश्न पर बाद में विचार करेंगे। उस अनुच्छेद के खंड (4) में निर्वाचन आयोग को खंड (1) में निर्धारित अपने कार्यों के निष्पादन में सहायता करने के लिए निर्वाचन आयुकों की नियुक्ति का प्रावधान है। संक्षेप में, यह अनुच्छेद 324 की योजना है, जहाँ तक निर्वाचन आयोग के गठन का संबंध है।"

57. यह न्यायालय एसएस धनोआ (सुप्रा) में दिए गए निर्णय के कुछ हिस्सों से असहमत था। न्यायालय ने अन्य बातों के साथ–साथ यह भी माना कि भारत का निर्वाचन आयोग एक–सदस्यीय निकाय या बहु–सदस्यीय निकाय हो सकता है। न्यायालय ने आगे यह भी कहा कि:

> "16. हालांकि यह सच है कि अनुच्छेद 324 की योजना के तहत निर्वाचन आयोग के सभी पदाधिकारियों की सेवा की शर्तें और कार्यकाल राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित किया जाना है, जब तक कि संसद द्वारा बनाए गए कानून द्वारा निर्धारित न किया जाए, यह केवल सीईसी के मामले में है कि खंड (5) का पहला प्रावधान यह निर्धारित करता है कि उनकी नियुक्ति के बाद सीईसी के नुकसान के लिए उनमें बदलाव नहीं किया जा सकता है। ऐसा संरक्षण ईसी को नहीं दिया गया है। लेकिन यह याद रखना चाहिए कि अध्यादेश के आधार पर सीईसी और ईसी को वेतन आदि के मामले में बराबर रखा गया है। क्या ईसी के लिए इस तरह के प्रावधान की अनुपस्थिति सीईसी को ईसी से श्रेष्ठ बनाती है? दूसरा आधार हटाने योग्यता से संबंधित है। सीईसी के मामले में उन्हें उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधार पर पद से हटाया जा सकता है ऐसा मानना संविधान के अनुच्छेद 324 की योजना की अनदेखी करना है। यह याद रखना चाहिए कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को स्थायी पद पर नियुक्त किया जाता है और इसलिए उनकी स्वतंत्रता को बनाए रखने और उनकी रक्षा करने के लिए उनके साथ अलग व्यवहार किया जाना चाहिए। ऐसा इसलिए है क्योंकि मुख्य निर्वाचन आयुक्त के बिना निर्वाचन आयोग नहीं हो सकता। अन्य निर्वाचन आयुक्तों के साथ ऐसा नहीं है। वे स्थायी पद पर नियुक्त होने के लिए अभिप्रेत नहीं हैं। अनुच्छेद 324 का खंड (2) स्वयं सुझाव देता है कि निर्वाचन आयुक्तों की संख्या समय–समय पर भिन्न हो सकती है इसलिए, चीजों की प्रकृति के कारण, उन्हें उस प्रकार की अपरिवर्तनीयता प्रदान नहीं की जा सकती जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त को प्रदान

की जाती है। अगर ऐसा किया जाता है, तो अनुच्छेद 324 की पूरी योजना में बदलाव करना होगा इसलिए, चीजों की योजना में, कुछ मामलों में हटाने की शक्ति को बरकरार रखना होगा। सीईसी को बाहरी राजनीतिक या कार्यकारी दबावों से अलग रखते हुए, इस स्वतंत्र पदाधिकारी पर भरोसा जताया गया कि वह अपने ईसी और यहां तक कि आरसी की स्वतंत्रता की रक्षा करेगा और यह आदेश देगा कि उन्हें सीईसी की सिफारिश के बिना नहीं हटाया जा सकता। यह श्री केएम मुंशी के संविधान सभा में दिए गए भाषण में दिए गए निम्नलिखित कथन से स्पष्ट है, जब उन्होंने डॉ. अंबेडकर द्वारा प्रस्तुत संशोधित मसौदे का समर्थन किया थाः

"हम निर्वाचन आयोग को उन पाँच सालों के दौरान हर समय कुछ न करते हुए नहीं रख सकते। मुख्य निर्वाचन आयुक्त एक पूर्णकालिक अधिकारी के रूप में अपने कार्यालय के कर्तव्यों का पालन करते रहेंगे और दिन– प्रतिदिन के कामों की देखभाल करेंगे, लेकिन जब देश में बड़े निर्वाचन होते हैं, चाहे प्रांतीय या केंद्रीय, तो काम से निपटने के लिए आयोग का विस्तार किया जाना चाहिए। इसलिए आयोग में और सदस्यों को जोड़ना होगा। उन्हें निस्संदेह राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाना है। इसलिए इस हद तक उनकी यात्रा सुनिश्चित है इसलिए यह मानने का कोई कारण नहीं है कि इन अस्थायी निर्वाचन आयुक्तों के पास आवश्यक स्वतंत्रता नहीं होगी।"

चूंकि अन्य निर्वाचन आयुक्तों को स्थायी रूप से नियुक्त नहीं किया जाना था, इसलिए उन्हें स्थायी पदाधारी मुख्य निर्वाचन आयुक्त की तरह अपरिवर्तनीयता का संरक्षण नहीं दिया जा सकता था, और इसलिए उन्हें एक स्वतंत्र मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सुरक्षा छत्रछाया में रखा गया था। मामले का यह पहलू विद्वान न्यायाधीशों के ध्यान से बच गया जिन्होंने धनोआ मामले ((1991) 3 एससीसी 567 का फैसला किया। हमारा यह भी मानना है कि निर्णय के कण्डिका क्र. 17 में

संविधान के 74 और 163 के तहत कार्यपालिका के कामकाज के साथ तुलना उचित नहीं कही जा सकती।"

(जोर दिया गया)

58. इस इस तर्क पर विचार करते हुए कि चूंकि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को अध्यक्ष के रूप में नामित किया गया है, इससे वह उच्चतर स्थान पर आ जाता है, इसलिए न्यायालय ने निर्णय दिया था:

19. .....इसलिए, अध्यक्ष का कार्य बैठकों की अध्यक्षता करना, व्यवस्था बनाए रखना, दिन के कामकाज का संचालन करना, यह सुनिक्षित करना कि सटीक निर्णय लिए जाएं और सही ढंग से दर्ज किए जाएं और कामकाज के सुचारू संचालन के लिए यह सब करना होगा जो आवश्यक है। इस कार्यालय की प्रकृति और कर्तव्य निपटाए जाने वाले कामकाज की प्रकृति के आधार पर भिन्न हो सकते हैं, लेकिन कुल मिलाकर वो अध्यक्ष के कार्य होंगे। उसे अपनी अध्यक्षता वाली बैठकों ने खुद को इस तरह से पेश करना चाहिए कि यह आयोग ने अपने सहयोगियों का विश्वास जीतने और उन्हें अपने साथ से जाने में सक्षम हो। यह हासिल करना अध्यक्ष के लिए मुश्किल हो सकता है अगर वह सोचता है कि आयोग के अन्य सदस्य उसके अधीनस्थ है। निर्वाचन आयोग के कार्य अनिवार्य रूप से प्रशासनिक है, लेकिन कुछ न्यायिक और विधायी कार्य भी हैं। निर्वाचन आयोग को कुछ नीतियां बनानी होती है, प्रशासन के नियमित नामलों से अलग कुछ महत्वपूर्ण प्रशासनिक मामलों पर निर्णय लेना होता है और कुछ विवादों का भी निपटारा करना होता है. जैसे कि प्रतीकों के आबंटन से संबंधित विवाद। इसलिए, प्रशासनिक कार्यों के अलावा इसे अर्थ–न्यायिक कर्तव्यों का पालन करने और अधीनस्थ कानून बनाने के कार्य भी करने के लिए कहा जा सकता है। मोहिंदर सिंह गिल बनाम मुख्य निर्वाचन आयुक्त

(1978) 1 एससीसी 405 (1978) 2 एससीआर 272 देखें । हमें इस मामले के इस पहलू पर और कुछ कहने की जरूरत नहीं है।"

59. इसके अलावा, हम निम्नलिखित चर्चा पर गौर कर सकते हैं, जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त को निर्वाचन आयुक्तों से अलग मानने के औचित्य को सामने लाती है:

"21. हमने अनुच्छेद 324 के तहत मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों के पदों के बीच अंतर को इंगित किया है। किया है। निर्वाचन आयोग ने उनके कार्यकाल के कारण ही कुछ अंतर मौजूद हैं। हमने स्पष्ट किया है कि निर्वाचन आयुक्तों को हटाने का खंड अलग क्यों होना चाहिए था। वेतन आदि में मित्रता निर्णयायिक कारक नहीं हो सकती, अन्यथा यह इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए दोलन करेगा कि कार्यपालिका या विधायिका को को अनुच्छेद 324 के खंड (5) के तहत सेवा की शर्ते तय करनी होती है। एकमात्र विशिष्ट विशेषता जो विचारणीय है, वह यह है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त के मामले में उनकी नियुक्ति के बाद उनकी सेवा की शों में उनके नुकसान के लिए बदलाव नहीं किया जा सकता है, जबकि निर्वाचन आयोगों के मामले में ऐसी कोई सुरक्षा नहीं है। ऐसा संभवतः इसलिए है क्योंकि पद अस्थायी प्रकृति के हैं। लेकिन अगर ऐसा नहीं भी है, तो भी अकेले यह विशेषता हमें इस निष्कर्ष पर नहीं ले जा सकती कि सभी मामलों में अंतिम निर्णय मुख्य निर्वाचन आयुक्त का है। ऐसा दृष्टिकोण निर्वाचन आयुक्तों की स्थिति को मात्र सलाहकारों की स्थिति बना देगा, जो अनुच्छेद 324 की योजना से उभर कर नहीं आता है।"

(जोर दिया गया)

60. यह स्पष्ट है कि संविधान निर्माताओं का यह मंशा थी कि देश में निर्वाचन एक स्वतंत्र निकाय के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण में होने चाहिए। यह निकाय भारत

का निर्वाचन आयोग है। अनुच्छेद 324 के तहत मुख्य निर्वाचन आयुक्त एक अपरिवर्तनीय विशेषता या आकृति है। एक आयोग में केवल मुख्य निर्वाचन आयुक्त ही हो सकता है। संविधान निर्माताओं द्वारा एक बहु–सदस्यीय आयोग के गठन पर भी विचार किया गया था। हालाँकि, निर्वाचन आयुक्त का पद आवश्यकता के आधार पर होना था। लगभग चार दशकों तक कोई निर्वाचन आयुक्त नहीं था। जैसा कि हमने देखा है, 16.10.1989 को पहले दो निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की गई थी। मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के संबंध में संविधान किसी भी मानदंड का प्रावधान नहीं करता है। यह कोई योग्यता तय नहीं करता है। यह मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त के रूप में नियुक्ति के मामले में कोई अयोग्यता निर्धारित नहीं करता है।

61. नियुक्तियां सिविल सेवाओं से लिए गए अधिकारी की हैं। अनुच्छेद 324(5) निर्वाचन आयुक्तों और क्षेत्रीय आयुक्तों की कार्यकाल की सेवा शर्तों और कार्यकाल से संबंधित है। संसद द्वारा इस संबंध में कोई कानून बनाए जाने तक, संविधान संस्थापकों ने राष्ट्रपति को नियम द्वारा सेवा शर्तें और पद की अवधि निर्धारित करने का अधिकार दिया था। सेवा शर्तें और पद की अवधि निर्धारित करने के लिए ही संसद ने 1991 का अधिनियम बनाया है। उप–अनुच्छेद 324(5) का पहला प्रावधान मुख्य निर्वाचन आयुक्त को हटाने के विरूद्ध गारंटी के रूप में कार्य करता है, सिवाय इसके कि उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान आधारों पर और सामान तरीके से हटाया जा सकता है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा शर्तों में उनकी नियुक्ति के बाद उनके लिए अहितकर परिवर्तन नहीं किया जाएगा। इसका अर्थ यह है कि संसद या सरकार नियम द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाने के लिए निर्धारित तरीके से महाभियोग चलाए बिना नहीं हटा सकती है और न ही संसद या सरकार मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति के बाद उनकी सेवा की शर्तों में उनके लिए अहितकर परिवर्तन करने के लिए कानून बना सकती है। अनुच्छेद 324(5) का पहला प्रावधान मुख्य निर्वाचन आयुक्त को मनमाने ढंग से हटाए जाने या उनकी सेवा शर्तों को उनके लिए अहितकर

परिवर्तन किए जाने से बचने के लिए एकमात्र सुरक्षा के रूप में कार्य करता है। लेकिन जैसा कि संविधान संस्थापकों ने सोचा था कि मनमाने तरीके से हटाए जाने या नियुक्ति की शर्तों में बदलाव के विरुद्ध सुरक्षा ही एकमात्र सुरक्षा उपाय नहीं थे। इससे कहीं ज्यादा महत्वपूर्ण था, 'सही व्यक्ति' की नियुक्ति और इसे कार्यपालिका के अन्य हाथों से बाहर निकालने की आवश्यकता।

ढ. सुधारों की मांग

62. वर्ष 1990 में भारत सरकार ने तत्कालीन विधि मंत्री श्री दिनेश गोस्वामी की अध्यक्षता में एक समिति गठित की थी जिसे आगे चलकर 'गोस्वामी समिति' के नाम से जाना जाएगा। इसने निर्वाचन सुधारों से संबंधित कई सिफारिशें की:

"अध्याय ॥"

चुनावी यंत्र

1. बहु–सदस्यीय आयोग का गठन

1. निर्वाचन आयोग तीन सदस्यों वाला एक बहुसदस्यीय निकाय होना चाहिए।

2. मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा भारत के मुख्य न्यायाधीश और विपक्ष के नेता के परामर्श से की जानी चाहिए (और यदि विपक्ष का कोई नेता उपलब्ध नहीं है, तो परामर्श लोकसभा में सबसे बड़े विपक्षी समूह के नेता के साथ किया जाना चाहिए)।

3. परामर्श प्रक्रिया को वैधानिक समर्थन प्राप्त होना चाहिए।

4. अन्य दो निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति भारत के मुख्य न्यायाधीश, विपक्ष के नेता (यदि विपक्ष का कोई नेता उपलब्ध नहीं है, तो परामर्श लोकसभा में समूह सबसे बड़े विपक्ष के नेता के साथ किया जाना चाहिए) और मुख्य निर्वाचन आयुक्त के परामर्श से की जानी चाहिए।

5. विभिन्न क्षेत्रों के लिए क्षेत्रीय आयुक्तों की नियुक्ति का समर्थन नहीं किया जाता है । ऐसी नियुक्तियाँ केवल आवश्यकता पढ़ने पर की जानी चाहिए न कि स्थायी आधार पर ।

2. आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने हेतु कदम

6. मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों से संबंधित वेतन और अन्य संबंधित मामलों की सुरक्षा संविधान में ही प्रावधान किया जाना चाहिए, जैसा कि उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और न्यायाधीशों के संबंध में प्रावधान है। जब तक ऐसे उपाय नहीं किए जाते तब तक संसदीय विधि बनाया जाना चाहिए।

7. आयोग का व्यय अभी भी 'मतदान' द्वारा ही जारी रहना चाहिए।

8. मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों को न केवल सरकार के अधीन किसी भी नियुक्ति के लिए अपात्र बनाया जाना चाहिए, बल्कि राज्यपाल के पद सहित किसी भी कार्यकाल के लिए भी अपात्र बनाया जाना चाहिए जिसकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है ।

9. मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों का कार्यकाल पाँच वर्ष या साठ वर्ष का होना चाहिए, 5 वर्ष की आयु, जो भी बाद में हो, से अधिक नहीं होनी चाहिए और उन्हें किसी भी स्थिति में 5 वर्षों से अधिक और कुल मिलाकर दस साल से अधिक समय तक पद पर बने नहीं रहना चाहिए।"

63. वर्ष 1991 में, निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्त सेवा शर्त और कारबार का संव्यवहार) अधिनियम, 1991 पारित किया। धारा 3 में प्रावधान है, कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों को उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के वेतन के बराबर वेतन दिया जाएगा । धारा 4 कार्यालय के अवधि से संबंधित है और इस प्रकार है:

"4. पदावधि । –मुख्य निर्वाचन आयुक्त या कोई निर्वाचन आयुक्त उस तारीख से जिसको वह अपना पद ग्रहण करता है, 6 वर्ष की अवधि के लिए पद धारण करेगा:

परंतु जहां मुख्य निर्वाचन आयुक्त या अन्य निर्वाचन आयुक्त छह वर्ष अवधि के अवसान के पूर्व, पैंसठ वर्ष की आयु प्राप्त करता है, वह ऐसे पद उस तारीख को रिक्त कर देगा जिसको वह उक्त आयु प्राप्त कर लेता है:

परंतु यह और कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त या कोई निर्वाचन आयुक्त, किसी भी समय राष्ट्रपति को संबोधित स्वहस्ताक्षरित लेखकर अपना पद त्याग सकेगा ।

स्पष्टीकरण–इस धारा के प्रयोजन के लिए मुख्य निर्वाचन आयुक्त या किसी निर्वाचन आयुक्त की बाबत् जो इस अधिनियम के प्रारंभ से ठीक पूर्व पद धारण कर रहा हो, छ: वर्ष की अवधि उस तारीख से संगठित की जायेगी, जिसको उसमें पद ग्रहण किया था ।

64. धारा 5 मुख्य निर्वाचन आयुक्त या निर्वाचन आयुक्त दोनों को उपलब्ध छुट्टी से संबंधित है। उन्हें राहत देने या उन्हें छुट्टी देने से इनकार करने का अधिकार राष्ट्रपति के पास है। धारा 6 पेंशन के अधिकार से संबंधित है। धारा 7 साधारण भविष्य निधि में अभिदाय के अधिकार से संबंधित है। धारा 8 सेवा की अन्य शर्तों का प्रावधान करती है:

"8. सेवा की अन्य शर्तें – इस अधिनियम में जैसा अन्यथा उपबंधित है उसके शिवाय, यात्रा भत्ता, किराया मुक्त मकान की सुविधा और ऐसे किराए मुक्त मकान के मूल्य पर आय–कर के संदाय से छूट, सवारी सुविधा, सतकार भत्ता, चिकित्सा सुविधा से संबंधित सेवा की शर्तें और सेवा की ऐसी अन्य शर्तें (तो तत्समय, उच्चतम न्यायालय न्यायाधीश(सेवा शर्त) अधिनियम, 1958 (1958 का 41) के अध्याय 4 और उसके अधीन बनाए गए नियमों के अधीन उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को लागू होती है, जहां तक हो सके, मुख्य निर्वाचन आयुक्त एवं अन्य निर्वाचन आयुक्तों को लागू होंगी ।)

65. धारा 9 के तहत, निर्वाचन आयुक्त का कामकाज 1991 अधिनियम के अनुसार किया जाना है। धारा 10 में आयोग कारबार निपटाने का प्रावधान है, जो यह इस प्रकार है:

"10. निर्वाचन आयोग द्वारा कारबार का निपटाया जाना– (1) निर्वाचन आयोग अपने कारबार संव्यवहार की प्रक्रिया तथा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों के बीच अपने कारबार के आबंटन को सर्वसम्मत विनिश्चय द्वारा विनियमित कर सकेगा ।

(2) उपधारा (1) में जैसा उपबंधित है उसके शिवाय निर्वाचन आयोग के सभी कारबार का संव्यवहार यथासंभव सर्वसम्मति से किया जाएगा ।

(3) उपधारा (2) के उपबंधों के अधीन रहते हुए यदि मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की राय ने किसी विषय पर मतभेद है तो ऐसे विषय का विनिश्चय बहुमत के अनुसार किया जाएगा ।"

66. वर्ष 1993 में भारत सरकार ने 'वोहरा समिति' के नाम से जाने वाले सम्मिति का गठन किया। इसमें सीबीआई और आईबी के संबंध में कुछ सिफारिशें की । उसके पांच साल बाद, 1998 में, भारत सरकार ने चुनावों के राज्य वित्त पोषण पर श्री इंद्रजीत गुप्ता समिति की अध्यक्षता में एक समिति गठित की। समिति ने दिसंबर, 1998 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। सिफारिशों का निष्कर्ष और सारांश अध्याय 9 में पाया जाता है और उनमें राजनीतिक दलों के वित्त पोषण से संबंधित विभिन्न सिफ़ारिशें शामिल हैं।

67. वर्ष 2002, में भारत के पूर्व मुख्य न्यायाधीश एम.एन. वेंकटचलैया की अध्यक्षता में संविधान के कार्यों की समीक्षा के लिए गठित राष्ट्रीय आयोग ने संविधान में संशोधन से संबंधित 58 सिफारिशें की, विधायी उपायों से संबंधित 86 सिफारिशे और कार्यकारी कार्रवाई से संबंधित थी । चुनावी प्रक्रियाओं एवं राजनीतिक दलों के संबंध में आयोग द्वारा विभिन्न सिफ़ारिशें की गयी । हमारे समक्ष मामले के लिए प्रासंगिक सिफारिशों में से एक इस प्रकार है:

> "मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति प्रधानमंत्री, लोकसभा के विपक्ष के नेता, लोकसभा के अध्यक्ष और राज्यसभा के उपसभापति से मिलकर बनी एक समूह की शिफारिश पर की जानी चाहिए । इसके अतिरिक्त यह भी शिफारिश की गयी कि राज्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के मामले में भी इस तरह की प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए।"

68. वर्ष 2004 में भारत निर्वाचन आयोग ने 02.08.2004 को भारत सरकार को निर्वाचन सुधारों पर कुछ प्रस्ताव दिये। प्रस्तावों में उम्मीदवारों द्वारा आपराधिक पृष्ठभूमि, उनकी संपत्ति आदि के बारे में दायर किए जाने वाले हलफनामे शामिल थे। राजनीति के अपराधीकरण के पहलू को 1998 से आयोग द्वारा उठाए जाने वाले मुद्दे के रूप में देखा जाता है । आयोग का मानना था कि गंभीर आपराधिक आरोप वाले व्यक्ति और जहां न्यायालय ने आरोप तय किए हैं, को निर्वाचन क्षेत्र से बाहर रखना व्यापक जनहित में एक उचित प्रतिबंध होगा । इसके द्वारा प्रस्तावित विभिन्न सुधारों में, हम निम्नलिखित देखते है:

> "12. निर्वाचन आयोग की संरचना और आयोग के सभी सदस्यों की संवैधानिक सुरक्षा और आयोग के लिए स्वतंत्र सचिवालय भारत का निर्वाचन आयोग

भारत निर्वाचन आयोग एक स्वतंत्र निकाय है जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 324 के तहत बनाया गया है। अनुच्छेद 324 के खंड (I) निर्वाचन आयोग में संसद और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल के लिए और भारत के राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए चुनावों के लिए मतदाता सूची तैयार करने और उनके संचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण निहित किया है।

अनुच्छेद 324 के खंड (2) के तहत, निर्वाचन आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की उतनी संख्या से मिलकर बनेगा, यदि कोई हों, जिन्हें राष्ट्रपति समय–समय पर नियत करे और मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा इस संबंध में बनाए गए किसी भी विधि के उपबंधों के अधीन रहने हुए, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।

राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 324 के खंड (2) के अंतर्गत दिनांक 1.10.1993 के आदेश द्वारा अगले आदेश तक निर्वाचन आयुक्तों की संख्या दो निर्धारित की है।

यद्यपि संविधान राष्ट्रपति को बिना किसी सीमा के चुनाव आयुक्तों की संख्या तय करने की अनुमति देता है, यह महसूस किया जाता है कि निर्वाचन आयोग के सुचारू और प्रभावी कामकाज के हित में, निर्वाचन आयुक्तों की संख्या अनावश्यक रूप से बड़ी नहीं होनी चाहिए और मुख्य निर्वाचन आयुक्त के अलावा वर्तमान में निर्धारित दो ही रहनी चाहिए। तीन सदस्य निकाय निर्वाचन प्रक्रिया के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण के दौरान उत्पन्न होने वाली परिस्थितियाँ से निपटने में बहुत प्रभावी है, इस क्षेत्र में समय–समय पर उत्पन्न होने वाले विकास पर त्वरित प्रतिक्रिया देने की अनुमति देता है और तत्काल समाधान की आवश्यकता होती है। मौजूदा तीन सदस्यीय निकाय, से आगे इस निकाय के आकार को बढ़ाने से आयोग की सुविचारित राय में, उस शीघ्रतापूर्ण तरीके से बाधा होगी जिससे चुनावों को शांतिपूर्वक और स्वतंत्र और निष्पक्ष तरीके से संचालित करने के लिए आवश्यक रूप से कार्य करना है ।

निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने और इसे बाहरी खिंचाव और दबाव से अलग रखने के लिए,संविधान के अनुच्छेद 324 खंड (5) अन्य बातों के साथ–साथ यह प्रावधान करता है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उच्चतम

न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके और आधारों पर ही उसके पद से हटाया जाएगा। हालाँकि, अनुच्छेद 324 का खंड (5) निर्वाचन आयुक्तों को समान सुरक्षा प्रदान नहीं करता है और यह कहता है कि उन्हें मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफ़ारिश के अलावा पद से नहीं हटाया जा सकता है । निर्वाचन आयोग की राय में यह प्रावधान अपर्याप्त है और निर्वाचन आयुक्तों को पद से हटाने के मामले में समान सुरक्षा और संरक्षण प्रदान करने के लिए संशोधन की आवश्यकता है जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उपलब्ध है।

संविधान निर्माताओं ने चुनाव आयोग को जिस स्वतंत्रता पर इतना जोर दिया है, वह और भी मजबूत होगी यदि चुनाव आयोग के सचिवालय को जिसमें विभिन्न स्तरों पर अधिकारी और कर्मचारी शामिल है, उनकी नियुक्ति, पदोन्नति आदि के मामले में कार्यपालिका के हस्तक्षेप से मुक्त कर दिया जाए और ऐसे सभी कार्य लोकसभा और राज्य सभा के सचिवालयों, उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालय की रजिस्ट्रीयों आदि की तरह विशेष रूप से निर्वाचन आयोग को सौंप दिया जाए । स्वतंत्र संविधानिक प्राधिकरण के रूप में चुनाव आयोग के कामकाज के लिए स्वतंत्र सचिवालय बहुत जरूरी है । वास्तव में, चुनाव आयोग के लिए स्वतंत्र सचिवालय के प्रावधान को चुनाव सुधारों पर गोस्वामी समिति पहले ही सैद्धांतिक रूप से स्वीकार कर लिया गया है और सरकार ने संविधान (सत्तरवें संशोधन) विधेयक, 1990 में इस आशय का प्रावधान भी किया था। हालाँकि, उस विधेयक को 1993 में वापस ले लिया गया क्योंकि सरकार ने एक अधिक व्यापक विधेयक लाने का प्रस्ताव रखा था ।"

(जोर दिया गया)

69. निर्वाचन आयोग के व्यय का संबंध है, हमें निम्नलिखित शिकायत और समाधान मिला हैं:

"13. निर्वाचन आयोग के खर्चों को प्रभार के रूप में माना जाएगा

आयोग ने प्रस्ताव भेजा था कि आयोग के व्यय को भारत की संचित निधि पर भारित करना चाहिए। सरकार ने 10 वीं लोकसभा में "निर्वाचन आयोग (भारत की संचित निधि पर व्यय का प्रभार) विधेयक, 1994" पेश किया था जिसका उद्देश्य मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों को देय वेतन, भते और पेंशन

तथा निर्वाचन आयोग के कर्मचारियों के वेतन, भत्ते और पेंशन सहित प्रशासनिक व्यय को भारत की संचित निधि पर भारित व्यय माना जाना था । उच्चतम न्यायालय, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक और संघ लोक सेवा आयोग के संबंध में पहले से ही इस तरह के प्रावधान मौजूद हैं, जो निर्वाचन आयोग की तरह ही स्वतंत्र संवैधानिक निकाय हैं। इसके स्वतंत्र कामकाज को सुरक्षित करने के लिए आयोग का मानना है कि 1996 में 10 वीं लोकसभा के भंग होने के साथ ही समाप्त हो चुके इस विधेयक पर पुनर्विचार की आवश्यकता है।"

70. ध्यान देने योग्य अगला मील का पत्थर जनवरी, 2007 प्रस्तुत द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट है। आयोग में अध्यक्ष तत्कालीन विधि मंत्री श्री वीरप्पा मोइली और पांच अन्य सदस्य शामिल थे। इसकी सिफारिशों के सारांश में हम अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित बातें पाते है । इसने सिफारिश की कि प्रधानमंत्री की अध्यक्षता वाले कॉलेजियम, जिसमें लोकसभा अध्यक्ष, लोकसभा के विपक्ष के नेता, विधि मंत्री तथा राज्य सभा के उपसभापति सदस्य हो, मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के लिए राष्ट्रपति विचारार्थ सिफ़ारिशें करें । वर्ष 2010 में विधि एवं विधायी मंत्रालय, भारत सरकार ने चुनाव सुधारों पर एक समिति का गठित की थी । वर्ष 2010 में इसकी रिपोर्ट में समिति के गठन की पृष्ठभूमि के गठन का संकेत मिलता है जिसमें विभिन्न पूर्व रिपोर्टों तथा निर्वाचन आयोग द्वारा किए जा रहे प्रयासों का संदर्भ दिया गया है। इसमें निर्वाचन सुधारों से संबंधित विभिन्न सिफ़ारिशें की । निवार्चन आयोग के लिए उपाय शीर्षक के अंतर्गत, चुनाव आयोग की सिफारिशों पर अध्ययन जानकारी निम्नलिखित हैं:

क्र.	निर्वाचन आयुक्त का प्रस्ताव	स्थिति/टिप्पणी
12.	निर्वाचन आयोग की संरचना और आयोग के लिए सभी स्वतंत्र सचिवालयों की संवैधानिक सुरक्षा ।	इसे क्षेत्रीय और राष्ट्रीय परार्मश के प्रस्ताव के रूप में शामिल करने का निर्णय लिया गया ।
13.	निर्वाचन आयोग के खर्चो को प्रभारित माना जायेगा ।	भारत के निर्वाचन आयोग के व्यय को प्रभारित करने के प्रस्ताव पर दिनेश गोस्वामी समिति ने विचार किया था,

		लेकिन इसे स्वीकार नहीं किया गया । 1994 में, सरकार ने, हालांकि, 16.12.94 को लोकसभा में निर्वाचन आयोग (भारत की संचित निधि पर व्यय प्रभारित करना) विधेयक, 1994 पेश किया, जो दसवीं लोकसभा के भंग होने पर समाप्त हो गया । गृह मामलों पर विभाग संबंधित संससदीय स्थायी समिति ने 28.11.1995 को राजस्थान सभा में प्रस्तुत उक्त विधेयक पर अपनी 24 वीं रिपोर्ट में विचार किया कि प्रस्तावित विधेयक को पारित करने की कोई आवश्यकता नही है । और सिफारिश की, कि विधेयक को छोड़ दिया जाए । भारत के निर्वाचन आयोग ने 1997 में फिर से ऐसा ही प्रस्ताव रखा जिसे 22.5.1998 को आयोजित सर्वदलीय बैठक में राजनीतिक दलों के समक्ष रखा गया लेकिन कोई राय नहीं ली गई । फिर से, भारत के निर्वाचन आयोग ने मई, 2003 में वही प्रस्ताव रखा और माननीय प्रधान मंत्री के निर्देश पर इसे 29.1.2003 को आयोजित सर्वदलीय बैठक में राजनीतिक दलों के समक्ष रखा गया । प्रस्ताव पर बहस अनिर्णीत रही ।

71. मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति के संबंध में, हम निम्नलिखित टिप्पणियाँ देखते हैं:

(4) मुख्य निर्वाचन आयुक्त (सीईसी) और अन्य निर्वाचन आयुक्तों (ईसी) की नियुक्ति और परिणामी मामलेः–	मुख्य निर्वाचन आयुक्तों में से एक ने सरकार से अनुरोध किया है कि प्रधानमंत्री और विपक्ष के नेता आदि से मिलकर एक कॉलेजियम बनाया जाए, जिसे मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्तियों

	के लिए सिफारिशें करने का अधिकार हो। इसके अलावा, यह भी सुझाव दिया गया है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त के पद से सेवानिवृत्त होने के बाद दस साल तक किसी भी राजनीतिक दल में शामिल होने पर पूर्ण प्रतिबंध होना चाहिए ।

72. वर्ष 2015 में, भारत के विधि आयोग ने भारत में चुनाव सुधारों से संबंधित अपनी दो सौ पचपनवीं रिपोर्ट दिनांक 12.03.2015 में भारत के निर्वाचन आयोग के कार्यकाल को मजबूत बनाने के संबंध में विभिन्न सिफारिशें की । अनुच्छेद 324(2) का संदर्भ लेने के बाद, संविधान सभा में नियुक्तियों पर चर्चा किए जाने के तथ्य, अनुच्छेद 324(2) द्वारा विधि बनाने का काम संसद पर छोड़ जाने, 1990 में गोस्वामी समिति की सिफ़ारिशों के बाद हम निम्नलिखित चर्चा पाते है:

"6.10.4 इसके बाद संविधान (सत्तरवां संशोधन) विधेयक 1990 पेश किया गया, जिसे 30 मई 1990 को राज्य सभा में पेश किया गया था, जिसमें प्रावधान किया गया था कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा राज्य सभा के सभापति, लोकसभा अध्यक्ष और लोकसभा के विपक्ष के नेता (या सबसे बड़े दल के नेता) के परामर्श के बाद की जाएगी। निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति में मुख्य निर्वाचन आयुक्त को परामर्श प्रक्रिया का हिस्सा बनाया गया। हालाँकि, 13 जून 1994 को, सरकार ने विधेयक को वापस लेने का प्रस्ताव रखा, जिसे अंततः उसी दिन राज्यसभा की अनुमति से वापस ले लिया गया ।

6.10.5 परिणामस्वरूप, नियुक्ति के मुद्दे को नियंत्रित करने वाले किसी भी संसदीय विधि की अभाव में, निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है, बिना किसी परामर्श प्रक्रिया के । इस प्रथा को इस प्रकार वर्णित किया गया है कि इसके लिए विधि मंत्रालय को प्रधानमंत्री से फाईल की मंजूरी लेनी होती है, जो फिर राष्ट्रपति को नाम की सिफारिश करता है। इस प्रकार, कॉलेजियम की कोई अवधारणा नहीं है और विपक्ष की कोई भागीदारी नहीं है।

6.10.6 आयुक्तों की नियुक्ति छः वर्ष की अवधि के लिए या 65 वर्ष की आयु तक, जो भी पहले हो, के लिए की जाती है। इसके अलावा, उनकी नियुक्ति के लिए कोई

निर्धारित योग्यताएं नहीं हैं, हालांकि परंपरा यह तय करती है कि कैबिनेट सचिव या भारत सरकार के सचिव या समकक्ष रैंक के वरिष्ठ (सेवारत या सेवानिवृत्त) सिविल सेवकों को ही नियुक्त किया जाएगा । भगवती प्रसाद दीक्षित घोरेवाला बनाम राजीव गांधी मामले में उच्चतम न्यायालय ने इस तर्क को खारिज कर दिया था कि सीईसी के पास उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान योग्यता होनी चाहिए भले ही उन्हें हटाने की प्रक्रिया के मामले में उनके बराबर रखा गया हो ।"

73. हम पाते है कि रिपार्ट में 'तुलनात्मक प्रथाएं' शीर्षक के अंतर्गत निम्नलिखित चर्चा सम्मिलित है:

"(ii) तुलनात्मक प्रथाएं

6.11.1 तुलनात्मक प्रथाओं की जांच शिक्षाप्रद है। दक्षिण अफ्रीका में, स्वतंत्र निर्वाचन आयोग में एक न्यायाधीश सहित पाँच सदस्य होते हैं। उन्हें नेशनल असेंबली की सिफारिशों पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है, नेशनल असेंबली की अंतर–पार्टी समिति द्वारा नामांकन के बाद जिसे कम से कम आठ उम्मीदवारों की सूची प्राप्त होती है। (कम से कम) आठ नामांकित व्यक्तियों की यह सूची चयन समिति द्वारा अनुशासित की जाती है, जिसके चार सदस्य होते हैं, संवैधानिक न्यायालय के अध्यक्ष; मानवाधिकार आयोग और लैंगिक समानता पर आयोग का एक–एक प्रतिनिधि; और लोक अभियोजक ।

6.11.2 घाना में भी, सात सदस्यीय निर्वाचन आयोग की नियुक्ति राज्य परिषद की सलाह पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, जिसके अध्यक्ष और दो उपाध्यक्षों का कार्य स्थायी होता है ।

6.11.3 कनाडा में, "निर्वाचन कनाडा" के मुख्य निर्वाचन अधिकारी को हाउस ऑफ कॉमन्स के प्रस्ताव द्वारा गैर–नवीकरणीय दस साल के कार्यकाल के लिए नियुक्त किया जाता है और सरकार से अपनी स्वतंत्रता की रक्षा के लिए, वह सीधे संसद को रिपोर्ट करता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, छ: संघीय निर्वाचन आयुक्तों को राष्ट्रपति द्वारा सेनेट की सलाह और सहमति से नियुक्त किया जाता है। आयुक्त किसी राजनीतिक दल के सदस्य हो सकते हैं, हालाँकि तीन से अधिक आयुक्त एक ही पार्टी के सदस्य नहीं हो सकते।

6.11.4 इन सभी मामलों में, यह स्पष्ट है कि की निर्वाचन आयुक्तों या निर्वाचन अधिकारियों की नियुक्ति एक परामर्श प्रक्रिया है जिसमें कार्यपालिका /विधानमंडल/अन्य स्वतंत्र निकाय शामिल होते हैं।"

74. तत्पश्चात्, 'सिफारिश' शीर्षक के अंतर्गत, हम निम्नलिखित पाते हैं:

"(iii) सिफ़ारिशें

6.12.1 ईसीआई की निष्पक्षता बनाए रखने और सीईसी और निर्वाचन आयुक्तों को कार्यकारी हस्तक्षेप से बचाने के महत्व को देखते हुए, यह जरूरी है कि निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति एक परामर्शी प्रक्रिया बन जाए।

6.12.2 इस उद्देश्य से आयोग ने गोस्वामी समिति के प्रस्ताव को कुछ संशोधनों के साथ अपनाया है, सबसे पहले सभी निर्वाचन आयुक्तों (सीईसी सहित) की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा तीन सदस्यीय कॉलेजियम या चयन समिति के परामर्श से की जानी चाहिए, जिसमें प्रधान मंत्री, लोकसभा के विपक्ष के नेता (या संख्या बल की हिसाब से लोकसभा में सबसे बड़े विपक्षी दल के नेता) और भारत के मुख्य न्यायाधीश शामिल हो । आयोग का मानना है कि मौजूदा सरकार के प्रतिनिधि के तौर पर प्रधानमंत्री को शामिल करना महत्वपूर्ण है।

6.12.3 दूसरा, निर्वाचन आयुक्त की पदोन्नति वरिष्ठता के आधार पर होनी चाहिए, जब तक कि तीन सदस्यीय कॉलेजियम/समिति, लिखित कारणों से, ऐसे आयुक्त को अयोग्य न पाए।

6.12.4 ऐसे संशोधन लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम, 2013, सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 और केंद्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003 में नियुक्ति प्रक्रिया के अनुरूप हैं।

6.12.5 अनुच्छेद 324(2) के अनुसार, मौजूदा निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्त सेवा शर्तें और कारबार का संव्यवहार) अधिनियम, 1991 में संशोधन लाया जा सकता है ताकि शीर्षक में संशोधन किया जा सके और निर्वाचन आयुक्तों और सीईसी की नियुक्ति पर एक नया अध्याय 1क जोड़ा जा सके, जो इस प्रकार है:

• अधिनियम और संक्षिप्त शीर्षक: अधिनियम का नाम बदलकर "निर्वाचन आयोग (निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति और सेवा की शर्तें और कारबार का संचालन) अधिनियम, 1991" रखा जाना चाहिए।

• संक्षिप्त शीर्षक में यह लिखा होना चाहिए, "मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति और सेवा की शर्तों को निर्धारण करने तथा निर्वाचन आयोग द्वारा कारबार के संचालन की प्रक्रिया और उससे संबंधित या उसके आनुषांगिक विषयों का उपबंध करने के लिए अधिनियम ।"

• अध्याय ।–क– मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति।

2क. मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति – (1) मुख्य निर्वाचन आयुक्त सहित निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सिफारिश प्राप्त करने के बाद अपने हस्ताक्षर और मुहर के साथ वारंट द्वारा की जाएगी, जिसमें निम्नलिखित शामिल होंगे:

(क) भारत के प्रधान मंत्री – अध्यक्ष

(ख) लोक सभा में विपक्ष के नेता – सदस्य

(ग) भारत के मुख्य न्यायाधीश – सदस्य

परंतु मुख्य निर्वाचन आयुक्त के पर बने रहने के पश्चात्, सबसे वरिष्ठ निर्वाचन आयुक्त को मुख्य निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किया जाएगा, जब तक कि उपधारा (1) में उल्लिखित समिति, लिखित में दर्ज किए जाने वाले कारणों से, ऐसे निर्वाचन आयुक्त को अयोग्य न पाएं।

स्पष्टीकरण: इस उप–धारा के प्रयोजनों के लिए, "लोकसभा में विपक्ष के नेता" में, जब ऐसे किसी नेता को इस प्रकार मान्यता नहीं दी गई है, लोकसभा में सरकार के विरोध में सबसे बड़े समूह के नेता का नाम शामिल होगा ।"

75. भारत के चुनाव आयोग के स्थायी और स्वतंत्र सचिवालय के पहलू के संबंध में, यह देखा गया कि गोस्वामी समिति की सिफारिश को प्रभावी करने के लिए, संविधान का सत्तरवाँ संशोधन विधेयक, 1990 दिनांक 30.05.1990

को पेश किया गया था और बाद में इसे 1993 में भारत के चुनाव आयोग की बदली हुई संरचना के मद्देनजर वापस ले लिया गया था, क्योंकि 1991 के अधिनियम के अनुसार यह एक बहु-सदस्यीय निकाय बन गया था और इस आधार पर कि विधेयक में कुछ संशोधनों की आवश्यकता थी। हालाँकि, विधि आयोग ने देखा कि विधेयक कभी पेश नहीं किया गया था। इसके बाद, विधि आयोग ने एक स्वतंत्र सचिवालय की नियुक्ति के लिए चुनाव आयोग की सिफारिशों का ही हवाला दिया। तदनुसार, विधि आयोग ने अनुच्छेद 324 (2 ए) को शामिल करने की सिफारिश की , जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ चुनाव आयोग के लिए एक अलग, स्वतंत्र और स्थायी सचिवालय स्टाफ का प्रावधान किया गया। दोनों चुनाव आयुक्तों को मुख्य चुनाव आयुक्त के बराबर मानने की आवश्यकता के संबंध में और यह देखते हुए कि चुनाव आयुक्त स्पष्ट रूप से क्षेत्रीय आयुक्तों से बेहतर हैं, विधि आयोग ने अनुच्छेद 324(5) में भी बदलाव की सिफारिश की। भारतीय विधि आयोग द्वारा अपनी रिपोर्ट में प्रस्तावित संशोधित अनुच्छेद 324 इस प्रकार है:

“324. चुनावों का अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण चुनाव आयोग में निहित होगा।- (1) इस संविधान के अधीन संसद और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल के लिए और राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के पदों के लिए होने वाले सभी चुनावों के लिए मतदाता सूची तैयार करने और उनका संचालन करने का अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण एक आयोग में निहित होगा (जिसे इस संविधान में चुनाव आयोग कहा गया है)

(2) चुनाव आयोग मुख्य चुनाव आयुक्त और उतनी संख्या में अन्य चुनाव आयुक्तों, यदि कोई हों, से मिलकर बनेगा, जिन्हें राष्ट्रपति समय-समय पर नियत करें और मुख्य चुनाव आयुक्त तथा अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा इस निमित्त बनाए गए किसी कानून के उपबंधों के अधीन रहते हुए, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।

(2 ए) (1): निर्वाचन आयोग का एक पृथक स्वतंत्र एवं स्थायी सचिवीय स्टाफ होगा।

(2) निर्वाचन आयोग, अपने द्वारा विहित नियमों द्वारा, अपने स्थायी सचिवीय स्टाफ में भर्ती तथा नियुक्त व्यक्तियों की सेवा की शर्तों को विनियमित कर सकेगा।

(3) जब कोई अन्य निर्वाचन आयुक्त इस प्रकार नियुक्त किया जाता है तो मुख्य निर्वाचन आयुक्त निर्वाचन आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा।

(4) लोक सभा और प्रत्येक राज्य की विधान सभा के लिए प्रत्येक साधारण निर्वाचन से पूर्व, तथा विधान परिषद वाले प्रत्येक राज्य की विधान परिषद के लिए प्रथम साधारण निर्वाचन से पूर्व और उसके पश्चात् प्रत्येक द्विवार्षिक निर्वाचन से पूर्व, राष्ट्रपति, निर्वाचन आयोग से परामर्श के पश्चात् ऐसे प्रादेशिक आयुक्तों की नियुक्ति भी कर सकेगा, जिन्हें वह खंड (1) द्वारा आयोग को सौंपे गए कृत्यों के पालन में निर्वाचन आयोग की सहायता के लिए आवश्यक समझे।

(5): संसद द्वारा बनाई गई किसी विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए, प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा की शर्तें और पदावधि ऐसी होगी जो राष्ट्रपति नियम द्वारा अवधारित करे;

परंतु मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उसी आधार पर ही हटाया जाएगा जिस रीति से सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है अन्यथा नही, और मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा:

परंतु यह और कि किसी प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के बिना पद से नहीं हटाया जाएगा।

(6) राष्ट्रपति या किसी राज्य का राज्यपाल, निर्वाचन आयोग द्वारा अनुरोध किए जाने पर, निर्वाचन आयोग या प्रादेशिक आयुक्त को ऐसा कर्मचारी उपलब्ध कराएगा, जो खंड (1) द्वारा निर्वाचन आयोग को सौंपे गए कृत्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक हो।"

76. दिनांक 04.06.2012 को द हिंदू अखबार में एक रिपोर्ट छपी है, जिसमें श्री लालकृष्ण आडवाणी की मांग को दर्शाया गया है कि संवैधानिक निकाय में नियुक्ति के लिए एक कॉलेजियम बनाया जाना चाहिए और यह रुख अपनाया गया है कि नियुक्ति की वर्तमान प्रणाली लोगों में विश्वास पैदा नहीं करती है। इसमें नागरिक चुनाव आयोग की रिपोर्ट का भी संदर्भ है। ऐसा लगता है कि इसे इस न्यायालय के पूर्व न्यायाधीश श्री मदन बी. लोकुर और पूर्व मुख्य सूचना आयुक्त श्री वजाहत

हबीबुल्लाह ने तैयार किया है। उक्त रिपोर्ट में हमें श्री एमजी देवसहायण द्वारा लिखा गया लेख 'क्या भारत में चुनाव स्वतंत्र और निष्पक्ष हैं' मिलता है। 'ईसीआई - स्वायत्तता से काम करना' शीर्षक के अंतर्गत हमें निम्नलिखित आलोचना मिलती है:

> "▪ स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए भारत के संविधान के अनुच्छेद 324 के अंतर्गत ईसीआई को पूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं ।
>
> ▪ इसके अतिरिक्त, सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया है: "जब संसद या कोई राज्य विधानमंडल चुनावों से संबंधित या उनके संबंध में कोई वैध कानून बनाता है, तो आयोग ऐसे प्रावधानों का उल्लंघन न करते हुए, उनके अनुरूप कार्य करेगा, लेकिन जहां ऐसा कानून मौन है, वहां अनुच्छेद 324 शीघ्रता से स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के घोषित उद्देश्य के लिए कार्य करने की शक्ति का भंडार है..."।
>
> ▪ <u>लेकिन चुनाव आयोग ऐसी शक्तियों का उपयोग नहीं कर रहा है, क्योंकि चुनाव आयोग की नियुक्ति त्तकालीन सरकार द्वारा की जाती है, न कि कॉलेजियम की स्वतंत्र प्रक्रिया के माध्यम से। एक असहमत चुनाव आयोग के मामले में, जिसे दरकिनार कर दिया गया और फिर बाहर कर दिया गया, चुनाव आयोग की स्वतंत्रता और अखंडता को अपूरणीय क्षति हुई है!</u>
>
> ▪ यह चुनाव आयोग की स्वायत्तता से समझौता करता है और मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की निष्पक्षता और परिणामस्वरूप, आयोग की तटस्थता के बारे में संदेह पैदा करता है। यह न केवल चुनावों की निष्पक्षता और अखंडता के लिए गंभीर खतरा पैदा करता है, बल्कि लोकतंत्र के लिए भी…" (जोर दिया गया)

77. वर्ष 2016 में, हम निम्नलिखित प्रस्तावित चुनाव सुधारो को अनिवार्य रूप से अनुच्छेद 324(5) से संबंधित पाते हैं , जो स्वयं चुनाव आयोग द्वारा किए गए प्रस्ताव हैं।

"संविधान के अनुच्छेद 324 के खंड (5) में प्रावधान है कि मुख्य चुनाव आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उसी आधार पर ही हटाया जाएगा जिस रीति से सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है अन्यथा नही। मुख्य चुनाव आयुक्त और दोनों चुनाव आयुक्तों को समान निर्णय लेने की शक्तियाँ प्राप्त हैं जो इस तथ्य का संकेत है कि उनकी शक्तियाँ एक-दूसरे के समान हैं।

हालाँकि, संविधान के अनुच्छेद 324 का खंड (5) चुनाव आयुक्तों को समान सुरक्षा प्रदान नहीं करता है और यह केवल यह कहता है कि उन्हें मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश से ही हटाया जाएगा अन्याथा नही ।

पद से हटाए जाने के मामलों में मुख्य चुनाव आयुक्त को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान प्राप्त संरक्षण प्रदान करने का कारण आयोग की बाहरी खींचतान और दबाव से स्वतंत्रता सुनिश्चित करना था। हालांकि, अन्य चुनाव आयुक्तों को समान संरक्षण प्रदान न करने के पीछे तर्क स्पष्ट नहीं है। संविधान के तहत प्राप्त की जाने वाली 'स्वतंत्रता' का तत्व केवल एक व्यक्ति के लिए नहीं बल्कि पूरे संस्थान के लिए है। इस प्रकार, आयोग की स्वतंत्रता तभी मजबूत हो सकती है जब चुनाव आयुक्तों को भी मुख्य चुनाव आयुक्त के समान संरक्षण प्रदान किया जाए।

प्रस्तावित संशोधन

वर्तमान संवैधानिक गारंटी अपर्याप्त है और चुनाव आयुक्तों को हटाने के मामले में वही सुरक्षा और संरक्षण प्रदान करने के लिए संशोधन की आवश्यकता है जो मुख्य चुनाव आयुक्त को उपलब्ध है।"

प्रश्न**:** शक्तियों का पृथक्करण और न्यायिक सक्रियता

78. आई.सी. गोलक नाथ एवं अन्य बनाम पंजाब राज्य एवं अन्य[15], मामले में न्यायमूर्ति सुब्बा राव ने इस न्यायालय की ओर से कहा:

> "यह (संविधान) उनके अधिकार क्षेत्र को बारीकी से परिभाषित करता है और उनसे अपेक्षा करता है कि वे अपनी सीमाओं का उल्लंघन किए बिना अपनी-अपनी शक्तियों का प्रयोग करें। उन्हें आवंटित किए गए क्षेत्रों के भीतर काम करना चाहिए। संविधान के तहत बनाया गया कोई भी प्राधिकारी सर्वोच्च नहीं है; संविधान सर्वोच्च है और सभी प्राधिकारी देश के सर्वोच्च कानून के तहत काम करते हैं।"

79. यह अधिकार क्षेत्र क्या है जो सीमांकित है? बंधु मुक्ति मोर्चा बनाम भारत संघ और अन्य[16]मामले में बेंच की ओर से बोलते हुए जस्टिस आर.एस. पाठक ने कहा:

> "यह एक आम बात है कि जब विधानमंडल कानून बनाता है तो कार्यपालिका उसे लागू करती है और न्यायालय उसकी व्याख्या करता है और ऐसा करते हुए कार्यपालिका की

15 ए.आई.आर 1967 एससी 1643
16 (1984) 3 एससीसी 161

कार्रवाई की वैधता पर निर्णय लेता है और हमारे संविधान के तहत, यहां तक कि कानून की वैधता पर भी निर्णय लेता है।" यह सवाल उठेगा कि क्या शक्तियां/कार्य पत्थर की लकीर हैं या क्या पूर्वोक्त शक्तियों/कार्यों का अन्य अंगों द्वारा वैध रूप से प्रयोग/निर्वहन किया जा सकता है। इस संबंध में हम फिर से इस न्यायालय द्वारा पूर्वोक्त मामले (सुप्रा) में दिए गए निर्णय पर विचार कर सकते हैं:

"और फिर भी यह अच्छी तरह से मान्यता प्राप्त है कि एक निश्चित क्षेत्र में विधानमंडल के पास न्यायिक शक्ति होती है, कार्यपालिका के पास विधायी और न्यायिक दोनों प्रकार के कार्य होते हैं, और न्यायालय, कानून की व्याख्या करने के अपने कर्तव्य में, विधायी अभ्यास की सीमांत डिग्री में अपने पूर्ण कार्य को पूरा करता है। फिर भी हमारे संविधान के तहत राज्य की इन प्राथमिक संस्थाओं के बीच एक बढ़िया और नाजुक संतुलन की परिकल्पना की गई है।"

80. उच्च न्यायालय और यह न्यायालय उन्हें दी गई शक्ति के तहत नियम बनाते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि वे विधानमंडल के प्रतिनिधियों के रूप में कार्य करेंगे, लेकिन ऐसे मामलों में शक्ति का प्रयोग विधायी प्रकृति का होगा। जब कार्यपालिका, यानी भारत संघ द्वारा अनुच्छेद 123 के तहत अध्यादेश बनाया जाता है, तो यह कार्यपालिका द्वारा विधायी शक्ति का प्रयोग करने का मामला होता है। जब संसद किसी व्यक्ति को खुद की अवमानना का दोषी ठहराती है और उसे दंडित करती है, तो कार्यवाही न्यायिक शक्ति के गुण से सूचित होती है।

81. इस बात पर विवाद नहीं किया जा सकता कि भारत में संयुक्त राज्य अमेरिका और ऑस्ट्रेलिया की स्थिति के विपरीत शक्तियों का कोई सख्त सीमांकन या पृथक्करण नहीं है। (देखें दिल्ली कानून अधिनियम, *1912*[17])। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को, निस्संदेह, मोंटेस्क्यू ने अपने काम "द स्पिरिट ऑफ लॉज़" में बहुत ही शानदार तरीके से प्रस्तुत किया है और जिस आधार पर यह टिका हुआ है, वह एक या दो अंगों में शक्ति के संकेन्द्रण से बचने की अनिवार्य आवश्यकता है। निस्संदेह, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का पालन समानता के सिद्धांत से जुड़ा हुआ है (देखें मद्रास बार एसोसिएशन बनाम भारत संघ[18] । न्यायमूर्ति वाई.वी. चंद्रचूड़, जैसा कि उस

17 ए.आई.आर 1951 एस.सी. 332
18 2021 एससीसी ऑनलाईन एससी 463

समय महामहिम थे, इंदिरा नेहरू गांधी बनाम राज नारायण और अन्य[19] में बोलते हुए , अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित निर्णय दिए:

> "लेकिन शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत राज्य के तीनों अंगों को उनके कार्यों के सख्त दायरे में रखने का कोई जादुई फार्मूला नहीं है।"

82. भारत में प्रचलित रूप में शक्तियों का पृथक्करणभारत के संविधान की मूल संरचना का एक हिस्सा है (देखें परम पावन केशवानंद भारती श्रीपदागलवारु बनाम केरल राज्य और अन्य[20]) और आईआर कोएलो (मृत) एलआर बनाम तमिलनाडु राज्य[21]

83. इंडियन एल्युमिनियम कंपनी एवं अन्य बनाम केरल राज्य एवं अन्य[22] मामले में , इस न्यायालय ने शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत द्वारा निर्धारित सीमाओं पर विधानमंडल द्वारा कथित अतिक्रमण से निपटते हुए, अन्य बातों के साथ-साथ, निम्नानुसार निर्णय दिया था:

> "(1) पक्षों के अधिकारों का न्यायनिर्णयन आवश्यक न्यायिक कार्य है। विधानमंडल को आचरण के मानदंड या नियम निर्धारित करने होंगे जो पक्षों और लेन-देन को नियंत्रित करेंगे और न्यायालय से उन्हें प्रभावी करने की अपेक्षा करनी होगी;
>
> (2) संविधान ने विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका द्वारा संप्रभु शक्ति के प्रयोग में नाजुक संतुलन को चित्रित किया;
>
> (3) विधि के शासन द्वारा शासित लोकतंत्र में, विधानमंडल अनुच्छेद 245 और 246 तथा अन्य सहवर्ती अनुच्छेदों के तहत शक्ति का प्रयोग करता है, जिसे सातवीं अनुसूची में संबंधित सूचियों की प्रविष्टियों के साथ पढ़ा जाता है, तथा कानून बनाने के लिए शक्ति का प्रयोग करता है, जिसमें कानून को संशोधित करने की शक्ति भी शामिल है।
>
> (4) न्यायालयों को न्यायिक शक्ति को समान रूप से संरक्षित करने के लिए अपनी चिंता और प्रयास में तीन संप्रभु पदाधिकारियों के बीच संविधान द्वारा तैयार किए गए नाजुक संतुलन को बनाए रखने के लिए सावधान रहना चाहिए। ताकि कानून का शासन समतावादी सामाजिक व्यवस्था स्थापित करने के संवैधानिक उद्देश्यों को पूरा करने के

19 (1975) अनुपूरक एससीसी 1
20 (1973) 4 एस.सी.सी 225
21 (2007) 2 एस सी सी 1
22 (1996) 7 एस.सी.सी 637

लिए व्याप्त हो, संबंधित संप्रभु पदाधिकारियों को अपने जोड़ों में स्वतंत्र रूप से खेलने की आवश्यकता है ताकि सामाजिक प्रगति और व्यवस्था की यात्रा निर्बाध बनी रहे। कोमलता के साथ बनाया गया सहज संतुलन हमेशा बनाए रखा जाना चाहिए;"

84. विधानमंडल के प्रतिनिधि के रूप में अधीनस्थ कानून बनाने की शक्ति के अलावा, क्या उच्च न्यायालय कानून बनाते हैं या यह पूरी तरह से वर्जित है? दूसरे शब्दों में, जब न्यायालय किसी मामले का फैसला करता है, तो क्या न्यायालय का कार्य केवल तथ्यों के आधार पर कानून लागू करना है या न्यायालय कानून भी बनाते हैं? यह सिद्धांत कि न्यायालय कानून नहीं बना सकते या नहीं बनाते, एक मिथक है जिसका बहुत पहले ही खंडन हो चुका है। हम इस संबंध में केवल न्यायमूर्ति एस.बी सिन्हा द्वारा राज्य उत्तर प्रदेश बनाम जीत एस. बिष्ट[23] में रिपोर्ट किए गए निर्णय में इस न्यायालय की ओर से दिए गए मत का उल्लेख कर सकते हैं :

"77. शक्तियों का पृथक्करण हममें से कुछ लोगों के लिए एक पसंदीदा विषय है। संवैधानिक योजना के अनुसार राज्य का प्रत्येक अंग एक या अन्य कार्य करता है जो दूसरे अंग को सौंपा गया है। हालाँकि कानून का मसौदा तैयार करना और उसका क्रियान्वयन कुल मिलाकर क्रमशः विधायिका और कार्यपालिका के कार्य हैं, लेकिन यह कहना बहुत देर हो चुकी है कि इस मामले में संवैधानिक न्यायालय की भूमिका अस्तित्वहीन है। न्यायाधीश द्वारा बनाया गया कानून अब पूरी दुनिया में अच्छी तरह से मान्यता प्राप्त है। यदि कोई शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत को इतनी कठोरता से लागू करता है, तो किसी भी देश के किसी भी उच्च न्यायालय के लिए, चाहे वह विकसित हो या विकासशील, व्याख्यात्मक प्रक्रिया के माध्यम से नए अधिकारों का निर्माण करना संभव नहीं होगा।

78. एक अर्थ में शक्तियों का पृथक्करण प्रत्येक अंग के सक्रिय अधिकार क्षेत्र पर एक सीमा है। लेकिन इसका एक और गहरा और अधिक प्रासंगिक उद्देश्य है: अन्य अंगों की गतिविधियों पर नियंत्रण और संतुलन के रूप में कार्य करना। इस प्रकार अंग के सक्रिय अधिकार क्षेत्र को चुनौती नहीं दी जाती है; फिर भी संस्था को उसके कर्तव्यों में अतिरेक और कमी के बारे में बताने के लिए उकसाने के तरीके हैं। संवैधानिक जनादेश राजनीति के अंगों के बीच इस संचार की गतिशीलता

23 (2007) 6 एस.सी.सी. 586

निर्धारित करता है। इसलिए, शक्तियों के पृथक्करण को शून्य में संचालित करने के रूप में नहीं समझना चाहिए। आधुनिक समय में शक्तियों के पृथक्करण सिद्धांत का पुनः आविष्कार किया गया है।

83. यदि हम शक्तियों के पृथक्करण सिद्धांत के विकास पर ध्यान दें, तो पारंपरिक रूप से जाँच और संतुलन आयाम केवल सरकारी ज्यादतियों और उल्लंघनों से जुड़ा हुआ था। लेकिन आज के सकारात्मक अधिकारों और न्यायोचित सामाजिक और आर्थिक अधिकारों, संकर प्रशासनिक निकायों, सार्वजनिक कार्यों का निर्वहन करने वाले निजी अधिकारियों की दुनिया में, हमें अधिक तत्परता के साथ निरीक्षण कार्य करना होगा और सरकारी निष्क्रियता को शामिल करने के लिए जाँच और संतुलन के क्षेत्र को बढ़ाना होगा। अन्यथा हम देश को विश्राम की स्थिति में बदलते हुए देखते हैं। इसलिए सामाजिक इंजीनियरिंग के साथ-साथ संस्थागत इंजीनियरिंग भी इस दायित्व का हिस्सा बनती है। (जोर दिया गया)

85. शक्तियों का पृथक्करण भारत के संविधान के मूल ढांचे का हिस्सा है। इसी तरह, न्यायिक समीक्षा को भी मूल ढांचे का हिस्सा माना गया है। संविधान के अनुच्छेद 13 में कानून की न्यायिक समीक्षा का स्पष्ट प्रावधान है । जब न्यायालय विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून को असंवैधानिक घोषित करता है, तो यदि वह उसकी सीमाओं के भीतर है, तो उस पर शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का उल्लंघन करने का आरोप नहीं लगाया जा सकता। संसद द्वारा बनाए गए कानून को भी असंवैधानिक घोषित करना उसकी शक्तियों का हिस्सा है। भारत में मूल ढांचे के सिद्धांत के प्रतिपादन के मद्देनजर, शायद अधिकांश देशों के विपरीत, संविधान में संशोधन को भी न्यायालय द्वारा असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है। ऐसा करने से न्यायालय पर यह आरोप नहीं लगाया जा सकता कि वह संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं का पालन नहीं कर रहा है।

86. जबकि यह सच हो सकता है कि संविधान सर्वोच्च है और सभी विवादों को अंततः संविधान के तत्वावधान में ही निपटाया जाना चाहिए, एक अर्थ में कानून क्या है, इसका अंतिम निर्णायक न्यायालय ही होना चाहिए। जबकि यह सच हो सकता है कि न्यायिक फैसले के लिए आधार बनाने वाले पाठ को हटाकर, कानून निर्माता फैसले पर फिर से विचार कर सकता है, लेकिन विधायिका के लिए न्यायाधीश की भूमिका निभाना और न्यायिक कार्य को अपने ऊपर लेना उचित नहीं है। अंतिम विश्लेषण में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का उद्देश्य एक स्रोत में अतिरिक्त शक्ति के ग्रहण से उत्पन्न होने वाली शक्ति के अत्याचार को रोकना है। इसका मूल्य राज्य के अंगों द्वारा अपनी-अपनी शक्तियों के प्रयोग में एक नाजुक लेकिन कुशल और साथ ही वैध संतुलन बनाए रखने

में निहित है। इसका अर्थ यह है कि कानून में अच्छी तरह से समझी जाने वाली आवश्यक शक्तियों का राज्य के किसी भी अंग द्वारा जानबूझकर अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है। [24]

87. रचनात्मक न्यायिक सक्रियता विवादों एवं न्यायलयों तक पहुचने वाले विवादों का विषय रही है। संविधान के तहत, जो नागरिकों और व्यक्तियों दोनों को मौलिक अधिकार प्रदान करता है, साथ ही राज्य को निर्देशक सिद्धांतों में घोषित लक्ष्यों को प्राप्त करने का कार्य सौंपता है, न्यायिक सक्रियता केवल निष्क्रिय भूमिका के विपरीत एक बहुत ही आवश्यक विकल्प हो सकता है। हालाँकि, न्यायिक सक्रियता के पास एक ठोस न्यायिक आधार होना चाहिए और इसे केवल व्यक्तिपरकता के अभ्यास में नहीं बदलना चाहिए।

88. इसलिए विद्वान सॉलिसिटर जनरल का यह कहना सही है कि संवैधानिक कानून के उच्च क्षेत्र में न्यायिक संयम एक गुण हो सकता है। आधारभूत मानदंड होने के कारण, यह वास्तव में एक दुर्लभ क्षेत्र है जहाँ न्यायालय को थके हुए तरीके से आगे बढ़ना चाहिए (देखें डिवीजनल मैनेजर, अरावली गोल्फ क्लब और अन्य बनाम चंदर हस और अन्य[24])। इस न्यायालय ने वास्तव में सरकार चलाने वाले न्यायालय के खिलाफ़ चेतावनी दी है। आसिफ हमीद बनाम जम्मू और कश्मीर राज्य[25] में निस्संदेह यह न्यायालय पैरा 18 में फ्रैंकफर्टर, जे. की निम्नलिखित टिप्पणियों का उल्लेख करता है:

> "मैडिसन के शब्दों में, सभी शक्तियाँ "अतिक्रमणकारी प्रकृति की होती हैं"। न्यायिक शक्ति भी इस मानवीय कमज़ोरी से अछूती नहीं है। इसे अपनी उचित सीमाओं से परे अतिक्रमण करने से भी सावधान रहना चाहिए, और इससे भी कम नहीं क्योंकि इस पर एकमात्र अंकुश आत्म-संयम है....
>
> शक्ति की सीमाओं और शक्ति के बुद्धिमानीपूर्ण प्रयोग के बीच अंतर का कठोर पालन - अधिकार के प्रश्नों और विवेक के प्रश्नों के बीच - दो अवधारणाओं के इस निर्णायक लेकिन सूक्ष्म संबंध की सबसे सतर्क प्रशंसा की आवश्यकता है जो बहुत आसानी से मिल जाती हैं। अंतर का पालन करने के लिए एक अनुशासित इच्छाशक्ति की भी आवश्यकता होती है। अलग-थलग रहना और समझदारी की कमी को हावी होने देना आसान नहीं है, ताकि मामलों के संचालन में समझदारी के बारे में अपने स्वयं के दृढ़

24 (2008) 1 एससीसी 683
25(1989) अनुपूरक 2 एससीसी364

दृष्टिकोण की अवहेलना की जा सके। लेकिन नीति की घोषणा करना इस न्यायालय का काम नहीं है। इसे अपनी शक्ति की सीमाओं के प्रति बहुत सावधान रहना चाहिए, और यह न्यायालय को अपनी खुद की धारणाओं को लागू करने से रोकता है कि क्या बुद्धिमानी या राजनीति है। न्यायिक शपथ के पालन में आत्म-संयम का बहुत महत्व है, क्योंकि संविधान ने न्यायाधीशों को कांग्रेस और कार्यकारी शाखा के कामों की बुद्धिमत्ता पर निर्णय लेने का अधिकार नहीं दिया है।"

89. एस.पी. साठे द्वारा लिखित कृति "भारत में न्यायिक सक्रियता" के अध्याय 'न्यायिक सक्रियता की वैधता' में विद्वान लेखक ने टिप्पणी की है: -

"न्यायिक सक्रियता की वैधता

न्यायशास्त्र के यथार्थवादी स्कूल ने इस मिथक को ध्वस्त कर दिया कि न्यायाधीश केवल पहले से मौजूद कानून की घोषणा करते हैं या उसकी व्याख्या करते हैं और दावा करते हैं कि न्यायाधीश कानून बनाते हैं। इसने कहा कि कानून वही है जो अदालतें कहती हैं। इसे कानूनी संदेह के रूप में जाना जाता है और यह वास्तव में ऑस्टिन की राजनीतिक संप्रभु के आदेश के रूप में कानून की परिभाषा की प्रतिक्रिया थी। विश्लेषणात्मक न्यायशास्त्र के अनुसार एक अदालत केवल कानून पाती है या केवल कानून की व्याख्या करती है। अमेरिकी यथार्थवादी स्कूल या न्यायशास्त्र ने दावा किया कि न्यायाधीश कानून बनाते हैं, हालांकि बीच-बीच में। जेरोम फ्रैंक, जस्टिस होम्स, कार्डोजो और लेवेलिन इस स्कूल के मुख्य प्रतिपादक थे। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय न केवल कानून बनाता है, जैसा कि यथार्थवादी न्यायशास्त्र के अर्थ में समझा जाता है, बल्कि वास्तव में 'कानून बनाना' ठीक उसी तरह शुरू कर दिया है जिस तरह से एक विधायिका कानून बनाती है। न्यायिक कानून- न्यायालय जब 'व्यक्तिगत स्वतंत्रता' या 'कानून की उचित प्रक्रिया' या 'भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता' शब्दों के अर्थों का विस्तार करता है, तो वह यथार्थवादी अर्थ में न्यायिक कानून-निर्माण होता है। जब न्यायालय ने माना कि वाणिज्यिक भाषण (विज्ञापन) भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के संरक्षण का हकदार है, तो यह यथार्थवादी अर्थ में न्यायिक कानून-निर्माण था। इसी तरह, मूल संरचना सिद्धांत या अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति की कार्रयावाई

की समीक्षा के लिए मापदण्डों या संविधान के अनुच्छेद 21 में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 'जीवन', 'स्वतंत्रता' और 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' शब्दों के व्यापक अर्थ यथार्थवादी अर्थ में न्यायिक कानून-निर्माण के उदाहरण हैं।

हालाँकि, जब न्यायालय अंतर-देशीय गोद लेने, कार्यस्थल पर कामकाजी महिलाओं के यौन उत्पीड़न के खिलाफ या बाल श्रम के उन्मूलन के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करता है, तो यह यथार्थवादी अर्थ में न्यायिक कानून-निर्माण नहीं होता है, ये न्यायिक अतिवाद के उदाहरण हैं जो शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत के विपरीत हैं। शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत में यह परिकल्पना की गई है कि विधायिका को कानून बनाना चाहिए, कार्यपालिका को उसे क्रियान्वित करना चाहिए और न्यायपालिका को मौजूदा कानून के अनुसार विवादों का निपटारा करना चाहिए। वास्तव में ऐसा पक्का पृथक्करण कहीं भी मौजूद नहीं है और यह अव्यवहारिक है। मोटे तौर पर इसका मतलब है कि राज्य के एक अंग को ऐसा कार्य नहीं करना चाहिए जो अनिवार्य रूप से दूसरे अंग का है। जबकि 'कानून की उचित प्रक्रिया', 'कानून का समान संरक्षण', या 'भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता' जैसे खुले-बनावट वाले अभिव्यक्तियों के अर्थों की व्याख्या और विस्तार के माध्यम से कानून बनाना एक वैध न्यायिक कार्य है, एक बिल्कुल नया कानून बनाना, जिसे सुप्रीम कोर्ट उपर्युक्त मामलों में निर्देशों के माध्यम से कर रहा है, एक वैध न्यायिक कार्य नहीं है। सच है, न्यायालय ने ऐसे निर्देशों के माध्यम से विधायिका को प्रतिस्थापित नहीं किया है, बल्कि केवल पूरक किया है। इसने प्रत्येक मामले में कहा है कि उसने निर्देशों के माध्यम से केवल इसलिए कानून बनाया क्योंकि अंतर-देशीय गोद लेने या कामकाजी महिलाओं के यौन उत्पीड़न जैसी स्थितियों से निपटने के लिए कोई कानून मौजूद नहीं था और उसके निर्देश को विधायिका के कानून द्वारा प्रतिस्थापित किया जा सकता था।”

90. बेंजामिन एन. कार्डोज़ो की कृति, "न्यायिक प्रक्रिया की प्रकृति" में, व्याख्यान, "समाजशास्त्र की पद्धति - एक विधायक के रूप में न्यायाधीश।" में न्यायमूर्ति कार्डोज़ो निम्नलिखित विषय के अंतर्गत टिप्पणी करते हैं: -

“विधायक के रूप में न्यायाधीश...

इसमें कोई संदेह नहीं कि न्यायाधीश के लिए सीमाएँ संकीर्ण हैं। वह केवल अंतरालों के बीच कानून बनाता है। वह कानून में खाली जगहों को भरता है। अंतराल की दीवारों से परे यात्रा किए बिना वह कितनी दूर तक जा सकता है, यह उसके लिए एक चार्ट पर नहीं बताया जा सकता। उसे इसे खुद ही सीखना चाहिए क्योंकि वह एक कला के अभ्यास में वर्षों की आदत के साथ आने वाली योग्यता और अनुपात की भावना प्राप्त करता है। अंतरालों के भीतर भी, प्रतिबंध जिन्हें परिभाषित करना आसान नहीं है, लेकिन महसूस किया जाता है, चाहे वे कितने भी अगोचर क्यों न हों, हर न्यायाधीश और वकील द्वारा, उनके कार्यों को सीमित और सीमित किया जाता है। वे सदियों की परंपराओं, अन्य न्यायाधीशों, उनके पूर्ववर्तियों और उनके सहयोगियों के उदाहरण, पेशे के सामूहिक निर्णय और कानून की व्यापक भावना के पालन के कर्तव्य द्वारा स्थापित किए गए हैं।

...यह प्रक्रिया विधायी होने के कारण विधायिका की बुद्धिमत्ता की मांग करती है।

... रीति-रिवाज, चाहे कितने भी दृढ़ हों, वे तब तक कानून नहीं होते, जब तक कि उन्हें न्यायालय द्वारा स्वीकार न कर लिया जाए। यहां तक कि क़ानून भी कानून नहीं हैं, क्योंकि न्यायालयों को उनका अर्थ तय करना होता है। ग्रे ने अपने "नेचर एंड सोर्सेस ऑफ द लॉ" में यही दृष्टिकोण अपनाया है। वे कहते हैं, "जैसा कि मैं कहता हूं, सच्चा दृष्टिकोण यह है कि कानून वही है जो न्यायाधीश घोषित करते हैं; क़ानून, मिसालें, विद्वान विशेषज्ञों की राय, रीति-रिवाज और नैतिकता ही कानून के स्रोत हैं।" इसलिए, जेथ्रो ब्राउन ने "लॉ एंड इवोल्यूशन" पर एक पेपर में हमें बताया है कि जब तक कोई क़ानून नहीं बनता, तब तक वह वास्तविक कानून नहीं है। यह केवल "दिखावटी" कानून है, वे कहते हैं कि वास्तविक कानून न्यायालय के फैसले के अलावा कहीं नहीं पाया जाता है... ..उन्हें अंतराल के भीतर कानून बनाने का अधिकार है, लेकिन अक्सर अंतराल नहीं होते। अगर हम केवल बंजर जगहों को देखें और पहले से बोई गई और उपजाऊ जमीन को देखने से इनकार करें, तो हमें परिदृश्य का गलत दृश्य दिखाई देगा।

..न्यायाधीश, जब वह स्वतंत्र होता है, तब भी पूरी तरह से स्वतंत्र नहीं होता। उसे अपनी मर्जी से कुछ नया नहीं करना चाहिए। वह कोई शूरवीर नहीं है, जो अपनी मर्जी से सुंदरता या अच्छाई के आदर्श की तलाश में घूमता रहता है। उसे पवित्र सिद्धांतों से

प्रेरणा लेनी चाहिए। उसे अस्थिर भावनाओं, अस्पष्ट और अनियमित परोपकार के आगे नहीं झुकना चाहिए। उसे परंपरा से प्रेरित, सादृश्य द्वारा विधिवत्, प्रणाली द्वारा अनुशासित और "सामाजिक जीवन में व्यवस्था की मौलिक आवश्यकता" के अधीन विवेक का प्रयोग करना चाहिए। सभी विवेक में विवेक का क्षेत्र काफी विस्तृत है।" (जोर दिया गया)

91. शक्तियों के पृथक्करण के पहलू के करीब, न्यायिक सक्रियता का विवादास्पद विषय है। माननीय न्यायमूर्ति माइकल किर्बी द्वारा लिखित पुस्तक "न्यायिक पद्धति में न्यायिक सक्रियता, प्राधिकरण, सिद्धांत और नीति" में, हमें निम्नलिखित बातें विशेष रूप से दिलचस्प लगती हैं:

"राष्ट्रमंडल के विकासशील देशों की तीव्र आवश्यकताओं ने कभी-कभी संवैधानिक व्याख्या के लिए एक दृष्टिकोण को जन्म दिया है जिसे बेशर्मी से "कार्यकर्ता" के रूप में वर्णित किया जाता है, जिसमें स्वयं न्यायाधीश भी शामिल हैं। इस प्रकार भारत में, कम से कम अधिकांश कानूनी हलकों में, "न्यायिक सक्रियता" वाक्यांश को निंदा के रूप में नहीं देखा जाता है। उस समाज की ज़रूरतें इतनी ज़रूरी और असंख्य हैं कि किसी भी अन्य चीज़ को कई लोग - जिनमें कई न्यायाधीश और वकील भी शामिल हैं - अंतिम न्यायालय की आवश्यक संवैधानिक भूमिका का त्याग मानेंगे।

भारतीय अनुभव से एक उदाहरण उद्धृत किया जा सकता है: जनहित याचिका में मुकदमा करने के लिए खड़े होने की पारंपरिक धारणा का विस्तार। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय ने कैदियों, गरीबों और अन्य कमजोर समूहों के अधिकार को बरकरार रखा है, ताकि वे न्यायालय को केवल एक पत्र भेजकर अपने संवैधानिक अधिकार क्षेत्र को सूचीबद्ध कर सकें। यह एक विकसित देश में उचित नहीं लग सकता है। फिर भी यह उस राष्ट्र के लिए पूरी तरह से अनुकूल प्रतीत होता है, जिसके लिए भारतीय संविधान बोलता है। लॉर्ड चीफ जस्टिस वूल्फ ने हाल ही में स्वीकार किया कि इस और अन्य पहलुओं में भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के सक्रिय दृष्टिकोण से वे पहले तो चकित रह गए। हालाँकि, उन्होंने आगे कहा:

"...मुझे जल्द ही यह एहसास हो गया कि अगर उस न्यायालय को भारतीय समाज में अपनी आवश्यक भूमिका निभानी है, तो उसके पास इस रास्ते को अपनाने के अलावा

कोई विकल्प नहीं था और मैं उसके द्वारा दिखाए गए साहस के लिए उसे बधाई देता हूं।" (जोर दिया गया)

92. औपचारिक लोकतंत्र की मांगों के विपरीत, एक वास्तविक लोकतंत्र और अगर हम ऐसा कह सकते हैं, तो एक उदार लोकतंत्र की पहचान को ध्यान में रखना चाहिए। लोकतंत्र लोगों की शक्ति के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है। मतपत्र, सबसे शक्तिशाली बंदूक से भी अधिक शक्तिशाली है। यदि चुनाव स्वतंत्र और निष्पक्ष तरीके से होते हैं, तो लोकतंत्र आम आदमी के हाथों शांतिपूर्ण क्रांति की सुविधा प्रदान करता है। चुनावों को एक अहिंसक तख्तापलट के साथ जोड़ा जा सकता है जो सबसे शक्तिशाली शासक दलों को सत्ता से बेदखल करने में सक्षम है, अगर वे शासित लोगों की आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए प्रदर्शन नहीं करते हैं। लोकतंत्र तभी सार्थक है जब संविधान की प्रस्तावना में निहित उदात्त लक्ष्यों, अर्थात् सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक न्याय पर शासकों का पूरा ध्यान हो। स्वतंत्रता, समानता और बंधुत्व की अवधारणाएँ शासक वर्ग के लिए अजीबोगरीब साथी नहीं होनी चाहिए। धर्मनिरपेक्षता, संविधान की एक बुनियादी विशेषता है, जिसे राज्य के सभी कार्यों को सूचित करना चाहिए, और इसलिए, इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता है, लेकिन इसका अक्षरशः पालन किया जाना चाहिए। लोकतंत्र तभी प्राप्त किया जा सकता है जब शासन करने वाली व्यवस्था मौलिक अधिकारों का अक्षरशः पालन करने का ईमानदारी से प्रयास करे। कहने की जरूरत नहीं कि लोकतंत्र भी कमजोर हो जाएगा और ढह सकता है, अगर कानून के शासन के लिए केवल दिखावटी सेवा की जाए। हम इस तथ्य से अनभिज्ञ नहीं हो सकते कि संस्थापक पिताओं ने न केवल यह सोचा था कि भारत को न केवल सरकार और जीवन के लोकतांत्रिक स्वरूप की आकांक्षा करनी चाहिए, बल्कि उनका स्पष्ट उद्देश्य यह भी है कि भारत एक लोकतांत्रिक गणराज्य होना चाहिए। 'गणतंत्र' की पारंपरिक परिभाषा यह है कि यह एक निकाय राजनीति है, जिसमें राज्य का मुखिया चुना जाता है। हालांकि, हमारे लोकतंत्र के गणतंत्रात्मक चरित्र का यह भी अर्थ है कि बहुमत संविधान के तहत दिए गए अधिकारों को सुनिश्चित करते हुए उसका पालन करता है और इसमें निहित लक्ष्यों का भी पीछा करता है। लोकतांत्रिक प्रक्रिया द्वारा उत्पन्न एक क्रूर बहुमत को संवैधानिक सुरक्षा उपायों और संवैधानिक नैतिकता की मांगों के अनुरूप होना चाहिए। एक लोकतांत्रिक गणराज्य यह मानता है कि बहुसंख्यक ताकतें जो लोकतंत्र के अनुकूल हो सकती हैं, उन्हें उन लोगों को संरक्षण देकर संतुलित किया जाना चाहिए जो बहुमत में नहीं हैं। जब हम अल्पसंख्यकों के बारे में बात करते हैं, तो इस अभिव्यक्ति को भाषाई या धार्मिक अल्पसंख्यकों

तक सीमित नहीं किया जाना चाहिए। ये ऐसे पहलू हैं जो फिर से एक स्वतंत्र चुनाव आयोग की आवश्यकता को रेखांकित करते हैं।

93. यह सच हो सकता है कि समाज में सभी बुराइयों के लिए न्यायालयों का सहारा लेना एक उपाय नहीं है (कॉमन कॉज बनाम यूनियन ऑफ इंडिया और अन्य[26] देखें) हम इस बात से भी समान रूप से परिचित हैं कि न्यायालयों को सरकार चलाने की कोशिश नहीं करनी चाहिए और न ही सम्राटों की तरह व्यवहार करना चाहिए। हम डिवीजनल मैनेजर, अरावली गोल्फ क्लब और अन्य बनाम चंदर हास और अन्य[27] में इस न्यायालय के निम्नलिखित शब्दों पर भी ध्यान देते हैं, जहाँ न्यायिक संयम बरतने की योग्यता पर जोर दिया गया है।

"33. न्यायिक संयम राज्य की तीन स्वतंत्र शाखाओं के बीच शक्ति संतुलन के अनुरूप और पूरक है। यह इसे दो तरीकों से पूरा करता है। सबसे पहले, न्यायिक संयम न केवल न्यायपालिका के साथ अन्य दो शाखाओं की समानता को मान्यता देता है, बल्कि यह न्यायपालिका द्वारा अंतर-शाखा हस्तक्षेप को कम करके उस समानता को भी बढ़ावा देता है। इस विश्लेषण में, न्यायिक संयम को न्यायिक सम्मान भी कहा जा सकता है, अर्थात, न्यायपालिका द्वारा अन्य समान शाखाओं के लिए सम्मान। इसके विपरीत, न्यायिक सक्रियता के अप्रत्याशित परिणाम न्यायपालिका को एक चलता-फिरता लक्ष्य बना देते हैं और इस तरह सह-शाखाओं के साथ समानता बनाए रखने की क्षमता कम हो जाती है। संयम न्यायपालिका को स्थिर करता है ताकि यह अंतर-शाखा समानता की प्रणाली में बेहतर ढंग से काम कर सके।

"34. दूसरा, न्यायिक संयम न्यायपालिका की स्वतंत्रता की रक्षा करता है । जब न्यायालय विधायी या प्रशासनिक क्षेत्रों में अतिक्रमण करते हैं, तो लगभग अनिवार्य रूप से मतदाता, विधायक और अन्य निर्वाचित अधिकारी यह निष्कर्ष निकालेंगे कि न्यायाधीशों की गतिविधियों पर कड़ी निगरानी रखी जानी चाहिए। यदि न्यायाधीश विधायक या प्रशासक की तरह काम करते हैं, तो इसका अर्थ है कि न्यायाधीशों को विधायकों की तरह चुना जाना चाहिए या प्रशासकों की तरह चुना और प्रशिक्षित किया जाना चाहिए। यह प्रतिकूल होगा। एक स्वतंत्र न्यायपालिका की कसौटी राजनीतिक या प्रशासनिक प्रक्रिया से उसका अलग होना है। भले ही यह अलग होना कभी-कभी पूर्ण रूप से न हुआ हो, लेकिन यह समर्थन के योग्य आदर्श है और इसका बहुमूल्य प्रभाव पड़ा है।"

---

26 (1996) 1 एस.सी.सी. 753
27 (2008) 1 एस.सी.सी. 683

“38. इस कहानी का नैतिक यह है कि यदि न्यायपालिका संयम नहीं बरतती है और अपनी सीमाओं को लांघती है, तो राजनेताओं और अन्य लोगों की ओर से प्रतिक्रिया होना निश्चित है। तब राजनेता हस्तक्षेप करेंगे और न्यायपालिका की शक्तियों या यहाँ तक कि स्वतंत्रता को भी सीमित कर देंगे (वास्तव में केवल धमकी ही ऐसा कर सकती है, जैसा कि उपरोक्त उदाहरण दर्शाता है)। इसलिए, न्यायपालिका को अपने उचित क्षेत्र तक ही सीमित रहना चाहिए, यह समझते हुए कि लोकतंत्र में कई मामले और विवाद गैर-न्यायिक सेटिंग में सबसे अच्छे तरीके से हल किए जाते हैं।”

हालाँकि, हम निम्नलिखित शब्द भी सुन सकते हैं।

"39. हम यह जोड़ना चाहते हैं कि हमारा यह मत नहीं है कि न्यायाधीशों को कभी भी "कार्यकर्ता" नहीं होना चाहिए। कभी-कभी न्यायिक सक्रियता लोकतंत्र के लिए एक उपयोगी सहायक होती है, जैसे कि अमेरिकी सुप्रीम कोर्ट के स्कूल अलगाव और मानवाधिकार निर्णयों में ब्राउन बनाम बोर्ड ऑफ एजुकेशन[347 यूएस 483: 98 एल एड 873 (1954)], मिरांडा बनाम एरिजोना [384 यूएस 436: 16 एल एड 2 डी 694 (1966)], रो बनाम वेड [410 यूएस 113: 35 एल एड 2 डी 147 (1973)], आदि या हमारे अपने सुप्रीम कोर्ट के निर्णय जिन्होंने संविधान के अनुच्छेद 14 और 21 के दायरे का विस्तार किया। हालांकि, इसका सहारा केवल असाधारण परिस्थितियों में ही लिया जाना चाहिए, जब राष्ट्र या समाज के गरीब और कमजोर वर्गों के हित में स्थिति इसकी मांग करती है, लेकिन हमेशा यह ध्यान में रखना चाहिए कि आमतौर पर कानून बनाने या प्रशासनिक निर्णय लेने का काम विधायिका और कार्यपालिका का होता है, न्यायपालिका का नहीं। (जोर दिया गया)

94. तमिलनाडु राज्य बनाम केरल राज्य और अन्य[28] मामले में संविधान पीठ के निर्णय में शक्तियों के पृथक्करण से संबंधित संवैधानिक सिद्धांतों पर अपने निष्कर्षों का सारांश इस प्रकार दिया गया है:

> "126.1. शक्तियों के पृथक्करण के स्पष्ट प्रावधान के बिना भी, शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत भारत के संविधान में एक स्थापित सिद्धांत है। शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत भारतीय संवैधानिक संरचना को सूचित करता है और यह कानून के शासन का एक अनिवार्य घटक है। दूसरे शब्दों में, हालांकि शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत संविधान में

28 (2014) 12 एससीसी 696

स्पष्ट रूप से शामिल नहीं है, लेकिन इसका दायरा, संचालन और दृश्यता भारतीय संविधान की योजना से स्पष्ट है। संविधान ने तीनों अंगों- विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के बीच औपचारिक रेखाएँ खींचे बिना ही सीमांकन कर दिया है। इस अर्थ में, शक्तियों के पृथक्करण के लिए स्पष्ट प्रावधान के अभाव में भी, विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के बीच शक्तियों का पृथक्करण उन देशों के संविधानों से भिन्न नहीं है जिनमें शक्तियों के पृथक्करण के लिए स्पष्ट प्रावधान हैं।

126.2. कार्यपालिका और विधायिका से न्यायालयों की स्वतंत्रता कानून के शासन का मूलभूत आधार है और भारतीय संविधान के मूल सिद्धांतों में से एक है। न्यायिक शक्ति का पृथक्करण भारत के संविधान के तहत एक महत्वपूर्ण संवैधानिक सिद्धांत है।

126.3. तीन अंगों- विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के बीच शक्तियों का पृथक्करण भी भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 में निहित समानता के सिद्धांतों के अलावा और कुछ नहीं है । तदनुसार, न्यायिक शक्ति के पृथक्करण का उल्लंघन अनुच्छेद 14 के तहत समानता का निषेध हो सकता है। इस प्रकार कहा गया है कि शक्तियों के पृथक्करण के उल्लंघन के आधार पर किसी कानून को अवैध ठहराया जा सकता है क्योंकि ऐसा उल्लंघन संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत समानता का निषेध है ।"

R. क्या वोट देने का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है या एक संवैधानिक अधिकार है**?**

95. वोट देने का अधिकार नागरिक अधिकार नहीं है। एनपी पोन्नुस्वामी बनाम रिटर्निंग ऑफिसर, नमक्कल[29] में छह विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने अनुच्छेद 329(बी) के संदर्भ में माना कि वोट देने का अधिकार एक क़ानून या विशेष कानून का परिणाम है और इसे इसके द्वारा लगाई गई सीमाओं के अधीन होना चाहिए। यह मामला एक रिट याचिका में नामांकन की अस्वीकृति को चुनौती देने से उत्पन्न हुआ और जो सवाल मुख्य रूप से उठा वह अनुच्छेद 329(बी) का प्रभाव था। निस्संदेह, न्यायालय ने संविधान के भाग XV और अनुच्छेद 325 और 326 के बारे में जांच की , न्यायालय ने निम्नलिखित रूप से माना:

"भाग XV के अन्य दो अनुच्छेद यानी अनुच्छेद 325 और 326 दो सैद्धांतिक मामलों से संबंधित हैं, जिन्हें संविधान निर्माताओं ने बहुत महत्व दिया है। वे हैं (1) धर्म, मूलवंश,

29 एआईआर 1952 एससी 64

जाति, लिंग या इनमें से किसी के आधार पर मतदाता सूची तैयार करने या उसमें शामिल करने की पात्रता में भेदभाव के खिलाफ निषेध; और (2) वयस्क पीड़ित।" न्यायालय वास्तव में इस सवाल से चिंतित नहीं था कि अनुच्छेद 326 में मतदान का संवैधानिक अधिकार प्रदान किया गया है या नहीं।

96. ज्योति बसु और अन्य, देबी घोषाल और अन्य[30] में, न्यायालय उच्च न्यायालय द्वारा चुनाव याचिका में कुछ दलों के नाम दलों की सूची से हटाने के आवेदन को खारिज करने की चुनौती पर विचार कर रहा था। न्यायालय ने अन्य बातों के साथ-साथ यह भी माना कि अनुच्छेद 326 में वयस्क मताधिकार के आधार पर चुनाव कराने का प्रावधान है। इसके बाद, न्यायालय ने निम्नलिखित निर्णय दिया:

"7. निर्वाचित करने के अधिकार, निर्वाचित होने के अधिकार और किसी निर्वाचन पर विवाद करने के अधिकार की प्रकृति और इन अधिकारों के संबंध में संवैधानिक और वैधानिक प्रावधानों की योजना को न्यायालय ने एनपी पोन्नुस्वामी बनाम रिटर्निंग ऑफिसर, नमक्कल निर्वाचन क्षेत्र [(1952) 1 एससीसी 94: एआईआर 1952 एससी 64: 1952 एससीआर 218: 1952 एससीजे 100] और जगन नाथ बनाम जसवंत सिंह [एआईआर 1954 एससी 210: 1954 एससीआर 892: 1954 एससीजे 257] में समझाया है। हम आगे बताते हैं कि हमने जो कहा गया है, उससे हमने उतना ही समझ पाया है जितना इस मामले के लिए आवश्यक है।

8. चुनाव का अधिकार, हालांकि यह लोकतंत्र के लिए मौलिक है, लेकिन यह न तो मौलिक अधिकार है और न ही सामान्य कानून का अधिकार है। यह शुद्ध और सरल है, एक वैधानिक अधिकार है। इसी तरह निर्वाचित होने का अधिकार भी है। इसी तरह चुनाव पर विवाद करने का अधिकार भी है। क़ानून के बाहर, चुनाव करने का कोई अधिकार नहीं है, निर्वाचित होने का कोई अधिकार नहीं है और चुनाव पर विवाद करने का कोई अधिकार नहीं है।" (जोर दिया गया)

97. मोहन लाल त्रिपाठी बनाम जिला मजिस्ट्रेट, रायबरेली और अन्य[31] एक ऐसा मामला था जिसमें अपीलकर्ता जो यूपी नगर पालिका अधिनियम की धारा 43 के तहत सीधे

30 1982 (1) एस.सी.सी. 691
31 (1992) 4 एस.सी.सी. 80

निर्वाचित हुआ था, उसे अविश्वास प्रस्ताव के द्वारा हटा दिया गया था। उसका तर्क था कि उसका हटाया जाना अलोकतांत्रिक था क्योंकि यह उसे निर्वाचित करने वाले निकाय से छोटे और अलग निकाय द्वारा किया जाना था। इन तथ्यों के आधार पर न्यायालय ने अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित निर्णय दिया:

> "..लेकिन शासन करने के लिए प्रतिनिधियों का चुनाव करना न तो कोई 'मौलिक अधिकार' है और न ही कोई 'सामान्य अधिकार', बल्कि यह क़ानून द्वारा बनाया गया एक विशेष अधिकार या 'राजनीतिक अधिकार' या 'विशेषाधिकार' है, न कि कोई 'प्राकृतिक', 'पूर्ण' या 'निहित अधिकार'।
>
> यह न्यायालय अनुच्छेद 326 के प्रभाव पर विचार नहीं कर रहा था। इसने एन.पी. पोन्नुस्वामी (सुप्रा) मामले में दिए गए निर्णय का अनुसरण किया।
>
> 98. रमा कांत पांडे बनाम भारत संघ [32] में , तीन विद्वान न्यायाधीशों की एक पीठ जनप्रतिनिधित्व (संशोधन अध्यादेश) अधिनियम, 1992 की वैधता को इस आधार पर चुनौती देने वाली याचिका पर विचार कर रही थी।

अनुच्छेद 14 , 19 और 21 के उल्लंघन का मामला है। चुनाव रद्द करने का प्रावधान करने वाली धारा 52 में संशोधन किया गया। उक्त चुनौती के संदर्भ में न्यायालय ने कहा कि मतदान करने या चुनाव के लिए उम्मीदवार के रूप में खड़े होने का अधिकार न तो मौलिक अधिकार है और न ही नागरिक अधिकार है। इसने पोन्नुस्वामी मामले (सुप्रा) में उत्पन्न विचारों का पालन करने का दावा किया।

99. अनुकूल चंद्र प्रधान, अधिवक्ता सुप्रीम कोर्ट बनाम भारत संघ और अन्य[33] में, तीन विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने 1951 के अधिनियम की धारा 62(5) को चुनौती देते हुए इस आधार पर कि यह संविधान के अनुच्छेद 14 और 21 का उल्लंघन करती है, धारा 62(5) को बरकरार रखा । हम न्यायालय द्वारा व्यक्त किए गए निम्नलिखित विचारों पर ही ध्यान दे सकते हैं:

> "5. चुनाव कानून में ऐसे प्रावधान किए गए हैं जो इस तरह के आपराधिक पृष्ठभूमि वाले व्यक्तियों को उम्मीदवार और मतदाता के रूप में चुनाव से बाहर रखते हैं। इसका उद्देश्य राजनीति के अपराधीकरण को रोकना और चुनावों में ईमानदारी बनाए रखना है। इस

32 (1993) 2 एसीसी 438
33 (1997) 6 एससी 1

> उद्देश्य को बढ़ावा देने के उद्देश्य से बनाए गए किसी भी प्रावधान का स्वागत किया जाना चाहिए और संवैधानिक उद्देश्य को पूरा करने के रूप में इसे बरकरार रखा जाना चाहिए। वर्गीकरण में विधायिका के लिए उपलब्ध गुंजाइश प्रावधान के अधिनियमन के संदर्भ और उद्देश्य पर निर्भर करती है। मौजूदा परिस्थितियाँ जिनमें कानून को लागू किया जाना है, इसकी वैधता का निर्धारण करते समय अनदेखा नहीं किया जा सकता क्योंकि यह कानून द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य से संबंधित है। राजनीति का अपराधीकरण समाज के लिए अभिशाप है और लोकतंत्र का निषेध है। यह स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों को नष्ट करता है जो संविधान की एक बुनियादी विशेषता है। इस प्रकार, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के उद्देश्य को बढ़ावा देने और कानून और व्यवस्था को बनाए रखने की सुविधा प्रदान करने के लिए चुनाव कानून में किए गए प्रावधान को, जो लोकतंत्र का सार है, इसलिए इस तरह से देखा जाना चाहिए। घोषित उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए वर्गीकरण के लिए विधायिका को अधिक कोहनी की जगह उपलब्ध होनी चाहिए।

100. न्यायालय ने इस प्रावधान को उचित ठहराने के लिए अन्य कारण भी पाए। यह नोट किया गया कि जेल में बंद प्रत्येक व्यक्ति को मतदान करने की अनुमति देने से इस अधिकार को सुविधाजनक बनाने के लिए आवश्यक पुलिस बल के संदर्भ में संसाधन की कमी हो जाएगी। न्यायालय ने यह भी माना कि मतदान का अधिकार भी क़ानून द्वारा लगाई गई सीमाओं के अधीन है। इस विशिष्ट प्रश्न कि क्या यह अनुच्छेद 326 के तहत संवैधानिक अधिकार का गठन करता है , को निर्णय के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया।

101. श्यामदेव पंडित सिंह बनाम नवल किशोर यादव[34] मामले में , तीन विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने चुनाव याचिका से उत्पन्न एक मामले पर विचार करते हुए अनुच्छेद 326 के बारे में यह कहा था:

> "9. संविधान का अनुच्छेद 326 वयस्क मताधिकार के सिद्धांत पर आधारित है। यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक व्यक्ति जो भारत का नागरिक है और जिसकी आयु उचित विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून के तहत या उसके द्वारा तय की गई तिथि को 18 वर्ष से कम नहीं है और जो संविधान या उपयुक्त विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून के तहत गैर-निवास, मानसिक अस्वस्थता, अपराध या भ्रष्ट या अवैध व्यवहार के

34 (2000) 8 एससीसी 46

आधार पर अयोग्य नहीं है, वह ऐसे किसी भी चुनाव में मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का हकदार होगा। यह अनुच्छेद स्पष्ट रूप से किसी उपयुक्त विधानमंडल द्वारा कानून बनाए जाने की परिकल्पना करता है, जिसमें योग्यता और अयोग्यता प्रदान की जाती है, जिसके अधीन भारत का कोई भी नागरिक जिसकी आयु 18 वर्ष से कम नहीं है, मतदाता के रूप में पंजीकृत होने और अपने मताधिकार का प्रयोग करने का हकदार होगा। अनुच्छेद 327 में संसद द्वारा संविधान के उपबंधों के अधीन रहते हुए संसद के किसी सदन या किसी राज्य के विधानमंडल के सदन या किसी सदन के लिए निर्वाचनों से संबंधित या उससे संबंधित सभी विषयों के संबंध में कानून बनाने का प्रावधान है, जिसमें मतदाता सूची तैयार करने, निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन और ऐसे सदन या सदनों का सम्यक् गठन सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक सभी अन्य मामलों के लिए उपबंध शामिल हो सकेंगे।

102. न्यायालय ने अन्य बातों के साथ-साथ, 1951 अधिनियम की धारा 62 का संदर्भ देते हुए , निम्नलिखित निर्णय दिया:

"... कोई व्यक्ति जो किसी निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में दर्ज नहीं है, वह उस निर्वाचन क्षेत्र में वोट देने का हकदार नहीं है, भले ही वह संविधान और कानून के तहत मताधिकार का प्रयोग करने के लिए योग्य हो। मतदान करने का हकदार होने के लिए व्यक्ति को मतदाता सूची में दर्ज होना चाहिए..."

यह आगे कहा गया:

"15. उपर्युक्त प्रावधानों के अध्ययन से कुछ अनूठे निष्कर्ष निकलते हैं। संविधान के अनुच्छेद मे व्यस्क मताधिकार के सिद्धांत को मान्यता दी गयी है, तथा किसी भी चुनाव में मतदाता के रुप में पंजीकरण से संबंधित योग्यतओं और अयोग्यतओं को निर्धारित करने वाले संवैधानिक मानदंड के रूप में निर्धरित किए गये है । दो अनुच्छेद, अर्थात् अनुच्छेद 326 और 327, अन्य बातों के साथ-साथ, उपयुक्त विधायिका द्वारा ऐसी योग्यताओं और अयोग्यताओं का प्रावधान करते हैं। ऐसे विषय पर प्रावधान करने वाले 1950 के अधिनियम और 1951 के अधिनियम का स्रोत संविधान के उक्त दो अनुच्छेद हैं। 1950 अधिनियम की धारा 16 और 1951 अधिनियमन की धारा 62 के प्रावधानों को

एक साथ पढ़ने से पता चलता है कि जहां 1950 अधिनियम की धारा 16 मतदाता सूची में पंजीकरण के लिए अयोग्यताएं प्रदान करती है (अर्हताएं धारा 27 द्वारा निर्धारित की गई हैं), वहीं 1951 अधिनियम की धारा "मत देने के अधिकार" की बात करती है, जिस अधिकार का निर्धारण १९५० अधिनियम के तहत तैयार किए गए निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची के संदर्भ में किया जाना है। अधिनियम कीधारा 16 याधारा 27 के संदर्भ में नामांकित लोगों के पंजीकरण के लिए पात्रता की जांच की जा चुकी है, और 1950 1950 अधिनियम के तहत मतदाता सूची तैयार हो चुकि है, यदि कोई व्यक्ति धारा 16 की उप-धारा (1) के खंड (ए), (बी) और (सी) में प्रदान की गई किसी भी अयोग्यता के अधीन है या हो जाता है , उसका नाम तत्काल उस मतदाता सूची से काटा जा सकता है, जिसमें उसका नाम 1950 अधिनियम की धारा 16 की उपधारा (2) के अंतर्गत सम्मिलित है । भले ही नाम इस प्रकार काटा न गया हो, फिर भी वह व्यक्ति 1951 अधिनियम की धारा 62 की उपधारा (2) के आधार पर चुनाव में मतदान के अधिकार का प्रयोग करने के लिए अयोग्य हो जाता है। 1950 अधिनियम की धारा 27 की उपधारा (5) के खंड (ख) द्वारा प्रदत्त मतदाता सूची में नामांकन के लिए निर्धारित योग्यताएं हैं: (i) शिक्षक निर्वाचन क्षेत्र में सामान्य निवास, (ii) अर्हता तिथि से ठीक पहले के छह वर्षों के भीतर कम से कम तीन वर्षों की कुल अवधि के लिए संबंधित शैक्षणिक संस्थान में कार्यरत होना। 1950 अधिनियम की योजना के अंतर्गत इन पात्रता योग्यताओं की उपलब्धता की जांच मतदाता सूची तैयार करते समय या मतदाता सूची में नाम दर्ज करते या काटते समय की जानी है। धारा 62 1951 के अधिनियम में यह प्रावधान नहीं है कि जो व्यक्ति मतदाता सूची में मतदाता के रूप में नामांकित होने के योग्य नहीं है, वह चुनाव में वोट देने का हकदार नहीं होगा। संक्षेप में कहें तो 1950 के अधिनियम की धारा 16 के तहत अयोग्यता 1951 के अधिनियम की धारा 62 के तहत मतदान के अधिकार के लिए प्रासंगिक है और उस पर असर डालती है, लेकिन 1950 के अधिनियम की धारा 27 के तहत मतदाता सूची में नामांकन के लिए योग्य नहीं होना 1951 के अधिनियम की धारा 62 के तहत चुनाव में मतदान के अधिकार के लिए प्रासंगिक नहीं है और न ही उस पर असर डालता है। यही "अयोग्यता" और "योग्य नहीं होने" के बीच का अंतर है।

तथापि, यह ध्यान रखना प्रासंगिक है कि यह मामला विधान परिषद के लिए हुए चुनाव के परिणाम को चुनौती देने से उत्पन्न हुआ था और धारा 27 का उल्लेख विधान परिषदों से संबंधित था, न कि विधान सभाओं से।

103. यूनियन ऑफ इंडिया बनाम एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स[35] में , उच्च न्यायालय ने चुनाव आयोग को इस आधार पर कुछ निर्देश दिए थे कि मतदाता का सही चुनाव करने का अधिकार उम्मीदवारों के अतीत के बारे में जानकारी की उपलब्धता पर निर्भर करता है और इसे मतदाताओं को बताना चाहिए। इस न्यायालय ने पाया कि लोकतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के स्वास्थ्य और चुनावों की शुद्धता सुनिश्चित करने तथा संविधान के अनुच्छेद 324 (1) के तहत चुनाव आयोग के अधिकार क्षेत्र की व्यापकता को ध्यान में रखते हुए , उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्देश उचित थे। हालाँकि इस न्यायालय ने कुछ निर्देश जारी किए, जिनमें उच्च न्यायालय के निर्देशों को संशोधित किया गया। इन तथ्यों के संदर्भ में, न्यायालय ने, अन्य बातों के साथ-साथ, निम्नलिखित निर्णय दिया:

"46 (7). हमारे संविधान के तहत अनुच्छेद 19(1)(ए) में भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का प्रावधान है। चुनाव के मामले में मतदाता के भाषण या अभिव्यक्ति में वोट डालना शामिल है, यानी मतदाता वोट डालकर अपनी बात कहता है या अपनी बात कहता है। इस उद्देश्य के लिए, चुने जाने वाले उम्मीदवार के बारे में जानकारी होना ज़रूरी है। मतदाता (छोटे आदमी - नागरिक) को चुनाव लड़ने वाले अपने उम्मीदवार के आपराधिक अतीत सहित उसके पिछले इतिहास को जानने का अधिकार है। सांसद या विधायक लोकतंत्र के अस्तित्व के लिए बहुत अधिक मौलिक और बुनियादी हैं। छोटे आदमी को कानून तोड़ने वालों को कानून बनाने वालों के रूप में चुनने का अपना विकल्प चुनने से पहले सोचना चाहिए।

104. निर्देशों के कारण धारा 33 ए और 33 बी जोड़ी गई। धारा 33 बी के तहत, अन्य बातों के साथ-साथ यह प्रावधान किया गया था कि किसी भी निर्णय के बावजूद, कोई भी उम्मीदवार अपने चुनाव के संबंध में ऐसी कोई जानकारी प्रकट करने या प्रस्तुत करने के लिए उत्तरदायी नहीं है, जिसे

35 (2002) 5 एससीसी 294

जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 या उसके तहत बनाए गए नियमों के तहत प्रकट करने या प्रस्तुत करने की आवश्यकता नहीं है। पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज (पीयूसीएल) और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य[36] में न्यायमूर्ति एमबी शाह ने मतदान के अधिकार की प्रकृति से निपटते हुए अन्य बातों के साथ-साथ यह माना कि "मतदाता का उम्मीदवार का बायोडेटा जानने का अधिकार लोकतंत्र की नींव है"। विद्वान न्यायाधीश ने निष्कर्ष निकाला कि संशोधित अधिनियम की धारा अवैध और अमान्य है। उसी मामले में न्यायमूर्ति पी. वेंकटराम रेड्डी ने निम्नलिखित तरीके से रोक लगाई:

> "प्रतिष्ठित न्यायाधीशों के प्रति अत्यंत सम्मान के साथ मैं यह स्पष्ट करना चाहूंगा कि वोट देने का अधिकार, यदि मौलिक अधिकार नहीं है तो निश्चित रूप से संवैधानिक अधिकार है। यह अधिकार संविधान से उत्पन्न हुआ है और अनुच्छेद 326 में निहित संवैधानिक जनादेश के अनुसार अधिकार को जनप्रतिनिधित्व अधिनियम नामक क़ानून द्वारा आकार दिया गया है। मेरी समझ से, लोक सभा और विधानसभाओं के चुनावों में वोट देने के अधिकार की प्रकृति के संबंध में यही सही कानूनी स्थिति है। इसे विशुद्ध और सरल रूप से एक वैधानिक अधिकार के रूप में वर्णित करना बहुत सटीक नहीं है। इस स्पष्टीकरण के साथ भी विद्वान सॉलिसिटर जनरल का तर्क कि वोट देने का अधिकार मौलिक अधिकार नहीं है, इसलिए वह सूचना जो उस अधिकार के सार्थक प्रयोग की सुविधा प्रदान करती है उसे किसी मौलिक अधिकार के अभिन्न अंग के रूप में नहीं पढ़ा जा सकता है, पूरी तरह से पूरा होना बाकी है। यहां, अपेक्षित मानदंडों को पूरा करने पर मतदान के अधिकार के प्रदान किए जाने और मतपत्र के माध्यम से किसी विशेष उम्मीदवार के प्रति पसंद व्यक्त करने के अंतिम कार्य में उस अधिकार की परिणति के बीच अंतर किया जाना चाहिए। हालांकि प्रारंभिक अधिकार को मौलिक अधिकार के पायदान पर नहीं रखा जा सकता है, लेकिन, जिस स्तर पर मतदाता मतदान केंद्र पर जाता है और अपना वोट डालता है, उसकी अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता उत्पन्न होती है। एक या दूसरे उम्मीदवार के पक्ष में वोट डालना उसकी राय और पसंद की अभिव्यक्ति के बराबर है और मतदान के अधिकार के प्रयोग में वह अंतिम चरण मतदाता की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की सिद्धि को दर्शाता है। यहीं पर अनुच्छेद 19(1)(ए) लागू होता है। मतदान के अधिकार से अलग मतदान की स्वतंत्रता इस प्रकार

36 (2003) 4 एससीसी 399

अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की एक प्रजाति है और इसलिए इसके साथ सहायक और पूरक अधिकार जैसे उम्मीदवार के बारे में जानकारी प्राप्त करने का अधिकार भी जुड़ा हुआ है जो स्वतंत्रता के लिए अनुकूल हैं। इस न्यायालय के किसी भी निर्णय में, जिसमें यह प्रस्ताव किया गया था कि मतदान का अधिकार एक शुद्ध और सरल वैधानिक अधिकार है, इस प्रश्न पर विचार नहीं किया गया कि क्या नागरिक की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता शामिल है या नहीं, जब वोट देने का हकदार नागरिक एक या दूसरे उम्मीदवार के पक्ष में अपना वोट डालता है। (जोर दिया गया)

न्यायमूर्ति डी.एम. धर्माधिकारी भी निम्नलिखित निष्कर्ष संख्या 2 के अनुच्छेद 123 से सहमत हुए जिसमें न्यायमूर्ति पी. वेंकटराम रेड्डी का निर्णय शामिल है:

"(2) लोक सभा या विधान सभा के चुनावों में वोट देने का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है, लेकिन केवल एक वैधानिक अधिकार नहीं है; मतदान के अधिकार से अलग मतदान की स्वतंत्रता अनुच्छेद 19(1)(ए) में निहित मौलिक अधिकार का एक पहलू है। एक या दूसरे उम्मीदवार के पक्ष में वोट डालना मतदाता की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की उपलब्धि को दर्शाता है।"

105. कुलदीप नैयर और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य[37] मामले में , वास्तव में विचारणीय प्रश्न एक निश्चित संशोधन की वैधता था जो 28.08.2003 को लागू हुआ था। संशोधन द्वारा, राज्य परिषद में निर्वाचित होने के लिए संबंधित राज्य में निवास की आवश्यकता को हटा दिया गया था। संविधान पीठ ने अपने निर्णय के दौरान पीयूसीएल (सुप्रा) का संदर्भ दिया और न्यायालय ने निम्नलिखित टिप्पणी की:

"361. याचिकाकर्ताओं का तर्क यह है कि पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज [(2003) 4 एससीसी 399] में बहुमत का दृष्टिकोण यह था कि वोट देने का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है इसके अलावा यह संविधान के अनुच्छेद 19(1)(ए) के तहत मौलिक अधिकार का एक पहलू भी है।

362. हम उपरोक्त प्रस्तुति से सहमत नहीं हैं। यह स्पष्ट है कि वोट देने के अधिकार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के एक प्रकार के रूप में मतदान की स्वतंत्रता के बीच एक

37 2006 7 एससीसी 1

> महीन अंतर खींचा गया है, जबकि ज्योति बसु बनाम देबी घोषाल [(1982) 1 एससीसी 691] में इस दृष्टिकोण को दोहराया गया है कि चुनाव का अधिकार, हालांकि यह लोकतंत्र के लिए मौलिक है, न तो एक मौलिक अधिकार है और न ही एक सामान्य कानूनी अधिकार है, बल्कि शुद्ध और सरल, एक वैधानिक अधिकार है।

363. वैसे भी, यह तर्क देने का कोई आधार नहीं है कि राज्य सभा में राज्य के प्रतिनिधियों को वोट देने और चुनने का अधिकार संवैधानिक अधिकार है। अनुच्छेद 80(4) केवल राज्य सभा की संरचना के एक पहलू के रूप में राज्य सभा में प्रतिनिधियों के चुनाव के तरीके से संबंधित है। संवैधानिक प्रावधानों में ऐसा कुछ भी नहीं है जो संविधान के तहत ऐसे चुनाव में वोट देने के अधिकार को पूर्ण अधिकार घोषित करता हो।"

106. यह ध्यान देने योग्य है कि अनुच्छेद 326 के अर्थ में राज्य सभा लोक सभा के समान नहीं है। हम निम्नलिखित टिप्पणियों को नजरअंदाज नहीं कर सकते: "448. यह दर्शाता है कि "स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव" में मतदान का अधिकार हमेशा राष्ट्रीय विधान द्वारा निर्धारित चुनावी प्रणाली के संदर्भ में होता है। मतदान का अधिकार "स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव" के अधिकार से अपना रंग प्राप्त करता है; कि "स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव" के अधिकार के बिना मतदान का अधिकार खोखला है। यह एक चुनावी प्रणाली के संदर्भ में "स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव" की अवधारणा है जो "मतदान के अधिकार" को सामग्री और अर्थ प्रदान करती है। दूसरे शब्दों में, "मतदान का अधिकार" स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों का एक घटक नहीं है। यह आवश्यक है लेकिन अनिवार्य घटक नहीं है।"

107. के. कृष्ण मूर्ति बनाम भारत संघ[38] में , संविधान पीठ निर्वाचित स्थानीय स्वशासन संस्थाओं की संरचना के संबंध में आरक्षण नीति के कुछ पहलुओं की संवैधानिक वैधता पर विचार कर रही थी। पीठ ने एम.एम. त्रिपाठी मामला (सुप्रा) पर भरोसा किया और निम्नलिखित टिप्पणी की:

> "..भारतीय कानून में यह एक सुस्थापित सिद्धांत है कि वोट देने और चुनाव लड़ने के अधिकार को मौलिक अधिकारों का दर्जा नहीं प्राप्त है। इसके बजाय, वे कानूनी अधिकारों की प्रकृति के हैं जिन्हें विधायी साधनों के माध्यम से नियंत्रित किया जा सकता है..."

38 2010 7 एससीसी 202

108. इसमें याचिकाकर्ता द्वारा उस पूर्व निर्णय पर पुनर्विचार करने का अनुरोध किया गया था जिसमें राजनीतिक भागीदारी के अधिकार को वैधानिक अधिकार के रूप में वर्गीकृत किया गया था। इसमें कोई संदेह नहीं है कि यह मामला लोक सभा या राज्य विधानमंडल के चुनावों से संबंधित नहीं था।

109. पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम यूनियन ऑफ इंडिया[39] [दूसरा पीयूसीएल मामला] में, तीन विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने व्यक्ति के उस अधिकार को मान्यता दी थी कि वह चुनाव में खड़े उम्मीदवारों के प्रति अपनी असहमति व्यक्त करने के लिए एक बटन दबा सकता है, जो 'इनमें से कोई नहीं' (नोटा) का संकेत देता है। पहले पीयूसीएल फैसले (सुप्रा) से निपटने वाले इस फैसले के दौरान, न्यायालय ने निम्नलिखित निर्णय दिया:

> "कुलदीप नैयर [(2006) 7 एससीसी 1], एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स [(2002) 5 एससीसी 294] और पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज [(2003) 4 एससीसी 399] में इस न्यायालय के फैसलों के सावधानीपूर्वक अध्ययन के बाद, हम इस विचार पर पहुंचे हैं कि कुलदीप नैयर [(2006) 7 एससीसी 1] अन्य दो फैसलों को खारिज नहीं करता है, बल्कि यह केवल उक्त दो फैसलों द्वारा पहले ही कही जा चुकी बातों की पुष्टि करता है। उक्त पैराग्राफ यह स्वीकार करते हैं कि वोट देने का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है और पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज [(2003) 4 एससीसी 399] में भी यह माना गया था कि "अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के एक प्रकार के रूप में वोट देने के अधिकार और मतदान की स्वतंत्रता के बीच एक महीन अंतर किया गया था"। इसलिए, यह नहीं कहा जा सकता है कि 39 (2013) 10 एससीसी 1 कुलदीप नैयर [(2006) 7 एससीसी 1] ने इसके विपरीत कुछ भी देखा है। इस पूरी बहस को देखते हुए कि क्या कुलदीप नैयर [(2006) 7 एससीसी 1] के पैरा 362 की शुरुआती लाइन यानी "हम उपरोक्त प्रस्तुतियों से सहमत नहीं हैं" के कारण इन दोनों फैसलों को खारिज कर दिया गया या खारिज कर दिया गया, हमारी राय है कि इस लाइन को पूरे के रूप में पढ़ा जाना चाहिए न कि अलग से। कुलदीप नैयर [(2006) 7 एससीसी 1] में याचिकाकर्ताओं का तर्क था कि पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज [(2003) 4 एससीसी 399] में बहुमत का दृष्टिकोण यह था कि वोट का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है इसके अलावा यह संविधान के अनुच्छेद 19(1)(ए) के तहत मौलिक अधिकार का एक पहलू भी है। यह वह तर्क है जिस पर संविधान पीठ ने पैरा 362 की

39 (2013) 10 एससीसी 1

शुरुआती पंक्ति में सहमति नहीं जताई और उसके बाद स्पष्ट किया कि वास्तव में पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज [(2003) 4 एससीसी 399] में, मतदान के अधिकार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के रूप में मतदान की स्वतंत्रता के बीच एक महीन अंतर किया गया था। इस प्रकार, इस तथ्य को लेकर कोई विरोधाभास नहीं है कि मतदान का अधिकार न तो मौलिक अधिकार है और न ही संवैधानिक अधिकार बल्कि एक शुद्ध और सरल वैधानिक अधिकार है। यह कई मामलों में तय हो चुका है और यह स्पष्ट रूप से वर्तमान मामले में विवाद का मुद्दा नहीं है। उपर्युक्त अवलोकन के साथ, हम मानते हैं कि कुलदीप नैयर [(2006) 7 एससीसी 1] में इस न्यायालय के संविधान पीठ के फैसले और एसोसिएशन के फैसलों में कोई संदेह या भ्रम नहीं है। लोकतांत्रिक सुधारों के लिए [(2002) 5 एससीसी 294] और पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज [(2003) 4 एससीसी 399] निहित रूप से खारिज नहीं किए जाते हैं। (जोर दिया गया)

एस**.** अनुच्छेद **326** का रहस्य उजागर

110. अनुच्छेद 326 इस प्रकार है: “326. लोक सभा और राज्यों की विधान सभाओं के लिए निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर होंगे। लोक सभा और प्रत्येक राज्य की विधान सभा के लिए निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर होंगे; अर्थात्, प्रत्येक व्यक्ति जो भारत का नागरिक है और जो समुचित विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून द्वारा या उसके अधीन इस निमित्त नियत की गई तारीख को 2 [अठारह वर्ष] से कम आयु का नहीं है और इस संविधान या समुचित विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून के अधीन गैर-निवास, मानसिक विकृति, अपराध या भ्रष्ट या अवैध आचरण के आधार पर अन्यथा निरर्हित नहीं है, ऐसे किसी भी चुनाव में मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का हकदार होगा।”

111. यह ध्यान रखना आवश्यक है कि अनुच्छेद 327 और 328:

“327. विधानमंडलों के चुनावों के संबंध में प्रावधान करने की संसद की शक्ति। इस संविधान के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, संसद समय-समय पर कानून द्वारा संसद के किसी सदन या किसी राज्य के विधानमंडल के सदन या किसी सदन के चुनावों से संबंधित या उससे संबंधित सभी मामलों के संबंध में प्रावधान कर सकेगी, जिसके

अंतर्गत मतदाता सूची तैयार करना, निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन और ऐसे सदन या सदनों का उचित गठन सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक सभी अन्य मामले शामिल हैं।"

"328. किसी राज्य के विधानमंडल की ऐसे विधानमंडल के चुनावों के संबंध में प्रावधान करने की शक्ति। इस संविधान के प्रावधानों के अधीन रहते हुए और जहां तक सद द्वारा इस संबंध में प्रावधान नहीं किया गया है, किसी राज्य का विधानमंडल समय-समय पर कानून द्वारा राज्य के विधानमंडल के सदन या किसी सदन के चुनावों से संबंधित या उससे संबंधित सभी मामलों के संबंध में प्रावधान कर सकेगा, जिसके अंतर्गत मतदाता सूची तैयार करना और ऐसे सदन या सदनों का उचित गठन सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक सभी अन्य मामले शामिल हैं।"

112. हम अनुच्छेद 326 को समझना शुरू कर सकते हैं । पहले भाग में, संविधान में प्रावधान है कि लोक सभा और प्रत्येक राज्य की विधान सभा के लिए चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर होगा। इसके बाद ये शब्द हैं, जिनका उद्देश्य यह स्पष्ट करना है कि 'वयस्क मताधिकार' का क्या अर्थ है। संस्थापक पिताओं ने स्पष्ट शब्दों में घोषणा की है कि संबंधित दो विधान निकायों के चुनाव में प्रत्येक व्यक्ति को भाग लेने के लिए खुला छोड़ दिया जाएगा, जो:

मैं।

क) भारत का नागरिक;

ख) अठारह वर्ष से कम आयु का न हो। 'ऐसी तिथि' के संदर्भ में योग्यता के संबंध में शर्त पूरी होनी चाहिए;

II. 'ऐसी तिथि' उपयुक्त विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून में या उसके अंतर्गत निर्दिष्ट की जानी चाहिए। उपयुक्त विधानमंडल का अर्थ है, लोक सभा के लिए चुनाव के मामले में संसद और विधान सभा के मामले में संबंधित राज्य की विधान सभा; III. वह व्यक्ति, जो नागरिक है और कानून में बताई गई तिथि को अठारह वर्ष से कम आयु का नहीं है, जैसा कि अनुच्छेद 326 में घोषित किया गया है, उसे संविधान या उपयुक्त विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून के तहत अयोग्य नहीं ठहराया जाना चाहिए।

IV. उपयुक्त विधानमंडल अयोग्यता के लिए कानून बना सकता है, हालाँकि, केवल अनुच्छेद 326 में ही प्रावधान है। दूसरे शब्दों में, अनुच्छेद 326 ने अयोग्यता निर्धारित करने के मामले में संबंधित विधानमंडल की शक्ति को सीमित कर दिया है। वे अयोग्यताएँ क्या हैं, जिन्हें कानून द्वारा निर्धारित किया जा सकता है?

V. कानून द्वारा निर्धारित अयोग्यताएं निम्नलिखित हैं:

क. गैर-निवास;

ख. मानसिक विकृति;

ग. अपराध; घ. भ्रष्ट आचरण;

ई. अवैध अभ्यास;

VI. आगे बढ़ते हुए, और इस आधार पर कार्यवाही करते हुए कि कोई व्यक्ति नागरिक है और प्रासंगिक तारीख को उसकी आयु अठारह वर्ष से कम नहीं है तथा वह उन बातों के अनुसार अयोग्य नहीं है, जिन्हें हमने अभी यहां पहले इंगित किया है, अर्थात 'क' से 'ङ' तक इंगित किसी भी आधार के अंतर्गत, तो अनुच्छेद 326 घोषित करता है कि ऐसा व्यक्ति किसी भी ऐसे चुनाव में मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का हकदार होगा। 'ऐसे किसी भी चुनाव' का मतलब या तो लोक सभा या विधान सभा के लिए चुनाव होगा। हम फिर से दोहराते हैं कि सभी स्थितियाँ मौजूद होने पर, जैसा कि हमने अनुच्छेद 326 के संदर्भ में उल्लेख किया है , व्यक्ति मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का हकदार हो जाता है।

113. तदनुसार, संसद ने 1950 में जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 (जिसे आगे '1950 अधिनियम' कहा जाएगा) अधिनियमित किया। भाग III में विधानसभा निर्वाचन क्षेत्रों के लिए मतदाता सूची का प्रावधान है। धारा 14(बी) , जिसे 01.03.1956 से प्रतिस्थापित किया गया, 'अर्हता तिथि' को परिभाषित करती है:

इस भाग के अधीन प्रत्येक निर्वाचक नामावली की तैयारी या पुनरीक्षण के संबंध में, अर्हता तिथि का तात्पर्य उस वर्ष की पहली जनवरी से है जिसमें वह इस प्रकार तैयार या पुनरीक्षित की जाती है:"

114. हम परंतुक का संदर्भ छोड़ रहे हैं क्योंकि यह केवल वर्ष 1989 से संबंधित है। 1950 के अधिनियम की धारा 15 में यह घोषित किया गया है कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए, निर्वाचन आयोग के पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियंत्रण में उक्त अधिनियम के अंतर्गत एक मतदाता सूची तैयार की जानी चाहिए।

धारा 16 में निम्नलिखित प्रावधान है:

"16. निर्वाचक नामावली में पंजीकरण के लिए निरर्हताएं।--(1) कोई व्यक्ति निर्वाचक नामावली में पंजीकरण के लिए निरर्ह होगा, यदि वह--

(क) भारत का नागरिक नहीं है; या

(ख) वह विकृतचित्त है और सक्षम न्यायालय द्वारा ऐसा घोषित किया गया है; या

(ग) चुनावों के संबंध में भ्रष्ट आचरण और अन्य अपराधों से संबंधित किसी कानून के प्रावधानों के तहत मतदान करने से फिलहाल अयोग्य है।

(2) किसी व्यक्ति का नाम, जो पंजीकरण के पश्चात् इस प्रकार निरर्हित हो जाता है, उस निर्वाचक नामावली से तुरन्त हटा दिया जाएगा, जिसमें वह सम्मिलित है:

बशर्ते कि किसी व्यक्ति का नाम उपधारा (1) के खंड (ग) के अधीन निरर्हता के कारण किसी निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची से काट दिया गया हो। धारा (1) के अधीन किसी व्यक्ति को तत्काल उस नामावली में पुनः स्थापित कर दिया जाएगा, यदि ऐसी निरर्हता, उस अवधि के दौरान, जब वह नामावली प्रवृत्त है, ऐसे हटाए जाने को प्राधिकृत करने वाली किसी विधि के अधीन हटा दी जाती है।"

115. 30.12.1958 से, 1950 अधिनियम की धारा 19 इस प्रकार है:

"19. पंजीकरण की शर्तें।- इस भाग के पूर्वगामी उपबंधों के अधीन रहते हुए, प्रत्येक व्यक्ति जो-

(क) अर्हता तिथि को उसकी आयु अठारह वर्ष से कम नहीं है, और

(ख) किसी निर्वाचन क्षेत्र में सामान्यतः निवासी है, उस निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में पंजीकृत होने का हकदार होगा।"

116. अतः यह स्पष्ट होगा कि अनुच्छेद 326 में यथा उपबंधित अठारह वर्ष की न्यूनतम आयु की अपेक्षा, ऐसी तारीख के संदर्भ में अवधारित की जाएगी, जो किसी विधि द्वारा या उसके अधीन नियत की जाए, उसे अर्हक तिथि समझा जाएगा और उसे उस वर्ष की पहली जनवरी के रूप में समझा जाएगा, जिसमें निर्वाचक नामावली तैयार की जाती है या पुनरीक्षित की जाती है।

117. धारा 20 'सामान्य रूप से निवासी' के अर्थ से संबंधित है। यह विभिन्न परिस्थितियों के लिए प्रावधान करता है जिसमें किसी व्यक्ति को सामान्य रूप से निवासी नहीं माना जाएगा

और साथ ही ऐसी परिस्थितियाँ भी जिनमें उसे सामान्य रूप से निवासी माना जाएगा। अनुच्छेद 326 को 1950 के अधिनियम के प्रावधानों के साथ पढ़ा जाए, जो मिलकर किसी व्यक्ति को मतदाता सूची में शामिल न किए जाने के लिए अयोग्यता प्रदान करते हैं। धारा 16 (c) में 'और अवैध' शब्दों को हटाने से पहले, इसमें भ्रष्ट और अवैध व्यवहारों के लिए प्रावधान था, जो अनुच्छेद 326 के अंतिम भाग से संबंधित थे।

हालाँकि, 1960 के अधिनियम 58 द्वारा 26.12.1960 से 'अवैध आचरण' शब्द हटा दिए गए हैं। जाहिर है, अनुच्छेद 326 में पाए जाने वाले 'अपराध' से संबंधित होने के कारण , धारा 16 (C) घोषित करती है कि किसी व्यक्ति को चुनाव के संबंध में अन्य अपराधों के आधार पर मतदाता सूची में पंजीकरण के लिए अयोग्य ठहराया जा सकता है। इसका मतलब यह है कि अगर कोई व्यक्ति भ्रष्ट आचरण या चुनाव के संबंध में किसी अन्य अपराध से संबंधित किसी कानून के तहत अयोग्य ठहराया जाता है, तो वह मतदाता सूची में पंजीकरण के लिए अयोग्य हो जाएगा।

118. 1951 में संसद ने जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (जिसे आगे '1951 अधिनियम' कहा जाएगा) अधिनियमित किया।

119. इसके अंतर्गत, धारा 2(घ) में 'चुनाव' शब्द की परिभाषा दी है, 'संसद के किसी सदन में या किसी राज्य विधानमंडल के सदन या किसी सदन में एक सीट या सीटों को भरने के लिए चुनाव। धारा 2(e) में 'निर्वाचक' शब्द की परिभाषा इस प्रकार की गई है, 'निर्वाचक का अर्थ किसी निर्वाचन क्षेत्र के संबंध में ऐसा व्यक्ति है जिसका नाम उस निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में तत्समय प्रवृत्त है और जो जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 (1950 का 43) की धारा 16 में उल्लिखित किसी निरर्हता से ग्रस्त नहीं है।' अध्याय । के भाग ।। संसद की सदस्यता के लिए अर्हताओं से संबंधित है। अध्याय ।। राज्य विधानमंडलों की सदस्यता के लिए अर्हताओं से संबंधित है। 1951 के अधिनियम के अध्याय ।।। में संसद और राज्य विधानमंडलों की सदस्यता के लिए निरर्हताएं प्रदान की गई हैं। धारा 8 क भ्रष्ट आचरण के

आधार पर संसद और राज्य विधानमंडलों की सदस्यता के लिए अयोग्यता से संबंधित है। धारा 11क, जैसा कि वर्तमान में है, इस प्रकार है:

"11क. दोषसिद्धि और भ्रष्ट आचरण के कारण उत्पन्न निरर्हता।— (1) यदि कोई व्यक्ति, इस अधिनियम के प्रारंभ के पश्चात—

भारतीय दंड संहिता (1860 का 45) की धारा 171ई या धारा 171 एफ के अधीन, या इस अधिनियम की धारा 125 या धारा 135 या धारा 136 की उपधारा (2) के खंड (क) के अधीन दंडनीय किसी अपराध के लिए दोषसिद्ध किया जाता है, तो वह दोषसिद्धि की तारीख से या आदेश के प्रभावी होने की तारीख से छह वर्ष की अवधि के लिए किसी भी चुनाव में मतदान के लिए योग्य होगा।

(2) कोई व्यक्ति, जो धारा 8क की उपधारा (1) के अधीन राष्ट्रपति के निर्णय द्वारा किसी अवधि के लिए निरर्हित किया गया हो, किसी भी चुनाव में मतदान के लिए उसी अवधि के लिए निरर्हित होगा।

(3) संसद के किसी सदन या किसी राज्य की विधान सभा या विधान परिषद का सदस्य चुने जाने और होने के लिए किसी निरर्हता के संबंध में धारा 8 क की उपधारा (2) के अधीन किसी व्यक्ति द्वारा प्रस्तुत याचिका पर राष्ट्रपति का विनिश्चय, जहाँ तक हो सके, इस अधिनियम की धारा 11क की उपधारा (1) के खंड (ख) के अधीन उसके द्वारा उपार्जित किसी चुनाव में मतदान के लिए निरर्हता के संबंध में लागू होगा, जैसा कि वह निर्वाचन विधि (संशोधन) अधिनियम, 1975 (1975 का 40) के प्रारंभ से ठीक पहले था , मानो ऐसा विनिश्चय मतदान के लिए उक्त निरर्हता के संबंध में भी विनिश्चय हो।"

120. यह ध्यान देने योग्य है कि धारा 11क अध्याय IV में आती है, जो मतदान के लिए अयोग्यता से संबंधित है। भारतीय दंड संहिता, 1860 के 45 का अध्याय IXA

चुनाव से संबंधित अपराधों से संबंधित है। चुनावों में अनुचित प्रभाव, चुनावों में प्रतिरूपण और रिश्वतखोरी को दंडनीय अपराध माना जाता है और ये चुनाव से संबंधित अपराध हैं।

121. 1951 के अधिनियम में, अध्याय IV 'मतदान' से संबंधित है। धारा 62 वोट के अधिकार से संबंधित है। यह इस प्रकार है:

"62. मत देने का अधिकार, –

(1) कोई व्यक्ति जो किसी निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में तत्समय दर्ज नहीं है, तथा इस अधिनियम द्वारा स्पष्ट रूप से उपबंधित के सिवाय, प्रत्येक व्यक्ति जो उस निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में तत्समय दर्ज है, उस निर्वाचन क्षेत्र में मत देने का हकदार नहीं होगा।

(2) कोई भी व्यक्ति किसी निर्वाचन क्षेत्र में किसी चुनाव में मतदान नहीं करेगा यदि वह लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950 (1950 का 43) की धारा 16 में निर्दिष्ट किसी निरर्हता से ग्रस्त है।

(3) कोई भी व्यक्ति एक ही वर्ग के एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्र में साधारण चुनाव में मतदान नहीं करेगा और यदि कोई व्यक्ति एक से अधिक ऐसे निर्वाचन क्षेत्र में मतदान करता है तो ऐसे सभी निर्वाचन क्षेत्रों में उसके मत शून्य हो जाएंगे।

(4) कोई भी व्यक्ति किसी निर्वाचन में एक ही निर्वाचन क्षेत्र में एक से अधिक बार मतदान नहीं करेगा, भले ही उसका नाम उस निर्वाचन क्षेत्र की निर्वाचक नामावली में एक से अधिक बार पंजीकृत हो चुका हो, और यदि वह ऐसा मतदान करता है तो उस निर्वाचन क्षेत्र में उसके सभी मत शून्य हो जाएंगे।

(5) कोई भी व्यक्ति किसी चुनाव में मतदान नहीं करेगा यदि वह कारावास या निर्वासन या अन्यथा की सजा के तहत जेल में बंद है, या पुलिस की वैध हिरासत में है:

परन्तु इस उपधारा की कोई बात किसी ऐसे व्यक्ति पर लागू नहीं होगी जो तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन निवारक निरोध में है।

(6) उपधारा (3) और (4) में अंतर्विष्ट कोई बात ऐसे व्यक्ति पर लागू नहीं होगी जिसे इस अधिनियम के अधीन किसी निर्वाचक के प्रॉक्सी के रूप में मत देने के लिए प्राधिकृत किया गया है, जहां तक वह ऐसे निर्वाचक के प्रॉक्सी के रूप में मत देता है।

122. 1951 अधिनियम की धारा 62(1) का तात्पर्य निम्नलिखित है:

कोई व्यक्ति, जो किसी निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में दर्ज नहीं है, उस निर्वाचन क्षेत्र में मतदान करने का हकदार नहीं होगा। दूसरी ओर, प्रत्येक व्यक्ति, जो फिलहाल किसी निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में दर्ज है, उस निर्वाचन क्षेत्र में मतदान करने का हकदार घोषित किया जाता है। धारा 62(2) तब यह घोषित करती है कि कोई भी व्यक्ति किसी भी निर्वाचन क्षेत्र में चुनाव में मतदान नहीं करेगा, यदि वह 1950 के अधिनियम की धारा 16 में _उल्लिखित किसी भी अयोग्यता के अधीन है। हमारे विचार में, धारा 62(1) का अर्थ धारा 62(2) के साथ पढ़ा जाए तो निम्नलिखित है:

वोट डालने के लिए, किसी व्यक्ति को निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में शामिल होना चाहिए। हालाँकि, अगर वह मतदाता सूची में शामिल है, तो भी अगर चुनाव के समय, जब वह वोट डालता है, तो वह 1950 के अधिनियम की धारा 16 में उल्लिखित किसी भी अयोग्यता से ग्रस्त है , तो उसका वोट देने का अधिकार समाप्त हो जाएगा।

123. धारा 62(3) ऐसे व्यक्ति को, जिसका नाम एक ही वर्ग के एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों की मतदाता सूची में हो, एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में अपना वोट डालने से मना करती है। ऐसी स्थिति में, इस तथ्य के बावजूद कि उसका नाम इस

प्रकार शामिल है, यदि वह एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में वोट डालता है, तो उसका मतपत्र उन सभी निर्वाचन क्षेत्रों के संबंध में शून्य हो जाएगा, जिनमें उसने अपना वोट डाला है।

124. इसी प्रकार, धारा 62(4) के अधीन , यदि उसका नाम एक ही निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में एक से अधिक बार सम्मिलित है और यदि वह एक से अधिक बार अपना मत डालता है, तो उक्त निर्वाचन क्षेत्र के संबंध में सभी मत शून्य घोषित कर दिए जाएंगे।

125. धारा 62(5) किसी व्यक्ति को जेल में बंद होने पर वोट डालने से रोकती है। इसका मतलब यह होगा कि किसी व्यक्ति का नाम मतदाता सूची में शामिल हो सकता है, जो उसे सामान्य रूप से वोट डालने का अधिकार देता है, हालांकि, धारा 62(5) उसे इस अधिकार से वंचित करती है कि जब वह जेल में बंद है। हमने देखा है कि इस प्रावधान की वैधता अनुकूल (उपरोक्त वर्णित) में बरकरार रखी गई है। साथ ही, हम मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य बनाम जन चौकीदार (पीपुल्स वॉच) और अन्य[40] में भी यही दृष्टिकोण पाते हैं, जिसमें इस न्यायालय ने धारा 62(5) की वैधता को बरकरार रखा है। किसी व्यक्ति को इस तरह से सीमित किया जा सकता है, अगर वह कारावास या निर्वासन या अन्यथा की सजा के तहत है या यदि वह पुलिस की हिरासत में है। हम, इस मोड़ पर, एक विशेषता पर ध्यान दे सकते हैं। अनुच्छेद 326, निस्संदेह, वयस्क मताधिकार का प्रावधान करता है। यह घोषित करता है कि यदि कोई व्यक्ति नागरिक है और अठारह वर्ष से अधिक आयु का है और वह किसी कानून द्वारा या उसके तहत अनुच्छेद 326 में दिए गए अयोग्य नहीं है, तो, ऐसा व्यक्ति अपना नाम मतदाता सूची में दर्ज कराने का हकदार होगा। यह स्पष्ट रूप से नहीं कहता है कि उसे अपना वोट डालने का अधिकार होगा। वोट डालने का अधिकार, इस तरह, स्पष्ट रूप से धारा 62 (1) के तहत उस व्यक्ति को प्रदान किया जाता है, जिसका नाम मतदाता सूची में दर्ज है। हम

40 (2013) 7 एस सी सी 507

पहले ही धारा 62(1) और धारा 62(2) के परस्पर क्रिया को देख चुके हैं। समान रूप से, हम यह देख सकते हैं कि भले ही किसी व्यक्ति को मतदाता सूची में शामिल किया गया हो, अगर वह जेल में निरुद्ध है, तो यह उसे वोट डालने का हकदार नहीं बनाता है या बल्कि यह उसे अपना वोट डालने से वंचित करता है। दूसरे शब्दों में, जबकि आमतौर पर, वोट का अधिकार अनिवार्य रूप से मतदाता सूची में किसी व्यक्ति के नाम को शामिल करने से प्राप्त होता है, वोट के अधिकार को कानून के संदर्भ में अस्वीकार किया जा सकता है जैसा कि हमने देखा है। एक निर्वाचन क्षेत्र में मतदाता सूची में एक व्यक्ति के नाम को एक से अधिक बार शामिल करने मात्र से, यह घोषित किया गया है, उसे एक से अधिक बार वोट देने का अधिकार नहीं मिलता है [धारा 62 (4) देखें]। समान रूप से, एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों की मतदाता सूची में किसी व्यक्ति के नाम को शामिल करने से, एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में ऐसे समावेशन के संदर्भ में, कोई व्यक्ति अपना वोट डालने का हकदार नहीं होता है [धारा 62 (3) देखें]। निस्संदेह, हम देखते हैं कि इस न्यायालय ने एक मामले में नोटिस जारी किया है, जिसमें 1951 के अधिनियम की धारा 62 (5) को चुनौती शामिल है ।

126. 1950 के अधिनियम की धारा 16(1)(B) में विकृत चित्त वाले व्यक्ति को मतदाता सूची में पंजीकृत होने के लिए अयोग्यता का प्रावधान है। इसमें एक शर्त है कि उसे सक्षम न्यायालय द्वारा ऐसा घोषित किया जाना चाहिए । विकृत चित्त को भी अनुच्छेद 326 में अयोग्यता के रूप में पाया जाता है। यह ध्यान देने योग्य है कि 1950 के अधिनियम की धारा 16(1)(C) किसी व्यक्ति को मतदाता सूची में पंजीकरण के लिए अयोग्य बनाती है, यदि वह चुनावों के संबंध में भ्रष्ट आचरण और अन्य अपराधों से संबंधित किसी कानून के तहत मतदान करने से फिलहाल अयोग्य है। यदि ऐसा कोई व्यक्ति ऐसी मतदाता सूची में शामिल है, तो उसका नाम मतदाता सूची से हटा दिया जाएगा [धारा 16(2) देखें]। 1951 के अधिनियम की धारा 11क में मतदान से अयोग्यता का प्रावधान है। हम इसकी विषय–वस्तु पर पहले ही गौर कर चुके हैं।

127. देसिया मुरपोक्कु द्रविड़ कझगम (डीएमडीके) और अन्य बनाम भारत के चुनाव आयोग[41] में , प्रतीक आदेश 1968 की वैधता से निपटने, मान्यता और उसमें उल्लिखित मानदंडों के आधार पर आवंटन के लिए, न्यायमूर्ति चेलमेश्वर ने असहमति व्यक्त की। अपनी असहमति के दौरान, विद्वान न्यायाधीश ने अनुच्छेद 81 और 170 पर विचार करने के बाद , जो क्रमशः लोकसभा और विधानसभाओं की संरचना के लिए प्रदान करते हैं, और, विशेष रूप से, कि उक्त विधान निकायों के सदस्यों को प्रत्यक्ष चुनावों द्वारा चुना जाएगा और अनुच्छेद 325 और 326 पर विचार करने के बाद , निम्नलिखित निर्णय दिया:

> "98. उपर्युक्त सभी प्रावधानों का संचयी प्रभाव यह है कि लोक सभा और विधान सभाओं में ऐसे सदस्य होंगे, जिन्हें सभी नागरिकों द्वारा चुना जाएगा, जो 18 वर्ष की आयु के हैं और किसी वैध कानून द्वारा मतदाता बनने के लिए अन्यथा अयोग्य नहीं हैं। इस प्रकार, सभी नागरिकों में, जो 18 वर्ष की आयु के हैं, लोक सभा या विधान सभाओं के सदस्यों को चुनने (चुनावी प्रक्रिया में भाग लेने) का संवैधानिक अधिकार बनाया गया है। इस तरह के अधिकार को उपयुक्त विधायिका द्वारा अनुच्छेद 326 के तहत निर्दिष्ट चार आधारों पर ही प्रतिबंधित किया जा सकता है।"

128. इस संबंध में, हम राजबाला और अन्य बनाम हरियाणा राज्य और अन्य[42] में इस न्यायालय के निर्णय पर भी गौर कर सकते हैं। इसमें दो विद्वान न्यायाधीशों की पीठ हरियाणा पंचायती राज (संशोधन) अधिनियम, 2015 की संवैधानिकता से निपट रही थी, जिसके तहत, कुछ श्रेणियों के लोगों को चुनाव लड़ने में असमर्थ बना दिया गया था। ऐसी ही एक श्रेणी में वे लोग शामिल थे जिनके पास निर्दिष्ट शैक्षणिक योग्यता नहीं थी। न्यायमूर्ति चेलमेश्वर ने पीठ की ओर से बोलते हुए निम्नलिखित निर्णय दिया:

---

41 (2012) 7 एस सी सी 340

42 (2016) 2 एस सी सी 445

"31. संविधान द्वारा या उसके तहत निर्धारित सीमाओं (योग्यता और अयोग्यता) के अधीन, लोकसभा या विधानसभा के लिए चुनाव में प्रत्येक नागरिक को मतदान का अधिकार अनुच्छेद 325 और 326 के तहत् मान्यता प्राप्त है । दूसरी ओर, राज्य सभा या किसी राज्य की विधान परिषद के लिए चुनाव में मतदान का अधिकार केवल अनुच्छेद 80(4) और (5) और अनुच्छेद 171(3)(क) (ख), (ग) और (घ) के तहत निर्दिष्ट निर्वाचक मंडल के सदस्यों तक ही सीमित है । ["171. (3) किसी राज्य की विधान परिषद के कुल सदस्यों में से – (क) यथासंभव एक–तिहाई राज्य में नगर पालिकाओं, जिला बोर्डों और ऐसे अन्य स्थानीय प्राधिकरणों के सदस्यों से मिलकर बनने वाले निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा चुने जाएंगे, जिन्हें संसद कानून द्वारा निर्दिष्ट करें; (ख) यथासंभव एक–बारहवां राज्य में रहने वाले ऐसे व्यक्तियों से मिलकर बनने वाले निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा चुने जाएंगे, जो भारत के क्षेत्र में किसी विश्वविद्यालय के कम से कम तीन साल के लिए स्नातक रहे हैं या संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून द्वारा या उसके तहत निर्धारित योग्यताएं कम से कम तीन साल से रखते हैं, जो ऐसे किसी विश्वविद्यालय के स्नातक के समकक्ष हैं; (ग) यथासंभव एक–बारहवां ऐसे व्यक्तियों से मिलकर बनने वाले निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा चुने जाएंगे, जो राज्य के भीतर ऐसे शैक्षणिक संस्थानों में अध्यापन में कम से कम तीन साल से लगे हुए हैं, जो माध्यमिक विद्यालय के स्तर से कम नहीं हैं, जैसा कि संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून द्वारा या उसके तहत निर्धारित किया जा सकता है; (घ) यथासंभव एक–तिहाई राज्य की विधान सभा के सदस्यों द्वारा ऐसे व्यक्तियों में से चुने जाएंगे, जो राज्य की विधान सभा के सदस्य नहीं हैं। राज्य सभा में प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों का चुनाव राज्य की विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार एकल संक्रमणीय मत द्वारा किया जाएगा। राज्य सभा के लिए चुनाव की स्थिति में, निर्वाचक मंडल विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के प्रतिनिधियों तक सीमित है। ["80. (4) राज्य सभा में प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों का चुनाव राज्य की विधान

सभा के निर्वाचित सदस्यों द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार एकल संक्रमणीय मत द्वारा किया जाएगा।"]

विधान परिषद के मामले में, निर्वाचक मंडल को चार भागों में विभाजित किया जाता है, जिसमें शामिल हैं: (i) अनुच्छेद 171(3)(क) के तहत निर्दिष्ट विभिन्न स्थानीय निकायों के सदस्य; (ii) अनुच्छेद 171(3)(B) के तहत निर्दिष्ट कुछ योग्य स्नातक ; (iii) अनुच्छेद 171(3)(C) के तहत वर्णित कुछ योग्य संस्थानों में शिक्षण के व्यवसाय में लगे व्यक्ति ; और (iv) संबंधित राज्य की विधान सभा के सदस्य। दिलचस्प बात यह है कि मतदाताओं द्वारा चुने जाने वाले व्यक्ति, जो उपर्युक्त किसी भी श्रेणी में आते हैं, जरूरी नहीं कि वे उस श्रेणी के हों, दूसरे शब्दों में, उन्हें उस श्रेणी का मतदाता होने की जरूरत नहीं है जी. नारायणस्वामी बनाम जी.पन्नीरसेल्वम, (1972) 3 एससीसी 717, पृ. 724–25, पैरा 14:"14. संविधान निर्माताओं या उनके सलाहकारों की जो भी राय रही हो, जिनके विचारों को अपील के तहत फैसले में उद्धृत किया गया है, संविधान के अनुच्छेद 171 के अध्ययन के बाद यह कहना संभव नहीं है कि भारत के नौ राज्यों में स्थापित दूसरे सदनों का उद्देश्य 'कार्यात्मक' या 'व्यावसायिक' प्रतिनिधित्व के सिद्धांत को शामिल करना था, जिसकी वकालत गिल्ड–सोशलिस्ट और सिंडिकलिस्ट राजनीतिक विचारधाराओं द्वारा की गई है। हमारे संवैधानिक प्रावधानों से हम यही निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि विशेष प्रकार के ज्ञान और अनुभव रखने वाले व्यक्तियों को विधान परिषदों के लिए भी अपने विशेष प्रतिनिधियों को चुनने में सक्षम बनाकर उन्हें अतिरिक्त प्रतिनिधित्व या महत्व दिया गया था। इस तरह के प्रतिनिधित्व की अवधारणा, एक आवश्यक परिणाम के रूप में, इस अतिरिक्त धारणा को साथ नहीं लाती है कि प्रतिनिधि के पास उन लोगों की योग्यताएँ भी होनी चाहिए जिनका वह प्रतिनिधित्व करता है।"]"

129. तत्पश्चात न्यायालय ने निम्नलिखित निर्णय भी दिया:

"38. इसलिए, हम इस आधार पर आगे बढ़ते हैं कि, ऊपर वर्णित प्रतिबंधों के अधीन, प्रत्येक नागरिक को संसद या राज्य विधानसभाओं के लिए चुनाव करने और निर्वाचित होने का संवैधानिक अधिकार है।"

130. इसके अलावा, न्यायालय ने निम्नलिखित निर्णय दिया:

"लोकसभा या विधानसभा के चुनाव में मतदान का अधिकार केवल अनुच्छेद 12 में निर्दिष्ट प्रतिबंधों के अधीन हो सकता है।"

326. यह याद रखना चाहिए कि अनुच्छेद 326 के तहत , मतदान के अधिकार को प्रतिबंधित करने का अधिकार उपयुक्त विधानमंडल द्वारा प्रयोग किया जा सकता है।

131. विधिक अधिकार की घटनाएँ क्या हैं? सैल्मंड ऑन ज्यूरिसप्रूडेंस में, हम विधिक अधिकार की विशेषताओं के बारे में निम्नलिखित चर्चा पाते हैं:

"(1) यह उस व्यक्ति में निहित है जिसे अधिकार के स्वामी, उसके विषय, हकदार व्यक्ति, निहित व्यक्ति के रूप में पहचाना जा सकता है।

(2) यह उस व्यक्ति के विरुद्ध लागू होता है, जिस पर सह–संबंधित कर्तव्य निहित है। उसे बाध्य व्यक्ति, या कर्तव्य के अधीन व्यक्ति, या घटना के व्यक्ति के रूप में पहचाना जा सकता है।

(3) यह किसी व्यक्ति को हकदार व्यक्ति के पक्ष में कार्य करने या न करने के लिए बाध्य करता है। इसे अधिकार की विषय–वस्तु कहा जा सकता है।

(4) कार्य या लोप किसी चीज़ से संबंधित है (उस शब्द के व्यापक अर्थ में), जिसे अधिकार का उद्देश्य या विषय–वस्तु कहा जा सकता है।

(5) प्रत्येक कानूनी अधिकार का एक शीर्षक होता है, अर्थात् कुछ तथ्य या घटनाएँ जिनके कारण अधिकार उसके स्वामी में निहित हो जाता है।"

132. संविधान का अनुच्छेद 168 इस प्रकार है:

"168. राज्यों में विधानमंडलों का गठन (1) प्रत्येक राज्य के लिए एक विधानमंडल होगा जो राज्यपाल से मिलकर बनेगा, और

(क) बिहार, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, कर्नाटक और उत्तर प्रदेश राज्यों में दो सदन:

(ख) अन्य राज्यों में एक सदन (2) जहां किसी राज्य के विधानमंडल के दो सदन हैं, वहां एक को विधान परिषद और दूसरे को विधान सभा के रूप में जाना जाएगा और जहां केवल एक सदन है, वहां उसे विधान सभा के रूप में जाना जाएगा।

133. अनुच्छेद 168(2) का अवलोकन हमें निम्नलिखित अपरिहार्य निष्कर्ष पर ले जाएगा:

जहाँ भी किसी राज्य के विधानमंडल में दो सदन होते हैं, वहाँ एक को विधान सभा और दूसरे को विधान परिषद कहा जाता है। जिन राज्यों में केवल एक सदन है, वहाँ उसे विधान सभा कहा जाएगा। इसलिए, अनुच्छेद 170 विधान सभाओं की संरचना से संबंधित है जबकि अनुच्छेद 171 विधान परिषदों की संरचना से संबंधित है। हमें यह ध्यान में रखना चाहिए कि 1950 के अधिनियम की धारा 27 [जिसका उल्लेख श्यामदेव पीडी. सिंह (उपरोक्त वर्णित) में किया गया है] वास्तव में विधान परिषद के लिए मतदाता सूची तैयार करने से संबंधित है, न कि विधान सभा के लिए। हम यह टिप्पणी केवल खुद को यह याद दिलाने के लिए कर रहे हैं कि राज्य के विधानमंडल और विधान सभा के बीच अंतर है। अनुच्छेद 168 राज्यों के विधानमंडलों के गठन से संबंधित है। राज्यपाल के अलावा, एक विधान सभा, जब केवल एक सदन होता है, तो राज्य के विधानमंडल का दूसरा घटक भाग होता है। इसलिए, अनुच्छेद 326 लोक सभा और विधान सभा से संबंधित है । यह विधान परिषदों से संबंधित

नहीं है। जहाँ तक अनुच्छेद 327 का संबंध है, यह संसद के किसी भी सदन से संबंधित सभी मामलों या चुनाव से संबंधित कानून बनाने की संसद की शक्ति से संबंधित है। इसी तरह, संसद किसी राज्य के विधानमंडल के किसी भी सदन के संबंध में कानून बना सकती है, जिसमें मतदाता सूची तैयार करना भी शामिल है। हालाँकि, इसमें एक चेतावनी है। अनुच्छेद 327 'इस संविधान के प्रावधानों के अधीन' शब्दों से शुरू होता है। इसका मतलब यह होगा कि अनुच्छेद 327 अनुच्छेद 326 के अधीन है । इसलिए, चूंकि अनुच्छेद 326 में लोक सभा और विधान सभा के लिए निर्वाचन के संबंध में निरर्हता के विशिष्ट शीर्षकों का प्रावधान है, इसलिए अनुच्छेद 327 के अंतर्गत कानून बनाने की शक्ति उपलब्ध नहीं हो सकती है, जिससे अनुच्छेद 326 में उल्लिखित निरर्हता के आधारों के संबंध में सीमाएं पार हो जाती हैं। यह सीमा अनुच्छेद 328 में भी पाई जाती है, जो राज्य विधानमंडल की शक्तियों से संबंधित है।

134. निस्संदेह, संस्थापक पिताओं ने सभी नागरिकों को, जो एक निश्चित आयु के थे, लोक सभा और विधान सभाओं के चुनावों में भाग लेने का अधिकार प्रदान करने पर विचार किया। हालाँकि, यह अधिकार इस शर्त के अधीन था कि उन्हें अयोग्य नहीं ठहराया जाना चाहिए। फिर भी, अयोग्यताएँ अनुच्छेद 326 में निहित बातों तक ही सीमित थीं । निस्संदेह, अयोग्यताएँ उचित विधानमंडल द्वारा बनाए जाने वाले कानून द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की जानी थीं। अयोग्यता या बल्कि योग्यता में निवास का पहलू शामिल था। 1950 अधिनियम की धारा 20 निवास की अवधारणा पर विस्तार से प्रकाश डालती है। इसी तरह, चुनाव से संबंधित भ्रष्ट आचरण और अन्य अपराधों के मामले में, 1950 अधिनियम की धारा 16 (C) के अर्थ के भीतर , मामले को कानून द्वारा विनियमित किया जाना है।

135. सभी प्रासंगिक प्रावधानों पर गौर करने और कानूनी अधिकार की विशेषताओं को ध्यान में रखते हुए, हम निम्नलिखित पाते हैं:

चूंकि प्रत्येक कानूनी अधिकार, जिसमें एक संवैधानिक अधिकार भी शामिल है, [क्योंकि संविधान भी मूल मानदंड के बावजूद कानून है और अनुच्छेद 13 के प्रयोजन के लिए

कानून नहीं है,] का एक शीर्षक होना चाहिए, हमें यह पता लगाना चाहिए कि क्या भारत का नागरिक, जो अठारह वर्ष से कम नहीं है, जैसा कि हमने पाया है, 'अर्हक तिथि' पर, अधिकार रखता है। चूंकि, एक कानूनी अधिकार के शीर्षक का अर्थ है, "तथ्य या घटनाएँ, जिसके कारण, अधिकार उसके स्वामी में निहित हो जाते हैं", जो कि निहित व्यक्ति है, हम पता लगाएंगे कि क्या अनुच्छेद 326 में तथ्य और कारण निहित हैं और क्या इसमें अधिकार की सामग्री भी है। अनुच्छेद 326 के अधिदेश को ध्यान में रखते हुए, संसद ने 1950 का अधिनियम और 1951 का अधिनियम बनाया है। इसके बाद ही देश में पहले आम चुनाव हुए थे। किसी भी समय, अनुच्छेद 326 को संसद द्वारा बनाए गए कानून या राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून के साथ रखकर, हम पाएंगे कि, यदि कोई व्यक्ति भारत का नागरिक है और अठारह वर्ष से कम उम्र का नहीं है, और यदि वह अयोग्यताएं नहीं रखता है, जो अनुच्छेद 326 में प्रदान की गई से अधिक नहीं हो सकती हैं, लेकिन जिनकी सामग्री सक्षम विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून द्वारा प्रदान की जा सकती है और अठारह वर्ष से कम उम्र का नागरिक अयोग्यता नहीं रखता है, तो वह मतदाता सूची में दर्ज होने का हकदार हो जाता है। ऐसा व्यक्ति, जैसा कि अनुच्छेद 326 में इंगित किया गया है, वास्तव में, एक अधिकार रखता है, जिसे संवैधानिक अधिकार कहा जा सकता है, जो प्रतिबंध के अधीन सही हो सकता है। 1951 के अधिनियम की धारा 62 (1), जैसा कि हमने देखा है, ऐसे व्यक्ति को वोट देने का अधिकार भी देती है।

136. केवल यह तथ्य कि किसी अधिकार के निर्माण के लिए, किसी को कुछ तथ्यों पर निर्भर रहना पड़ता है, जिसमें कानून शामिल हो सकता है, जो बदले में, मुख्य रूप से संवैधानिक प्रावधान द्वारा निर्धारित होता है, अधिकार के अस्तित्व को कम नहीं कर सकता है। अनुच्छेद 19 मौलिक स्वतंत्रता प्रदान करता है, जिसे मौलिक अधिकार के रूप में समझा जाता है। मौलिक अधिकारों को अनुच्छेद 19(2) से अनुच्छेद 19(6) के तहत बनाए गए कानून द्वारा विनियमित किया जा सकता है। क्या यह कहा जा सकता है कि मौलिक अधिकार को विनियमित करने की शक्ति को देखते हुए, कोई अधिकार मौजूद नहीं है? हम जानते हैं कि

अनुच्छेद 19 के तहत मौलिक अधिकारों के मामले में , यह कहा जा सकता है कि अधिकार मौजूद है और इसे केवल एक कानून के अधीन बनाया गया है, जिसे बनाया जा सकता है। तथापि, क्या यह कहा जा सकता है कि जब भी संसद द्वारा अनुच्छेद 326 की सीमाओं के भीतर कार्य करते हुए, अयोग्यताओं में संशोधन या वृद्धि करके कोई कानून बनाया जाता है, भले ही वह अनुच्छेद 326 में घोषित अयोग्यताओं द्वारा सीमित हो , तो ऐसे कानून को अनुच्छेद 326 में निहित संविधान के विरुद्ध कहा जा सकता है ?

137. उदाहरण के लिए, कानून द्वारा एक नया भ्रष्ट व्यवहार जोड़ा जाता है। क्या यह इस आधार पर कमजोर होगा कि यह अनुच्छेद 326 के तहत संवैधानिक अधिकार को छीन लेता है? हम सोचेंगे कि ऐसा नहीं हो सकता। यदि विधानमंडल ने किसी भ्रष्ट व्यवहार या अपराध को अयोग्यता के रूप में प्रावधान नहीं किया होता तो स्थिति क्या होती। तब ऐसी कोई अयोग्यता नहीं होती। हालांकि, अनुच्छेद 326 द्वारा अयोग्यता के मामले में उपयुक्त विधानमंडल भी सीमित है । उस अर्थ में, यह कहा जा सकता है कि अनुच्छेद 326 एक संवैधानिक अधिकार प्रदान करता है, जो कानून द्वारा दिए गए प्रतिबंधों के अधीन है, जिसे अंततः इसके किनारों तक ही सीमित रखा जाना चाहिए। 1950 के अधिनियम की धारा 62(1) अनुच्छेद 326 में गारंटीकृत वयस्क मताधिकार के लक्ष्य की पूर्ति प्रदान करती है। अनुच्छेद 326(3) और अनुच्छेद 326(4) केवल अधिकार के दुरुपयोग के खिलाफ प्रावधान करने के लिए हैं। धारा 62(2) स्पष्ट रुप से अनुच्छेद 326 के साथ सामंजस्य योग्य है। धारा 62(5) फिर से एक प्रतिबंध प्रतीत होती है।

138. अनुच्छेद 326 के संबंध में, हम देख सकते हैं कि जब संस्थापक पिताओं ने स्पष्ट रूप से नागरिक को, जो एक वयस्क था (मूल रूप से आयु 21 वर्ष थी और इसे घटाकर 18 वर्ष कर दिया गया था), अपना नाम मतदाता सूची में दर्ज करने का अधिकार बनाया, जब तक कि वह अयोग्यता प्राप्त न कर ले, जो बदले में, अनुच्छेद 326 में उल्लिखित लोगों तक सीमित थी, उन्हें कानून द्वारा प्रदान किया जाना था। यह स्पष्ट है कि एक कानून आवश्यक रूप से बनाया जाना था। कानून, वास्तव में, बनाया गया था जैसा कि हमने 1950 और

1951 के अधिनियमों में देखा है, जो अनुच्छेद 326 में प्रदान की गई अयोग्यता की सही रूपरेखा प्रदान करते हैं। एक स्थिति की कल्पना करें, अगर संसद ने 1950 और 1951 के अधिनियमों को पारित नहीं किया होता, तो यह ऐसी स्थिति को जन्म देता, जहां लोक सभा और विधानसभाओं के चुनाव कराने की आधारभूत लोकतांत्रिक प्रक्रिया असंभव हो जाती। एक कानून बनाया जाना था कानून न बनाने से संवैधानिक पतन हो सकता था। हम ये टिप्पणियां खुद को याद दिलाने के लिए कर रहे हैं कि संविधान को आधारभूत मानदंड मानते हुए, राज्य और कानूनी प्रणाली की मूल संरचना प्रदान करते हुए, विधायी निकाय द्वारा कानून बनाना, जो विधायी शाखा को सौंपी गई शक्ति है, एक कर्तव्य के साथ आ सकता है। संविधान के अनुच्छेद 246 के साथ अनुच्छेद 245 के तहत विधायी शक्ति का प्रावधान, अनुच्छेद 326 के तहत कानून बनाने के साथ भ्रमित नहीं होना चाहिए। अनुच्छेद 246 के साथ अनुच्छेद 245 के तहत विधायी शक्ति का प्रावधान संविधान के तहत व्यापक रूप से परिकल्पित शक्ति के पृथक्करण के संदर्भ में आवश्यक विधायी शक्तियाँ हैं।

139. हमने देखा है कि हम इस पहलू पर अंतिम रूप से निर्णय नहीं दे सकते और हमें इसकी आवश्यकता भी नहीं है, क्योंकि इस न्यायालय की संविधान पीठ ने, जैसा कि हमने कुलदीप नैयर (उपरोक्त वर्णित) मामले में देखा है, यह माना है कि कोई संवैधानिक अधिकार नहीं है।

140. महत्वपूर्ण बात यह है कि न्यायालय ने अनुकूल (उपरोक्त वर्णित) में उल्लेख किया कि स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराना संविधान की एक बुनियादी विशेषता है और स्पष्ट रूप से इस दृष्टिकोण को मंजूरी दी कि चुनाव का अधिकार लोकतंत्र के लिए मौलिक है [देखें ज्योति बसु (उपरोक्त वर्णित)]।

141. भले ही इसे एक वैधानिक अधिकार माना जाए, जिसे किसी भी हालत में अनुच्छेद 326 के अधिदेश से अलग या अलग नहीं किया जा सकता , यह अधिकार सबसे महत्वपूर्ण है और स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव के लिए आधार बनाता है, जो बदले में लोगों को

अपने प्रतिनिधियों को चुनने का अधिकार देता है। हम विचाराधीन सूची के उद्देश्य के लिए उक्त आधार पर आगे बढ़ने के लिए संतुष्ट हैं।

I. लोकतंत्र और चुनावों का महत्व

142. डॉ. बी.आर. अंबेडकर ने 25.11.1949 को संविधान सभा में अपने भाषण के दौरान लोकतंत्र के संबंध में निम्नलिखित प्रासंगिक टिप्पणियां की:

> "हमें सिर्फ़ राजनीतिक लोकतंत्र से संतुष्ट नहीं होना चाहिए। हमें अपने राजनीतिक लोकतंत्र को सामाजिक लोकतंत्र भी बनाना चाहिए। राजनीतिक लोकतंत्र तब तक नहीं टिक सकता जब तक कि उसके मूल में सामाजिक लोकतंत्र न हो। सामाजिक लोकतंत्र का क्या मतलब है? इसका मतलब है एक ऐसी जीवन शैली जो स्वतंत्रता, समानता और बंधुत्व को जीवन के सिद्धांतों के रूप में मान्यता देती है। इन सिद्धांतों – स्वतंत्रता, समानता और बंधुत्व – को एक त्रिमूर्ति में अलग–अलग वस्तुओं के रूप में नहीं माना जाना चाहिए। वे इस अर्थ में त्रिमूर्ति का एक संघ बनाते हैं कि एक को दूसरे से अलग करना लोकतंत्र के मूल उद्देश्य को विफल करना है। स्वतंत्रता को समानता से अलग नहीं किया जा सकता, समानता को स्वतंत्रता से अलग नहीं किया जा सकता। न ही स्वतंत्रता और समानता को बंधुत्व से अलग किया जा सकता है। समानता के बिना, स्वतंत्रता बहुतों पर कुछ लोगों की सर्वोच्चता पैदा करेगी। स्वतंत्रता के बिना समानता व्यक्तिगत पहल को खत्म कर देगी। बंधुत्व के बिना, स्वतंत्रता और समानता चीजों का स्वाभाविक क्रम नहीं बन सकती। उन्हें लागू करने के लिए एक कांस्टेबल की आवश्यकता होगी। हमें इस तथ्य को स्वीकार करके शुरुआत करनी चाहिए कि भारतीय समाज में दो चीजों का पूर्ण अभाव है। इनमें से एक है समानता। सामाजिक धरातल पर, भारत में हमारे पास एक ऐसा समाज है जो क्रमिक असमानता के सिद्धांत पर आधारित है, जिसका अर्थ है कुछ लोगों के लिए उन्नति और दूसरों के लिए अवनति। आर्थिक धरातल पर, हमारे पास एक ऐसा समाज है जिसमें कुछ लोगों के पास अपार धन है

जबकि कई लोग घोर गरीबी में जीवन व्यतीत करते हैं। 26 जनवरी 1950 को हम विरोधाभासों के जीवन में प्रवेश करने जा रहे हैं। राजनीति में हमारे पास समानता होगी और सामाजिक और आर्थिक जीवन में हमारे पास असमानता होगी। राजनीति में हम एक व्यक्ति, एक वोट और एक मूल्य के सिद्धांत को मान्यता देंगे। हमारे सामाजिक और आर्थिक जीवन में, हमारे सामाजिक और आर्थिक ढांचे के कारण, हम एक व्यक्ति, एक मूल्य के सिद्धांत को नकारते रहेंगे। हम कब तक विरोधाभासों का यह जीवन जीते रहेंगे? हम कब तक अपने सामाजिक और आर्थिक जीवन में समानता को नकारते रहेंगे? अगर हम इसे लंबे समय तक नकारते रहेंगे, तो हम अपने राजनीतिक लोकतंत्र को खतरे में डालकर ऐसा करेंगे। हमें जल्द से जल्द इस विरोधाभास को दूर करना होगा अन्यथा असमानता से पीड़ित लोग राजनीतिक लोकतंत्र की संरचना को नष्ट कर देंगे जिसे हमने इतनी मेहनत से बनाया है।"

143. इंदिरा नेहरू गांधी श्रीमती बनाम राज नारायण एवं एक अन्य[43]में इस न्यायालय ने लोकतंत्र में चुनावों के महत्व पर निम्नलिखित टिप्पणी की थी:

"198. ... लोकतंत्र मानता है कि समय–समय पर चुनाव होने चाहिए, ताकि लोग या तो पुराने प्रतिनिधियों को फिर से चुन सकें या फिर अगर वे चाहें तो प्रतिनिधियों को बदल सकें और उनकी जगह दूसरे प्रतिनिधियों को चुन सकें। लोकतंत्र आगे यह भी मानता है कि चुनाव स्वतंत्र और निष्पक्ष होने चाहिए, ताकि मतदाता अपनी पसंद के उम्मीदवारों को वोट देने की स्थिति में हों। लोकतंत्र वास्तव में केवल इस विश्वास पर ही काम कर सकता है कि चुनाव स्वतंत्र और निष्पक्ष हैं और उनमें धांधली और हेराफेरी नहीं की गई है, कि वे वास्तविकता और रूप दोनों में लोकप्रिय इच्छा को जानने के प्रभावी साधन हैं और वे केवल जनमत की रक्षा का भ्रम पैदा करने के लिए किए गए अनुष्ठान नहीं हैं। स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के लिए यह आवश्यक है कि उम्मीदवार और उनके एजेंट अनुचित साधनों या कदाचार का सहारा न लें जो स्वतंत्र और निष्पक्ष

43 1975 अनुपूरक एस०सी०सी० 1

चुनावों की प्रक्रिया को प्रभावित कर सकते हैं। अनुचित साधनों और कदाचारों की अनुपस्थिति में भी, कभी–कभी मतपत्रों की अनुचित अस्वीकृति के कारण चुनाव का परिणाम भौतिक रूप से प्रभावित होता है। …"

144. इज़राइल के सुप्रीम कोर्ट के अध्यक्ष अहरोन बराक ने अपनी पुस्तक 'द जज इन ए डेमोक्रेसी' में लोकतंत्र के बारे में अवधारणाओं को संक्षेप में व्यक्त किया है। लोकतंत्र क्या है, इस कठिन प्रश्न का उत्तर देते हुए वे निम्नलिखित बातें कहते हैं:

"लोकतंत्र क्या है? मेरे दृष्टिकोण के अनुसार, लोकतंत्र एक समृद्ध और जटिल मानक अवधारणा है। यह दो आधारों पर टिका है। पहला है लोगों की संप्रभुता। यह संप्रभुता नियमित आधार पर आयोजित स्वतंत्र चुनावों में प्रयोग की जाती है, जिसमें लोग अपने प्रतिनिधियों को चुनते हैं, जो बदले में उनके विचारों का प्रतिनिधित्व करते हैं। लोकतंत्र का यह पहलू बहुमत के शासन और विधायी निकाय की केंद्रीयता में प्रकट होता है जिसके माध्यम से लोगों के प्रतिनिधि कार्य करते हैं।

यह लोकतंत्र का एक औपचारिक पहलू है। यह केंद्रीय महत्व का है, क्योंकि इसके बिना शासन लोकतांत्रिक नहीं है।

लोकतंत्र का दूसरा पहलू मूल्यों के शासन में परिलक्षित होता है (बहुमत के शासन के मूल्य के अलावा) जो लोकतंत्र की विशेषता है। इन मूल्यों में सबसे महत्वपूर्ण हैं शक्तियों का पृथक्करण, कानून का शासन, न्यायिक स्वतंत्रता, मानवाधिकार, और बुनियादी सिद्धांत जो अन्य मूल्यों (जैसे नैतिकता और न्याय), सामाजिक उद्देश्यों (जैसे सार्वजनिक शांति और सुरक्षा) और व्यवहार के उचित तरीकों (तर्कसंगतता, सद्भावना) को दर्शाते हैं। लोकतंत्र का यह पहलू लोकतांत्रिक मूल्यों का शासन है। यह लोकतंत्र का एक महत्वपूर्ण पहलू है। यह भी केंद्रीय महत्व का है। इसके बिना, कोई शासन लोकतांत्रिक नहीं है।

लोकतंत्र के लिए औपचारिक और वास्तविक दोनों ही पहलू आवश्यक हैं। वे "परमाणु विशेषताएँ" हैं। मैंने एक मामले में उनकी चर्चा की, जिसमें मैंने कहा कि "ये विशेषताएँ ... स्वतंत्र और समतावादी चुनावों में प्रकट लोगों की संप्रभुता की मान्यता पर आधारित हैं; मानवाधिकारों के मूल की मान्यता, जिनमें गरिमा और समानता, शक्तियों के पृथक्करण का अस्तित्व, कानून का शासन और एक स्वतंत्र न्यायपालिका शामिल हैं।" (जोर दिया गया)

145. उन्होंने निम्नलिखित रूप से उन गुणों पर विस्तार से प्रकाश डाला है जो एक वास्तविक लोकतंत्र को सूचित करते हैं: –

"लोकतंत्र केवल उचित चुनाव और विधायी सर्वोच्चता का पालन करने से संतुष्ट नहीं होता है। लोकतंत्र की अपनी आंतरिक नैतिकता होती है जो सभी मनुष्यों की गरिमा और समानता पर आधारित होती है। इस प्रकार, औपचारिक आवश्यकताओं (चुनाव और बहुमत का शासन) के अलावा, मूलभूत आवश्यकताएँ भी होती हैं। ये शक्ति पृथक्करण, कानून का शासन और न्यायपालिका की स्वतंत्रता जैसे अंतर्निहित लोकतांत्रिक मूल्यों और सिद्धांतों की सर्वोच्चता में परिलक्षित होती हैं। वे सहिष्णुता, सद्भावना, न्याय, तर्कसंगतता और सार्वजनिक व्यवस्था जैसे मौलिक मूल्यों पर आधारित हैं। सबसे बढ़कर, लोकतंत्र व्यक्तिगत मानवाधिकारों की सुरक्षा के बिना अस्तित्व में नहीं रह सकता – अधिकार इतने आवश्यक हैं कि उन्हें बहुमत की शक्ति से अलग रखा जाना चाहिए।

लोकतंत्र सिर्फ़ नियमों और विधायी सर्वोच्चता का कानून नहीं है; यह एक बहुआयामी अवधारणा है। इसके लिए बहुमत की शक्ति और उस शक्ति की सीमाओं दोनों को मान्यता देने की आवश्यकता होती है।"

(जोर दिया गया)

146. परिवर्तन और स्थिरता विषय पर तथा 'परिवर्तन की दुविधा' पर विस्तार से चर्चा करते हुए विद्वान न्यायाधीश लिखते हैं: –

"परिवर्तन की दुविधा

परिवर्तन की आवश्यकता न्यायाधीश के सामने एक कठिन दुविधा प्रस्तुत करती है, क्योंकि परिवर्तन कभी–कभी सुरक्षा, निश्चितता और स्थिरता को नुकसान पहुँचाता है। न्यायाधीश को परिवर्तन की आवश्यकता और स्थिरता की आवश्यकता के बीच संतुलन बनाना चाहिए। प्रोफेसर रोस्को पाउंड ने अस्सी साल से भी पहले इसे अच्छी तरह से व्यक्त किया था:

"इसलिए कानून के बारे में सभी सोच स्थिरता की आवश्यकता और परिवर्तन की आवश्यकता की परस्पर विरोधी मांगों को समेटने के लिए संघर्ष करती रही है। कानून को स्थिर होना चाहिए और फिर भी यह स्थिर नहीं रह सकता।" परिवर्तन के बिना स्थिरता पतन है। स्थिरता के बिना परिवर्तन अराजकता है। न्यायाधीश की भूमिका समाज की जरूरतों और कानून के बीच की खाई को पाटने में मदद करना है, बिना कानूनी व्यवस्था को खराब होने या अराजकता में गिरने की अनुमति दिए। न्यायाधीश को परिवर्तन के साथ स्थिरता सुनिश्चित करनी चाहिए, और स्थिरता के साथ परिवर्तन करना चाहिए। आकाश में उड़ते हुए चील की तरह, जो अपनी स्थिरता तभी बनाए रखता है जब वह गतिमान होता है, उसी तरह कानून भी तभी स्थिर होता है जब वह गतिमान होता है। इस लक्ष्य को प्राप्त करना बहुत कठिन है। कानून का जीवन जटिल है। यह केवल तर्क नहीं है। यह केवल अनुभव नहीं है। यह तर्क और अनुभव दोनों एक साथ है। पूरे इतिहास में केस लॉ की प्रगति सतर्क होनी चाहिए। निर्णय स्थिरता या परिवर्तन के बीच नहीं है। यह परिवर्तन की गति का सवाल है। निर्णय कठोरता या लचीलेपन के बीच नहीं है। यह लचीलेपन की डिग्री का सवाल है।"

(जोर दिया गया)

147. एसआर चौधरी बनाम पंजाब राज्य और अन्य[44] में , इस न्यायालय को इस प्रश्न से निपटना था कि क्या कोई व्यक्ति जो विधानसभा का सदस्य नहीं था और जो मंत्री के रूप में नियुक्ति के बाद लगातार छह महीने की अवधि के दौरान खुद को निर्वाचित कराने में विफल रहा, उसे लगातार छह महीने की अवधि समाप्त होने के बाद निर्वाचित हुए बिना मंत्री के रूप में फिर से नियुक्त किया जा सकता है। निर्णय में 44 अनुच्छेद 164 और विशेष रूप से, भारत के संविधान के अनुच्छेद 164(4) की व्याख्या शामिल थी। अनुच्छेद 164 इस प्रकार है ।

> "164. मंत्रियों के संबंध में अन्य उपबंध.–– (1) मुख्यमंत्री की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जाएगी और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री की सलाह पर की जाएगी तथा मंत्री राज्यपाल की इच्छापर्यन्त पद धारण करेंगे:
>
> परंतु बिहार, मध्य प्रदेश और उड़ीसा राज्यों में जनजातीय कल्याण का प्रभारी मंत्री होगा, जो इसके अतिरिक्त अनुसूचित जातियों और पिछड़े वर्गों के कल्याण या किसी अन्य कार्य का भी प्रभारी हो सकेगा।
>
> (2) मंत्रिपरिषद सामूहिक रूप से राज्य की विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होगी।
>
> (3) किसी मंत्री के अपना पद ग्रहण करने के पूर्व राज्यपाल उसे तीसरी अनुसूची में इस प्रयोजन के लिए दिए गए प्ररूपों के अनुसार पद और गोपनीयता की शपथ दिलाएगा।
>
> (4) कोई मंत्री, जो लगातार छह मास की अवधि तक राज्य विधानमंडल का सदस्य नहीं है, उस अवधि की समाप्ति पर मंत्री नहीं रहेगा।
>
> (5) मंत्रियों के वेतन और भत्ते ऐसे होंगे जैसा कि राज्य का विधानमंडल समय–समय पर कानून द्वारा निर्धारित करे और जब तक राज्य का विधानमंडल ऐसा निर्धारित नहीं करता है, तब तक वे द्वितीय अनुसूची में निर्दिष्ट अनुसार होंगे।" इस न्यायालय के तीन

44 (2001) 7 एस सी सी 126

विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने मंत्री के निर्वाचित हुए बिना बार–बार नियुक्तियों का सहारा लेने को अस्वीकार करते हुए निम्नलिखित निर्णय दिया:

"21. संसदीय लोकतंत्र में आम तौर पर (i) लोगों का प्रतिनिधित्व, (ii) उत्तरदायी सरकार, और (iii) मंत्रिपरिषद की विधानमंडल के प्रति जवाबदेही। इसका सार विधानमंडल के माध्यम से लोगों से कार्यपालिका तक अधिकार की एक सीधी रेखा खींचना है। संसदीय लोकतंत्र का चरित्र और विषयवस्तु अंतिम विश्लेषण में उन व्यक्तियों की गुणवत्ता पर निर्भर करती है जो लोगों के प्रतिनिधियों के रूप में विधानमंडल का संचालन करते हैं। ऐसा कहा जाता है कि "चुनाव लोकतंत्र का बैरोमीटर है और प्रतियोगी संसदीय प्रणाली और इसकी व्यवस्था की जीवन रेखा हैं।"

"33. संवैधानिक प्रावधानों को इस उद्देश्य से समझा और व्याख्या किया जाना चाहिए– उन्मुख दृष्टिकोण। संविधान को संकीर्ण और पांडित्यपूर्ण अर्थ में नहीं समझा जाना चाहिए। इस्तेमाल किए गए शब्द सामान्य हो सकते हैं, लेकिन उनका पूरा महत्व और सही अर्थ, उस वास्तविक संदर्भ को ध्यान में रखते हुए समझा जाना चाहिए जिसमें उनका इस्तेमाल किया गया है और जिस उद्देश्य को वे हासिल करना चाहते हैं। इस फैसले के पहले भाग में संदर्भित संविधान सभा में बहस से स्पष्ट रूप से संकेत मिलता है कि मंत्रिमंडल में किसी गैर–सदस्य को शामिल करना एक "विशेषाधिकार" माना जाता था जो केवल छह महीने तक ही विस्तारित होता है, जिस अवधि के दौरान सदस्य को निर्वाचित होना चाहिए, अन्यथा वह मंत्री नहीं रह जाएगा। यह एक स्थापित स्थिति है कि संविधान सभा में बहस को संवैधानिक प्रावधान की व्याख्या करने में सहायता के रूप में भरोसा किया जा सकता है क्योंकि संविधान के निर्माताओं की मंशा का पता लगाना न्यायालय का कार्य है। हमें याद रखना चाहिए कि संविधान केवल औपचारिक रूप में एक दस्तावेज नहीं है, बल्कि लोगों की सरकार के लिए एक जीवंत ढांचा है जो पर्याप्त मात्रा में सामंजस्य प्रदर्शित करता है और इसका सफल संचालन इस बात पर निर्भर करता है कि इसमें अंतर्निहित लोकतांत्रिक भावना का अक्षरशः

और भावना से सम्मान किया जाए। बहस में स्पष्ट रूप से "केवल" छह महीने के लिए विस्तार करने के "विशेषाधिकार" का संकेत मिलता है।""

(जोर दिया गया)

148. बीआर कपूर बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य[45]मामले में अनुच्छेद 164 की पुनः व्याख्या करते हुए संविधान पीठ ने, जिसने संविधान सभा की बहसों पर भी भरोसा किया था, यह माना था कि अनुच्छेद 164 के तहत् एक गैर–विधायक तभी मुख्यमंत्री या मंत्री बन सकता है, जब उसके पास विधायी निकाय की सदस्यता के लिए योग्यता हो और वह अनुच्छेद 191 के अर्थ में अयोग्य भी न हो। हमारे समक्ष मौजूद मामलों के लिए न्यायमूर्ति जीबी पटनायक की निम्नलिखित टिप्पणियां प्रासंगिक हैं, जो इस प्रकार हैं: –

"लोकतंत्र में, संवैधानिक कानून उस मूल्य को प्रतिबिंबित करता है जो लोग व्यवस्थित मानवीय संबंधों, कानून के तहत व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा संसद, राजनीतिक दलों, स्वतंत्र चुनावों और स्वतंत्र प्रेस जैसी संस्थाओं को देते हैं।

xxxx xxxx xxxx

उक्त संविधान प्राथमिक स्थान रखता है। इस तथ्य के बावजूद कि हमारे पास एक लिखित संविधान है, समय के साथ–साथ कई तरह के नियम और प्रथाएँ विकसित हुई हैं जो बदलती परिस्थितियों के अनुसार संविधान के संचालन को समायोजित करती हैं।

xxxx xxxx xxxx

संविधान के कई महत्वपूर्ण नियम जो प्रधानमंत्री और मंत्रियों, विधानमंडल के सदस्यों, न्यायाधीशों और सिविल सेवकों द्वारा पालन किए जाने वाले आचरण है, न तो अधिनियमों में और न ही न्यायिक निर्णयों में निहित हैं। लेकिन ऐसे नियमों को संविधान–लेखकों ने "संविधान की सकारात्मक नैतिकता" के नियम के रूप में नामित

45 (2001) 7 एस सी सी 231

किया है और कभी–कभी लेखक इसे "संविधान के अलिखित सिद्धांत" नाम देते हैं – संवैधानिक आचरण के नियम, जिन्हें संविधान को संचालित करने वालों द्वारा और उन पर बाध्यकारी माना जाता है, लेकिन जिन्हें कानून न्यायालयों या संसद के सदन में पीठासीन अधिकारियों द्वारा लागू नहीं किया जाता है।"

(जोर दिया गया)

149. बीपी सिंघल बनाम भारत संघ और अन्य[46] में अनुच्छेद 156(1) से संबंधित है, जिसमें कहा गया है कि राज्यपाल राष्ट्रपति की इच्छा पर्यन्त पद धारण करेगा। इस न्यायालय ने यह घोषित करने के बाद कि राज्यपाल केंद्र में सत्तारूढ़ दल का एजेंट नहीं है, निम्नलिखित निर्णय दिया: –

"71.जब राज्यपाल सरकार की इच्छा पर पद धारण करता है और राष्ट्रपति की प्रसाद पर उसे हटाने की शक्ति किसी भी शर्त या प्रतिबंध द्वारा परिबद्ध नहीं होती है, तो इसका अर्थ है कि शक्ति किसी भी समय, बिना कोई कारण बताए प्रयोग की जा सकती है। हालांकि, हटाने के लिए कारण की आवश्यकता और हटाने के कारण का खुलासा करने की आवश्यकता के बीच अंतर है। जबकि राष्ट्रपति को राज्यपाल को उसके हटाने का कारण बताने या बताने की आवश्यकता नहीं है, यह अनिवार्य है कि एक कारण मौजूद होना चाहिए।"

राज्यपाल को हटाने के प्रयोग पर सीमाओं/प्रतिबंधों के संबंध में, इस न्यायालय ने निम्नलिखित टिप्पणी की: –

"(iv) भारत के संविधान के अनुच्छेद 156(1) के तहत शक्ति पर सीमाएं/प्रतिबंध

46 (2010) 6 एस सी सी 331

48. अब हम इस बात की जांच कर सकते हैं कि अनुच्छेद 156(1) के तहत राज्यपालों को हटाने की शक्ति पर कोई स्पष्ट या निहित सीमाएं या प्रतिबंध हैं या नहीं। हम ऐसा होम्स, जे. के निम्नलिखित शब्दों को ध्यान में रखते हुए करते हैं:

"... संविधान के प्रावधान गणितीय सूत्र नहीं हैं, जिनका सार उनके स्वरूप में निहित है; वे जैविक, जीवित संस्थाएँ हैं... उनका महत्व महत्वपूर्ण है, न कि औपचारिक; इसे केवल शब्दों और शब्दकोश से नहीं, बल्कि उनके उद्गम और उनके विकास की रेखा पर विचार करके प्राप्त किया जाना चाहिए" (देखें गोम्पर्स बनाम यूनाइटेड स्टेट्स [58 एल एड 1115: 233 यूएस 604 (1913)], एल एड पृ. 1120)।"

(जोर दिया गया)

U. भारत के चुनाव आयोग की शक्तियाँ, कार्य और अधिकार क्षेत्र

150. अनुच्छेद 324 एक पूर्ण प्रावधान है जो चुनाव आयोग को राष्ट्रीय और राज्य चुनाव कराने की पूरी जिम्मेदारी देता है और इसके साथ ही इसके कार्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक शक्तियां भी देता है। हालांकि, आयोग संसद या राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून के खिलाफ काम नहीं कर सकता। आयोग की शक्ति निष्पक्षता के मानदंडों के अधीन भी है और वह मनमाने ढंग से काम नहीं कर सकता। कार्रवाई दुर्भावनापूर्ण नहीं हो सकती। अनुच्छेद 324 उन मामलों में लागू होता है जो कानून के दायरे में नहीं आते। एक उच्च पदाधिकारी होने के नाते उससे निष्पक्ष और कानूनी तरीके से काम करने की उम्मीद की जाती है, अगर वह इसके अलावा कुछ करता है, तो अदालतें अवैध कार्रवाई को वीटो कर सकती हैं (देखें मोहिंदर सिंह गिल और अन्य बनाम मुख्य चुनाव आयुक्त, नई दिल्ली और अन्य,[47])।

151. अनुच्छेद 324 के तहत् चुनाव आयोग इस आधार पर चुनाव स्थगित कर सकता है कि राज्य या राज्य के किसी क्षेत्र में अशांत स्थितियां हैं जिससे स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराना संभव नहीं है। न्यायालय ने मोहिंदर सिंह गिल मामले (उपरोक्त वर्णित) के विचारों का

47 (1978) 1 एस सी सी 405)

पालन किया कि लोकतंत्र संविधान के साथ–साथ व्यक्ति पर भी निर्भर करता है [दिग्विजय मोटे बनाम भारत संघ और अन्य[48] देखें]। चुनाव आयोग को राजनीतिक दलों को मान्यता देने और उनके बीच उठने वाले विवादों पर फैसला करने की शक्ति प्राप्त है। यह राजनीतिक दल के भीतर अलग–अलग समूहों के बीच विवादों का भी निपटारा कर सकता है। आयोग के पास चुनाव चिह्न आदेश जारी करने की शक्ति पाई गई है। यह अधिकार अनुच्छेद 324 [(ऑल पार्टी हिल लीडर्स कॉन्फ्रेंस शिलांग बनाम कैप्टन डब्ल्यूए संगमा और अन्य[49], और कन्हैया लाल उमर बनाम आरके त्रिवेदी और अन्य[50] देखें)] में पाया गया है।

152. स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित करने में शामिल अभ्यास की महत्ता को पहचानते हुए, इस न्यायालय ने घोषित किया कि चुनाव आयोग और सरकार के बीच कानून और व्यवस्था की स्थिति से निपटने के लिए मशीनरी की पर्याप्तता के बारे में मतभेद की स्थिति में, चुनाव आयोग का मूल्यांकन प्रथम दृष्टया मान्य होगा। इस न्यायालय ने, निस्संदेह, टिप्पणी की कि एक पारस्परिक रूप से स्वीकार्य समन्वय मशीनरी स्थापित की जा सकती है (देखें भारत का चुनाव आयोग बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य[51])।

153. चुनाव आयोग की ऐसे कर्मचारियों को "चुनाव ड्यूटी के लिए" बुलाने की शक्ति से निपटते समय और आयोग से असहमत होते हुए कि वह भारतीय स्टेट बैंक के कर्मचारियों की सेवा मांग सकता है, इस न्यायालय ने घोषित किया कि चुनाव आयोग के पास असीमित शक्ति नहीं है। यह शक्ति संविधान या कानून से जुड़ी होनी चाहिए (देखें भारतीय चुनाव आयोग बनाम भारतीय स्टेट बैंक स्टाफ एसोसिएशन स्थानीय प्रधान कार्यालय इकाई, पटना और अन्य[52])।

154. चुनाव आयोग के पास चुनाव के संचालन के लिए निर्देश जारी करने की शक्ति है, जिसके तहत राजनीतिक दलों को अपने उम्मीदवारों के चुनाव के लिए उनके द्वारा किए गए या

48 (1993) 4 एस सी सी 175
49 (1977) 4 एस सी सी 161
50 (1985) 4 एस सी सी 628
51 (1995) अनुपूरक 3 एस सी सी 379
52 (1995) अनुपूरक 2 एस सी सी 13

अधिकृत व्यय का ब्यौरा प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। यह शक्ति "चुनावों का संचालन" शब्दों से जुड़ी हुई है [कॉमन कॉज (एक पंजीकृत सोसायटी) बनाम भारत संघ और अन्य[53] देखें]।

155. यद्यपि विशेष रूप से प्रावधानित नहीं है, लेकिन प्रभावी ढंग से चुनाव कराने के लिए आवश्यक सभी शक्तियां चुनाव आयोग को उपलब्ध हैं। [देखें भारत का चुनाव आयोग बनाम अशोक कुमार एवं अन्य[54]]

156. अनुच्छेद 324 स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए इस्तेमाल की जाने वाली शक्तियों का भंडार है। संविधान के एक अंग के रूप में आयोग इसका इस्तेमाल अनंत प्रकार की स्थितियों में कर सकता है। लोकतंत्र में, चुनावी प्रक्रिया एक रणनीतिक भूमिका निभाती है। आयोग कानून बनने तक निर्देश जारी करके शून्यता को भर सकता है। यह उम्मीदवारों के बारे में जानकारी हासिल करने के उद्देश्य से दिए गए निर्देशों के संदर्भ में निर्धारित किया गया था [देखें भारत संघ बनाम एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स और अन्य[55]]।

157. गुजरात राज्य में हिंसा की बाढ़ के बाद और विधानसभा भंग होने पर, आयोग ने यह विचार किया कि चुनाव कराना संभव नहीं हो सकता है, हालांकि अनुच्छेद 174(1) के अनुसार विधानसभा के अंतिम सत्र और अगले सत्र की पहली बैठक के बीच छह महीने से अधिक का समय नहीं होना चाहिए। यह पाते हुए कि अनुच्छेद 174 भंग विधानसभा पर लागू नहीं होता, जैसा कि वास्तव में मामला था, इस न्यायालय ने दोहराया कि 'अधीक्षण, नियंत्रण, निर्देशन और साथ ही 'सभी चुनावों का संचालन' शब्द सबसे व्यापक शब्द हैं। इस न्यायालय ने यह भी पाया कि यदि स्वतंत्र और निष्पक्ष आवधिक चुनाव नहीं होते हैं, तो यह लोकतंत्र का अंत है। [देखें (2000) 8 एससीसी 237]। उक्त निर्णय संविधान के अनुच्छेद 143 के तहत इस न्यायालय को दिए गए संदर्भ का उत्तर देते हुए दिया गया।

53 (1996) 2 एस सी सी 752
54 (2000) 8 एस सी सी 216
55 (2002) 5 एस सी सी 294

158. चुनाव आयोग के पास राज्य की राजनीति में किसी पार्टी द्वारा हासिल किए जाने वाले एक निश्चित मानक को निर्धारित करने का अधिकार है, जिसके बाद ही उसे राजनीतिक पार्टी के रूप में मान्यता दी जा सकती है [देखें देसिया मुरपोक्कु द्रविड़ कझगम (डीएमडीके) बनाम भारत का चुनाव आयोग और अन्य[56]]। न्यायमूर्ति जे. चेलमेश्वर ने असहमतिपूर्ण राय लिखी।

159. 1951 के अधिनियम की धारा 10ए के तहत चुनाव आयोग के अधिकार क्षेत्र के पहलू पर विचार करते हुए यह पता लगाने के लिए कि क्या वास्तविक चुनाव व्यय का सही, सही और वास्तविक लेखा दाखिल करने में विफलता हुई है और यह अधिकतम सीमा से अधिक नहीं हुआ है, चुनाव आयोग के पास व्यापक शक्तियाँ पाई गई हैं और इसे 'लोकतंत्र का संरक्षक' बताया गया है। इस संबंध में, हम अशोक शंकरराव चव्हाण बनाम माधवराव किन्हालकर[57] में इस न्यायालय के निम्नलिखित शब्दों पर गौर करते हैं :

> "67. इस संदर्भ में, हम संविधान की प्रस्तावना को भी ध्यान में रखते हैं, जिसमें उदार शब्दों में कहा गया है कि भारत के लोगों ने भारत को एक संप्रभु समाजवादी धर्मनिरपेक्ष लोकतांत्रिक गणराज्य बनाने तथा सभी नागरिकों को न्याय, स्वतंत्रता, समानता और बंधुत्व प्रदान करने का दृढ़ संकल्प लिया है। हमारे जैसे विशाल लोकतांत्रिक देश में, यदि चुनावों में शुद्धता नहीं रखी जाती है, तथा उस उद्देश्य के लिए जब संविधान निर्माताओं ने अपने विवेक से एक प्राधिकरण, अर्थात् चुनाव आयोग का निर्माण करना उचित समझा तथा उसे अधीक्षण, नियंत्रण तथा निर्देश जारी करने की शक्ति प्रदान की, तो यह अवश्य कहा जाना चाहिए कि उक्त संवैधानिक प्राधिकरण के साथ निहित ऐसी शक्ति मात्र एक खाली औपचारिकता नहीं होनी चाहिए, बल्कि एक प्रभावी तथा स्थिर शक्ति होनी चाहिए, जिस पर इस देश के नागरिक भरोसा कर सकें तथा यह सुनिश्चित करने की अपेक्षा कर सकें कि इस विशाल देश के राजनीतिक प्रशासन में प्रवेश करने के ऐसे बेईमान तत्वों तथा उनके प्रयासों को विफल किया जाए। इस दृष्टि से, चूंकि इस

56 (2012) 7 एस सी सी 340
57 (2014) 7 एस सी सी 99

विशाल देश का शासन सदैव जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथों में होता है, इसलिए लोकतंत्र के संरक्षक के रूप में चुनाव आयोग की असीम शक्तियों को मान्यता दी जानी चाहिए। यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि जो लोग वास्तव में समाज के कल्याण में रुचि रखते हैं और जो इस तरह के किसी भी भ्रष्ट आचरण में लिप्त होने में असमर्थ हैं, उन्हें वस्तुतः दरकिनार कर दिया जाता है और उन्हें चुनाव लड़ने के लिए पूरी तरह से अयोग्य माना जाता है।

(जोर दिया गया)

160. अनुच्छेद 103(2) और अनुच्छेद 192(2) के तहत् राष्ट्रपति और राज्यपाल को संसद सदस्य और राज्य विधानमंडल की अयोग्यता के सवाल पर चुनाव आयोग की राय पर काम करना होता है। यह चुनाव आयोग का सलाहकार अधिकार क्षेत्र है। यह व्यापक प्रशासनिक शक्तियों का प्रयोग करता है। इसके अलावा, चुनाव आयोग अर्ध–न्यायिक कार्य भी करता है।

V. अनुच्छेद 329 (b) का प्रभाव

161. अनुच्छेद 329 (b) निम्नलिखित घोषित करता है:

"(ख) संसद के किसी सदन या किसी राज्य विधानमंडल के सदन या किसी सदन के लिए कोई चुनाव, ऐसे प्राधिकारी को और ऐसी रीति से प्रस्तुत की गई चुनाव याचिका द्वारा ही प्रश्नगत किया जाएगा, जैसा कि समुचित विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून द्वारा या उसके अधीन उपबंधित किया जाए।"

162. अनुच्छेद 329(b) के प्रभाव के संबंध में , तीन विद्वान न्यायाधीशों की पीठ ने पहले के मामले की विस्तृत समीक्षा के बाद भारत के चुनाव आयोग बनाम अशोक कुमार[58] के मामले में निष्कर्षों का निम्नलिखित सारांश निर्धारित किया है :

58 (2000) 8 एस सी सी 216

"31. संविधान के संस्थापकों ने जानबूझकर धारा 329 (b) के मुख्य भाग में "किसी भी चुनाव पर सवाल नहीं उठाया जाएगा" शब्दों का इस्तेमाल किया है और ये शब्द अनुच्छेद 329 (b) की प्रयोज्यता को आकर्षित करने के लिए निर्णायक परीक्षण प्रदान करते हैं। यदि न्यायालय में प्रस्तुत याचिका "किसी चुनाव पर सवाल उठाती है" तो अनुच्छेद 329 (b) का प्रतिबंध लागू होता है। अन्यथा नहीं।

32. सुविधा की दृष्टि से हम अब अपने निष्कर्षों को सामान्यतः दो संविधान पीठों द्वारा पहले ही कही गई बातों को आंशिक रूप से दोहराते हुए संक्षेप में प्रस्तुत करेंगे तथा उसके बाद हमारे द्वारा ऊपर किए गए विश्लेषण के मद्देनजर निम्नलिखित बातों को स्पष्ट करते हुए जोड़ेंगे:

(1) यदि किसी चुनाव (शब्द चुनाव का व्यापक रूप से अर्थ इस प्रकार लगाया जाता है कि इसमें चुनाव की अधिसूचना की तारीख से लेकर परिणाम की घोषणा की तारीख तक के सभी चरण और पूरी कार्यवाही शामिल होती है) पर प्रश्न उठाया जाना है और जिसके प्रश्न से किसी भी तरह से चुनाव कार्यवाही में बाधा, रुकावट या विलंब होने का प्रभाव हो सकता है, तो न्यायिक उपचार का उपयोग चुनाव की कार्यवाही पूरी होने तक स्थगित करना होगा ।

(2) कोई भी मांगा गया और दिया गया निर्णय "चुनाव पर सवाल उठाने" के बराबर नहीं होगा, अगर यह चुनाव की प्रगति में सहायक हो और चुनाव को पूरा करने में मदद करे। चुनाव की कार्यवाही को पूरा करने या आगे बढ़ाने के लिए किया गया कोई भी काम चुनाव पर सवाल उठाने के रूप में वर्णित नहीं किया जा सकता है।

(3) उपर्युक्त के अधीन, निर्वाचन आयोग द्वारा की गई कार्रवाई या जारी किए गए आदेश, सुस्थापित मापदंडों के आधार पर न्यायिक समीक्षा के लिए खुले हैं, जो

वैधानिक निकायों के निर्णयों की न्यायिक समीक्षा को सक्षम बनाते हैं, जैसे कि दुर्भावनापूर्ण या मनमाने ढंग से शक्ति का प्रयोग करने का मामला या वैधानिक निकाय द्वारा कानून का उल्लंघन करते हुए कार्य करने का मामला।

(4) निर्वाचन कार्यवाही की प्रगति में बाधा, रुकावट या विलम्ब किए बिना, न्यायिक हस्तक्षेप उपलब्ध है, यदि न्यायालय की सहायता केवल निर्वाचन कार्यवाही की प्रगति को सही करने या सुचारू बनाने, उसमें बाधाओं को दूर करने, या महत्वपूर्ण साक्ष्य को सुरक्षित रखने के लिए मांगी गई हो, यदि परिणाम घोषित होने और न्यायालय के अधिकार क्षेत्र का उपयोग करने के लिए मंच तैयार होने तक वह खो जाएगा या नष्ट हो जाएगा या पुनः प्राप्त करने योग्य नहीं रह जाएगा।

(5) न्यायालय को किसी भी चुनावी विवाद पर विचार करते समय बहुत सावधान रहना चाहिए और सावधानी से काम करना चाहिए, भले ही वह अनुच्छेद 329 (b) के तहत न आता हो, लेकिन चुनावी कार्यवाही के दौरान उसके पास लाया गया हो। न्यायालय को चुनावी कार्यवाही को धीमा करने, बाधित करने, लंबा खींचने या रोकने के किसी भी प्रयास से सावधान रहना चाहिए। यह देखने के लिए सावधानी बरतनी चाहिए कि बाहरी रूप से हानिरहित लेकिन अनिवार्य रूप से किसी गुप्त या छिपे हुए उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए एक छल या बहाने के रूप में याचिका दायर करके न्यायालय की रियायत का उपयोग करने का कोई प्रयास न हो। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि चीजों की प्रकृति के अनुसार न्यायालय अनिच्छा से काम करेगा और तब तक काम नहीं करेगा, जब तक कि उसके हस्तक्षेप के लिए स्पष्ट और मजबूत मामला न बन जाए, जिसमें दलीलों को विवरण और सटीकता के साथ उठाया गया हो और आवश्यक सामग्री द्वारा उसका समर्थन किया गया हो।

33. हालाँकि, इन निष्कर्षों को हमारे निर्णय का सारांश नहीं माना जाना चाहिए। इन्हें हमारे निर्णय के पहले भाग के साथ पढ़ा जाना चाहिए जिसमें निष्कर्षों को कारणों के साथ विस्तार से बताया गया है।"

163. इसलिए, हम पाते हैं कि भारत के चुनाव आयोग को समय–समय पर संसद और राज्य विधानसभाओं के लिए चुनाव कराने का कर्तव्य सौंपा गया है और उसे असाधारण शक्तियाँ दी गई हैं। यह एक बहुत बड़ा काम है। अनुच्छेद 324 के तहत उसे जो शक्तियाँ प्राप्त हैं , वे पूर्ण हैं। यह केवल संसद या राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए गए किसी कानून के अधीन है। निस्संदेह, चुनाव आयोग निष्पक्ष और कानूनी तरीके से काम करने के लिए बाध्य है। उसे संविधान के प्रावधानों का पालन करना चाहिए और न्यायालय के निर्देशों का पालन करना चाहिए। ऐसा करने पर, वह लगभग असीमित शक्ति का उपयोग कर सकता है। एक बार चुनाव अधिसूचित हो जाने के बाद, [जो फिर से चुनाव आयोग द्वारा ही लिया जाने वाला निर्णय है, और वास्तव में इसका दुरुपयोग किया जा सकता है और यदि सत्ता के प्रति पक्षपात या अधीनता दिखाई जाती है, तो यह काफी विवाद का विषय बन सकता है], यह असामान्य शक्तियाँ ग्रहण कर लेता है। इसका अधिकार देश भर की सरकारों में व्याप्त है। इसके अधीन आने वाले सरकारी अधिकारी आयोग के अधीक्षण के अधीन हो जाते हैं। राजनीतिक दलों और उनके उम्मीदवारों का भाग्य, और इसलिए, लोकतंत्र का भाग्य भी काफी हद तक चुनाव आयोग के हाथों में है। हालांकि आयोग की सहायता करने वाले अधिकारी हो सकते हैं, लेकिन महत्वपूर्ण निर्णय उन लोगों को लेने होते हैं जो मामलों के शीर्ष पर हैं। मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के पास ही जिम्मेदारी होनी चाहिए। इस परिदृश्य में, हम ध्यान में रखते हैं कि जब चुनाव कराने की प्रक्रिया में कोई निर्णय लिया जाता है, तो चुनाव के प्रभावी आयोजन के लिए अदालतों में शुरू की गई कार्यवाही के अधीन, चुनाव प्रक्रिया को छाया में लाने की कोशिश करने वाली कोई भी कार्यवाही वर्जित होती है। इस पहलू का महत्व यह है कि यह चुनाव आयोग की शक्तियों और जिम्मेदारियों की विशालता को बढ़ाता है। न्यायाधिकरण के समक्ष चुनाव पर सवाल उठाने के लिए मतदान के परिणाम की प्रतीक्षा करने से चुनाव आयोग

द्वारा कई अवैध, अनुचित और दुर्भावनापूर्ण निर्णय लिए जा सकते हैं। चुनाव के परिणाम आने के बाद, मामला काफी हद तक एक तथ्य बन जाता है। वास्तव में, कई बार निर्णय लेने में चूक या देरी स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव के लिए घातक हो सकती है। चुनाव याचिका में दी गई राहत अपने आप में अवैध, दुर्भावनापूर्ण या अनुचित तरीके से चुनाव कराने का न्यायोचित समाधान नहीं हो सकती। इन टिप्पणियों का सीधा संबंध उस प्रश्न से है जिससे हम चिंतित हैं, अर्थात् चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति को कार्यपालिका के विशेष हाथों से हटाने की आवश्यकता, अर्थात् वह पार्टी जिसका स्वाभाविक रूप से सत्ता में बने रहने में हित है।

W. सत्ता की खोज; एक लक्ष्य तक पहुंचने का साधन या स्वयं एक लक्ष्य ?

164. लोकतंत्र का मूल और अंतर्निहित सिद्धांत मतपत्र के माध्यम से लोगों को सत्ता प्रदान करना है। अब्राहम लिंकन ने लोकतंत्र को लोगों की, लोगों द्वारा और लोगों के लिए सरकार घोषित किया। एक राजनीतिक दल या समूह या गठबंधन शासन की बागडोर संभालता है। सत्ता प्राप्त करने का उद्देश्य सरकार चलाना है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि सरकार को संविधान और कानूनों के अनुसार चलाया जाना चाहिए। राजनीतिक दल स्वाभाविक रूप से घोषणापत्र जारी करते हैं जिसमें उन वादों का चार्टर होता है जिन्हें वे पूरा करना चाहते हैं। सत्ता प्राप्त किए बिना, राजनीतिक दलों के रूप में संगठित लोग अपने लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सकते। इसलिए, सत्ता एक लक्ष्य तक पहुँचने का साधन बन जाती है। लक्ष्य केवल इस तरह से शासन करना हो सकता है कि मूल अधिकारों और सभी कानूनों के आदेश का पालन करते हुए निर्देशक सिद्धांतों में निहित उच्च लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके। जो विचार किया जा रहा है वह एक वैध सरकार है। अब तक तो सब ठीक है। हालाँकि, जो बात परेशान करने वाली है और जैसा कि हम समझते हैं कि याचिकाकर्ता की शिकायतों का आधार धारा का प्रदूषण या सत्ता प्राप्त करने से पहले चुनावी प्रक्रिया का कलंक है। क्या साध्य साधनों को

उचित ठहरा सकते हैं? इसमें कोई संदेह नहीं है कि लोकतंत्र की मजबूती और उसकी विश्वसनीयता, और इसलिए, उसकी स्थायी प्रकृति सत्ता हासिल करने के लिए इस्तेमाल किए जाने वाले साधनों पर निर्भर होनी चाहिए, जो सत्ता संभालने के बाद सरकार के आचरण की तरह निष्पक्ष हों। लोकतंत्र में चुनावी प्रक्रिया के माध्यम से सत्ता हासिल करना ही साध्य नहीं माना जा सकता और न ही माना जाना चाहिए। साध्य किसी भी कीमत पर साधनों को उचित नहीं ठहरा सकता। लोकतंत्र में सत्ता हासिल करने के साधन पूरी तरह से शुद्ध होने चाहिए और संविधान और कानूनों का पालन करना चाहिए। लंबे समय तक चुनावी प्रक्रिया का लगातार दुरुपयोग लोकतंत्र की कब्र तक ले जाने का सबसे पक्का रास्ता है। लोकतंत्र तभी सफल हो सकता है जब सभी हितधारक बिना किसी समझौते के इसके लिए काम करें और लोकतंत्र का सबसे महत्वपूर्ण पहलू प्रक्रिया है, चुनावी प्रक्रिया, जिसकी शुद्धता ही लोगों की इच्छा को सही मायने में प्रतिबिंबित करेगी ताकि लोकतंत्र के फल सही मायने में काटे जा सकें। एक वास्तविक लोकतंत्र की अनिवार्य पहचान 'शासित' का नागरिक वर्ग में परिवर्तन है, जो अधिकारों से लैस है, जो भारतीय संविधान के मामले में मौलिक अधिकारों में भी शामिल है, जिसका स्वतंत्र रूप से प्रयोग किया जा रहा है और शासक का 'सम्राट' से लोक सेवक में सहवर्ती और आमूलचूल परिवर्तन हो रहा है। धन के संचय और लगभग एकाधिकार या द्वैधाधिकार के उद्भव और मीडिया में कुछ वर्गों के उदय के साथ, चुनावी प्रक्रिया के पूरी तरह से अनुचित साधनों के दोष से ग्रस्त होने की प्रवृत्ति को उन लोगों द्वारा अनदेखा किया जा रहा है जो इस न्यायालय द्वारा घोषित नागरिकों के अधिकारों के संरक्षक हैं, जो विनाशकारी परिणाम पैदा करेंगे।

X. कानून का शासन; मौलिक अधिकार और स्वतंत्र चुनाव आयोग

165. एक पूरी तरह से स्वतंत्र, ईमानदार, सक्षम और निष्पक्ष चुनाव आयोग के मौलिक महत्व को कानून के शासन और समानता के महान जनादेश की कसौटी पर परखा जाना चाहिए। हम विस्तार से बताते हैं। कानून का शासन लोकतांत्रिक शासन प्रणाली की नींव है। इसका सीधा सा मतलब है कि लोग और उनके मामले पूर्व–घोषित मानदंडों द्वारा

संचालित होते हैं। यह मतपत्र की ताकत से सत्ता में आई लोकतांत्रिक सरकार को उनके विश्वास को धोखा देने और मनमानी, भाई–भतीजावाद और अंततः निरंकुशता की सरकार में बदलने से रोकता है। इन बुराइयों से बचने का वादा ही लोगों को लोकतांत्रिक शासन प्रणाली को अपनाने के लिए प्रेरित करता है। एक चुनाव आयोग जो खेल के नियमों के अनुसार स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित नहीं करता है, वह कानून के शासन की नींव के टूटने की गारंटी देता है। इसी तरह, हमने जिन उत्कृष्ट गुणों का वर्णन किया है, जो चुनाव आयोग में होने चाहिए, वे अनुच्छेद 14 में समानता की गारंटी के निर्विवाद पालन के लिए अपरिहार्य हैं । शक्तियों के व्यापक दायरे में, यदि चुनाव आयोग उन्हें अनुचित या अवैध रूप से प्रयोग करता है, जितना कि वह शक्ति का प्रयोग करने से इनकार करता है, जब ऐसा प्रयोग एक कर्तव्य बन जाता है, तो इसका राजनीतिक दलों के भाग्य पर एक भयावह और भयावह प्रभाव पड़ता है। राजनीतिक दलों के साथ व्यवहार के मामले में असमानता, जो अन्यथा समान परिस्थितियों में हैं, निस्संदेह अनुच्छेद 14 के अधिदेश का उल्लंघन करती है । राजनीतिक दलों को अपने मतदाताओं की आशाओं और आकांक्षाओं का प्रतिनिधित्व करने वाले संगठनों के रूप में देखा जाना चाहिए, जो नागरिक हैं। मतदाता आमतौर पर एक या दूसरे राजनीतिक दल के समर्थक या अनुयायी होते हैं। हम ध्यान दें कि इस न्यायालय द्वारा NOTA को मान्यता देना, मतदाता को सभी उम्मीदवारों के प्रति अपना अविश्वास व्यक्त करने में सक्षम बनाता है, चुनावी प्रक्रिया से मोहभंग को उजागर करता है जो लोकतंत्र के लिए बिल्कुल भी अच्छा संकेत नहीं है। इसलिए, चुनाव आयोग द्वारा मतदान कराने में की गई कोई भी कार्रवाई या चूक जो राजनीतिक दलों के साथ असमान व्यवहार करती है, और इससे भी अधिक, अनुचित या मनमाने तरीके से व्यवहार करती है,अनुच्छेद 14 के अधिदेश के लिए अभिशाप होगी और इसलिए, इसका उल्लंघन होगा । अनुच्छेद 19(1)(ए) के तहत् मौलिक स्वतंत्रता के साथ नागरिक के वोट देने के अधिकार का एक पहलू है। नागरिक का यह अधिकार कि वह अपने प्रतिनिधि के रूप में जिन उम्मीदवारों को चुने, उनके बारे में जानकारी मांगे और प्राप्त करे, उसे मौलिक अधिकार के रूप में मान्यता दी गई है [पब्लिक इंटरेस्ट फाउंडेशन (उपरोक्त वर्णित) देखें]। मुख्य चुनाव आयुक्त सहित चुनाव आयुक्तों को लगभग असीमित शक्तियों से

संपन्न किया गया है और जिन्हें मौलिक अधिकारों का पालन करना है, उन्हें विशेष रूप से कार्यपालिका द्वारा और विशेष रूप से बिना किसी वस्तुनिष्ठ मापदंड के नहीं चुना जाना चाहिए।

Y. प्रतीक आदेश; आदर्श आचार संहिता

166. 1950 और 1951 के अधिनियमों के अलावा, निर्वाचन संहिता नियम, 1961 बनाए गए। वर्ष 1968 में, संविधान के अनुच्छेद 324 के साथ पठित 1951 अधिनियम की धारा 29क और निर्वाचन संचालन नियम के नियम 5 और 10 के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, अधिसूचना दिनांक 31.08.1968 द्वारा निर्वाचन चिह्न (आरक्षण और आवंटन) आदेश, 1968 [जिसे आगे 'चिह्न आदेश' कहा जाएगा] बनाया गया। चिह्न आदेश प्रतीकों के आवंटन और वर्गीकरण से संबंधित है। राजनीतिक दलों को मोटे तौर पर मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों या गैर–मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों में विभाजित किया जाता है। मान्यता प्राप्त दल राष्ट्रीय दल या राज्य दल हो सकता है। किसी दल को राष्ट्रीय दल और राज्य दल के रूप में मान्यता देने की शर्तें अलग–अलग निर्धारित की गई हैं। चिह्न आदेश का पैराग्राफ–15 इस प्रकार है:

> "15. किसी मान्यताप्राप्त राजनीतिक दल के अलग–अलग समूहों या प्रतिद्वंद्वी वर्गों के संबंध में आयोग की शक्ति–
>
> जब आयोग अपने पास उपलब्ध सूचना के आधार पर संतुष्ट हो जाता है कि किसी मान्यता प्राप्त राजनीतिक दल के प्रतिद्वंद्वी वर्ग या समूह हैं, जिनमें से प्रत्येक उस दल होने का दावा करता है, तो आयोग मामले के सभी उपलब्ध तथ्यों और परिस्थितियों को ध्यान में रखने और वर्गों या समूहों के ऐसे प्रतिनिधियों और अन्य व्यक्तियों को सुनने के पश्चात, जो सुनवाई की इच्छा रखते हैं, यह निर्णय ले सकता है कि ऐसा एक प्रतिद्वंद्वी वर्ग या समूह या ऐसे प्रतिद्वंद्वी वर्गों या समूहों में से कोई भी वह मान्यताप्राप्त राजनीतिक

दल नहीं है और आयोग का निर्णय ऐसे सभी प्रतिद्वंद्वी वर्गों या समूहों पर बाध्यकारी होगा।"

167. अनुच्छेद–16 दो राजनीतिक दलों के एकीकरण के मामले में आयोग की शक्ति से संबंधित है।

168. उसी वर्ष, यानी 1968 में, आदर्श आचार संहिता भी जारी की गई। आज तक, आदर्श आचार संहिता का हिस्सा बनने वाले मानदंडों का एक बड़ा समूह लागू किया गया है। राजनीतिक दलों और उम्मीदवारों के मार्गदर्शन के लिए आदर्श आचार संहिता में, अन्य बातों के साथ–साथ, निम्नलिखित प्रावधान हैं:

"1. कोई भी पार्टी या उम्मीदवार किसी ऐसी गतिविधि में शामिल नहीं होगा जो मौजूदा मतभेदों को बढ़ाए या आपसी नफरत पैदा करे या विभिन्न जातियों और समुदायों, धार्मिक या भाषाई के बीच तनाव पैदा करे।

xxx xxx xxx

3. वोट हासिल करने के लिए जाति या सांप्रदायिक भावनाओं का इस्तेमाल नहीं किया जाएगा। मस्जिद, चर्च, मंदिर या अन्य पूजा स्थलों का इस्तेमाल चुनाव प्रचार के लिए मंच के रूप में नहीं किया जाएगा।

4. सभी दलों और उम्मीदवारों को उन सभी गतिविधियों से पूरी ईमानदारी से बचना चाहिए जो चुनाव कानून के तहत "भ्रष्ट आचरण" और अपराध हैं, जैसे मतदाताओं को रिश्वत देना, मतदाताओं को डराना, मतदाताओं का प्रतिरूपण करना, मतदान केंद्रों के 100 मीटर के भीतर प्रचार करना, मतदान समाप्ति के लिए निर्धारित समय के साथ समाप्त होने वाली 48 घंटों की अवधि के दौरान सार्वजनिक बैठकें आयोजित करना और मतदाताओं को मतदान केंद्र तक लाना–ले जाना।"

169. इसके बाद, यह बैठकों, जुलूसों, मतदान दिवस के आचरण से संबंधित है। सत्तारूढ़ पार्टी के संबंध में, हम आदर्श आचार संहिता के भाग के रूप में निम्नलिखित पाते हैं। आदर्श आचार संहिता का भाग VII, अन्य बातों के साथ, इस प्रकार है:

"VII. सत्ताधारी पार्टी

सत्ताधारी पार्टी, चाहे वह केंद्र में हो या संबंधित राज्य या राज्यों में, यह सुनिश्चित करेगी कि इस बात की कोई शिकायत न की जाए कि उसने अपने आधिकारिक पद का इस्तेमाल अपने चुनाव अभियान के लिए किया है और विशेष रूप से –

XXXX XXXX XXXX XXXX

1. (ख) सरकारी विमान, वाहन, मशीनरी और कार्मिकों सहित सरकारी परिवहन का उपयोग सत्तारूढ़ दल के हितों को आगे बढ़ाने के लिए नहीं किया जाएगा;

XXXX XXXX XXXX XXXX

3. विश्राम गृह, डाक बंगले या अन्य सरकारी आवास पर सत्तारूढ़ दल या उसके उम्मीदवारों का एकाधिकार नहीं होगा और ऐसे आवास का उपयोग अन्य दलों और उम्मीदवारों को निष्पक्ष तरीके से करने की अनुमति दी जाएगी, लेकिन कोई भी दल या उम्मीदवार ऐसे आवास (इससे संबंधित परिसर सहित) का उपयोग प्रचार कार्यालय के रूप में या चुनाव प्रचार के उद्देश्य से कोई सार्वजनिक बैठक आयोजित करने के लिए नहीं करेगा या उसे ऐसा करने की अनुमति नहीं दी जाएगी;

4. समाचार पत्रों और अन्य मीडिया में सरकारी खजाने की कीमत पर विज्ञापन जारी करना और सत्तारूढ़ दल की संभावनाओं को आगे बढ़ाने के उद्देश्य से राजनीतिक समाचारों और उपलब्धियों के बारे में पक्षपातपूर्ण कवरेज के लिए चुनाव अवधि के दौरान आधिकारिक जनसंचार माध्यमों का दुरुपयोग करने से पूरी तरह से बचा जाना चाहिए।

5. मंत्री और अन्य अधिकारी आयोग द्वारा चुनाव की घोषणा के समय से विवेकाधीन निधि से अनुदान/भुगतान मंजूर नहीं करेंगे; और" चुनाव घोषणापत्र से संबंधित अन्य पहलू भी हैं। इन लाभकारी सिद्धांतों को पूर्ण रूप से लागू करने के लिए भारत में एक निर्भीक और स्वतंत्र चुनाव आयोग की स्पष्ट आवश्यकता है।

170. दिनांक 18.02.1994 की अधिसूचना द्वारा सम्मिलित प्रतीक आदेश का पैराग्राफ–16 ए इस प्रकार है:

> "16 ए. आदर्श आचार संहिता का पालन न करने अथवा आयोग के विधिक निर्देशों और अनुदेशों का पालन न करने पर किसी मान्यता प्राप्त राजनीतिक दल की मान्यता निलंबित करने अथवा वापस लेने की आयोग की शक्ति–
>
> इस आदेश में किसी बात के होते हुए भी, यदि आयोग को अपने पास उपलब्ध सूचना से यह संतुष्टि होती है कि कोई राजनीतिक दल, जिसे इस आदेश के प्रावधानों के अंतर्गत राष्ट्रीय दल या राज्य दल के रूप में मान्यता प्राप्त है, अपने आचरण से या अन्यथा (क) जनवरी, 1991 में आयोग द्वारा जारी या समय–समय पर संशोधित 'राजनीतिक दलों और उम्मीदवारों के मार्गदर्शन के लिए आदर्श आचार संहिता' के प्रावधानों का पालन करने में विफल रहा है या इनकार कर रहा है या अवज्ञा प्रदर्शित कर रहा है, या (ख) स्वतंत्र, निष्पक्ष और शांतिपूर्ण चुनावों के संचालन को आगे बढ़ाने या आम जनता और विशेष रूप से मतदाताओं के हितों की रक्षा करने के उद्देश्य से समय–समय पर दिए गए आयोग के वैध निर्देशों और निर्देशों का पालन या कार्यान्वयन करने में विफल रहा है, तो आयोग मामले के सभी उपलब्ध तथ्यों और परिस्थितियों को ध्यान में रखने के बाद और उस दल को उसके विरुद्ध प्रस्तावित कार्रवाई के संबंध में कारण बताने का उचित अवसर देने के बाद, ऐसी शर्तों के अधीन, जो आयोग उचित समझे अथवा ऐसे दल की राष्ट्रीय दल अथवा, जैसा भी मामला हो, राज्य दल के रूप में मान्यता वापस ले सकता है।"

(जोर दिया गया)

171. अभिराम सिंह बनाम सी.डी. कॉमाचेन (मृत) विधिक प्रतिनिधि एवं अन्य[59] में, इस न्यायालय के सात विद्वान न्यायाधीशों की पीठ को जनप्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 123 में 'उसका' शब्द की व्याख्या करनी थी। 4:3 बहुमत से, इस न्यायालय ने माना कि जनप्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 123(3) में 'उसका' शब्द को चुनावी प्रक्रिया की शुद्धता बनाए रखने के उद्देश्य से एक व्यापक और उद्देश्यपूर्ण व्याख्या दी जानी चाहिए ताकि किसी उम्मीदवार या उसके एजेंट या उम्मीदवार या उसके चुनाव एजेंट की सहमति से किसी अन्य व्यक्ति द्वारा मतदाता से धर्म

59 (2017) 2 एस.सी.सी. 629

और जाति के आधार पर मतदान करने या मतदान न करने की अपील एक भ्रष्ट आचरण माना जाएगा। डॉ. टी.एस. ठाकुर, सी.जे. ने एक सहमतिपूर्ण निर्णय लिखा और हम उनके निर्णय से निम्नलिखित अंश पर ध्यान देना उचित समझते हैं, जिसमें भारत के धर्मनिरपेक्ष देश होने के महत्व और किसी विशेष धर्म को विशेष अधिकार प्रदान करने के बारे में कहा गया है, जो लोकतंत्र के मूल सिद्धांतों का उल्लंघन है:

> "35. सबसे पहले, हम यह उल्लेख कर सकते हैं कि अधिनियम की धारा 123 के खंड (2), (3) और (3–ए) द्वारा दबाए जाने वाले उपद्रव पर विचार करते हुए, इस न्यायालय ने जियाउद्दीन बुरहानुद्दीन बुखारी बनाम बृजमोहन रामदास मेहरा [जियाउद्दीन बुरहानुद्दीन बुखारी बनाम बृजमोहन रामदास मेहरा, (1976) 2 एससीसी 17, तीन विद्वान न्यायाधीशों की पीठ द्वारा तय] में देखा कि हमारे लोकतांत्रिक ढांचे की ऐतिहासिक, राजनीतिक और संवैधानिक पृष्ठभूमि पर ध्यान देने की आवश्यकता है। इस संदर्भ में, यह कहा गया था कि हमारे संविधान निर्माताओं का इरादा एक धर्मनिरपेक्ष लोकतांत्रिक गणराज्य का था, जहाँ मतभेदों का फायदा उठाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। ...
>
> 62. ... प्रसिद्ध राजनेता/दार्शनिक डॉ. राधाकृष्णन ने भारत के धर्मनिरपेक्ष राज्य होने के बारे में निम्नलिखित अंश में कहा था:
>
> "जब भारत को धर्मनिरपेक्ष राज्य कहा जाता है, तो इसका मतलब यह नहीं है कि हम अदृश्य भावना की वास्तविकता को अस्वीकार करते हैं या धर्म की जीवन से प्रासंगिकता को अस्वीकार करते हैं या हम अधर्म को बढ़ावा देते हैं। इसका मतलब यह नहीं है कि धर्मनिरपेक्षता स्वयं एक सकारात्मक धर्म बन जाती है या राज्य ईश्वरीय विशेषाधिकार मान लेता है। यद्यपि सर्वोच्च में विश्वास भारतीय परंपरा का मूल सिद्धांत है, भारतीय राज्य किसी विशेष धर्म के साथ अपनी पहचान नहीं बनाएगा या उसके द्वारा नियंत्रित नहीं होगा। हमारा मानना है कि किसी भी धर्म को अधिमान्य दर्जा या अद्वितीय विशिष्टता नहीं दी जानी चाहिए, किसी भी धर्म को राष्ट्रीय जीवन या अंतर्राष्ट्रीय संबंधों में विशेष विशेषाधिकार नहीं दिए जाने चाहिए क्योंकि यह लोकतंत्र के मूल सिद्धांतों का उल्लंघन होगा और धर्म और सरकार के सर्वोत्तम हितों के विपरीत होगा। धार्मिक निष्पक्षता, समझ और सहनशीलता के इस दृष्टिकोण की राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय जीवन में एक भविष्यसूचक भूमिका है। नागरिकों

का कोई भी समूह अपने लिए ऐसे अधिकार और विशेषाधिकार नहीं लेगा, जो वह दूसरों को नहीं देता। किसी भी व्यक्ति को उसके धर्म के कारण किसी भी प्रकार की अक्षमता या भेदभाव का सामना नहीं करना चाहिए, बल्कि सभी को समान जीवन में पूर्ण रूप से हिस्सा लेने की स्वतंत्रता होनी चाहिए। यह चर्च और राज्य के पृथक्करण में शामिल मूल सिद्धांत है।"

(जोर दिया गया)

172. आदर्श आचार संहिता, धर्म के प्रति अपील के बारे में इस न्यायालय के विचार, जो एक भ्रष्ट आचरण है, तथा प्रतीक आदेश का अनुच्छेद–16 ए, जो आयोग को अवज्ञा के मामले में कार्रवाई करने का अधिकार देता है, स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव आयोग के हाथों में एक शक्तिशाली हथियार है। नियुक्ति करने का विशेष अधिकार कार्यपालिका के पास रखने से शायद ही कोई मदद मिले।

173. प्रतीक आदेश के संबंध में, इस न्यायालय ने श्री सादिक अली और अन्य बनाम भारत निर्वाचन आयोग, नई दिल्ली और अन्य[60] में प्रतीक आदेश की वैधता को बरकरार रखा। इस न्यायालय ने, अन्य बातों के साथ–साथ, निम्नलिखित रूप में निर्णय दिया:

"40 ... आयोग संविधान द्वारा बनाया गया एक प्राधिकरण है और अनुच्छेद 324 के अनुसार, संसद और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल के लिए चुनाव और राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पद के लिए चुनाव के लिए मतदाता सूचियों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण आयोग में निहित होगा। <u>यह तथ्य कि एक राजनीतिक दल के प्रतीक के आवंटन के लिए दो प्रतिद्वंद्वी समूहों के बीच विवाद को हल करने की शक्ति इतने उच्च प्राधिकारी में निहित है, यह एक अनुमान को जन्म देगा, हालांकि खंडन योग्य, और एक गारंटी प्रदान करेगा, हालांकि पूर्ण नहीं लेकिन काफी हद तक, कि शक्ति का दुरुपयोग नहीं किया जाएगा और निष्पक्ष और उचित तरीके से प्रयोग किया जाएगा।"</u>

174. यह भी पाया गया कि जब आयोग निर्देश जारी करता है, तो वह ऐसा अपनी ओर से करता है, किसी अन्य प्राधिकरण के प्रतिनिधि के रूप में नहीं। यह अनुच्छेद 324(1) के निर्माण पर था।

---

60 (1972) 4 एस.सी.सी. 664

175. इस न्यायालय ने भारत के चुनाव आयोग की शक्ति को बरकरार रखा है कि वह किसी राजनीतिक दल को मान्यता देने के अपने आदेश को रद्द कर सकता है, भले ही देश के सभी राज्यों में चुनाव न हुए हों [देखें जनता दल (समाजवादी) बनाम भारत का चुनाव आयोग[61]]।

176. भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (आई) बनाम सामाजिक कल्याण संस्थान और अन्य[62] में, निस्संदेह, इस न्यायालय ने यह विचार किया कि चुनाव आयोग को धारा 29ए के तहत पंजीकृत किसी राजनीतिक दल का पंजीकरण रद्द करने की स्पष्ट शक्ति इस आधार पर नहीं दी गई है कि उसने संविधान या पंजीकरण के समय चुनाव आयोग को दिए गए किसी वचन का उल्लंघन किया है। इस न्यायालय ने यह भी माना कि धारा 29ए के तहत राजनीतिक दल को पंजीकृत करने की अपनी शक्ति का प्रयोग करते समय आयोग अर्ध–न्यायिक रूप से कार्य करता है। न्यायालय ने तीन अपवादात्मक मामले भी निर्धारित किए हैं, जहां आयोग राजनीतिक दल को पंजीकृत करने के अपने आदेश की समीक्षा कर सकता है। इसमें धोखाधड़ी या जालसाजी करके पंजीकरण प्राप्त करना शामिल है। हम देख सकते हैं कि प्रतीक आदेश के पैराग्राफ–16ए के तहत आयोग को उचित अवसर देने के बाद किसी दल की राष्ट्रीय या राज्य स्तरीय दल के रूप में मान्यता को निलंबित या वापस लेने का अधिकार दिया गया है। ऐसा करने के लिए एक आधार यह भी है कि आदर्श आचार संहिता के प्रावधानों का पालन करने में विफलता के अलावा, इनकार या अवज्ञा की जाए। इसलिए, 1994 के बाद, चुनाव आयोग को राजनीतिक दलों के मार्गदर्शन के लिए 1991 में जारी या समय–समय पर इसके द्वारा संशोधित आदर्श आचार संहिता का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए बहुत अधिक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। आयोग द्वारा दिए गए वैध निर्देशों और निर्देशों का पालन करने में विफलता या अवज्ञा के संबंध में भी अनुच्छेद–16ए के तहत शक्ति का प्रयोग किया जा सकता है।

177. सुब्रमण्यम स्वामी बनाम भारत के चुनाव आयोग के सचिव के माध्यम से[63] मामले में, इस न्यायालय ने माना कि प्रतीक आदेश बनाने का उद्देश्य चुनावों की शुद्धता बनाए रखना था। न्यायालय ने स्वतंत्र, निष्पक्ष और स्वच्छ चुनाव कराने के लिए चुनाव आयोग के कर्तव्य पर प्रकाश डाला।

178. प्रतीक आदेश का पैराग्राफ–18 इस प्रकार है:

---

61 (1996) 1 एस.सी.सी. 235
62 (2002) 5 एस.सी.सी. 685
63 (2008) 14 एस सी सी 318

"18. आयोग की अनुदेश और निर्देश जारी करने की शक्ति: आयोग निम्न पर अनुदेश और निर्देश जारी कर सकता है–

(क) इस आदेश के किसी भी प्रावधान के स्पष्टीकरण के लिए;

(ख) किसी भी कठिनाई को दूर करने के लिए जो किसी भी ऐसे प्रावधान के कार्यान्वयन के संबंध में उत्पन्न हो सकती है; और

(ग) राजनीतिक दलों के प्रतीकों के आरक्षण और आवंटन और मान्यता के संबंध में किसी भी मामले के संबंध में, जिसके लिए यह आदेश कोई प्रावधान नहीं करता है या अपर्याप्त प्रावधान करता है,

और आयोग की राय में चुनाव के सुचारू और व्यवस्थित संचालन के लिए प्रावधान आवश्यक है।"

179. पैराग्राफ–18 के दायरे से निपटते हुए, इस न्यायालय ने, अन्य बातों के साथ–साथ, एडप्पाडी के. पलानीस्वामी बनाम टी.टी.वी. दिनाकरन एवं अन्य[64] में, निम्नानुसार निर्णय दिया:

"24. वास्तव में, चुनाव चिन्ह का आवंटन मौलिक अधिकार के रूप में दावा नहीं किया जा सकता है, जितना कि चुनाव लड़ना नहीं है, जैसा कि ज्योति बसु बनाम देबी घोषाल [ज्योति बसु बनाम देबी घोषाल, (1982) 1 एससीसी 691] में कहा गया है। यह एक वैधानिक अधिकार है। यह भी अच्छी तरह से स्थापित है कि चुनाव आयोग के पास पूर्ण शक्तियां हैं और वह स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित करने के लिए इसका प्रयोग कर सकता है। प्रतीक आदेश का खंड 18 चुनाव आयोग द्वारा प्रयोग की जाने वाली ऐसी पूर्ण शक्ति के पहलू को पूर्व निर्धारित करता है। खंड 18 इस प्रकार है:

"18. निर्देश और निर्देश जारी करने की आयोग की शक्ति। आयोग निर्देश और निर्देश जारी कर सकता है–

(क) इस आदेश के किसी भी प्रावधान के स्पष्टीकरण के लिए;

(ख) किसी भी कठिनाई को दूर करने के लिए जो किसी भी ऐसे प्रावधान के कार्यान्वयन के संबंध में उत्पन्न हो सकती है; और

64 (2019) 18 एस.सी.सी. 219

(ग) राजनीतिक दलों के प्रतीकों के आरक्षण और आवंटन तथा मान्यता से संबंधित किसी भी मामले के संबंध में, जिसके लिए इस आदेश में कोई प्रावधान नहीं है या अपर्याप्त प्रावधान है, और आयोग की राय में यह प्रावधान चुनावों के सुचारू और व्यवस्थित संचालन के लिए आवश्यक है।

25. चुनाव आयोग ने अतीत में पैरा 18 के तहत पूर्ण शक्तियों का प्रयोग करते हुए दोनों गुटों को सामान्य प्रतीकों के आवंटन के संबंध में अंतरिम निर्देश जारी किए हैं, जब प्रतीक आदेश के तहत विवाद अभी भी उसके समक्ष लंबित था। यह तर्क दिया गया कि चुनाव आयोग ऐसा नहीं कर सकता है, एक बार जब उसने विवाद का अंतिम रूप से फैसला कर लिया हो। इस प्रस्ताव से सहमत होने में कोई कठिनाई नहीं है कि एक बार जब विवाद का अंतिम रूप से ईसीआई द्वारा फैसला कर लिया गया है, तो उसके (ईसीआई) द्वारा पैरा 18 के तहत शक्तियों को लागू करने का सवाल ही नहीं उठता। हालांकि, यदि विवाद ईसीआई के समक्ष जांच हेतु लंबित है या ईसीआई का अंतिम निर्णय संवैधानिक न्यायालय के समक्ष कार्यवाही में विचाराधीन है, तो स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के हित में न्यायसंगत व्यवस्था प्रदान करना और सभी संबंधितों को समान स्तर का खेल मैदान प्रदान करना एक न्यायसंगत और निष्पक्ष व्यवस्था होगी।

180. उपरोक्त टिप्पणियां चुनाव आयोग को उपलब्ध शक्तियों की व्यापकता को दर्शाती हैं।

181. पब्लिक इंटरेस्ट फाउंडेशन और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य[65] में, संविधान पीठ को आमंत्रित किया गया था, लेकिन संविधान और संसद द्वारा निर्धारित किए गए चुनाव लड़ने के लिए अयोग्यता को जोड़ने या निर्धारित करने से इनकार कर दिया गया था। इस संबंध में, अनुच्छेद 324 के तहत पूर्ण शक्ति के अस्तित्व के लिए की गई अपील को मंजूरी नहीं मिली। न्यायालय को यह समझाने का प्रयास किया गया था कि चुनाव आयोग को यह निर्देश दिया जाए कि वह किसी उम्मीदवार को इस आधार पर चुनाव लड़ने से रोक दे कि उस पर जघन्य और/या गंभीर अपराधों के लिए आरोप तय किए गए हैं। यह पाया गया कि संसद के पास विधान मंडल की सदस्यता के लिए अयोग्यता निर्धारित करने की विशेष विधायी शक्ति थी। हालाँकि, यह उचित है कि हम निम्नलिखित पर ध्यान दें:

---

65 (2019) 3 एस सी सी 224

"28. संवैधानिक लोकतंत्र का एक अनिवार्य घटक यह है कि वह अपने नागरिकों को स्वतंत्र और निष्पक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधि सरकार प्रदान करे और उसे सुरक्षित करे, तथा ऐसी राजनीति का निर्माण करे जिसके सदस्य उच्च निष्ठा और नैतिकता वाले पुरुष और महिलाएँ हों। इसे किसी भी स्वतंत्र और निष्पक्ष लोकतंत्र की पहचान कहा जा सकता है।"

182. इसके बाद, इस न्यायालय ने चुनाव सुधारों पर गोस्वामी समिति से उद्धरण दिया, जिसमें समिति ने चुनावों में धन और बाहुबल की भूमिका और राजनीति के तेजी से उपहासीकरण पर दुख जताया, जिससे बूथ कैप्चरिंग, धांधली और हिंसा जैसी बुराइयों को बढ़ावा मिला। यह महत्वपूर्ण है कि हम पैराग्राफ–30 पर ध्यान दें:

"30. भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में राजनीति का अपराधीकरण कभी भी कोई अनजानी घटना नहीं रही, लेकिन 1993 के मुंबई बम विस्फोटों के दौरान इसकी उपस्थिति अपने सबसे प्रबल रूप में महसूस की गई, जो आपराधिक गिरोहों, पुलिस और सीमा शुल्क अधिकारियों और उनके राजनीतिक संरक्षकों के एक बिखरे हुए नेटवर्क के सहयोग का परिणाम था। उक्त हमलों के झटकों ने पूरे देश को हिलाकर रख दिया और आक्रोश के परिणामस्वरूप, राजनीति के अपराधीकरण की समस्या और भारत में अपराधियों, राजनेताओं और नौकरशाहों के बीच सांठगांठ का अध्ययन करने के लिए एक आयोग का गठन किया गया। समिति की रिपोर्ट, वोहरा समिति की रिपोर्ट, जिसे केंद्रीय गृह सचिव, एन.एन. वोहरा ने अक्टूबर 1993 में प्रस्तुत किया, में केंद्रीय जांच ब्यूरो, खुफिया ब्यूरो, अनुसंधान और विश्लेषण विंग सहित आधिकारिक एजेंसियों द्वारा की गई कई टिप्पणियों का उल्लेख किया गया, जिन्होंने एकमत से आपराधिक नेटवर्क पर अपनी राय व्यक्त की, जो वस्तुतः एक समानांतर सरकार चला रहा था। समिति ने उन आपराधिक गिरोहों पर भी ध्यान दिया, जो विभिन्न राजनीतिक दलों और सरकारी पदाधिकारियों के तत्वावधान में अपनी गतिविधियाँ चलाते थे। समिति ने इस तथ्य पर भी गहरी चिंता व्यक्त की कि पिछले कुछ वर्षों में स्थानीय निकायों, राज्य विधानसभाओं और संसद में कई अपराधी निर्वाचित हुए हैं। रिपोर्ट में कहा गया है:

"3.2. ... बड़े शहरों में आय का मुख्य स्रोत रियल एस्टेट से संबंधित है – भूमि/भवनों पर जबरन कब्जा करना, मौजूदा निवासियों/किराएदारों को बाहर निकालकर सस्ते दामों पर ऐसी संपत्तियां खरीदना आदि। समय के साथ, इस प्रकार अर्जित धन शक्ति का उपयोग नौकरशाहों और राजनेताओं के साथ संपर्क बनाने और दंड के बिना गतिविधियों के विस्तार के लिए किया जाता है। धन शक्ति का उपयोग बाहुबल का एक नेटवर्क विकसित करने के लिए किया जाता है जिसका उपयोग राजनेता चुनावों के दौरान भी करते हैं।"

और फिर:

"3.3. ... देश के विभिन्न भागों में आपराधिक गिरोहों, पुलिस, नौकरशाही और राजनेताओं के बीच गठजोड़ स्पष्ट रूप से सामने आया है। मौजूदा आपराधिक न्याय प्रणाली, जिसे मुख्य रूप से व्यक्तिगत अपराधों/अपराधों से निपटने के लिए डिज़ाइन किया गया था, माफिया की गतिविधियों से निपटने में असमर्थ है; आर्थिक अपराधों के संबंध में कानून के प्रावधान कमज़ोर हैं..."

183. हम श्री सी. राजगोपालाचारी द्वारा 1922 में की गई निम्नलिखित टिप्पणियों को उद्धृत करना चाहते हैं, जिसका उल्लेख पब्लिक इंटरेस्ट फाउंडेशन (सुप्रा) में संविधान पीठ द्वारा किया गया है:

"40. ...

"... 'चुनाव और उनका भ्रष्टाचार, अन्याय और धन का अत्याचार, और प्रशासन की अकुशलता, जैसे ही हमें आज़ादी मिलेगी, जीवन को नरक बना देंगे....'""

184. न्यायालय ने पब्लिक इंटरेस्ट फाउंडेशन (सुप्रा) में चुनावी अयोग्यता पर भारत के विधि आयोग की दो सौ चौवालीसवीं रिपोर्ट से विस्तृत रूप से उद्धरण दिया। इस न्यायालय ने चुनाव आयोग की भूमिका और उसके बाद उसकी शक्तियों को भी दोहराया। न्यायालय ने आगे कहा कि:

"115. ...लोकतांत्रिक व्यवस्था की अपेक्षा के अनुसार, सर्वश्रेष्ठ उपलब्ध व्यक्तियों का आपराधिक इतिहास नहीं होना चाहिए तथा मतदाताओं को उनके इतिहास, संपत्ति तथा अन्य पहलुओं के बारे में जानने का अधिकार है। हम ऐसा कहने के लिए इच्छुक हैं, क्योंकि

संवैधानिक लोकतंत्र में राजनीति का अपराधीकरण एक अत्यंत विनाशकारी तथा शोचनीय स्थिति है। लोकतंत्र में नागरिकों को खुद को असहाय बताकर भ्रष्टाचार के प्रति मूक, बहरे तथा मूक दर्शक बने रहने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। मतदाताओं को उनके भाग्य पर निर्भर नहीं रहने दिया जा सकता। उम्मीदवार द्वारा दी गई जानकारी में वह सब कुछ होना चाहिए जो चुनाव आयोग द्वारा कानून के अनुसार अपेक्षित है। इतिहास का खुलासा चुनाव को निष्पक्ष बनाता है तथा मतदाताओं द्वारा मतदान के अधिकार का प्रयोग भी पवित्र हो जाता है। ..."

185. इसके बाद संविधान पीठ ने निम्नलिखित निर्णय दिया:

"116. उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, हम निम्नलिखित निर्देश जारी करना उचित समझते हैं जो इस न्यायालय के निर्णयों के अनुरूप हैं:

116.1. चुनाव लड़ने वाले प्रत्येक उम्मीदवार को चुनाव आयोग द्वारा प्रदान किए गए फॉर्म को भरना होगा और फॉर्म में सभी आवश्यक विवरण होने चाहिए।

116.2. इसमें उम्मीदवार के खिलाफ लंबित आपराधिक मामलों के बारे में मोटे अक्षरों में उल्लेख किया जाना चाहिए।

116.3. यदि कोई उम्मीदवार किसी विशेष पार्टी के टिकट पर चुनाव लड़ रहा है, तो उसे अपने खिलाफ लंबित आपराधिक मामलों के बारे में पार्टी को सूचित करना आवश्यक है।

116.4. संबंधित राजनीतिक दल को अपनी वेबसाइट पर आपराधिक पृष्ठभूमि वाले उम्मीदवारों से संबंधित उपरोक्त जानकारी डालना अनिवार्य होगा।

116.5. उम्मीदवार के साथ–साथ संबंधित राजनीतिक दल उम्मीदवार के इतिहास के बारे में इलाके में व्यापक रूप से प्रसारित समाचार पत्रों में एक घोषणा जारी करेगा और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया में भी व्यापक प्रचार करेगा। जब हम व्यापक प्रचार की बात करते हैं तो हमारा तात्पर्य यह है कि नामांकन पत्र दाखिल करने के बाद कम से कम तीन बार ऐसा किया जाएगा।

117. लोकतांत्रिक व्यवस्था को मजबूत करने के लिए इन निर्देशों को सच्ची भावना और ईमानदारी से लागू किया जाना चाहिए। किसी कानून या विधायी अधिनियम में कुछ खामियां हो सकती हैं, जिन्हें विधायिका द्वारा निश्चित रूप से संबोधित किया जा सकता है, यदि

स्थिति को सुधारने के लिए उचित इरादे, दृढ़ संकल्प और सही सोच वाले लोगों की दृढ़ इच्छाशक्ति हो। यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि संबंधित अधिकारियों द्वारा इसके सख्त कार्यान्वयन की कमी के कारण हमेशा कानून में दोष नहीं पाया जा सकता है। इसलिए, राजनीति और लोकतंत्र में शुद्धता की संस्कृति को बढ़ावा देने और एक जागरूक नागरिक को बढ़ावा देने और उसका पोषण करने के लिए कानून के साथ–साथ इस न्यायालय द्वारा समय–समय पर दिए गए निर्देशों को लागू करना सभी संबंधित लोगों की गंभीर जिम्मेदारी है, क्योंकि अंततः यह नागरिक ही होते हैं जो किसी राष्ट्र में राजनीति के भाग्य और दिशा का फैसला करते हैं और इस तरह यह सुनिश्चित करते हैं कि "हम पर उससे बेहतर शासन नहीं किया जाएगा, जिसके हम हकदार हैं", और इस प्रकार, उम्मीदवारों के आपराधिक इतिहास के बारे में पूरी जानकारी नागरिकों द्वारा बुद्धिमानी से निर्णय लेने और सूचित विकल्प का आधार बनती है। यह स्पष्ट रूप से कहा जाना चाहिए कि सूचित विकल्प एक शुद्ध और मजबूत लोकतंत्र की आधारशिला है।

118. हमने उपरोक्त निर्देश बहुत पीड़ा के साथ जारी किए हैं, क्योंकि चुनाव आयोग किसी उम्मीदवार को किसी पार्टी के प्रतीक पर चुनाव लड़ने से मना नहीं कर सकता। अब समय आ गया है कि संसद को यह सुनिश्चित करने के लिए कानून बनाना चाहिए कि गंभीर आपराधिक मामलों का सामना करने वाले व्यक्ति राजनीति में प्रवेश न करें। आरोपी की निर्दोषता की धारणा के तहत कवर करना एक बात है, लेकिन यह भी उतना ही जरूरी है कि जो लोग सार्वजनिक जीवन में प्रवेश करते हैं और कानून बनाने में भाग लेते हैं, वे किसी भी तरह के गंभीर आपराधिक आरोप से ऊपर हों। यह सच है कि संभावित उम्मीदवारों पर झूठे मामले थोपे जाते हैं, लेकिन संसद द्वारा उचित कानून बनाकर इसका समाधान किया जा सकता है। राष्ट्र ऐसे कानून का बेसब्री से इंतजार करता है, क्योंकि समाज को उचित संवैधानिक शासन द्वारा शासित होने की वैध उम्मीद है। मतदाता संवैधानिकता के व्यवस्थित पोषण के लिए रोते हैं। देश तब पीड़ा महसूस करता है जब धन और बाहुबल सर्वोच्च शक्ति बन जाते हैं। राजनीति की प्रदूषित धारा को साफ करने के लिए आपराधिक पृष्ठभूमि वाले लोगों पर प्रतिबंध लगाने के लिए ठोस प्रयास किए जाने चाहिए ताकि वे राजनीति में प्रवेश करने के बारे में सोच भी न सकें। उन्हें दूर रखा जाना चाहिए।

ऐसा प्रतीत होता है कि राहत देने के परिणामस्वरूप प्रावधान को फिर से लिखा गया होगा।

Z. स्वतंत्रता; एक महत्वपूर्ण और अपरिहार्य गुण

पारस्परिकता की वैध शक्ति की अवधारणा

186. स्वतंत्रता क्या है? स्वतंत्रता एक मूल्य है, जो एक व्यक्ति में निहित गुणों के मिश्रण का एक तत्व मात्र है। किसी व्यक्ति की योग्यता को उग्र स्वतंत्रता के साथ नहीं जोड़ा जाना चाहिए। एक व्यक्ति अपने चुने हुए व्यवसाय में उत्कृष्ट हो सकता है। वह एक बेहतरीन प्रशासक हो सकता है। वह ईमानदार हो सकता है, लेकिन स्वतंत्रता का गुण पेशेवर उत्कृष्टता के गुणों की सीमाओं से परे है, साथ ही ईमानदारी के निर्देशों से भी परे है। हम निस्संदेह यह स्पष्ट कर सकते हैं कि, सामान्यतः, ईमानदारी में दृढ़ विश्वास का गुण शामिल होता है, जो सही और गलत की धारणा से प्रवाहित होता है। व्यक्ति के लिए परिणामों की परवाह किए बिना, एक ईमानदार व्यक्ति, सामान्यतः, उच्च और शक्तिशाली का सामना करने और धर्म के मार्ग पर दृढ़ रहने के लिए अथक प्रयास करेगा। एक चुनाव आयुक्त राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी होता है। देश के लोग उससे आशा करते हैं कि लोकतंत्र हमेशा संरक्षित और पोषित रहे। हम उपरोक्त टिप्पणियों को यह कहकर स्पष्ट कर सकते हैं कि व्यक्तियों के एक निकाय की सच्ची स्वतंत्रता को सरासर एकपक्षीयता से भ्रमित नहीं किया जाना चाहिए। इसका मतलब है कि चुनाव आयोग को संवैधानिक ढांचे और कानूनों के भीतर काम करना चाहिए। यह दोनों में से किसी के भी आदेश का उल्लंघन नहीं कर सकता और फिर भी स्वतंत्र होने का दावा नहीं कर सकता। स्वतंत्रता के घोड़े पर सवार होकर, यह अनुचित तरीके से काम भी नहीं कर सकता। स्वतंत्रता को अंततः 'क्या सही है और क्या गलत' के सवाल से जोड़ा जाना चाहिए। एक व्यक्ति, जो सत्ता के सामने कमजोर है, उसे चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता। एक व्यक्ति, जो दायित्व की स्थिति में है या उसे नियुक्त करने वाले के प्रति ऋणी महसूस करता है, वह राष्ट्र को विफल करता है और लोकतंत्र की नींव रखने वाले चुनावों के संचालन में उसका कोई स्थान नहीं हो सकता। एक स्वतंत्र व्यक्ति पक्षपाती नहीं हो सकता। सबसे तूफानी समय में भी तराजू को सातवाँ रखना, शक्तिशाली लोगों की गुलामी न करना, बल्कि कमजोरों और अन्यायियों की मदद करना, जो अन्यथा सही हैं, सच्ची स्वतंत्रता के रूप में योग्य होगा। संवैधानिक मूल्यों को बनाए रखना, जो वास्तव में मूल संरचना का एक हिस्सा हैं, और जिसमें लोकतंत्र, कानून का शासन, समानता का अधिकार, धर्मनिरपेक्षता और अन्यथा चुनावों की शुद्धता शामिल है,

वास्तव में स्वतंत्रता की उपस्थिति की घोषणा करेगा। स्वतंत्रता में दृढ़ रहने की क्षमता शामिल होनी चाहिए, भले ही वह सर्वोच्च के खिलाफ हो। स्वाभाविक रूप से, समझौता न करने वाली निडरता एक स्वतंत्र व्यक्ति को उन लोगों से अलग करती है जो अपने कर्म से पहले अपने लिए सब कुछ प्रिय रखते हैं। यह इस संदर्भ में है कि हम सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ[66] में निम्नलिखित चर्चा का संदर्भ लेने की सलाह देते हैं:

> "310. थोड़े से व्यक्तिगत शोध के परिणामस्वरूप "पारस्परिकता की वैध शक्ति" की अवधारणा का पता चला, जिस पर बर्ट्राम रेवेन ने अपने लेख – "शक्ति के आधार और पारस्परिक प्रभाव का शक्ति/अंतःक्रिया मॉडल" में बहस की थी (यह लेख सामाजिक मुद्दों और सार्वजनिक नीति के विश्लेषण, खंड 8, संख्या 1, 2008, पृष्ठ 1–22 में प्रकाशित हुआ था)। किसी व्यक्ति के व्यक्तित्व को प्रभावित करने वाले विभिन्न मनोवैज्ञानिक कारणों से निपटने के अलावा, "पारस्परिकता की वैध शक्ति" का भी संदर्भ दिया गया था। यह बताया गया कि पारस्परिकता मानदंड की परिकल्पना की गई है कि यदि कोई व्यक्ति किसी दूसरे के लिए कुछ लाभकारी करता है, तो प्राप्तकर्ता पारस्परिकता के लिए बाध्य महसूस करेगा ("मैंने आपकी मदद की जब आपको इसकी आवश्यकता थी, इसलिए आपको मेरे लिए ऐसा करने के लिए बाध्य महसूस करना चाहिए।" – गोरानसन और बर्कोवित्ज़, 1966; गोल्डनर, 1960)। लेखक द्वारा व्यक्त किए गए दृष्टिकोण में, शक्ति की अंतर्निहित आवश्यकता व्यक्ति के अवचेतन में सार्वभौमिक रूप से उपलब्ध है। इच्छित शक्ति की संतुष्टि और प्राप्ति पर, उपकार का प्रतिदान करने की भी ऐसी ही अचेतन इच्छा होती है।"

यह महत्वपूर्ण है कि नियुक्ति को इस धारणा से भी प्रभावित नहीं होना चाहिए कि लोकतंत्र और उसके सभी वादों का भाग्य एक 'हां में हां मिलाने वाला' व्यक्ति तय करेगा। रिपोर्ट और अन्य सामग्रियों द्वारा समर्थित संस्थापक पिताओं की सबसे गहरी आशंकाएं, निश्चित रूप से कार्रवाई की अनिवार्य आवश्यकता की ओर इशारा करती हैं।

एए. श्री अरुण गोयल की नियुक्ति: एक ट्रिगर या मात्र एक अपवाद?

187. याचिकाकर्ता ने डब्ल्यू.पी. संख्या 569/2021 में एक आवेदन दायर कर चुनाव आयुक्त के रिक्त पद को भरने के लिए नियुक्ति के लिए अंतरिम राहत मांगी थी, जो 15.05.2022

66 (2016) 5 एस.सी.सी 1

को एक समिति द्वारा उत्पन्न हुई थी। पीठ ने 17.11.2022 को इन मामलों की सुनवाई शुरू की। मामला 22.11.2022 के लिए स्थगित कर दिया गया। ऐसा प्रतीत होता है कि 18.11.2022 को चुनाव आयुक्त का रिक्त पद श्री अरुण गोयल की नियुक्ति से भरा गया। याचिकाकर्ता की ओर से उपस्थित विद्वान वकील श्री प्रशांत भूषण ने इस नियुक्ति पर यह तर्क देकर हमला किया कि जब याचिकाकर्ता ने नियुक्ति से संबंधित अंतरिम राहत की मांग करते हुए एक आवेदन दायर किया था, तो प्रतिवादी–संघ के लिए नियुक्ति करना खुला नहीं था। इस पर इस न्यायालय ने प्रतिवादी को नियुक्ति से संबंधित फाइलें पेश करने के लिए कहा। इसमें अन्य बातों के साथ–साथ यह भी कहा गया है कि 15.05.2022 से श्री राजीव कुमार की मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्ति के बाद चुनाव आयुक्त के पद में रिक्ति उत्पन्न हुई। अनुच्छेद 324 के तहत कोई विशिष्ट कानून नहीं बनाया गया है। एक परिपाटी सामने रखी गई है, जिसमें सिविल सेवा के वरिष्ठ सदस्यों, भारत सरकार के सचिव/राज्य सरकार के मुख्य सचिव के स्तर के अन्य सेवारत या सेवानिवृत्त अधिकारियों को नियुक्त करना शामिल है। इस परिपाटी में अब तक के सबसे वरिष्ठ चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त करना भी शामिल है। फाइलों के अवलोकन से हमें निस्संदेह पता चला कि प्रतिवादी को अन्य रिट याचिकाओं के अलावा रिट याचिका (सिविल) संख्या 104/2015 के लंबित होने की जानकारी थी। नियुक्ति स्पष्ट रूप से इस आधार पर की गई है कि नियुक्ति करने में कोई बाधा नहीं थी। एक चुनाव आयुक्त की नियुक्ति के लिए 18.11.2022 को अनुमोदन मांगा गया था। उसी दिन, भारत सरकार के सचिव के पद पर कार्यरत और सेवानिवृत्त आईएएस अधिकारियों के डेटाबेस का उपयोग करते हुए, इसे एक्सेस किया गया। हमें चार नाम मिले, जिनमें सूची में सबसे ऊपर वर्तमान नियुक्त व्यक्ति शामिल था। कानून और न्याय मंत्री द्वारा तीन अन्य नामों पर भी विचार किया गया। अधिकारियों में से एक आंध्र प्रदेश से था और 1983 बैच का था। पैनल में शामिल तीसरा अधिकारी तेलंगाना राज्य से था और वह 1983 बैच का था और चौथा अधिकारी तमिलनाडु कैडर का था और 1985 बैच का था। वर्तमान नियुक्त व्यक्ति पंजाब कैडर का था और 1985 बैच का था। उसी दिन, यानी 18.11.2022 को एक नोट लगाया गया था, जिसमें कानून मंत्री ने प्रधान मंत्री और राष्ट्रपति के विचार के लिए चार नामों के पैनल का सुझाव दिया था। हमने यह भी पाया कि उल्लिखित अधिकारियों में से तीन पिछले दो वर्षों के दौरान सेवानिवृत्त हुए हैं। यह देखा गया कि नियुक्त व्यक्ति दिसंबर, 2022 में सेवानिवृत्त होने वाला था और उसने स्वैच्छिक

सेवानिवृत्ति ले ली थी, वह पैनल के चार सदस्यों में सबसे कम उम्र का पाया गया। प्रधानमंत्री को यह सिफारिश की गई थी कि उसके अनुभव, उम्र, प्रोफाइल और उपयुक्तता को देखते हुए वर्तमान नियुक्त व्यक्ति पर विचार किया जा सकता है। उसी दिन फिर से प्रधानमंत्री ने वर्तमान नियुक्त व्यक्ति के नाम की सिफारिश की। हमने आगे देखा कि उसी दिन फिर से नियुक्त व्यक्ति द्वारा स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति के संबंध में एक आवेदन देखा गया और इसे फिर से 18.11.2022 से स्वीकार करते हुए और स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति के अनुरोध पर कार्रवाई करने के लिए आवश्यक तीन महीने की अवधि को माफ करते हुए, अधिकारी के स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति के अनुरोध को सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकार कर लिया गया। आश्चर्य की बात नहीं है कि उसी दिन चुनाव आयुक्त के रूप में उनकी नियुक्ति भी अधिसूचित की गई। हम इस बात से थोड़े हैरान हैं कि अगर अधिकारी को नियुक्ति के प्रस्ताव के बारे में जानकारी नहीं थी तो उसने 18.11.2022 को स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति के लिए आवेदन कैसे किया। चाहे वह कोई भी हो, हमने देखा कि 8.11.2022 शुक्रवार था और अगले ही दिन, न्यायालय ने मामले को विचार के लिए 22.11.2022 को सूचीबद्ध करने का निर्देश दिया था।

188. इस नियुक्ति के संबंध में, मुख्य विशेषताएं ध्यान दी जा सकती हैं। रिक्ति 15.05.2022 से विद्यमान थी। संविधान पीठ ने 17.11.2022 को प्रारंभिक सुनवाई की। अगले दिन, यानी 18.11.2022 को, जब एक अंतरिम आवेदन भी विचाराधीन था, प्रस्ताव से शुरू होने वाली सभी प्रक्रियाएं, कानून मंत्री के हाथों उसी की प्रक्रिया, संबंधित अधिकारियों की आगे की सिफारिशें, प्रधान मंत्री की सिफारिश, स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति की मांग करने वाले नियुक्त व्यक्ति के आवेदन की स्वीकृति, तीन महीने की अवधि को माफ करना और अनुच्छेद 324 (2) के तहत राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति, जिसे अधिसूचित किया गया, एक ही दिन में हुई। इसमें कोई संदेह नहीं है, ऐसी नियुक्ति को रोकने वाला कोई अंतरिम आदेश नहीं था, लेकिन साथ ही, आई.ए. रिट याचिका (सिविल) संख्या 569/2021 में संख्या 63145/2021, जिसमें रिक्त पद पर स्वतंत्र निकाय द्वारा नियुक्ति करने का निर्देश देने की मांग की गई थी, विचाराधीन थी। श्री प्रशांत भूषण उक्त आधार पर नियुक्ति को ही अमान्य करने की मांग करेंगे।

189. चूंकि मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की एक अलग पद्धति की आवश्यकता पर विचार करने के लिए संविधान पीठ का गठन किया गया है, इसलिए नियुक्ति में

शामिल प्रक्रिया का पालन कुछ प्रासंगिक प्रश्न उठाता है। नियुक्ति, निस्संदेह, वरिष्ठ सिविल सेवकों के एक पैनल से की जाती है, जो सेवानिवृत्त और सेवारत दोनों हैं। विद्वान अटॉर्नी जनरल का तर्क होगा कि नियुक्ति अधिकारियों के एक पैनल से की गई है। वर्तमान नियुक्त व्यक्ति 31.12.2022 को सेवानिवृत्त होने वाला था। पैनल का गठन करने वाले अन्य तीन व्यक्तियों की जन्म तिथि से, हम पाते हैं कि उनमें से एक व्यक्ति स्पष्ट रूप से वर्ष 2020 में सेवानिवृत्त हुआ था। एक अन्य अधिकारी, जिसका नाम पैनल में था, वह भी वर्ष 2020 में सेवानिवृत्त हुआ था। एकमात्र अन्य अधिकारी, जिसे नियुक्त व्यक्ति के साथ विचार किया गया था, वह भी वर्ष 2020 में सेवानिवृत्त हुआ था। ऐसा इसलिए है क्योंकि 1991 के अधिनियम की धारा 4 के तहत चुनाव आयुक्त छह साल के कार्यकाल के लिए हकदार है, हालांकि, इस शर्त के अधीन कि अधिकारी को 65 वर्ष की आयु तक पहुंचने पर कार्यालय छोड़ना होगा। वास्तव में, नियुक्त अधिकारी भी 31.12.2022 को साठ वर्ष की आयु में सेवानिवृत्त होने वाला था। 18.11.2022 को की गई नियुक्ति के आधार पर उनका कार्यकाल पाँच साल से थोड़ा अधिक होगा। उन्हें मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नहीं बल्कि चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त किया जाएगा। 1991 के अधिनियम की धारा 4 के अनुसार, मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त दोनों को छह साल की अवधि के लिए नियुक्त किया जाना है।

190. इससे धारा 4 का प्रश्न उठा, जिसमें मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त के लिए पदभार ग्रहण करने की तिथि से छह वर्ष का निश्चित कार्यकाल घोषित किया गया था, जिसका उल्लंघन किया गया। विद्वान अटॉर्नी जनरल ने इस प्रकार उत्तर दिया। उन्होंने बताया कि जब से चुनाव आयोग बहु–सदस्यीय टीम बन गया है, तब से व्यक्तियों की नियुक्ति शुरू में चुनाव आयुक्त के रूप में करने की परंपरा बन गई है और सबसे वरिष्ठ चुनाव आयुक्त को, जब तक कि वह अयोग्य न समझे, मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त किया जाता है। जहां तक धारा 4 की बात है, जिसमें यह घोषित किया गया है कि मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त को छह वर्ष की अवधि के लिए नियुक्त किया जाना है और नियुक्तियां उक्त अधिदेश के उल्लंघन में हैं, विद्वान अटॉर्नी जनरल ने बताया कि चुनाव आयुक्त का कार्यकाल और मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में कार्यकाल, उन लोगों के लिए जो मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त किए जाते हैं, संयुक्त है। 1991 के अधिनियम की धारा 4 के पहले प्रावधान के मद्देनजर, छह वर्ष के कार्यकाल के संदर्भ में कमी हो सकती है। लेकिन

यह बताया गया है कि जहाँ तक संभव हो, नियुक्तियाँ कानून की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए की जा रही हैं। प्रावधान के संचालन को देखते हुए, जिसके परिणामस्वरूप 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने पर पदधारी द्वारा अनिवार्य और समय से पहले पद खाली करना पड़ता है, दो नियुक्तियों के संयोजन पर भी कार्यकाल पूरे छह साल तक नहीं चल सकता है, अर्थात पहले चुनाव आयुक्त के रूप में और बाद में मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में। विद्वान अटॉर्नी जनरल ने कहा कि इस न्यायालय को उक्त पहलू से नहीं रोका जाना चाहिए, जब वह प्रश्न, जिससे यह न्यायालय संबंधित है, अलग है। जहां तक श्री प्रशांत भूषण और श्री गोपाल शंकरनारायणन द्वारा की गई आलोचना का सवाल है कि जिस पैनल पर विचार किया गया, उसने सरासर मनमानी की और रिट याचिकाकर्ताओं की शिकायत को मजबूत किया कि इस न्यायालय के लिए हस्तक्षेप करने और राहत प्रदान करने के लिए एक निर्विवाद मामला बनता है ताकि चयन और नियुक्ति के लिए एक निष्पक्ष प्रक्रिया निर्धारित की जा सके, जब तक कि संसद द्वारा कानून नहीं बनाया जाता है, विद्वान अटॉर्नी जनरल यह इंगित करेंगे कि सिविल सेवक या आईएएस अधिकारी अपने करियर के दौरान प्राप्त अनुभव के आधार पर चुनाव आयुक्त और मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्ति के लिए आदर्श रूप से उपयुक्त हैं। उनके पास अपने करियर के विभिन्न चरणों में चुनावों के संचालन के मामले में अनुभव है। वे अपने कैडर राज्यों के अलावा अन्य राज्यों में पर्यवेक्षक के रूप में काम करते हैं। चुनाव आयोग को मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के साथ नहीं जोड़ा जाना चाहिए। आयोग एक बड़ी टीम के रूप में काम करता है। यह इस संबंध में है कि सिविल सेवा के अधिकारी अनुच्छेद 324(2) के तहत विचार किए जाने के लिए पूरी तरह से तैयार हैं, यह इंगित किया गया है।

191. विद्वान अटॉर्नी जनरल ने बताया कि अधिकारियों का पैनल भारत सरकार के सचिवों के पद पर कार्यरत और सेवानिवृत्त आईएएस अधिकारियों के डेटाबेस से बना है।

192. जब यह बताया गया कि न्यायालय के लिए यह रहस्य बना हुआ है कि 1991 अधिनियम की धारा 4 के स्पष्ट अधिदेश के विपरीत, सभी पैनलिस्ट या तो सेवानिवृत्त थे (चार में से 3) और अंतिम रूप से नियुक्त व्यक्ति स्वयं तब नियुक्त किया गया था, जब उसके 60 वें जन्मदिन में एक महीने से भी कम समय बचा था, तो यह प्रस्तुत किया गया कि न्यायालय को यह ध्यान में रखना चाहिए कि पैनल भारत सरकार के सचिवों के पद के अधिकारियों के डेटाबेस से तैयार किया

गया था, जो सेवारत और सेवानिवृत्त दोनों हैं, और विधि एवं न्याय मंत्रालय द्वारा तैयार किया गया था। जब यह आगे पूछा गया कि प्रतिवादी ने यह पता लगाने के लिए कोई उत्सुकता क्यों नहीं दिखाई कि क्या ऐसे अधिकारी हैं, जिन्हें नियुक्त किया जा सकता है, जिन्हें कानून के अधिदेश के अनुसार छह वर्ष की पूर्ण अवधि सुनिश्चित की जाएगी, तो यह प्रस्तुत किया गया कि ऐसे अधिकारियों की कमी है।

193. इसके बाद, श्री प्रशांत भूषण और श्री गोपाल शंकरनारायण दोनों ने तर्क दिया कि ऐसा नहीं हो सकता है। श्री प्रशांत भूषण ने बताया कि 160 अधिकारी ऐसे हैं, जो 1985 बैच के हैं और उनमें से कुछ श्री अरुण गोयल से भी कम उम्र के हैं।

194. हमने पाया है कि पैनल में शामिल तीन अधिकारियों को सेवानिवृत्ति के तथ्य को ध्यान में रखते हुए बाहर कर दिया गया था। इस आधार पर, यह पाया गया कि नियुक्त व्यक्ति सबसे कम उम्र का था। इसके बाद, उसके अनुभव, आयु और उपयुक्तता के आधार पर, नियुक्त व्यक्ति की सिफारिश की गई और अंततः उसे नियुक्त किया गया।

195. यदि पैनल के गठन से ही कोई नियति तय हो जाती है, तो फिर, यह पूरी प्रक्रिया एक पूर्व निष्कर्ष पर आकर खत्म हो जाएगी कि आखिर में किसे नियुक्त किया जाएगा। इस पद्धति के बारे में हम जो पाते हैं, वह यह है कि, इस आधार पर भी कि सरकार को नियुक्त व्यक्ति को सिविल सेवकों तक सीमित रखने का अधिकार है, यह स्पष्ट रूप से उस अधिदेश का उल्लंघन है जिसके अनुसार, चाहे वह चुनाव आयुक्त हो या मुख्य चुनाव आयुक्त, नियुक्त व्यक्ति के पास छह वर्ष की अवधि होनी चाहिए। चुनाव आयुक्त या मुख्य चुनाव आयुक्त के पद पर नियुक्त व्यक्ति को यथोचित रूप से लंबा कार्यकाल देने के पीछे दर्शन यह है कि इससे अधिकारी को कार्यालय की जरूरतों के अनुसार खुद को तैयार करने और अपनी स्वतंत्रता का दावा करने में सक्षम होने के लिए पर्याप्त समय मिल सकेगा। एक सुनिश्चित कार्यकाल नियुक्त व्यक्ति में किसी भी सुधार, परिवर्तन को लागू करने की प्रेरणा और इच्छाशक्ति पैदा करेगा, साथ ही अपना सर्वश्रेष्ठ प्रदर्शन करने की प्रेरणा भी देगा। अल्पकालिक कार्यकाल चुनाव आयुक्त या मुख्य चुनाव आयुक्त के उच्च पद के उदात्त उद्देश्यों को पूरा करने के लिए समय के साथ–साथ बहुत जरूरी इच्छा को भी समाप्त कर सकता है। सत्ताधारियों को खुश करने की कोई भी प्रवृत्ति बढ़ेगी, साथ ही साथ उनकी स्वतंत्रता को व्यक्त करने की शक्ति और इच्छा भी कम हो सकती है, यह ध्यान में रखते हुए कि कार्यकाल छोटा है। यह

स्पष्ट रूप से संसद द्वारा बनाए गए कानून का अंतर्निहित दर्शन है, जो छह साल की अवधि सुनिश्चित करता है। छह साल की अवधि चुनाव आयुक्त और मुख्य चुनाव आयुक्त दोनों के लिए अलग–अलग सुनिश्चित की जाती है। दूसरे शब्दों में, कानून का उद्देश्य और उसका आदेश विफल हो जाएगा और यह प्रथा याचिकाकर्ताओं की शिकायत को बल प्रदान करती है। हमें यह स्पष्ट करना चाहिए कि टिप्पणियों का उद्देश्य नियुक्त व्यक्ति का व्यक्तिगत मूल्यांकन नहीं है, जिसके पास उत्कृष्ट शैक्षणिक योग्यता है। लेकिन जैसा कि हमने देखा है कि सिविल सेवा के सदस्यों के पास जो शैक्षणिक उत्कृष्टता हो सकती है, वह स्वतंत्रता और राजनीतिक संबद्धता से पूर्वाग्रह से मुक्ति जैसे मूल्यों का विकल्प नहीं हो सकती है। हम निम्नलिखित निष्कर्ष निकालते हैं:

संसद ने मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त के लिए अलग–अलग छह साल का कार्यकाल सुनिश्चित किया है। यह नियम है, यह धारा 4(1) में पाया जाता है। कोई प्रावधान मुख्य प्रावधान की स्थिति में नहीं आ सकता। अपवाद नियम नहीं बन सकता। फिर भी, नियुक्तियों को इस स्तर तक कम कर दिया गया है। यह चुनाव आयोग की स्वतंत्रता को कमजोर करता है। कानून की नीति पराजित होती है।

बी.बी. क्या अनुच्छेद **324** में कोई रिक्तता है**?** क्या न्यायालय को हस्तक्षेप करना चाहिए**,** यदि कोई है**?**

196. जब अनुच्छेद 324(2) में यह प्रावधान है कि मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा उस संबंध में बनाए गए किसी कानून के प्रावधानों के अधीन, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी, तो अनुच्छेद 74 के मद्देनजर, निस्संदेह इसका मतलब यह होगा कि राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद की सलाह के अनुसार नियुक्तियां करने के लिए बाध्य है। अनुच्छेद 77 को भी ध्यान में रखते हुए और बनाए गए कार्य नियमों के मद्देनजर, जिसका हमने इस निर्णय के पैराग्राफ 51 में उल्लेख किया है, संसद द्वारा कानून बनाए जाने तक, राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की सलाह के अनुसार नियुक्ति की जाएगी। यह वास्तव में ऐसी नियुक्ति थी, जो संविधान सभा के सदस्यों के लिए सर्वसम्मत चिंता का कारण थी, जिसका हम पहले ही उल्लेख कर चुके हैं।

197. याचिकाकर्ताओं ने विनीत नारायण एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य[67] में दिए गए इस न्यायालय के निर्णय पर काफी भरोसा किया। इसमें कोई संदेह नहीं कि यह ऐसा मामला है जिसमें न्यायालय ने अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित निर्णय दिया है:

> "49. अनुच्छेद 32 के साथ अनुच्छेद 142 द्वारा आदेश देने की पर्याप्त शक्तियाँ प्रदान की गई हैं, जो अनुच्छेद 141 के आधार पर कानून के प्रभाव वाले हैं और सभी अधिकारियों को इस न्यायालय के आदेशों की सहायता में कार्य करने का आदेश है, जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 144 में प्रावधान है। इस न्यायालय के निर्णयों की श्रृंखला में, इस शक्ति को मान्यता दी गई है और यदि आवश्यक हो, तो आवश्यक निर्देश जारी करके शून्य को भरने के लिए तब तक प्रयोग किया जाता है जब तक कि विधायिका इस कमी को पूरा करने के लिए कदम नहीं उठाती या कार्यपालिका अपनी भूमिका का निर्वहन नहीं करती। इस कर्तव्य के निर्वहन में भारत सरकार द्वारा आईआरसी का गठन किया गया था ताकि समस्या का गहन अध्ययन करने के बाद इसकी सिफारिशें प्राप्त की जा सकें ताकि उचित कानून बनने तक उपयुक्त कार्यकारी निर्देशों द्वारा उन्हें लागू किया जा सके। आईआरसी की रिपोर्ट भारत सरकार को दे दी गई है, लेकिन वर्तमान संदर्भ में कुछ कठिनाइयों के कारण, कार्यपालिका द्वारा आगे कोई कार्रवाई संभव नहीं है। भारत सरकार द्वारा स्वयं एक विशेषज्ञ निकाय के रूप में मानी जाने वाली समिति द्वारा अध्ययन किए जाने के बाद, इस न्यायालय के निर्देशों को तैयार करने के लिए आईआरसी की सिफारिशों पर कार्य करना सुरक्षित है, जहाँ तक वे सहायक हैं। शेष क्षेत्र में, आईआरसी के अध्ययन और उसकी सिफारिशों के आधार पर, संपूर्ण शून्य को भरने के लिए उपयुक्त निर्देश तैयार किए जा सकते हैं। यह वह अभ्यास है जिसे हम वर्तमान मामले में करने का प्रस्ताव करते हैं क्योंकि इस अभ्यास में अब और देरी नहीं की जा सकती है। इस संबंध में आवश्यक निर्देश जारी करना उपरोक्त प्रावधानों के तहत इस न्यायालय का आवश्यक और वास्तव में संवैधानिक दायित्व है। अब हम इस दायित्व के निष्पादन में आवश्यक निर्देशों के निर्माण पर विचार करते हैं। सख्त अनुपालन के लिए यहां जारी किए गए निर्देश तब तक लागू रहेंगे जब तक कि उन्हें इस संबंध में उपयुक्त कानून द्वारा प्रतिस्थापित नहीं किया जाता है।"

---

67 (1998) 1 एस.सी.सी 226

198. हालाँकि, हमें तुरंत ध्यान देना चाहिए कि इस न्यायालय ने भी निम्नलिखित निर्णय दिया है:

"51. अनुच्छेद 32 के साथ अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की शक्तियों का प्रयोग करते हुए, बड़ी संख्या में मामलों में दिशा–निर्देश और निर्देश जारी किए गए हैं और उनमें से कुछ का संक्षिप्त संदर्भ पर्याप्त है। एराच सैम कांगा बनाम भारत संघ [डब्ल्यूपी संख्या 2632/1978 दिनांक 20–3–1979 को तय] में संविधान पीठ ने उत्प्रवास अधिनियम से संबंधित कुछ दिशा–निर्देश निर्धारित किए थे। लक्ष्मी कांत पांडे बनाम भारत संघ [(1984) 2 एससीसी 244] (विदेशी दत्तक ग्रहण के संबंध में) में विदेशियों द्वारा नाबालिग बच्चों को गोद लेने के लिए दिशा–निर्देश निर्धारित किए गए थे। इसी तरह पश्चिम बंगाल राज्य में भी। बनाम संपत लाल [(1985) 1 एससीसी 317: 1985 एससीसी (क्रि) 62: (1985) 2 एससीआर 256], के. वीरास्वामी बनाम भारत संघ [(1991) 3 एससीसी 655: 1991 एससीसी (क्रि) 734], यूनियन कार्बाइड कॉर्पोरेशन बनाम भारत संघ [(1991) 4 एससीसी 584], दिल्ली न्यायिक सेवा एसोसिएशन बनाम गुजरात राज्य [(1991) 4 एससीसी 406] (नाडियाड मामला), दिल्ली विकास प्राधिकरण बनाम स्किपर कंस्ट्रक्शन कंपनी (प्रा) लिमिटेड [(1996) 4 एससीसी 622] और दिनेश त्रिवेदी, एम.पी. बनाम भारत संघ [(1997) 4 एससीसी 306] में कानून के प्रभाव वाले दिशानिर्देश निर्धारित किए गए थे, जिनका कठोर अनुपालन आवश्यक था। सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन बनाम भारत संघ [(1993) 4 एससीसी 441] (द्वितीय न्यायाधीश मामला) में नौ न्यायाधीशों की पीठ ने न्यायाधीशों की नियुक्ति और स्थानांतरण के लिए दिशा–निर्देश और मानदंड निर्धारित किए थे, जिनका उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के स्थानांतरण के मामले में सख्ती से पालन किया जा रहा है। हाल ही में विशाखा बनाम राजस्थान राज्य [(1997) 6 एससीसी 241: 1997 एससीसी (क्रि) 932] में कामकाजी महिलाओं के यौन उत्पीड़न से संबंधित कार्यस्थलों में पालन के लिए विस्तृत दिशा–निर्देश निर्धारित किए

गए हैं। विशाखा [(1997) 6 एससीसी 241: 1997 एससीसी (क्रि) 932] में कहा गया था: (एससीसी पृष्ठ 249–50, पैरा 11)

"11. कानून के अभाव में इन मौलिक अधिकारों के प्रवर्तन के लिए संविधान के अनुच्छेद 32 के तहत इस न्यायालय के दायित्व को लॉएशिया क्षेत्र में न्यायपालिका की स्वतंत्रता के सिद्धांतों के बीजिंग वक्तव्य में परिकल्पित न्यायपालिका की भूमिका के साथ देखा जाना चाहिए। इन सिद्धांतों को एशिया और प्रशांत क्षेत्र के मुख्य न्यायाधीशों ने 1995 में बीजिंग में स्वीकार किया था (*) (जैसा कि मनीला में 28 अगस्त, 1997 को संशोधित किया गया) न्यायपालिका की स्वतंत्रता और प्रभावी कामकाज को बनाए रखने के लिए पालन किए जाने वाले न्यूनतम मानकों का प्रतिनिधित्व करते हैं। बीजिंग वक्तव्य में उल्लिखित न्यायपालिका के उद्देश्य हैं:

न्यायपालिका के उद्देश्य:

10. न्यायपालिका के उद्देश्यों और कार्यों में निम्नलिखित शामिल हैं:

(क) यह सुनिश्चित करना कि सभी व्यक्ति कानून के शासन के तहत सुरक्षित रूप से रह सकें;

(ख) न्यायिक कार्य की उचित सीमाओं के भीतर, मानवाधिकारों के पालन और प्राप्ति को बढ़ावा देना; और

(ग) व्यक्तियों के बीच और व्यक्तियों और राज्य के बीच निष्पक्ष रूप से कानून का प्रशासन करना।

इस प्रकार, न्यायालय द्वारा इस तरह का अभ्यास अब एक सुस्थापित अभ्यास बन गया है जिसने हमारे संवैधानिक न्यायशास्त्र में मजबूत जड़ें जमा ली हैं। इस क्षेत्र को कवर करने के लिए उपयुक्त कानून की अनुपस्थिति में शून्य को भरने के लिए यह अभ्यास आवश्यक है।

199. इसलिए, हमारे लिए यह आवश्यक हो जाता है कि हम इस न्यायालय द्वारा लिए गए विचारों को पुनः समझने के लिए समय में पीछे जाएं, जिसका उल्लेख पैराग्राफ–51 में किया गया है। लक्ष्मी कांत पांडे बनाम भारत संघ[68] में, यह न्यायालय विदेश में रहने वाले विदेशियों द्वारा भारतीय बच्चों को गोद लेने के संबंध में बच्चों की तस्करी में कदाचार के खिलाफ दायर एक जनहित याचिका

68 (1984) 2 एस सी सी 244

पर विचार कर रहा था। न्यायालय ने विधायी इतिहास से नोट किया कि यद्यपि 1972 में पहले के विधेयक के अलावा, बच्चों को गोद लेने संबंधी विधेयक, 1980 सहित कई विधेयक पेश किए गए थे, लेकिन वे विधायी प्रभाव प्राप्त नहीं कर पाए थे। न्यायालय ने पाया कि अंतर–देशीय गोद लेने का समर्थन किया जाना चाहिए, लेकिन विदेशी माता–पिता को बच्चों को गोद देने के मामले में बहुत सावधानी बरतनी चाहिए। न्यायालय ने अन्य बातों के साथ–साथ, सामाजिक विकास आयोग द्वारा अपने छब्बीसवें सत्र में मसौदा घोषणा के अलावा दिशानिर्देशों और मसौदा दिशानिर्देशों का भी उल्लेख किया, जिन्हें 04.09.1982 को मंजूरी दी गई थी। न्यायालय ने अनुच्छेद 10 में विदेशी माता–पिता द्वारा भारतीय बच्चे को गोद लेने के लिए कोई कानून न होने की बात कही। इसके बाद, न्यायालय ने उपलब्ध सामग्री पर विस्तार से चर्चा की और अंत में कुछ सिद्धांत और मानदंड निर्धारित किए, जिनका पालन विदेशी माता–पिता को बच्चा गोद देने के मामले में किया जाना था।

200. यूनियन कार्बाइड कॉर्पोरेशन और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य[69] में, विचारणीय प्रश्नों में से एक यह था कि क्या सुप्रीम कोर्ट को अनुच्छेद 142 के तहत भोपाल के जिला न्यायालय में लंबित मूल मुकदमों को अपने पास वापस लेने और समझौते के अनुसार उनका निपटारा करने का अधिकार है। इसी तरह, न्यायालय को इस तर्क से निपटना पड़ा कि उसके पास आपराधिक कार्यवाही वापस लेने का कोई अधिकार नहीं है। अन्य बातों के साथ–साथ, न्यायालय ने यह माना:

> "58. इस न्यायालय को यह इंगित करने का अवसर मिला कि अनुच्छेद 136 को यथासंभव व्यापक शब्दों में लिखा गया है। यह सर्वोच्च न्यायालय को किसी भी मामले या मामले में न्यायालय या न्यायाधिकरण द्वारा दिए गए किसी भी प्रकार के निर्णय या आदेश के विरुद्ध विशेष अनुमति प्रदान करके अपीलों पर विचार करने और उनकी सुनवाई करने के मामले में पूर्ण अधिकारिता प्रदान करता है और संविधान या अन्य कानूनों में निहित अपील के लिए विशिष्ट प्रावधानों के तहत सीमाओं के बावजूद शक्तियों का प्रयोग किया जा सकता है। हालाँकि, अनुच्छेद 136 द्वारा दी गई शक्तियाँ विशेष या अवशिष्ट शक्तियों की प्रकृति की हैं, जो सामान्य कानूनों के दायरे से बाहर उन मामलों में प्रयोग की जा सकती हैं जहाँ न्याय की आवश्यकता सर्वोच्च न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप की माँग करती है। (दुर्गा शंकर

69 (1991) 4 एस सी सी 584

मेहता बनाम ठाकुर रघुराज सिंह [(1955) 1 एससीआर 267: एआईआर 1954 एससी 520: 9 ईएलआर 494] देखें)।

XXXX XXXX XXXX XXXX

61. न्यायालय की राय में, अनुच्छेद 136 और 142(1) के उच्च उद्देश्य को प्रभावी करने के लिए मामलों को वापस लेने और सर्वोच्च न्यायालय में स्थानांतरित करने की शक्ति आवश्यक है, इसलिए अनुच्छेद 139–ए के तहत शक्ति को वापसी और स्थानांतरण की शक्ति को समाप्त नहीं माना जाना चाहिए। यहां यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि अनुच्छेद 139–ए को संविधान के बयालीसवें संशोधन की योजना के हिस्से के रूप में पेश किया गया था। उस संशोधन में अनुच्छेद 131–ए, 139–ए और 144–ए को सम्मिलित करके केंद्रीय कानूनों की संवैधानिक वैधता निर्धारित करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय को विशेष अधिकारिता प्रदान करने का प्रस्ताव था। लेकिन अनुच्छेद 131–ए और 144–ए को तैंतालीसवें संशोधन अधिनियम, 1977 द्वारा हटा दिया गया, जिससे अनुच्छेद 139–ए बरकरार रहा। वह अनुच्छेद मुकदमेबाजों को कार्यवाही के हस्तांतरण के लिए सर्वोच्च न्यायालय का दरवाजा खटखटाने में सक्षम बनाता है, यदि उस अनुच्छेद में परिकल्पित शर्तें पूरी होती हैं। अनुच्छेद 139–ए का उद्देश्य संविधान के अनुच्छेद 136 और 142 के तहत विद्यमान व्यापक शक्तियों को कम करना नहीं है, न ही यह ऐसा करता है।"

201. दिल्ली न्यायिक सेवा संघ, तीस हजारी कोर्ट, दिल्ली बनाम गुजरात राज्य और अन्य[70] में, प्रश्न निम्नलिखित तथ्यात्मक संदर्भ में उठा:

पुलिस अधिकारियों ने एक मुख्य न्यायिक मजिस्ट्रेट पर हमला किया और उसे बेबुनियाद आधार पर गिरफ्तार किया तथा हथकड़ी लगाकर रस्सी से बांध दिया। आपराधिक अवमानना क्षेत्राधिकार का दायरा विचार के लिए आता है। यह न्यायालय ऐसे मामलों की पुनरावृत्ति के विरुद्ध प्रावधान करना चाहता था। न्यायालय ने राज्य सरकार को पुलिस विनियमों की समीक्षा और संशोधन के लिए तत्काल कदम उठाने का निर्देश दिया। नियुक्त आयोग के आलोक में, न्यायालय ने अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित निर्णय दिया:

70 (1991) 4 एस.सी.सी 406

"49. गुजरात राज्य और पुलिस अधिकारियों की ओर से उपस्थित विद्वान वकील ने आग्रह किया कि वर्तमान कार्यवाही में इस न्यायालय के पास एन.एल. पटेल, सी.जे.एम. के विरुद्ध लंबित आपराधिक कार्यवाही को रद्द करने का कोई अधिकार क्षेत्र या शक्ति नहीं है। अपने तर्क को विस्तृत करते हुए, विद्वान वकील ने प्रस्तुत किया कि एक बार किसी व्यक्ति के विरुद्ध आपराधिक मामला दर्ज हो जाने पर कानून के अनुसार न्यायालय को मामले को उसके सामान्य निष्कर्ष तक पहुंचने देना चाहिए और मुकदमे की प्रक्रिया में कोई हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। उन्होंने आगे आग्रह किया कि इस न्यायालय के पास दंड प्रक्रिया संहिता या संविधान के तहत आपराधिक न्यायालय के समक्ष लंबित मुकदमे को रद्द करने का कोई अधिकार नहीं है, इसलिए पटेल के विरुद्ध लंबित आपराधिक कार्यवाही को जारी रखने की अनुमति दी जानी चाहिए। विद्वान अटॉर्नी जनरल ने प्रस्तुत किया कि चूंकि इस न्यायालय ने घटना से उत्पन्न अवमानना मामले का संज्ञान लिया है जो आपराधिक न्यायालय के समक्ष मुकदमे का विषय है, इसलिए इस न्यायालय के पास संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत न्याय करने और न्यायालय की प्रक्रिया के दुरुपयोग को रोकने के लिए आवश्यक कोई भी आदेश पारित करने की पर्याप्त शक्ति है। विद्वान अटॉर्नी जनरल ने विस्तार से बताया कि अधीनस्थ न्यायालय के समक्ष समाप्त होने वाली आपराधिक कार्यवाही को रद्द करने में अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की शक्ति पर कोई सीमा नहीं है। इससे पहले कि हम संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की शक्ति की चौड़ाई और विस्तार पर विचार करें, हमें खुद को यह याद दिलाना आवश्यक है कि हालांकि दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 482 जैसा कोई प्रावधान नहीं है जो इस न्यायालय को न्यायालय की प्रक्रिया के दुरुपयोग को रोकने के लिए आपराधिक न्यायालय के समक्ष लंबित किसी भी आपराधिक कार्यवाही को रद्द करने या अलग रखने का स्पष्ट अधिकार प्रदान करता है, लेकिन इस न्यायालय को संविधान के अनुच्छेद 136 के तहत अपनी पूर्ण और अवशिष्ट शक्ति का प्रयोग करते हुए ऐसी किसी भी कार्यवाही को रद्द करने का अधिकार है, यदि स्वीकार किए गए तथ्यों के आधार पर अभियुक्त के खिलाफ कोई आरोप नहीं बनता है या यदि कार्यवाही मनगढ़ंत तथ्यों पर शुरू की गई है, या यदि कार्यवाही अप्रत्यक्ष उद्देश्यों के लिए शुरू की गई है। एक बार जब यह न्यायालय संतुष्ट हो जाता है कि आपराधिक

कार्यवाही न्यायालय की प्रक्रिया का दुरुपयोग है बनाम स्वप्न कुमार गुहा [(1982) 1 एससीसी 561: 1982 एससीसी (क्रि) 283: (1982) 3 एससीआर 121] में, इस न्यायालय ने प्रथम सूचना रिपोर्ट को रद्द कर दिया और एफआईआर में निहित आरोपों की जांच पर रोक लगाने का निर्देश जारी किया क्योंकि न्यायालय संतुष्ट था कि स्वीकार किए गए तथ्यों पर एफआईआर में नामित व्यक्तियों के खिलाफ कोई अपराध नहीं किया गया था। माधवराव जीवाजीराव सिंधिया बनाम संभाजीराव चंद्रोजीराव आंग्रे [(1988) 1 एससीसी 692: 1988 एससीसी (क्रि) 234] में, आपराधिक कार्यवाही को रद्द कर दिया गया क्योंकि यह न्यायालय संतुष्ट था कि मामला झूठे तथ्यों पर आधारित था, और परीक्षण की कार्यवाही अप्रत्यक्ष उद्देश्यों के लिए शुरू की गई थी।

50. संविधान के अनुच्छेद 142(1) में प्रावधान है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने अधिकार क्षेत्र का प्रयोग करते हुए ऐसा आदेश पारित कर सकता है या ऐसा आदेश दे सकता है जो उसके समक्ष लंबित किसी भी 'कारण' या 'मामले' में पूर्ण न्याय करने के लिए आवश्यक हो। 'कारण' या 'मामला' शब्द में न्यायालय में लंबित कोई भी कार्यवाही शामिल होगी और इसमें न्यायालय में सिविल या आपराधिक सहित लगभग हर तरह की कार्यवाही शामिल होगी। अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की अंतर्निहित शक्ति, अनुच्छेद 32 और 136 के तहत पूर्ण और अवशिष्ट शक्तियों के साथ मिलकर इस न्यायालय के समक्ष मामले में पूर्ण न्याय करने के लिए किसी भी न्यायालय के समक्ष लंबित आपराधिक कार्यवाही को रद्द करने की शक्ति को शामिल करती है। यदि न्यायालय को लगता है कि आपराधिक मामले में कार्यवाही का उपयोग अप्रत्यक्ष उद्देश्यों के लिए किया जा रहा है या यदि इसे गढ़े गए और झूठे साक्ष्यों के आधार पर जारी रखा जा रहा है या यदि स्वीकार किए गए तथ्यों के आधार पर कोई मामला नहीं बनता है, तो आपराधिक कार्यवाही को रद्द करना या रद्द करना न्याय के उद्देश्य से होगा। यह सुझाव देना बेकार है कि ऐसी स्थिति में इस न्यायालय को असहाय दर्शक बने रहना चाहिए।

51. श्री नरीमन ने आग्रह किया कि अनुच्छेद 142(1) वैधानिक प्रावधानों के विपरीत कोई आदेश नहीं देता है। उन्होंने प्रेम चंद गर्ग बनाम आबकारी आयुक्त, उत्तर प्रदेश, इलाहाबाद [1963 सप 1 एससीआर 885, 899: एआईआर 1963 एससी 996] और ए.आर.

अंतुले बनाम आर.एस. नायक [(1988) 2 एससीसी 602: 1988 एससीसी (क्रि) 372] में न्यायालय की टिप्पणियों पर भरोसा किया, जहां न्यायालय ने कहा कि यद्यपि अनुच्छेद 142(1) के तहत इस न्यायालय को प्रदत्त शक्तियां बहुत व्यापक हैं, लेकिन उस शक्ति का प्रयोग करते हुए न्यायालय मूल कानून के स्पष्ट वैधानिक प्रावधानों के साथ स्पष्ट रूप से असंगत कोई आदेश नहीं दे सकता है। यह ध्यान दिया जा सकता है कि प्रेम चंद गर्ग [1963 सप 1 एससीआर 885, 899: एआईआर 1963 एससी 996] और अंतुले केस [(1988) 2 एससीसी 602: 1988 एससीसी (क्रि) 372] में अनुच्छेद 142(1) के तहत इस न्यायालय की शक्ति की सीमा के संबंध में टिप्पणियां मौलिक अधिकारों के संदर्भ में की गई थीं। उन टिप्पणियों का विवादित प्रश्न पर कोई असर नहीं पड़ता है क्योंकि किसी भी मूल कानून में इस न्यायालय की अधीनस्थ न्यायालय के समक्ष लंबित कार्यवाही को रद्द करने की शक्ति को प्रतिबंधित करने का कोई प्रावधान नहीं है। अनुच्छेद 142(1) के तहत "पूर्ण न्याय" करने की इस न्यायालय की शक्ति पूरी तरह से अलग स्तर और अलग गुणवत्ता की है। सामान्य कानूनों में निहित कोई भी निषेध या प्रतिबंध इस न्यायालय की संवैधानिक शक्ति पर एक सीमा के रूप में कार्य नहीं कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय की यह संवैधानिक शक्ति वैधानिक कानून में निहित प्रावधानों द्वारा सीमित या प्रतिबंधित नहीं की जा सकती। हरबंस सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य [(1982) 2 एससीसी 101: 1982 एससीसी (सीआरआइ) 361: (1982) 3 एससीआर 235, 243] में, ए.एन. सेन, जे. ने अपनी सहमति व्यक्त करते हुए कहा: (एससीसी पृ. 107–08, पैरा 20)

“न्याय के समुचित प्रशासन के लिए इस न्यायालय को बहुत व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। संविधान के अनुच्छेद 32 और 136 के तहत इस न्यायालय को दिए गए अधिकार क्षेत्र और शक्तियों के अलावा, मेरा मानना है कि इस न्यायालय के पास न्याय प्रशासन के व्यापक हितों में किसी भी असाधारण स्थिति से निपटने और किए जा रहे स्पष्ट अन्याय को रोकने के लिए एक अंतर्निहित शक्ति और अधिकार क्षेत्र है और उसे इसे बनाए रखना चाहिए। न्याय के उद्देश्यों को आगे बढ़ाने के लिए इस शक्ति का उपयोग केवल असाधारण परिस्थितियों में ही किया जाना चाहिए।”

केंद्रीय या राज्य विधायिका द्वारा बनाया गया कोई भी अधिनियम संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की शक्ति को सीमित या प्रतिबंधित नहीं कर सकता है, हालांकि संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत शक्ति का प्रयोग करते समय न्यायालय को विवादित मामले को विनियमित करने वाले वैधानिक प्रावधानों को ध्यान में रखना चाहिए। किसी मामले में "पूर्ण न्याय" की क्या आवश्यकता होगी यह प्रत्येक मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर निर्भर करेगा और उस शक्ति का प्रयोग करते समय न्यायालय किसी ठोस कानून के स्पष्ट प्रावधानों को ध्यान में रखेगा। एक बार जब यह न्यायालय किसी मामले, मामले या मामले को अपने नियंत्रण में ले लेता है तो उसके पास मामले में पूर्ण न्याय करने के लिए आवश्यक कोई भी आदेश पारित करने या निर्देश जारी करने की शक्ति होती है। यह इस न्यायालय का सुसंगत दृष्टिकोण रहा है जैसा कि उत्तर प्रदेश राज्य बनाम पूसू [(1976) 3 एससीसी 1: 1976 एससीसी (क्रि) 368: (1976) 3 एससीआर 1005] में इस न्यायालय के निर्णयों से स्पष्ट होता है; गंगा बिशन बनाम जय नारायण [(1986) 1 एससीसी 75] ; नवनीत आर. कामानी बनाम आर.आर. कामानी [(1988) 4 एससीसी 387] ; बी.एन. नागराजन बनाम मैसूर राज्य [(1966) 3 एससीआर 682 : एआईआर 1966 एससी 1942 : (1967) 1 एलएलजे 698] ; विशेष संदर्भ संख्या 1/1964 [(1965) 1 एससीआर 413, 499 : एआईआर 1965 एससी 745] और हरबंस सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य [(1982) 2 एससीसी 101: 1982 एससीसी (सीआरआई) 361: (1982) 3 एससीआर 235, 243] चूंकि एन.एल. पटेल के आपराधिक मुकदमे की नींव उन तथ्यों पर आधारित है जो पहले से ही झूठे पाए गए हैं, इसलिए न्याय के उद्देश्य से और मामले में पूर्ण न्याय करने के लिए आपराधिक कार्यवाही को रद्द करना उचित होगा। हम तदनुसार मुख्य न्यायिक मजिस्ट्रेट, नाडियाड के समक्ष लंबित आपराधिक कार्यवाही को आपराधिक मामलों संख्या 1998/1990 और 1999/1990 में रद्द करते हैं।

202. इसने अधीनस्थ न्यायपालिका के सदस्यों की सुरक्षा के लिए भी विभिन्न दिशा–निर्देश जारी किए। सुप्रीम कोर्ट एडवोकेट्स–ऑन–रिकॉर्ड एसोसिएशन और अन्य बनाम भारत संघ[71] में दिया गया निर्णय सुप्रीम कोर्ट और हाई कोर्ट में न्यायाधीशों की नियुक्ति और न्यायाधीशों

71 (1993) 4 एस सी सी 441

और मुख्य न्यायाधीशों के स्थानांतरण से संबंधित था। न्यायमूर्ति जे.एस. वर्मा की बहुमत की राय में, हम निम्नलिखित पर ध्यान दे सकते हैं:

> "447. जब संविधान का मसौदा तैयार किया जा रहा था, तो इस बात पर आम सहमति थी कि उच्च न्यायपालिका में न्यायाधीशों की नियुक्तियों को कार्यपालिका के पूर्ण विवेक पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए, और यही कारण था कि संविधान में भारत के मुख्य न्यायाधीश और उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश से परामर्श करने की बाध्यता लागू करने का प्रावधान किया गया। ऐसा केवल नियुक्ति के बाद कार्यकाल की सुरक्षा और सेवा की अन्य शर्तों के प्रावधान तक सीमित रखने के बजाय, उनकी नियुक्ति के समय भी उच्च न्यायपालिका के न्यायाधीशों की स्वतंत्रता प्राप्त करने के लिए किया गया था। यह महसूस किया गया कि न्यायपालिका की स्वतंत्रता को नियुक्ति के बाद केवल कार्यकाल और सेवा की अन्य शर्तों की सुरक्षा प्रदान करके ही सुरक्षित नहीं किया जाना चाहिए, बल्कि नियुक्ति करने में राजनीतिक विचारों के प्रभाव को रोककर भी सुरक्षित किया जाना चाहिए, यदि नियुक्ति प्राधिकारी के रूप में कार्यपालिका के पूर्ण विवेक पर छोड़ दिया जाए। यही कारण है जिसने अनुच्छेद 124(2) और 217(1) में भारत के मुख्य न्यायाधीश और उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश से परामर्श करने की बाध्यता को शामिल करने के लिए प्रेरित किया। संविधान सभा की बहस में इस तरह के परामर्श के लिए निर्देश देने में इस उद्देश्य का खुलासा किया गया है, भले ही नियुक्ति अंततः एक कार्यकारी कार्य है।"
>
> (जोर दिया गया)

203. हम तुरन्त निम्नलिखित टिप्पणी कर सकते हैं:

हमने संविधान सभा की बहसों के संदर्भ में, तथा उप–समिति की रिपोर्टों के रूप में जो कुछ भी इससे पहले हुआ था, देखा है कि इस बात पर आम सहमति थी कि संसद द्वारा कानून बनाया जाना चाहिए और संशोधित मसौदा अनुच्छेद 289 को तदनुसार संशोधित और अनुमोदित किया गया, जिसके परिणामस्वरूप अनुच्छेद 324(2) में 'संसद द्वारा बनाए जाने वाले कानून के अधीन' शब्द जोड़े गए। दूसरे शब्दों में, जिस उद्देश्य के लिए प्रावधान किया गया था, तथा इस तरह के कानून बनाने की अनिवार्य आवश्यकता, संविधान सभा के सदस्यों के विचारों में स्पष्ट रूप से व्यक्त की गई है। संविधान से पहले भारत सरकार अधिनियम के तहत सुपीरियर न्यायपालिका के

न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन के पूर्ण विवेक पर की जा रही थी। इस न्यायालय ने इस तथ्य पर ध्यान दिया कि यदि नियुक्ति प्राधिकारी के रूप में कार्यपालिका के पूर्ण विवेक पर छोड़ दिया जाता है, तो नियुक्ति करने में राजनीतिक विचार हो सकते हैं। सर्वोच्च न्यायालय में नियुक्तियों से संबंधित अनुच्छेद 124(2) और उच्च न्यायालयों में नियुक्तियों से संबंधित अनुच्छेद 217(1) को इन अनुच्छेदों में वर्णित 'परामर्श' के आधार पर बनाया जाना था। यह फिर से ध्यान देने योग्य है कि अनुच्छेद 324(2) किसी से परामर्श करने का प्रावधान नहीं करता है और ऐसा प्रतीत होता है कि नियुक्तियाँ करने की शक्ति विशेष रूप से कार्यपालिका के पास है, क्योंकि राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह से बंधे हैं। हालाँकि, यह कार्यपालिका के पास निहित विशेष शक्ति के दुरुपयोग से बचने के लिए ही है कि परामर्श प्रक्रिया प्रदान करने के बजाय, संसद को कानून बनाना था। यह स्पष्ट रूप से संस्थापक पिताओं का चिंतन था। इस न्यायालय ने किसी विशिष्ट दिशा–निर्देश के अभाव में मानदंड निर्धारित करना शुरू कर दिया। हम इस संबंध में, पैराग्राफ–477 पर ध्यान दे सकते हैं:

> "477. अधिनियमित प्रावधानों में विशिष्ट दिशा–निर्देशों का अभाव जानबूझ कर किया गया प्रतीत होता है, क्योंकि शक्ति उच्च संवैधानिक पदाधिकारियों में निहित है और उनसे यह अपेक्षा की गई थी कि वे वास्तविक कार्य में परंपरा द्वारा अपेक्षित मानदंड विकसित करें जैसा कि संविधान सभा के अध्यक्ष के समापन भाषण में परिकल्पित किया गया था। वास्तविक अभ्यास से उभरने वाले और परंपराओं में क्रिस्टलीकृत किए गए नीचे उल्लिखित मानदंड – संपूर्ण नहीं – नियुक्तियों और स्थानांतरणों के मामलों में अपने विवेकाधीन शक्ति के प्रयोग को विनियमित करने के लिए पदाधिकारियों द्वारा पालन किए जाने की अपेक्षा की जाती है।"

204. हम यह भी संकेत दे सकते हैं कि यह निर्णय एक ऐसी स्थिति प्रदान करता है जहां इस न्यायालय ने संवैधानिक क्षेत्र में भी मानदंड निर्धारित किए हैं।

205. यह और भी महत्वपूर्ण है कि इस न्यायालय ने यह नोट किया कि यह महसूस किया गया कि न्यायपालिका की स्वतंत्रता की रक्षा केवल नियुक्ति के बाद ही नहीं बल्कि नियुक्ति की प्रक्रिया द्वारा की जानी चाहिए। मुख्य चुनाव आयुक्त को भी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की तरह ही हटाया जा सकता है। उनकी सेवा की शर्तों को उनके नुकसान के लिए नहीं बदला जा सकता। लेकिन नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के विपरीत, जिन्हें नियुक्ति के बाद भी संरक्षण प्राप्त है,

संस्थापक पिता स्पष्ट रूप से एक स्वतंत्र चुनाव आयोग की व्यवस्था करना चाहते थे जो नियुक्ति को कानून द्वारा विनियमित करता हो। यह न्यायाधीशों के लिए प्रदान किए गए परामर्श के स्थान पर है।

206. विशाखा और अन्य बनाम राजस्थान राज्य और अन्य[72] में, अनुच्छेद 14, 19 और 21 के तहत कामकाजी महिलाओं के मौलिक अधिकारों को लागू करने के लिए एक रिट याचिका दायर की गई थी। रिट याचिका में शिकायत कार्यस्थल पर कामकाजी महिलाओं के यौन उत्पीड़न की थी। एक सामाजिक कार्यकर्ता के साथ कथित क्रूर सामूहिक बलात्कार ने, जिसे तत्काल ट्रिगर के रूप में वर्णित किया जा सकता है, प्रदान किया। इस न्यायालय ने पाया कि यौन उत्पीड़न की एक घटना ने अनुच्छेद 14 और 15 के तहत सामान्य समानता के मौलिक अधिकारों और अनुच्छेद 21 के तहत जीवन और स्वतंत्रता के अधिकार का उल्लंघन किया। न्यायालय ने एशिया क्षेत्र में न्यायपालिका की स्वतंत्रता के सिद्धांतों के बीजिंग वक्तव्य में न्यायपालिका की भूमिका से समर्थन प्राप्त किया। हम उन उद्देश्यों को निर्धारित कर सकते हैं, जिन पर न्यायालय ने अन्य बातों के साथ–साथ ध्यान दिया:

न्यायपालिका के उद्देश्य:

10. न्यायपालिका के उद्देश्यों और कार्यों में निम्नलिखित शामिल हैं:

(क) यह सुनिश्चित करना कि सभी व्यक्ति कानून के शासन के तहत सुरक्षित रूप से रह सकें;

(ख) न्यायिक कार्य की उचित सीमाओं के भीतर, मानवाधिकारों के पालन और प्राप्ति को बढ़ावा देना; और

(ग) व्यक्तियों के बीच और व्यक्तियों और राज्य के बीच निष्पक्ष रूप से कानून का प्रशासन करना।

207. न्यायालय ने महिलाओं के खिलाफ सभी प्रकार के भेदभाव को समाप्त करने के लिए एक अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन का भी हवाला दिया। अंत में, इस सिद्धांत के आधार पर कि जब सम्मेलन और घरेलू कानून के बीच कोई असंगति नहीं होती है और घरेलू कानून में कोई शून्यता होती है, और मौलिक अधिकारों के अर्थ और सामग्री को ध्यान में रखते हुए, न्यायालय ने विस्तृत दिशा–निर्देश और मानदंड निर्धारित किए। मानदंडों में अन्य बातों के साथ–साथ यौन उत्पीड़न की

72 (1997) 6 एस.सी.सी 241

परिभाषा भी शामिल थी। इस न्यायालय ने अनुशासनात्मक कार्रवाई शुरू करने और शिकायत तंत्र के लिए भी प्रावधान किया। हालाँकि, दिशा–निर्देशों को कानून में बाध्यकारी और लागू करने योग्य बनाया गया था, जब तक कि उपयुक्त कानून नहीं बन जाता। इस न्यायालय द्वारा प्रतिपादित मानदंड, जो प्रकृति में विधायी हो सकते हैं, दिलचस्प बात यह है कि संसद द्वारा कानून बनाए जाने के बाद पंद्रह साल से अधिक समय तक लागू रहे।

208. विशेष संदर्भ संख्या 1, 1998, रे[73] (थर्ड जजेज केस) में, जो निस्संदेह संविधान के अनुच्छेद 143(1) के तहत किए गए संदर्भ में दिया गया निर्णय था, एक विवाद यह था कि क्या अनुच्छेद 217(1) और 222(1) दोनों में अभिव्यक्ति, अर्थात (भारत के मुख्य न्यायाधीश से परामर्श के लिए न्यायाधीशों की बहुलता से परामर्श की आवश्यकता है या मुख्य न्यायाधीश की एकमात्र राय पर्याप्त है), इस न्यायालय ने इस प्रश्न का उत्तर दिया कि मुख्य न्यायाधीश की एकमात्र व्यक्तिगत राय 'परामर्श' नहीं होगी। यह भी निर्धारित किया गया था कि भारत के मुख्य न्यायाधीश को सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों में नियुक्ति करने से पहले चार वरिष्ठतम अवर न्यायाधीशों से परामर्श करना चाहिए। निस्संदेह, यह कहा जा सकता है कि निर्णय [न्यायाधीशों के मामले] प्रासंगिक अनुच्छेदों में प्रयुक्त शब्दों और विशेष रूप से 'परामर्श' शब्द के निर्माण से निकले हैं। इसके अलावा, यह भी सच है कि अनुच्छेद 124(2) उस समय इस प्रकार था:

> "124(2).उच्चतम न्यायालय प्रत्येक न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उच्चतम न्यायालय और राज्यों के उच्च न्यायालयों के ऐसे न्यायाधीशों के साथ परामर्श करने के पश्चात अपने हाथ और मुहर के तहत वारंट द्वारा की जाएगी जिन्हें राष्ट्रपति इस उद्देश्य के लिए आवश्यक समझे और वह न्यायाधीश तब तक पद धारण करेगा जब तक वह पैंसठ वर्ष की आयु प्राप्त नहीं कर लेता
>
> बशर्ते कि मुख्य न्यायाधिपति के अलावा किसी अन्य न्यायाधीश की नियुक्ति के प्रकरण में, भारत के मुख्य न्यायाधिपति से हमेशा परामर्श किया जाएगाः
>
> आगे यह प्रावधान है कि –

73 (1998) 7 एस.सी.सी 739

(क) एक न्यायाधीश, राष्ट्रपति को संबोधित अपने हस्ताक्षर सहित लेख द्वारा अपना पद त्याग सकेगा ;

(ख) किसी न्यायाधीश को खंड (4) में प्रदत्त तरीके से उसके पद से हटाया जा सकता है।"

(जोर दिया गया)

209. हालाँकि, प्रासंगिकता यह है कि परामर्श के संबंध में प्रक्रिया का विस्तार मानदंडों का निर्धारण किया गया है जो उच्च न्यायपालिका में नियुक्ति करने के लिए थे। चार लोगों से परामर्श करने का आदेश एक ऐसे आंकड़े को स्पष्ट करता प्रतीत हो सकता है जो संविधान में नहीं पाया जाता है।

210. वास्तव में, हम देख सकते हैं कि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत ने इस न्यायालय के निर्णयों को मुख्य रुप से मुकदमेबाजी के संदर्भ में जन्म दिया है, जहाँ चुनौतियों के कारण विधायी अंग द्वारा कथित रूप से इसके लिए निर्धारित सीमाओं का उल्लंघन करते हुए कार्रवाई की गई। इसका मतलब यह नहीं है कि हम यह मान रहे हैं कि न्यायालयों के लिए यह खुला होगा कि वे उस वास्तविक भूमिका से अनजान रहें जिसे निभाने के लिए उन्हें बुलाया गया है और जो उनके द्वारा किए जाने वाले न्यायिक कार्य से निकलती है। जिसे वह निर्वहन करता है। हालाँकि, जैसा कि इस न्यायालय ने देखा है, कोई जादूई सूत्र नहीं है और इसका मतलब है कि एक नाजुक संतुलन बनाए रखने की आवश्यकता है।जबकि, यह सच है कि, आम तौर पर, न्यायालय संविधान के संदर्भ में विशुद्ध रूप से एक विधायी शक्ति या कार्य को हड़प नहीं सकता है, जो नागरिकों को मौलिक अधिकारों देता है और संवैधानिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रावधान करता है और विधायी विभाग की निष्क्रियता एक स्पष्ट स्थिति पैदा करती है, जहां वास्तविक अंतराल या शून्य मौजूद है, न्यायालय अपने न्यायिक कार्य का अनिवार्य रूप से हिस्सा होने से पीछे नहीं हट सकता है।

211. संविधान के अनुच्छेद 32 के तहत एक रिट याचिका दायर की गई थी जिसमें गंभीर और जघन्य अपराधों में शामिल होने के बावजूद कुछ मंत्रियों की नियुक्ति का आरोप लगाया गया था। इस

न्यायालय की संविधान पीठ ने मनोज नरूला बनाम भारत संघ[74] मे राजनीति के अपराधीकरण को लोकतंत्र की पवित्रता के लिए अभिशाप के रूप में बताया था। इस न्यायालय के लिए तत्काल हित की निम्नलिखित टिप्पणियाँ हैं:

"संवैधानिक मौन या स्थगन का सिद्धांत

65. अगला सिद्धांत जिसके बारे में सोचा जा सकता है वह है संवैधानिक मौन या संविधान का मौन या संवैधानिक स्थगन। उक्त सिद्धांत प्रगतिशील है और इसे मान्यता प्राप्त उन्नत संवैधानिक अभ्यास के रूप में लागू किया जाता है। न्यायालय द्वारा इसे न्याय और व्यापक जनहित के हित में कुछ क्षेत्रों के संबंध में अंतराल को भरने के लिए मान्यता दी गई है। वंचितों के अधिकारों को स्थापित करने या नुकसान को रोकने और पर्यावरण की रक्षा करने के लिए जनहित याचिका के विकास के उद्देश्य से लोकस स्टैंडी की अवधारणा का उदारीकरण ऐसी ही एक विशेषता है। इसी तरह, लक्ष्मीकांत पांडे बनाम भारत संघ [(1987)1 एस.सी.सी. 66 में विदेशियों द्वारा भारतीय बच्चों को गोद लेने के मामले में प्रक्रियात्मक सुरक्षा उपायों के रूप में दिशा–निर्देश निर्धारित करना:1987 एससीसी (सीआरआई)33: ए.आई.आर.1987 एस.सी.232] या डी. के. बसु बनाम पश्चिम बंगाल राज्य [(1997) 1 एस. सी. सी. 416 में गिरफ्तारी से संबंधित दिशानिर्देश जारी करना:1997 एससीसी (सीआरआई) 92: ए.आई.आर.1997 एस.सी.610] या विशाखा बनाम राजस्थान राज्य [(1997) 6 एस. सी. सी. 241 में जारी किए गए निर्देश: 1997 एस. सी.सी. (सी. आर. आई.) 932] कुछ उदाहरण हैं।"

212. भानुमती और अन्य बनाम यू. पी. राज्य अपने प्रमुख सचिव एवं अन्य के माध्यम से,[75] अविश्वास प्रस्ताव का प्रावधान वाले राज्य कानून को वैध घोषित करते हुए, इस न्यायालय की एक पीठ ने, अन्य बातों के साथ–साथ, निम्नानुसार निर्णय दिया:

747474 (2014) 9 एससीसी 1

757575 (2010) 12 एससीसी 1

"50. विद्वान लेखक ने इस अवधारणा को और विस्तार से बताते हुए कहा,"किसी भी दस्तावेजी या भौतिक रूप की अनुपस्थिति के बावजूद, ये स्थगन वास्तविक हैं और किसी भी संविधान का अभिन्न अंग हैं। जो अलिखित और अनिश्चित रहता है, वह संविधान के संचालन चरित्र और संयमित गुणवत्ता के लिए उतना ही जिम्मेदार हो सकता है जितना कि इसके अधिक मूर्त और संहिताबद्ध घटक।" (पृष्ठ 82)

51. हमारे संवैधानिक न्यायशास्त्र में कई मुद्दे मौन के इस सिद्धांत से विकसित हुए हैं। बुनियादी ढांचे का सिद्धांत बनाम संविधान का अनुच्छेद 368 संविधान में मौन की इसी अवधारणा से निकला है।एक ऐसा संविधान जो लोकतांत्रिक और गणतंत्रवादी होने का दावा करता है और जो जमीनी स्तर पर लोकतंत्र के सिद्धांत पर लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण और स्वशासन के लिए विस्तृत प्रावधान करके तिहत्तरवें संविधान संशोधन द्वारा एक क्रांतिकारी बदलाव लाता है, उसकी व्याख्या पंचायत के अध्यक्ष के पद के संबंध में अविश्वास प्रस्ताव के प्रावधान को सिर्फ इसलिए बाहर करने के लिए नहीं की जा सकती क्योंकि उस पहलू पर इसकी चुप्पी है।"

213. कल्पना मेहता और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य[76], इस न्यायालय की एक संविधान पीठ ने अन्य बातों के साथ–साथ निम्नानुसार अभिनिर्धारित किया:

"51. संविधान एक जैविक दस्तावेज है, इसलिए इसकी निरंतर व्याख्या स्वीकार्य है। समय बीतने के साथ विकसित राष्ट्रीय राजनीति में सामाजिक परिवर्तन लाने के लिए संविधान की सर्वोच्चता आवश्यक है। संविधान की व्याख्या एक कठिन कार्य है। ऐसा करते समय, संवैधानिक न्यायालयों को न केवल समय के साथ अपने स्वयं के अनुभव, अंतर्राष्ट्रीय संधियों और वाचाओं को ध्यान में रखना आवश्यक है, बल्कि लचीलेपन के सिद्धांत को भी

767676 (2018) 7 एससीसी 1

ध्यान में रखना चाहिए। भारत संघ बनाम नवीन जिंदल (2004) 2 एससीसी 510] में ऐसा कहा गया है।

53. हम में से एक (डॉ डी वाई चंद्रचूड़, जे.) ने राय दी है कि संवैधानिक विकास हुआ है क्योंकि संविधान के शब्दों की व्याख्या नई आवश्यकताओं से निपटने के लिए की गई है, जिसमें कानून के शासन के तहत मानवाधिकारों को संरक्षित करने के लिए स्वतंत्रता और आजादी की व्यापक व्याख्या की आवश्यकता है। यह आगे देखा गया है कि संविधान की व्याख्या को इसकी मूल समझ से स्थिर नहीं किया जा सकता है, क्योंकि संविधान विकसित हुआ है और वर्तमान और भविष्य की आकांक्षाओं और चुनौतियों को पूरा करने के लिए इसे लगातार विकसित होना चाहिए। संविधान की व्याख्या करने के लिए संवैधानिक न्यायालयों के कर्तव्य ने आने वाली पीढ़ियों के लिए चुनौतियों का सामना करने का मार्ग खोल दिया। यह कहा जा सकता है कि, न्यायालय मौलिक अधिकार के रूप में गोपनीयता से निपट रहा था। (जोर दिया गया) अनुच्छेद 324 (2) के प्रकरण में, यह मूल समझ ही थी कि कानून बनाया जाए। इस समझ को वस्तुनिष्ठ रिपोर्टों सहित बाद के विकास द्वारा सुदृढ़ीकरण प्राप्त हुआ है।

214. समान रूप से, हम देख सकते हैं कि इस न्यायालय ने, मनोज नरूला (सुप्रा) मामले में संवैधानिक नैतिकता के संबंध में कहा था:

"74. भारत का संविधान एक जीवंत साधन है जिसमें अपार गतिशीलता की क्षमता है। यह एक प्रगतिशील समाज के लिए बनाया गया संविधान है। ऐसे संविधान का कार्य करना मौजूदा माहौल और परिस्थितियों पर निर्भर करता है। डॉ. अंबेडकर ने पूरी बहस में महसूस किया था कि संविधान संवैधानिक नैतिकता की नींव पर जीवित और विकसित हो सकता है। इस पर बोलते हुए उन्होंने कहा:

"संवैधानिक नैतिकता कोई स्वाभाविक भावना नहीं है। इसे विकसित करना होगा। हमें यह समझना होगा कि हमारे लोगों को अभी इसे सीखना है। भारत में लोकतंत्र सिर्फ़ एक शीर्ष–स्तरीय लोकतंत्र है। भारतीय धरती पर रहना, जो कि मूलतः अलोकतांत्रिक है।" [संविधान सभा की बहसें, 1948, खंड VII, 38.]"

215. हमने अनुच्छेद 324 के विधायी इतिहास को निर्धारित किया है , जिसमें जो कुछ हुआ उसका संदर्भ शामिल है, जिसमें उप–समितियों के सदस्यों और संविधान सभा के सदस्यों द्वारा बनाए गए विचार शामिल हैं। वे निश्चित रूप से एक निष्कर्ष की ओर इशारा करते हैं। निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति की शक्ति, जिसे सर्वोच्च कर्तव्यों और लगभग असीमित शक्तियों के साथ आरोपित किया गया था, और इससे भी अधिक, न केवल केंद्रीय विधानमंडल बल्कि सभी राज्य विधानमंडलों के लिए चुनाव कराने की शक्ति, विशेष रूप से कार्यपालिका के पास नहीं थी। यह तदनुसार है कि 'संसद द्वारा बनाए जाने वाले किसी भी कानून के अधीन' शब्द निस्संदेह शामिल किए गए थे।

216. हालांकि, संसद द्वारा कोई कानून नहीं बनाया गया। हमने शोरगुल और आवाजों का विस्तृत उल्लेख किया है और बिना किसी असंगत स्वर के, जो एक जबरदस्त सिम्फनी की ओर इशारा करता है, जो संस्थापको की मंशा को पूरा करने की तत्काल आवश्यकता पर जोर देता है, जिसकी शुरुआत तीन दशक से भी पहले वर्ष 1990 में गोस्वामी समिति से होती है, 2015 में दो सौ पचासवीं केंद्रीय विधि आयोग की रिपोर्ट और प्रेस और अन्य सामग्रियों में रिपोर्टें।

217. यह सच हो सकता है कि भारत का निर्वाचन आयोग कुछ देशों को अपनी सेवाएं प्रदान करता है। हालाँकि, यह इस न्यायालय को उन बातों को प्रदान करने से नहीं रोक सकता है, जो संस्थापक पिताओं ने भी सोची थीं और विभिन्न रिपोर्टों में वकालत की थीं।

218. यह सच हो सकता है कि गणतंत्र के पहले चार दशकों के लिए केवल मुख्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की गई थी और तत्पश्चात वर्ष 1993 से, निर्वाचन आयोग एक टीम बन गया है, जिसमें मुख्य चुनाव आयुक्त और दो चुनाव आयुक्त शामिल हैं। यह सच हो सकता है कि इस मायने में कि राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री की सलाह पर कार्य करते हुए, कार्य के संबंधित नियमों के अनुसार नियुक्तियां कर रहे हैं।

219. तथापि यह स्पष्ट है कि अनुच्छेद 324 की एक अनूठी पृष्ठभूमि है। संस्थापको ने स्पष्ट रूप से संसद द्वारा कानून बनाने की कल्पना की थी और उनका इरादा चुनाव आयोग में नियुक्तियों के मामले में विशेष रूप से कार्यपालिका को निर्णय लेने का नहीं था। सात दशक बीत चुके हैं। सत्ता की बागडोर संभालने वाले विभिन्न रंगों के राजनीतिक दलों ने स्वाभाविक रूप से कानून पेश नहीं किया है। एक कानून ऐसा नहीं हो सकता जो पहले से ही अनुमति प्राप्त व्यवस्था को कायम रखे, यानी कार्यपालिका के पूर्ण और एकमात्र विवेक पर नियुक्ति। गोपाल शंकरनारायणन बताते हैं कि एक कानून को अनिवार्य रूप से अलग होना होगा। ऐसे कानून की अनुपस्थिति एक शून्य या शून्यता पैदा करती है। यह राजनीतिक विभाजन को पार करते हुए भी एक स्वर के बावजूद है जो कार्यपालिका से नियुक्ति के विशेष अधिकार को छीनने का आग्रह करता है।

220. हमने देखा है कि कानून बनाना सामान्यतः विधायिका की शक्ति है और एक शक्ति होने के नाते, इसे न्यायालय द्वारा बाध्य नहीं किया जा सकता है, कानून बनाना एक संवैधानिक अनिवार्यता हो सकती है। अनुच्छेद 326 के संदर्भ में, अनुच्छेद 326 में विचार के अनुसार कानून बनाना एक अपरिहार्य आवश्यकता थी।यह महसूस करते हुए कि अनुच्छेद 326 में जीवन देने के लिए वैधानिक ढांचा आवश्यक था और जो इस आदेश के साथ असंगत नहीं था, संसद ने 1950 अधिनियम और 1951 अधिनियम को अधिनियमित किया। इसके बाद पहला आम चुनाव हुआ। संसद द्वारा कानून बनाना, जैसा कि अनुच्छेद 146 और अनुच्छेद 229 में क्रमशः सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के कर्मचारियों की सेवा की शर्तों से संबंधित प्रावधान है, एक विशुद्ध शक्ति और सक्षम प्रावधान था और है। संदर्भ और उद्देश्य किसी अनिवार्य आवश्यकता का संकेत नहीं देते हैं।

वास्तव में कानून के लिए अनिवार्य रूप से प्रावधान करने का कोई इरादा नहीं है, जैसा कि भारत के चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के मामले में देखा जा सकता है। अनुच्छेद 324 (2) के मामले में शून्यता उस कानून की अनुपस्थिति है जिसे संसद द्वारा अधिनियमित किया जाना था।

221. राजनीतिक दल निस्संदेह कानून के साथ आगे नहीं आने में एक विशेष रुचि के साथ विश्वासघात करते दिखाई देंगे।कारण खोजना बहुत कठिन नहीं हैं। निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता और सत्ता की खोज, इसके समेकन और निरंतरता के बीच एक महत्वपूर्ण कड़ी है।

222. जब तक सत्ता में आने वाली पार्टी का सवाल है, तब तक सत्ता में बने रहने की चाहत हमेशा बनी रहती है। एक लचीला निर्वाचन आयोग, वयस्क मताधिकार के मूलभूत अभ्यास का एक अनुचित और पक्षपाती पर्यवेक्षक, जो लोकतंत्र के केंद्र में है, जो उन शक्तियों को बाध्य करता है जो शायद सत्ता के अधिग्रहण और प्रतिधारण के लिए निश्चित प्रवेश द्वार प्रदान करती हैं।

223. स्वतंत्रता संग्राम को प्रेरित करने वाले मूल्यों को मौलिक कर्तव्यों से संबंधित प्रावधानों को शामिल करके एक नई पीढ़ी के सामने लाया जाना था।राजनीति का अपराधीकरण, धन शक्ति के प्रभाव में भारी वृद्धि, मीडिया के कुछ वर्गों की भूमिका जहां वे अपनी अमूल्य भूमिका को भूल गए हैं और निर्लज्ज रूप से पक्षपातपूर्ण हो गए हैं, रिक्तता को अपरिहार्य और अप्रतिरोध्य रूप से भरने का आह्वान करते हैं।जैसे की यह कहा जाता है कि न्याय न केवल किया जाना चाहिए, बल्कि किया जाता हुआ दिखना भी चाहिए, सदस्यों की नियुक्ति के एक निष्पक्ष तरीके की मांगों के प्रसार के लिए, कम से कम, इस धारणा को दूर करने की आवश्यकता है कि निर्वाचन आयोग की नियुक्ति कम से कम निष्पक्ष तरीकों से की जाती है।

224. हम इस तथ्य को ध्यान में रखते हैं कि निर्वाचन आयोग में नियुक्ति करने के लिए कार्यपालिका के पास निहित विशेष शक्ति के हानिकारक प्रभावों को समाप्त करने के लिए सुरक्षा उपाय करने की मांग सभी राजनीतिक दलों की मांग रही है।एक बार सत्ता ग्रहण करने के बाद,

तथापि इस मामले का तथ्य यह है कि, संस्थापक पिताओं की चिंताओं और सत्ता की उपलब्धता के बावजूद, लगातार सरकारें, अपने रंग की परवाह किए बिना, उपक्रम करने से कतराती रही हैं, जो हमें फिर से लगता है कि संसद द्वारा, संस्थापक पिता द्वारा किया जाएगा।

225. देश में चुनावी परिदृश्य वैसा नहीं है जैसा देश के गणतंत्र बनने के तुरंत बाद के वर्षों में था। राजनीति का अपराधीकरण, इसकी सभी सहायक बुराइयों के साथ, एक भयावह वास्तविकता बन गई है।उसी प्रक्रिया में मतदाताओं का विश्वास, जो स्वयं लोकतंत्र का आधार है, हिल गया है।'बड़े धन' का प्रभाव और चुनावों को प्रभावित करने की इसकी शक्ति, मीडिया के कुछ वर्गों का प्रभाव, यह भी बिल्कुल अनिवार्य बनाता है कि निर्वाचन आयोग की नियुक्ति, जिसे इस न्यायालय ने नागरिकों और उनके मौलिक अधिकारों का संरक्षक घोषित किया है, एक ऐसा मामला बन जाता है, जिसे अब और टाला नहीं जा सकता ।

226. यद्यपि इस न्यायालय को न तो आमंत्रित किया गया है और न ही यदि इसे आमंत्रित किया जाता है, तो यह विधानमंडल को कानून बनाने के लिए परमादेश जारी करेगा,जैसा कि अनुच्छेद 324 (2) में परिकल्पित है, यह प्रश्नगत प्रावधान के संदर्भ में इस न्यायालय के कर्तव्य का अंत नहीं हो सकता है। हम पहले ही विस्तार से बता चुके हैं और पाया है कि लोकतंत्र और कानून के शासन सहित संविधान के मूल मूल्यों को कम किया जा रहा है। हम पहले ही विस्तार से बता चुके हैं और पाया है कि लोकतंत्र और कानून के शासन सहित संविधान के मूल मूल्यों को कमजोर किया जा रहा है। यह अनुच्छेद 14 और 19 के उल्लंघन के साथ भी जटिल रूप से जुड़ा हुआ है। डॉ. अम्बेडकर के शब्दों में, हर बार, एक 'धूर्त' या, 'कार्यपालिका के अंगूठे के नीचे का एक व्यक्ति' चुनाव कराने के मामले में फैसले लेता है, जो लोकतंत्र का मूल है, यहां तक कि औपचारिक लोकतंत्र, जो 'लोकतंत्र' शब्द के विवरण का जवाब देने के लिए एक निकाय राजनीति के लिए अपरिहार्य है, को साकार नहीं किया जाता है।

227. प्रावधान की अनूठी प्रकृति में, हम मौलिक मूल्यों और मौलिक अधिकारों पर नियुक्तियों को पूरी तरह से कार्यपालिका के हाथों में छोड़ने के विनाशकारी प्रभाव से चिंतित हैं, हमारा विचार है कि न्यायालय के लिए मानदंड निर्धारित करने का समय आ गया है। दूसरे शब्दों में, शून्यता इस आधार पर मौजूद है कि अन्य नियुक्तियों के विपरीत, यह हमेशा से ही इरादा था कि विशेष रूप से कार्यपालिका द्वारा की जाने वाली नियुक्ति एक क्षणिक या अस्थायी व्यवस्था होगी और इसे संसद द्वारा बनाए गए कानून द्वारा प्रतिस्थापित किया जाएगा,जो कार्यपालिका की विशेष शक्ति को छीन लेगा। यह निष्कर्ष स्पष्ट और अपरिहार्य है और सात दशकों के बाद भी कानून का अभाव शून्यता की ओर इशारा करता है।

228. भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की नियुक्ति से संबंधित संविधान के अनुच्छेद 148 में प्रावधान है कि यह राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी ।यह अनुच्छेद 324 (2) में निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति से की जानी चाहिए। दोनों अनुच्छेदों की तुलना करने पर, अंतर स्पष्ट है और याचिकाकर्ताओं के इस तर्क को उचित ठहराता है कि चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के संबंध में, लोकतंत्र के सबसे महत्वपूर्ण पहलू अर्थात स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के संबंध में उनके पास अत्यधिक महत्व और लगभग असीमित पूर्ण शक्तियों को ध्यान में रखते हुए, संस्थापको ने संबंधित पदों की आवश्यकताओं के अनुकूल नियुक्ति की अनूठी पद्धति का प्रावधान किया है। संस्थापको द्वारा विचार किए जाने के बावजूद संसद का इनकार, और उससे भी बढ़कर, बड़ी संख्या में रिपोर्ट की उपलब्धता, सभी एक स्वर में बोलते हुए, हमें आश्वस्त करती है कि न्यायिक शाखा को उपलब्ध अधिकार की सीमाओं के भीतर कार्य करते हुए भी, हमें मानदंड निर्धारित करने चाहिए, जो निस्संदेह, संसद के हस्तक्षेप तक ही सीमित रहेंगे। हमारी पिछली चर्चा में हमने पाया है कि नियुक्तियाँ कैसे की जा रही हैं। हम इस बात मे दृढ़ है कि न्यायालय को हस्तक्षेप करने की अत्यंत आवश्यकता है।

229. जहां तक सटीक मानदंड का सवाल है, जिसे लागू किया जाना चाहिए, हम निम्नलिखित बातों को ध्यान में रखते हैं:

हमारे सामने विभिन्न रिपोर्ट हैं, जिनका हमने उल्लेख किया है। हम सोचते हैं कि, जो निर्धारित किया जाना चाहिए, वह निष्पक्ष और तर्कसंगत होना चाहिए, लेकिन यह ऐसा होना चाहिए जो संसद निर्धारित करेगी या कर सकती है, यदि वह कानून बनाती है। अनुच्छेद 77 के तहत बनाए गए कार्य नियमों के तहत, यह स्वीकार किया जाता है कि मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति मंत्रिमंडल को शामिल नहीं करती है। हम इस तथ्य पर ध्यान देते हैं कि केंद्रीय जांच ब्यूरो के निदेशक की नियुक्ति के लिए [जो एक संवैधानिक पद नहीं है], दिल्ली विशेष पुलिस स्थापना अधिनियम, 1946 की धारा 4 ए में यह प्रावधान है कि नियुक्ति केंद्र सरकार द्वारा एक समिति की सिफारिश के आधार पर की जाएगी, जिसमें अध्यक्ष के रूप में प्रधान मंत्री, लोकसभा में मान्यता प्राप्त विपक्ष के नेता, या जहां विपक्ष का कोई ऐसा नेता नहीं है, तो सदन में सबसे बड़े विपक्षी दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायाधीश या उनके द्वारा नामित सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश शामिल होंगे। इसी तरह, हम पाते हैं कि लोकपाल और लोकायुक्ता अधिनियम, 2013 के तहत लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति के संबंध में , मुख्य न्यायाधीश नियुक्ति के मामले में चयन समिति के पांच सदस्यों में से एक हैं। हम लोकपाल और लोकायुक्ता अधिनियम, 2013 की धारा 4 पर ध्यान देना उचित समझते हैं, जो इस प्रकार हैः

“4. (1) अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक चयन समिति की सिफारिशें प्राप्त करने के बाद की जाएगी, जिसमें निम्नलिखित शामिल होंगे–

(क) प्रधान मंत्री – अध्यक्ष;

(ख) लोक सभा का अध्यक्ष – सदस्य;

(ग) लोक सभा में विपक्ष का नेता – सदस्य;

(घ) भारत का मुख्य न्यायमूर्ति या उसके द्वारा नामित उच्चतम न्यायालय का कोई न्यायाधीश – सदस्य;

(ई) ऊपर खंड (क) से (घ) मे निर्दिष्ट अध्यक्ष और सदस्यों द्वारा की गई सिफारिश के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा नाम निर्दिष्ट किए जाने वाला एक विख्यात विधिवेत्ता – सदस्य।

(2) अध्यक्ष या किसी सदस्य की कोई नियुक्ति, केवल इस कारण अविधिमान्य नही होगी कि चयन समिति में कोई रिक्ति है ।

(3) चयन समिति लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों का चयन करने के प्रयोजनों के लिए तथा इस रूप में नियुक्ति के लिए विचार किए जाने वाले व्यक्तियों का पैनल तैयार करने के लिए, कम से कम सात प्रतिष्ठित व्यक्तियों से मिलकर एक पैनल गठित करेगी, जिन्हें भ्रष्टाचार विरोधी नीति, लोक प्रशासन, सतर्कता, नीति निर्माण, बीमा और बैंकिंग सहित वित्त, विधि और प्रबंधन से संबंधित विषयों में या किसी अन्य विषय में विशेष ज्ञान और विशेषज्ञता होगी, जो चयन समिति की राय में लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों का चयन करने में उपयोगी हो सकता है:

परंतु कि खोजबीन समिति के सदस्यों में से कम से कम पचास प्रतिशत अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, अन्य पिछड़े वर्गों, अल्पसंख्यक वर्गों से संबद्ध व्यक्तियों और महिलाओं में से होंगे:

परंतु यह और कि चयन समिति, खोजबीन समिति द्वारा सिफारिश किए गए व्यक्तियों के अलावा किसी अन्य व्यक्ति पर भी विचार कर सकेगी।

(4) चयन समिति, लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों के चयन के लिए पारदर्शी तरीके से अपनी प्रक्रिया को विनियमित करेगी।

(5) उपधारा (3) में निर्दिष्ट खोजबीन समिति का कार्यकाल, उसके सदस्यों को देय फीस और भत्ते तथा नामों के पैनल के चयन की रीति ऐसी होगी, जैसी विहित की जाए।"

हम गोस्वामी समिति की रिपोर्ट और, इससे भी अधिक, दो सौ पचपनवीं विधि आयोग की रिपोर्ट को ध्यान में रखते हैं और निम्नलिखित निर्धारित करते हैं।

230. मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सलाह पर की जाएगी, जिसमें प्रधान मंत्री, लोक सभा में विपक्ष के नेता और यदि विपक्ष का कोई नेता उपलब्ध न हो तो संख्या बल की दृष्टि से लोक सभा में सबसे बड़े विपक्षी दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायाधीश शामिल होंगे।

231. हम यह स्पष्ट करते हैं कि यह संसद द्वारा बनाए जाने वाले किसी भी कानून के अधीन होगा।

सी सी. क्या चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त के समान संरक्षण प्राप्त है?

232. याचिकाकर्ताओं द्वारा उठाए गए तर्कों में से एक यह है कि इस न्यायालय को चुनाव आयुक्तों को भी वही सुरक्षा प्रदान करनी चाहिए जो मुख्य चुनाव आयुक्तों को उपलब्ध है। यहां तक कि निर्वाचन आयोग की रिपोर्ट भी उक्त दृष्टिकोण और शिकायत का समर्थन करती प्रतीत होती है। हम विस्तार से बताते हैं कि याचिकाकर्ताओं का तर्क यह है कि जब संविधान बनाया गया था, तब संस्थापक ने यह सोचा था कि चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति पूर्णकालिक मामला न होते हुए आवश्यकता के आधार पर होनी चाहिए। हालांकि, उक्त दृष्टिकोण के विपरीत, वास्तव में 1993 से भारत का चुनाव आयोग एक बहु–सदस्यीय टीम बन गया है, यह यहीं रहने वाला है । 1991 के अधिनियम में लाए गए संशोधनों द्वारा मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के बीच का अंतर काफी कम हो गया है। हालांकि, जब संवैधानिक सुरक्षा की बात आती है, तो यह दर्शाया जाता है कि अनुच्छेद 324 (5) का दूसरा प्रावधान केवल यह सुरक्षा प्रदान करता है कि चुनाव आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश के अलावा पद से नहीं हटाया जाएगा। वास्तव में, इस न्यायालय को यह मानने के लिए प्रयास किया गया है कि, एक अतिरिक्त परंतुक की प्रकृति में होने के कारण, जैसा कि दूसरे परंतुक के शब्द 'अतिरिक्त प्रावधान' से शुरू होते हैं, यह चुनाव आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त को केवल एक अतिरिक्त संरक्षण है। इस प्रकार, यह इंगित किया गया है

कि न्यायालय को निम्नलिखित व्याख्या को अपनाना चाहिए। निर्वाचन आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त को भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों पर ही हटाया जा सकता है। हालांकि, चुनाव आयुक्त को एक और सुरक्षा प्रदान की जाती है।, कि उन्हें केवल मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश पर ही पद से हटाया जा सकता है। इस तर्क की विवेचना करने के लिए, हम अनुच्छेद 324 (5) को फिर से देखते हैं। यह इस प्रकार है

"324(5) संसद द्वारा बनाई गई किसी विधि के उपबंध के अधीन रहते हुए, निवार्चन आयुक्तो और प्रदेशिका आयुक्तो की सेवा की शर्त और पदावधि ऐसी होगी जो राष्ट्रपति नियम द्वारा अवधारित करे:

परन्तु मुख्य निवार्चन आयुक्त को उसके पद से उसी रिति से और उन्हीं आधारों पर हटाया जाएगा, जिस रिति से और जिन आधारों पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है अन्यथा नहीं और मुख्य निवार्चन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा:
परंतु यह और कि किसी अन्य चुनाव आयुक्त या प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश के बिना पद से नहीं हटाया जाएगा।"

233. हम उक्त प्रावधान का निम्नानुसार विश्लेषण करते हैंः

चुनाव आयुक्तों और क्षेत्रीय आयुक्तों की सेवा और कार्यकाल की शर्तें नियम के अनुसार होनी चाहिए। हालाँकि, नियम संसद द्वारा बनाए गए किसी भी कानून के अनुसार होने चाहिए। संसद ने गोस्वामी समिति के तुरंत बाद 1991 का अधिनियम पारित किया। हम पहले ही अधिनियम की शर्तों को देख चुके हैं, जिन्हें बाद में संशोधित किया गया। इसमें न केवल चुनाव आयुक्त को बल्कि मुख्य चुनाव आयुक्तों को भी वेतन देने का प्रावधान है, जो भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के वेतन के बराबर है। जैसा कि हम पहले ही देख चुके हैं, मुख्य चुनाव आयुक्त और

चुनाव आयुक्त दोनों का कार्यकाल छह साल का होना था, जो कि उस प्रावधान के अधीन था, जिस पर हमने ध्यान किया है। यह सेवा की शर्तों से संबंधित अन्य पहलुओं के संबंध में भी है । जबकि सदस्यों के बीच विचारों की एकमतता को धारा 10(1) में एक वांछनीय लक्ष्य के रूप में वैधानिक रूप से परिकल्पित किया गया है, लेकिन अपरिहार्य मतभेदों पर विचार किया गया था और धारा 10(3) ने घोषित किया है कि ऐसी स्थिति में, यह सदस्यों के बहुमत की राय है, जो प्रबल होगी। हम पहले ही देख चुके हैं कि कैसे टी०एन०सेशन (सुप्रा) में पाया गया है कि यह मुख्य चुनाव आयुक्त को आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करने की शक्ति दिए जाने के खिलाफ नहीं है। यह सच हो सकता है कि अन्यथा समानता है, जो अधिनियम के तहत निपटाए गए विभिन्न मामलों में मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों के बीच मौजूद है। हालांकि, हमें यह ध्यान में रखना चाहिए कि कानून में, मुख्य चुनाव आयुक्त के बिना अनुच्छेद 324 अप्रभावी है टी०एन०सेशन (सुप्रा) देखें]। कानून में, संसद के लिए चुनाव आयुक्त के पद को खत्म करने का फैसला करने के लिए एक अजेय बाधा नहीं हो सकती है। वास्तव में, ऐसा हुआ, जैसा कि धनोआ के फैसले में देखा जा सकता है जिसमें यह पाया गया कि पदों के उन्मूलन के बाद चुनाव आयुक्तों की सेवा की समाप्ति इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि अनुच्छेद 324(5) को सरलता से पढ़ने पर भी हमारा मानना है कि चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त के समान संरक्षण दिए जाने की प्रार्थना के संबंध में यह तर्क अस्वीकार्य प्रतीत होता है। वास्तव में, टी०एन०सेशन (सुप्रा) में इस प्रार्थना को अस्वीकार कर दिया गया था । यह स्पष्ट है कि प्रथमपरंतुक केवल मुख्य चुनाव आयुक्त को भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश को दी जाने वाली सुरक्षा प्रदान करके हटाए जाने से बचाता है। यह ध्यान रखना और भी अधिक महत्वपूर्ण है कि पहला परंतुक नियुक्ति के बाद मुख्य चुनाव आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसके लिए अहितकर परिवर्तन करने पर रोक लगाता है। इसके बाद दूसरा परंतुक आता है। दूसरा परंतुक अन्य बातों के साथ–साथ विशेष रूप से किसी अन्य चुनाव आयुक्त से संबंधित है। 'किसी अन्य चुनाव आयुक्त' शब्द उसे मुख्य चुनाव आयुक्त से अलग करने के लिए प्रदान किया गया है। इसलिए मुख्य चुनाव आयुक्त के अलावा अन्य चुनाव आयुक्तों के लिए उनके हटाए जाने के विरुद्ध जो सुरक्षा स्पष्ट रूप से परिकल्पित की गई है, वह केवल यह है कि यह मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश से ही प्रभावी

हो सकती है। हमारा विचार है कि प्रावधान के संदर्भ में 'अतिरिक्त प्रावधान' शब्दों को चुनाव आयुक्त को अतिरिक्त सुरक्षा के रूप में नहीं माना जा सकता है। वास्तव में, याचिकाकर्ताओं के तर्क को स्वीकार करने से एक और परिणाम सामने आएगा, जो हमारे विचार से एक असंगत परिणाम पेश करेगा। इसे हल्के ढंग से कहें तो, यदि चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त को पहले प्रावधान के तहत उपलब्ध संरक्षण प्रदान किया जाता है, तो परिणाम इस प्रकार होगा। वह न केवल सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की तरह महाभियोग के अलावा हटाए जाने से प्रतिरक्षा का दावा करने का हकदार होगा, बल्कि महाभियोग के बाद या महाभियोग शुरू होने से पहले भी उसे एक और संरक्षण प्रदान किया जाएगा, जिसमें मुख्य चुनाव आयुक्त को हटाने की सिफारिश भी करनी होगी। हम सोचते हैं कि इस पर और कुछ कहने की जरूरत नहीं है और हम इस तर्क को खारिज करते हैं। हालांकि, हम केवल यह टिप्पणी करेंगे कि इस तथ्य के मद्देनजर कि चुनाव आयुक्त चुनाव आयोग का हिस्सा बन गए हैं, शायद काम की मात्रा के आधार पर जो इस तरह की नियुक्ति को उचित ठहराती है और साथ ही बहु–सदस्यीय टीम की आवश्यकता है, यह संसद के लिए है कि वह संविधान के तहत काम करते हुए इस बात पर विचार करे कि क्या चुनाव आयुक्तों को संरक्षण देना उचित होगा ताकि चुनाव आयुक्तों की स्वतंत्रता की रक्षा और सुनिश्चितता भी हो सके। यह नियुक्ति के बाद सेवा शर्तों में बदलाव के संबंध में भी लागू होता है।

डीडी. स्वतंत्र सचिवालय/भारत की संचित निधि पर व्यय प्रभारित करने के संबंध में

234. एक तर्क और इसलिए मांगा गया अनुतोष में से एक यह है कि भारत के निर्वाचन आयोग के लिए एक स्वतंत्र सचिवालय होना चाहिए और इसका व्यय लोकसभा/राज्यसभा सचिवालय की तर्ज पर भारत की संचित निधि पर डाला जाना चाहिए।

235. इस संबंध में, द्वितीय प्रत्यर्थी (भारत निर्वाचन आयोग) ने रिट याचिका (सी) संख्या 1043/2017 में प्रति शपथपत्र दाखिल किया है, जिसमें रिट याचिका, प्रतिविरोध और प्रार्थना को

शामिल किया गया है। निर्वाचन आयोग के प्रति शपथपत्र में ही, निर्वाचन आयोग का रुख संक्षेप में इस प्रकार बताया जा सकता है:

इसने एक प्रस्ताव भेजा है कि आयोग का व्यय भारत की संचित निधि पर लगाया जाना चाहिए। इसमें चुनाव आयोग द्वारा भारत की संचित निधि पर व्यय डाले जाने संबंधी विधेयक, 1994 का उल्लेख है, जिसमें व्यय की विभिन्न मदों को भारत की संचित निधि पर डाले जाने का प्रावधान है। इसने स्वतंत्र सचिवालय के लिए अपने प्रस्ताव को दोहराया है, साथ ही 13.04.2012 के पत्र और दिसंबर, 2016 में भी भारत की संचित निधि पर व्यय डाले जाने का प्रस्ताव दोहराया है। इसने विधि आयोग की सिफारिश को भी ध्यान में रखा है, जिसने अन्य बातों के साथ–साथ अनुच्छेद 324 (2ए) को शामिल करने की सिफारिश की है , जिसमें चुनाव आयोग को एक स्वतंत्र और स्थायी सचिवालय कर्मचारी प्रदान करने की बात कही गई है।

236. इसमें कोई संदेह नहीं हो सकता कि भारत के निर्वाचन आयोग को कार्यपालिका द्वारा सभी प्रकार के दमन और हस्तक्षेप से दूर रहने का कठिन और अप्रिय कार्य करना है।एक तरीका, जिसके द्वारा कार्यपालिका किसी स्वतंत्र निकाय को अपने घुटनों पर ला सकती है, वह है उसे भूखा रखना या उसके कुशल और स्वतंत्र कामकाज के लिए आवश्यक वित्तीय साधन और संसाधन काट देना। यह अस्वाभाविक नहीं होगा यदि पर्याप्त धन और सुविधाएं न मिलने की संभावना का सामना करते हुए, एक कमजोर आयोग कार्यपालिका के दबाव के आगे झुक सकता है और इस प्रकार, यह एक अन्यथा विद्रोही और स्वतंत्र आयोग पर कपटपूर्ण लेकिन वास्तविक विजय का परिणाम होगा। यह इस तथ्य से अलग है कि बहुत जरूरी धन और संसाधनों को काट देने से इसका कुशल कामकाज प्रभावित होगा।

237. इसमें कोई संदेह नहीं है कि भारत संघ का रुख यह प्रतीत होता है कि ये सभी नीतिगत मामले हैं और इसमें किसी हस्तक्षेप की आवश्यकता या औचित्य नहीं है।

238. हमें यह ध्यान में रखना चाहिए कि इसे संवैधानिक प्रावधान और उसके तहत संरक्षण प्रदान करने के लिए, शायद यह एक ऐसा मामला हो, जिस पर संविधान सभा का ध्यान जाना चाहिए। यह फिर से एक ऐसा मामला है जिसे संसद द्वारा कानून के माध्यम से भी प्रदान किया जा सकता है। हमें इसमें कोई संदेह नहीं है कि याचिकाकर्ता की शिकायत में काफी योग्यता है, जिसका स्पष्ट रूप से भारत के निर्वाचन आयोग द्वारा ही समर्थन किया गया है। हम व्यय के संबंध में विवरण की अभिव्यक्ति की आवश्यकता से अनभिज्ञ नहीं हो सकते, जो नीतिगत मामला है, जिसे हम करने से बचते हैं। हम केवल इस आधार पर अपील करेंगे कि एक स्थायी सचिवालय के लिए प्रावधान करने की तत्काल आवश्यकता है और यह भी प्रावधान करना है कि व्यय भारत की संचित निधि पर लगाया जाए और यह भारत संघ पर निर्भर है कि वह बहुत जरूरी बदलावों को लाने पर गंभीरता से विचार करे।

ई ई. अंतिम अनुतोष

239. रिट याचिकाएं आंशिक रूप से स्वीकार की जाती हैं तथा उनका निराकरण निम्नानुसार किया जाता हैः

I. हम घोषणा करते हैं कि जहां तक मुख्य निवार्चन आयुक्त और निवार्चन आयुक्तों के पदों पर नियुक्ति का सवाल है, यह भारत के राष्ट्रपति द्वारा भारत के प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता और यदि ऐसा कोई नेता नहीं है, तो लोकसभा में सबसे बड़ी संख्या वाले विपक्षी दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायाधीश से मिलकर बनी एक समिति द्वारा दी गई सलाह के आधार पर किया जाएगा। यह मानदंड तब तक लागू रहेगा जब तक संसद द्वारा कोई कानून नहीं बना दिया जाता।

II. जहां तक भारत के निवार्चन आयोग के लिए एक स्थायी सचिवालय स्थापित करने और इसके व्यय को भारत की संचित निधि से वसूलने से संबंधित अनुतोष का सवाल है, न्यायालय यह

जोरदार अपील करता है कि भारत संघ/संसद आवश्यक परिवर्तन लाने पर विचार करे ताकि भारत का निवार्चन आयोग वास्तव में स्वतंत्र हो सके।

रस्तोगी, जे।

1. मुझे अपने भाई के. एम. जोसेफ, जे. द्वारा लिखे गए निर्णय को पढ़ने का लाभ मिला है। मैं अपने विद्वान भाई द्वारा दिये गए निष्कर्षों से पूर्णतः सहमत हूं, जो मेरे अतिरिक्त निष्कर्ष के साथ तर्क की उल्लेखनीय प्रक्रिया पर आधारित है। मैं कुछ पंक्तियाँ जोड़ना चाहता हूँ और अपने विचारों को व्यक्त करना चाहता हूँ, इसलिए नहीं कि निर्णय के लिए और विस्तार की आवश्यकता है,बल्कि इसलिए कि मैं कानून के उस प्रश्न को देख रहा हूँ जो काफी महत्वपूर्ण है।

2. विश्लेषण के उद्देश्य से निर्णय को निम्नलिखित खंडों में विभाजित किया गया है:

I. **संदर्भ**

II. **भारत का निर्वाचन आयोग**

III. **स्वतंत्र निर्वाचन आयोग की आवश्यकता क्यों है ?**

- ए. **लोकतांत्रिक संविधान का कार्यान्वयन**
- बी. **मतदान का अधिकार**
- C. **स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव**

IV. **संवैधानिक और वैधानिक ढांचा: संवैधानिक शून्यता**

V. **टी. एन. शेषन में निर्णय**

VI. **मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति के तरीके पर विभिन्न आयोगों की रिपोर्ट**

VII. **तुलनात्मक ढांचा–मूलभूत मापदंड**

VIII. **अन्य संवैधानिक/वैधानिक निकायों के चयन की प्रक्रिया**

IX. **संवैधानिक चुप्पी और शून्यता– न्यायालय की दिशा–निर्देश निर्धारित करने की शक्ति**

X. चुनाव आयुक्तों की स्वतंत्रता

XI. दिशा–निर्देश

I. संदर्भ

3. यह प्रकरण जनवरी 2015 में अनूप बरनवाल द्वारा जनहित याचिका के रूप में दायर प्रारंभिक याचिका के साथ कई रिट याचिकाओं से उत्पन्न हुआ है। याचिकाकर्ता ने निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए भारत संघ की प्रथा की संवैधानिक वैधता का मुद्दा उठाया। याचिका में तर्क दिया गया कि निर्वाचन आयोग के सदस्यों का चयन करने के लिए एक निष्पक्ष, न्यायसंगत और पारदर्शी तरीका नहीं है। याचिका में निर्वाचन आयोग के सदस्यों के चयन में सुधार लाने के मुद्दे को उजागर करने के लिए कई रिपोर्टों का भी हवाला दिया गया है, जिन पर हम उचित समय पर चर्चा करेंगे। यह भी रेखांकित किया गया कि चूंकि निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति पूरी तरह से संघ की संसदीय कार्यकारिणी की सलाह पर होती है, जिससे मनमानी होती है और संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होता है। याचिका में यह भी सुझाव दिया गया है कि निर्वाचन आयोग (मुख्य चुनाव आयुक्त/चुनाव आयुक्त) के सदस्यों के चयन की प्रक्रिया पारदर्शी और अधिक अन्वेषण, जवाबदेही और स्थिरता के साथ होनी चाहिए जैसा कि यह उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, मुख्य सूचना आयुक्त, मानवाधिकार आयोग के अध्यक्षों और सदस्यों, मुख्य सतर्कता आयुक्त, केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो, लोकपाल के निदेशक, भारतीय प्रेस परिषद के सदस्यों सहित अन्य संवैधानिक और कानूनी प्राधिकरणों के लिए है। रिट याचिका में मुख्य चुनाव आयुक्त/चुनाव आयुक्तों के नामों की सिफारिश करने के लिए एक तटस्थ और स्वतंत्र समिति का गठन करके चयन की पारदर्शी प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिए कानून बनाने के लिए केंद्र सरकार को परमादेश जारी करने की प्रार्थना की गई है। । आदेश दिनांक 23 अक्टूबर, 2018 के तहत, इस न्यायालय की दो न्यायाधीशों की पीठ ने मामले के महत्व पर जोर दिया और संविधान के अनुच्छेद 145 (3) के तहत मामले को संवैधानिक पीठ को भेज दिया। आदेश को निम्नानुसार पुनः प्रस्तुत किया गया हैः

"यह मामला याचिकाकर्ता द्वारा निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए एक पूर्णतया प्रमाणित और बेहतर प्रणाली की आवश्यकता समझे जाने से संबंधित है।

याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता और भारत के विद्वान अटॉर्नी जनरल को सुनने के बाद हमारा यह विचार है कि इस मामले में भारत के संविधान के अनुच्छेद 324 के प्रावधानों पर बारीकी से विचार और व्याख्या की आवश्यकता है। इस मुद्दे पर इस न्यायालय द्वारा पहले बहस और जवाब नहीं दिया गया है। इसलिए, भारत के संविधान के अनुच्छेद 145 (3) में न्यायालय से इस मामले को संविधान पीठ को भेजने की आवश्यकता है। तदनुसार, हम वर्तमान कार्यवाही में उठने वाले प्रश्न को एक आधिकारिक घोषणा के लिए संविधान पीठ को सौंपते हैं। सुनवाई की तारीख तय करने के लिए मामले को प्रशासनिक पक्ष में भारत के माननीय मुख्य न्यायाधिपति के समक्ष रखा जावें।"

4. उपरोक्त याचिका के साथ कुछ ऐसी ही रिट याचिकाएँ संलग्न की गई थीं। 29 सितंबर 2022 को इस संविधान पीठ ने मामले की सुनवाई शुरू की। पीठ ने कई दिनों तक याचिकाकर्ता पक्ष और प्रतिवादियों की ओर से केंद्र सरकार और भारत के निर्वाचन आयोग की दलीलें सुनी।

5. केंद्र सरकार ने याचिकाओं का इस आधार पर विरोध किया है कि न्यायालय को राज्य के विभिन्न अंगों के बीच शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत का सम्मान करना चाहिए और अनुच्छेद 324 के तहत निर्वाचन आयोग की चयन प्रक्रिया में हस्तक्षेप करने से बचना चाहिए। संघ द्वारा यह तर्क दिया गया था कि संविधान का अनुच्छेद 324 केवल संसद को चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति करने की शक्ति प्रदान करता है। उन्होंने निर्वाचन आयोग (चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कार्य संचालन)अधिनियम, 1991 (जिसे आगे "अधिनियम 1991" के रूप में संदर्भित किया जाएगा) का संदर्भ देते हुए अपनी बात पर जोर दिया कि संसद ने अपनी जिम्मेदारी के प्रति सतर्क रहते हुए मुख्य चुनाव आयुक्त/चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तों की रक्षा की।

6. विद्वान महान्यायवादी श्री आर. वेंकटरमानी ने सुझाव दिया कि किसी भी कानून की अनुपस्थिति का मतलब यह नहीं है कि एक संवैधानिक रिक्तता मौजूद है, जिसके लिए न्यायालय के हस्तक्षेप की आवश्यकता है। विद्वान महान्यायवादी ने यह भी तर्क दिया कि राष्ट्रपति द्वारा निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति से स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव की प्रक्रिया को नुकसान नहीं पहुंचाया है।

7. विद्वान सॉलिसिटर जनरल श्री तुषार मेहता ने तर्क दिया कि यदि निर्वाचन आयोग के चयन/नियुक्ति की प्रक्रिया में खामियां हैं, तो इस मुद्दे पर विचार करना संसद का काम है, न कि न्यायालय का। विद्वान वकील ने आगे तर्क दिया कि चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जानी है, इसलिए न्यायपालिका को कार्यपालिका की शक्ति में हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं है। श्री मेहता ने आगे तर्क दिया कि "कार्यपालिका की स्वतंत्रता" नामक कुछ है जिसमें हस्तक्षेप नहीं किया जाना चाहिए। निर्वाचन आयोग के वकील ने यह भी तर्क दिया कि चूंकि वोट देने का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है और मौलिक अधिकार नहीं है, इसलिए मौलिक अधिकारों के उल्लंघन के लिए किसी भी हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं है।

8. याचिकाकर्ताओं ने कहा कि निर्वाचन आयोग की नियुक्ति का मुद्दा न केवल मतदान के अधिकार से जुड़ा है, बल्कि स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव की अवधारणा से भी जुड़ा है। इस बात पर ज़ोर देने के लिए अन्य अधिकार क्षेत्रों में चयन प्रक्रियाओं का भी संदर्भ दिया गया कि आयुक्तों की नियुक्ति में कई बड़े पैरामीटर या कारक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। मुख्य चुनाव आयुक्त/चुनाव आयुक्तों के कार्यकाल और चुनाव आयुक्तों को हटाने की प्रक्रिया के बारे में भी चर्चा की गई। याचिकाकर्ताओं ने आगे तर्क दिया कि चुनाव आयुक्तों के कार्यकाल और कार्यकाल में संवैधानिक सुरक्षा के उपाय होने चाहिए, ताकि वे स्वतंत्र रूप से काम कर सकें।

9. यह प्रकरण न केवल संविधान के अनुच्छेद 324 की व्याख्या के बारे में कुछ बुनियादी सवाल उठाता है, बल्कि हमें इस बारे में व्यापक परिप्रेक्ष्य को देखने के लिए भी मजबूर करता है कि

निर्वाचन आयोग के चयन की प्रक्रिया लोकतंत्र के कामकाज, वोट के अधिकार, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के विचार और चुनावों की निगरानी के लिए एक तटस्थ और जवाबदेह निकाय के महत्व से कैसे जुड़ी है। इस न्यायालय को हमारे विचार के लिए उठाए गए इन परस्पर जुड़े बहस योग्य मुद्दों पर चर्चा करनी चाहिए।ये सभी बिंदु वास्तव में लोकतंत्र और निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता को बनाए रखने के लिए पवित्र हैं।

II. भारत का निर्वाचन आयोग

10. अनुच्छेद 324 (1) में प्रावधान है कि संविधान के अंतर्गत संसद और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल के लिए कराए जाने वाले निर्वाचनों तथा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामावलियों की तैयारी और उनके संचालन के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण की शक्ति निर्वाचन आयोग में निहित है।

11. निर्वाचन आयोग की संरचना के बारे में अनुच्छेद 324 (2) में प्रावधान है कि निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त और उतने अन्य निर्वाचन आयुक्तों की संख्या से, यदि कोई हो,जितने राष्ट्रपति समय–समय पर नियत करे, मिलकर बनेगा और मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा उस संबंध में बनाए गए किसी भी कानून के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।

12. 1 अक्टूबर 1993 के एक आदेश द्वारा राष्ट्रपति ने अगले आदेश तक चुनाव आयुक्तों की संख्या दो निर्धारित की। निर्वाचन आयोग की वर्तमान संरचना मुख्य चुनाव आयुक्त और दो चुनाव आयुक्तों की है।

13. अनुच्छेद 324 (3) में प्रावधान है कि मुख्य चुनाव आयुक्त निर्वाचन आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा।

14. सेवा शर्तों के संबंध में, अनुच्छेद 324 (5) में प्रावधान है कि संसद द्वारा बनाए गए किसी भी कानून के प्रावधानों के अधीन, चुनाव आयुक्तों और प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा की शर्तों और कार्यकाल का निर्धारण राष्ट्रपति द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा किया जाएगा। अनुच्छेद 324 (5) के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए संसद ने अधिनियम 1991 लागू किया है।

15. अनुच्छेद 324 (5) के परन्तु मुख्य चुनाव आयुक्त, चुनाव आयुक्त और प्रादेशिक आयुक्तों को हटाने के लिए व्यवस्था प्रदान करते हैं। अनुच्छेद 324 (5) के पहले परंतुक में प्रावधान है कि मुख्य चुनाव आयुक्त को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों पर ही उनके पद से हटाया जाएगा और मुख्य चुनाव आयुक्त की सेवा की शर्तों में उनकी नियुक्ति के पश्चात उनके लिए अहितकर परिवर्तन नहीं किया जाएगा। इसके अलावा, अनुच्छेद 324 (5) के दूसरे परंतुक के अनुसार किसी अन्य चुनाव आयुक्त या प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश के बिना पद से नहीं हटाया जाएगा।

16. निर्वाचन आयोग के सहायक कर्मचारियों की सुविधा को अनुच्छेद 324 (6) के तहत शामिल किया गया है, जिसमें यह प्रावधान है कि राष्ट्रपति या किसी राज्य का राज्यपाल, निर्वाचन आयोग द्वारा अनुरोध किए जाने पर, निर्वाचन आयोग या किसी प्रादेशिक आयुक्त को ऐसा कर्मचारी उपलब्ध कराएगा, जो निर्वाचन आयोग को सौंपे गए कार्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक हो।

17. विचारणीय प्रश्न यह है कि उपरोक्त चर्चा किए गए प्रावधानों की क्या व्याख्या की जानी चाहिए, ताकि निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित की जा सके। इस पर विचार करने से पहले, हम स्वतंत्रता की आवश्यकता पर विचार करेंगे जो निर्वाचन आयोग के लिए अनिवार्य है।

III. एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग क्यों आवश्यक है ?

ए. "लोकतांत्रिक संविधान का कार्यान्वयन"[1]

18. लोकतंत्र की मूल धारणा यह है कि यह लोगों द्वारा, लोगों के लिए और लोगों के लिए सरकार है।"जनता" वह केंद्रीय धुरी है जिस पर लोकतंत्र की अवधारणा घूमती है। लोकतंत्र की स्थापना को लोगों के कल्याण के विचार से जोड़ा गया है। डॉ. बी. आर. अम्बेडकर ने एक बार कहा था कि लोकतंत्र का मतलब है "सरकार का एक रूप और एक तरीका जिसके द्वारा लोगों के आर्थिक और सामाजिक जीवन में क्रांतिकारी बदलाव बिना किसी रक्तपात के लाए जाते हैं[2]। इस प्रकार लोकतंत्र लोगों की आकांक्षाओं की प्राप्ति से जुड़ा हुआ है।

19. प्रसिद्ध दार्शनिक जॉन डेवी के अनुसार, "लोकतंत्र केवल और केवल सरकार का एक रूप नहीं है,बल्कि एक सामाजिक और व्यक्तिगत आदर्श है", दूसरे शब्दों में, यह न केवल राजनीतिक संस्थानों की संपत्ति है, बल्कि सामाजिक संबंधों की एक विस्तृत श्रृंखला है।[3] इस प्रकार लोकतंत्र सामूहिक निर्णय लेने के बारे में है।लोकतंत्र के सिद्धांतों को संविधान की मूल संरचना के एक हिस्से के रूप में माना गया है[4]।

20. भारतीय संविधान एक संवैधानिक लोकतंत्र की स्थापना करता है। संविधान की प्रस्तावना स्पष्ट रूप से उस दृष्टिकोण को निर्धारित करती है और लोकतंत्र की संरचना की एक रूपरेखा तैयार करती है जिसकी परिकल्पना भारत ने स्वतंत्रता के समय की थी। भारतीय संविधान की प्रस्तावना "हम, भारत के लोग" वाक्यांश से शुरू होती है। यह स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि भारतीय

---

1 11 क्लासिक पुस्तक के शीर्षक से लिया गया – ग्रैनविले ऑस्टिन, वर्किंग ए डेमोक्रेटिक कॉन्स्टिटच्यूशन: ए हिस्ट्री ऑफ द इंडियन एक्सपीरियंस, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

2 22 बाबासाहेब आंबेडकर: लेखन और भाषण, खंड 17 भाग III, पृष्ठ 475

333 //प्लेटो।स्टेनफोर्ड।शिक्षा/प्रविष्टियाँ/डेवी-राजनीतिक//

444 परम पूज्य केशवानंद भारती श्रीपदगलवरु बनाम केरल राज्य और दूसरा, (1973) 4 एस. सी. सी. 225

संविधान और लोकतंत्र के भविष्य की नींव भारत के लोगों के साथ शुरू होती है। इस वाक्यांश का अर्थ यह भी है कि भारत के लोग अपनी पसंद की सरकारों को चुनने के लिए निर्णायक स्थिति में होंगे। यह वाक्यांश इस बात पर भी प्रकाश डालता है कि शासन की जो संरचनाएं संविधान द्वारा बनाई जा रही थीं, वे लोगों के कल्याण के लिए काम करती थीं। प्रस्तावना में प्रावधान है कि भारत के लोगों ने भारत को एक "संप्रभु समाजवादी धर्मनिरपेक्ष लोकतांत्रिक गणराज्य" बनाने का संकल्प लिया है। इस वाक्यांश में प्रत्येक शब्द न केवल भारतीय संविधान के संस्थापकों की सामूहिक दृष्टि को परिभाषित करता है, बल्कि भारत के लोगों की सामूहिक नियति को भी परिभाषित करता है। ये शब्द उस तरह के लोकतांत्रिक ढांचे को भी दर्शाते हैं, जिसे हम बनाने जा रहे थे। प्रस्तावना में “लोकतांत्रिक” शब्द इसके पहले और बाद के शब्दों से जुड़ा हुआ है, जो “संप्रभु”, “समाजवादी”, “धर्मनिरपेक्ष”, “गणतंत्र” हैं। प्रस्तावना यह भी प्रदान करती है कि भारत के लोग अपने नागरिकों के लिए “सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय” सुनिश्चित कर रहे हैं। “न्याय” शब्द भारतीय धरती पर व्याप्त सैकड़ों वर्षों के अन्याय को दूर करने की दृष्टि को प्रकट करता है। न्याय तीन घटकों पर आधारित होना था: सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक।

21. भारत में लोकतंत्र की स्थापना उन लक्ष्यों को पूरा करने के लिए की गई थी, जिन्हें संविधान की प्रस्तावना में महत्वपूर्ण रूप से समाहित किया गया है। जिन संस्थानों की स्थापना की गई थी, उन्हें प्रस्तावना और संविधान में निहित कार्य को पूरा करने के लिए एक भूमिका और कर्तव्य दिया गया था। जबकि राज्य के तीन मुख्य स्तंभ विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका पर निर्भर करते हैं, उनकी अपनी निर्धारित भूमिकाएँ होती हैं, संविधान निर्माता इस अर्थ में भी दूरदर्शी थे कि उन्होंने अन्य संस्थानों के निर्माण की परिकल्पना की थी, जो प्रकृति में स्वतंत्र होंगे और या तो जवाबदेही की मांग करके या ऐसी भूमिकाएँ निभाकर जो लोकतंत्र के तीन स्तंभों में लोगों के विश्वास को बनाए रखेंगे। भारत का निर्वाचन आयोग एक ऐसी संस्था है जिसे संविधान के माध्यम से बनाया गया है। यह संवैधानिक रूप से एक स्वतंत्र निकाय है। भारत के निर्वाचन आयोग की भूमिका यह सुनिश्चित करना है कि भारत में लोकतांत्रिक प्रक्रिया रुक न जाए। निर्वाचन आयोग को दिया गया कार्य बहुत बड़ा है।इसे यह सुनिश्चित करना होगा कि समय–समय पर चुनाव होते रहें।

22. भारत ने प्रत्यक्ष चुनाव की प्रणाली को चुना है। इसका मतलब है कि चुनाव नियमित अंतराल पर होने चाहिए जहां भारत के लोग अपने मतदान के अधिकार का प्रयोग करके सीधे भाग लेते हैं। संविधान में ऐसे चुनावों का भी प्रावधान है जहां लोगों के प्रतिनिधियों को अप्रत्यक्ष तरीके से चुना जाता है।इनमें राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पद और राज्य विधान परिषदों के सदस्यों के लिए चुनाव शामिल हैं। चुनाव की पवित्रता बनाए रखने का कार्य निर्वाचन आयोग द्वारा निष्पक्ष, पारदर्शी और निष्पक्ष तरीके से और बिना किसी पूर्वाग्रह या पक्षपात के किया जाना चाहिए। निर्वाचन आयोग को इस संविधान के तहत संसद और हर राज्य के विधानमंडल के सभी चुनावों और राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए होने वाले चुनावों के संचालन पर "अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण" के लिए व्यापक अधिकार दिए गए हैं। संविधान में तीन शब्दों "अधीक्षण", "निर्देश" और "नियंत्रण" को परिभाषित नहीं किया गया है, लेकिन इनका इस्तेमाल निर्वाचन आयोग को सबसे बड़ी जिम्मेदारी देने के लिए किया गया है। इस मायने में, निर्वाचन आयोग भारतीय भूमि पर लोकतांत्रिक प्रक्रिया और लोकतंत्र की संरचनाओं को संरक्षित करने और बढ़ावा देने के लिए सबसे महत्वपूर्ण और केंद्रीय संस्थानों में से एक बन जाता है। निर्वाचन आयोग की भूमिका इस तथ्य को देखते हुए और भी अधिक प्रासंगिक हो जाती है कि भारतीय समाज और राजनीति पारंपरिक रूप से कैसे व्यवहार करती थी।संविधान के मुख्य वास्तुकार के रूप में, डॉ. बी. आर. अम्बेडकर ने एक बार कहा था,"भारत में लोकतंत्र भारतीय धरती पर केवल एक ऊपरी सजावट है, जो अनिवार्य रूप से अलोकतांत्रिक है।"[5]

23. निर्वाचन आयोग यह सुनिश्चित करने के लिए अपनी भूमिका निभाता है कि समाज का प्रत्येक व्यक्ति सरकार चुनने के लिए चुनाव की प्रक्रिया में भाग लेने में सक्षम हो। इसलिए,निर्वाचन आयोग को अपने काम में उच्चतम स्तर की पारदर्शिता और जवाबदेही का प्रदर्शन करने की आवश्यकता है। निर्वाचन आयोग द्वारा लिए गए निर्णयों में लोगों का विश्वास पैदा करने की आवश्यकता है ताकि लोकतांत्रिक प्रक्रिया की पवित्रता बनी रहे । यदि निर्वाचन आयोग कोई मनमाना निर्णय लेने लगे, तो

5 55 संविधान सभा की बहसों में, 4 नवंबर 1948, http://164.100.47.194/loksabha/writereaddata/cadebatefiles/C04111948.html

परिणामी स्थिति न केवल निर्वाचन आयोग के सदस्यों के पक्षपाती होने पर संदेह पैदा करेगी, बल्कि आम नागरिकों के मन में भय पैदा करेगी कि लोकतांत्रिक प्रक्रिया से समझौता किया जा रहा है। इसलिए, निर्वाचन आयोग को स्वतंत्र और किसी भी बाहरी या आंतरिक विघटनकारी वातावरण से पूरी तरह से अछूता रहने की आवश्यकता है। आयोग के कामकाज से लोगों के मन में विश्वास पैदा होना चाहिए। भारत जैसे देश में, जहां लाखों लोग अभी भी अपनी बुनियादी जरूरतों को पूरा करने के लिए संघर्ष करते हैं, यह उनका मतदान का अधिकार है जो उन्हें उम्मीद देता है कि वे एक ऐसी सरकार का चुनाव करेंगे जो उन्हें अभावों से बाहर निकलने में मदद करेगी। अगर चुनाव आयोग के सदस्यों के एक छोटे से गलत फैसले या पक्षपात के कारण भी इस शक्ति से समझौता किया जाता है या उसे छीन लिया जाता है, तो यह निस्संदेह भारतीय लोकतंत्र के मूल ढांचे पर हमला होगा। भारतीय लोकतंत्र लोगों के विश्वास और चुनावी प्रक्रिया में भागीदारी के साथ–साथ संस्था के रोजमर्रा के कामों के कारण सफल हुआ है। दुनिया के सबसे बड़े लोकतंत्र के संवैधानिक न्यायालय के रूप में, हम लोकतांत्रिक संस्थाओं में लोगों के विश्वास को कम नहीं होने दे सकते। देश ने दशकों के संघर्ष और बलिदानों के बाद लोकतंत्र प्राप्त किया और अपनाया, और हमें जो लाभ मिला है, उसे इसलिए नहीं छोड़ा जा सकता क्योंकि संस्थाएँ अभी भी अपारदर्शी तरीके से काम करना जारी रखती हैं।

24. **के. एस. पुट्टास्वामी और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य**[6] के प्रकरण में इस न्यायालय की नौ सदस्यों की पीठ ने यह अभिनिर्धारित किया है कि:

> "अपारदर्शिता उन लोगों के लाभ के लिए होती है जो दुर्लभ आर्थिक संसाधनों पर एकाधिकार करते हैं। दूसरी ओर, ऐसी परिस्थितियाँ जहाँ नागरिक और राजनीतिक स्वतंत्रताएँ पनपती हैं, यह सुनिश्चित करती हैं कि सरकारी नीतियों की आलोचना और मूल्यांकन किया जाए। यह वह जाँच है जो यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से काम करती है कि सामाजिक–आर्थिक लाभ वास्तव में उन वंचितों तक पहुँचें जिनके लिए वे हैं। स्वतंत्रता की परिस्थितियाँ और नागरिक और राजनीतिक अधिकारों का जीवंत दावा सामाजिक–आर्थिक कार्यक्रमों की न्यायसंगतता और

6 66(2017) 10 एस सी सी 1

अभाव और अभाव को दूर करने में उनकी प्रभावशीलता की निरंतर समीक्षा को बढ़ावा देता है। सार्वजनिक मामलों की जाँच स्वतंत्रता के अस्तित्व पर आधारित है।"

25. भारतीय लोकतंत्र तभी कारगार होगा जब लोकतंत्र को संरक्षित करने की जिम्मेदारी रखने वाले संस्थान काम करेंगे।हमारे संविधान में प्रत्येक संस्थान की अपनी सीमांकित भूमिका है, जिसे तभी पूरा किया जा सकता है जब इन संस्थानों को चलाने वाले लोग जिम्मेदार हों। इन संस्थानों को चलाने वाले लोगों को लोगों के प्रति जवाबदेह होने की आवश्यकता है, और इसलिए उनके चयन की प्रक्रिया को संस्थान की स्वतंत्रता सुनिश्चित करनी होगी।

26. लोकतंत्र एक अमूर्त घटना नहीं है।इसे कई प्रक्रियाओं द्वारा प्रभाव मे लाया गया है। संस्थानों में धारणा और विश्वास महत्वपूर्ण मानदंड हैं जिन पर लोकतंत्र के कामकाज का मूल्यांकन किया जाता है। इस प्रकार, लोकतंत्र की सफलता उन संस्थानों के काम करने पर निर्भर करती है जो लोकतंत्र की संरचना के स्तंभों का समर्थन करते हैं।

.

27. संस्थानों की जवाबदेही न केवल स्वयं संस्थानों को, बल्कि लोकतंत्र के विचार को भी वैधता प्रदान करती है।कहने का मतलब है, अगर संस्थान निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से काम कर रहे हैं, तो नागरिकों को विश्वास होगा कि लोकतंत्र काम कर रहा है। इस मायने में, लोकतंत्र कार्यालयधारकों और प्रशासकों पर अंकुश लगाने और उन्हें जवाबदेह ठहराने का एक साधन है। इसलिए, इन संस्थानों को नियंत्रित करने वाले मानदंड और नियम मनमाने नहीं हो सकते हैं या उनमें पारदर्शिता की कमी नहीं हो सकती है।

28. लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं को मजबूत करने के लिए, निर्वाचन आयोग की संस्था को स्वतंत्र होने और पारदर्शिता और जवाबदेही का प्रदर्शन करने की आवश्यकता है। यह कारण अपने आप में भारत के निर्वाचन आयोग के संस्थागत ढांचे की जांच करने के लिए इस न्यायालय के लिए पर्याप्त है।

B. मतदान का अधिकार

29. लोकतंत्र का काम इस बात पर निर्भर करता है कि जनता निर्वाचित सरकार के भाग्य का फैसला कर सकती है या नहीं। यह उन विकल्पों पर निर्भर करता है जो लोग पृथक तरीकों से करते हैं। लोगों के इस विकल्प से समझौता नहीं किया जा सकता है, क्योंकि चुनावों में उनका जनादेश सरकार की नियति को बदल देता है। भारत लोकतांत्रिक है क्योंकि लोग स्वयं शासन करते हैं। यह एक गणतंत्र है क्योंकि सरकार की शक्ति उसके लोगों से प्राप्त होती है। चुनावी प्रक्रिया और मतदान के माध्यम से, नागरिक लोकतंत्र में भाग लेते हैं। मतदान करके, नागरिक देश के सार्वजनिक मामलों में भाग लेते हैं। इस प्रकार, मतदान करके नागरिक अपनी सरकार की संरचना चुनने के अपने अधिकार का आनंद लेते हैं। यह उनकी पसंद है, और भाग लेने की उनकी क्षमता है। के. एस. पुट्टास्वामी (सुप्रा) के प्रकरण में नौ–न्यायाधीशों की पीठ ने निर्णय दिया: कि

".....यह समझना होगा कि सवाल करने का अधिकार, जांच करने का अधिकार और असहमति का अधिकार ही एक जागरूक नागरिक को सरकार के कार्यों की जांच करने में सक्षम बनाता है। जो लोग शासित हैं, वे सामाजिक–आर्थिक कल्याण लाभों के प्रावधान सहित अपने संवैधानिक कर्तव्यों के निर्वहन के बारे में शासन करने वालों से सवाल करने के हकदार हैं। जांच करने और तर्क करने की शक्ति एक लोकतांत्रिक राजनीति के नागरिकों को उनके अधिकारों को नियंत्रित करने वाले बुनियादी मुद्दों पर सूचित निर्णय लेने में सक्षम बनाती है।"

30. मतदान के अधिकार को अब व्यापक रूप से एक मौलिक मानव अधिकार के रूप में मान्यता प्राप्त है।[7] हालाँकि, हमेशा ऐसा नहीं था। वयस्क मताधिकार का इतिहास हमें बताता है कि यह समाज में विशेषाधिकार प्राप्त लोगों तक ही सीमित था।[8] हाशिए पर पड़े समुदायों को मतदान का

7 77https://www.ohchr.org/en/elections

8 88 बी.आर. अंबेडकर, "साउथबोरो समिति के समक्ष साक्ष्य", बाबासाहेब अंबेडकर लेखन और भाषण, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित, खंड 1, पृष्ठ 243–278 में:

अधिकार प्राप्त करने के लिए कई दशकों तक संघर्ष करना पड़ा। मतदान का अधिकार लोकतंत्र के अभ्यास के लिए बहुत महत्वपूर्ण है।

31. भारत के निर्वाचन आयोग के अधिवक्ता द्वारा यह तर्क दिया गया है कि मतदान का अधिकार केवल एक वैधानिक अधिकार है, और चूंकि किसी भी मौलिक अधिकार का उल्लंघन नहीं किया जाता है, इसलिए यह इस न्यायालय का ध्यान आकर्षित नहीं करता है । यह न्यायालय निर्वाचन आयोग द्वारा दिए गए तर्क से सहमत नहीं है। इसके अलावा, मतदान के अधिकार के दायरे की जांच करने के लिए संविधान सभा की बहसों को देखना आवश्यक हो जाता है।

32. वयस्क मताधिकार की मांग कई भारतीय नेताओं द्वारा लगातार उठाई गई थी। संविधान सभा के विचार के लिए तैयार किए गए अपने मसौदों में डॉ. बी. आर. अम्बेडकर[9] और के. टी. शाह[10] ने मौलिक अधिकारों के हिस्से में मतदान के अधिकार को शामिल करने का प्रस्ताव रखा था। इस प्रस्ताव को शुरू में मौलिक अधिकार उप–समिति की प्रारंभिक मसौदा रिपोर्ट में अनुमोदित किया गया था, जो संविधान सभा की सलाहकार समिति का एक हिस्सा था।[11] मसौदा प्रावधान में एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग पर एक उपखंड भी शामिल था। इसे इस प्रकार पुनः प्रस्तुत किया गया है:

> 1. “प्रत्येक नागरिक को, जिसकी आयु 21 वर्ष से कम न हो, संघ के विधानमंडल और उसकी किसी इकाई के लिए, या जहां विधानमंडल द्विसदनीय है, वहां विधानमंडल के निचले सदन के लिए किसी भी चुनाव में वोट देने का अधिकार होगा, बशर्ते कि वह मानसिक अक्षमता, भ्रष्ट आचरण या अपराध के आधार पर ऐसी निरर्हताएं लगाए जा सकें, और उपयुक्त निर्वाचन क्षेत्र में निवास से संबंधित ऐसी योग्यताओं के अधीन हो, जैसा कि कानून द्वारा या उसके तहत आवश्यक हो।

---

999 "राज्य और अल्पसंख्यक", बाबासाहेब अंबेडकर में: लेखन और भाषण, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित, खंड 1., पृष्ठ 381–541

101010 बी शिव राव, भारत के संविधान का निर्माण, चुनिंदा दस्तावेज, खंड 2, पृष्ठ 54 पर (इसके बाद "शिव राव")

111111 शिव राव, पृष्ठ 137 और 139 पर (दिनांक 03.04.1947)

2. कानून में स्वतंत्र और गुप्त मतदान तथा विधानमंडल के लिए आवधिक चुनावों का प्रावधान होगा।

3. विधानमंडल के सभी चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण, चाहे वह संघ का हो या इकाई का, जिसमें चुनाव न्यायाधिकरणों की नियुक्ति भी शामिल है, संघ या इकाई के लिए निर्वाचन आयोग में निहित होगा, जैसा भी मामला हो, जिसे सभी मामलों में संघ के कानून के अनुसार नियुक्त किया जाएगा।"

33. इससे पता चलता है कि संविधान निर्माताओं ने परिकल्पना की थी कि मतदान के अधिकार के साथ निर्वाचन आयोग की स्थापना का प्रावधान होना चाहिए। मसौदा प्रावधान पर संवैधानिक सलाहकार बी. एन. राव के नोट में मतदान के अधिकार को मौलिक अधिकार के रूप में शामिल करने की व्याख्या की गई है:"खंड 12. "खंड 12. यह सुनिश्चित करता है किपर किसी भी नागरिक को मतदान के अधिकार से वंचित नहीं किया जाएगा जो कुछ शर्तों को पूरा करता है। सभी चुनावों की निगरानी, निर्देशन और नियंत्रण के लिए निर्वाचन आयोग का विचार नया है।"[12]

34. के.टी. शाह ने हालांकि केंद्रीकृत निर्वाचन आयोग के विचार पर आपत्ति जताई। उन्होंने तर्क दिया कि, "यदि अपनाया जाता है, तो प्रांतीय स्वायत्तता के अधिकारों का गंभीर उल्लंघन होगा; और इस तरह, मुझे लगता है कि इसे या तो हटा दिया जाना चाहिए या फिर से लिखा जाना चाहिए, ताकि ऐसे विषयों पर कानून बनाने के लिए प्रांतीय विधानमंडल के अधिकारों पर पूर्वाग्रह न हो।"[13] मौलिक अधिकारों के हिस्से के रूप में मतदान के अधिकार और निर्वाचन आयोग के निर्माण पर खंड को तब मौलिक अधिकार उप–समिति द्वारा बहुमत से स्वीकार कर लिया गया था।[14] इसके

121212 शिव राव, पृष्ठ 137 और 139 (दिनांक 03.04.1947)
131313 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 155
141414 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 164

बाद इस खंड को 16 अप्रैल, 1947 को "मौलिक अधिकारों पर उप–समिति की रिपोर्ट" में सलाहकार समिति को भेज दिया गया।[15]

35. मौलिक अधिकार उप–समिति द्वारा तैयार किए गए मसौदे की अल्पसंख्यक उप–समिति द्वारा यह देखने के लिए जांच की गई थी कि क्या अल्पसंख्यक अधिकारों की रक्षा के लिए किसी प्रस्तावित अधिकार को "बढ़ाने या संशोधित" करने की आवश्यकता है।[16] 17 अप्रैल, 1947 को अल्पसंख्यक उप–समिति की बैठक के कार्यवृत्त में मतदान के मौलिक अधिकार और निर्वाचन आयोग पर दो सुझाव दिए गए थे। एस.पी. मुखर्जी ने प्रस्ताव रखा, "संघ और इकाइयों के लिए प्रस्तावित चुनाव आयोगों में अल्पसंख्यकों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व दिया जाना चाहिए।"[17] जयरामदास दौलतराम ने सुझाव दिया कि "ऐसी संस्थाओं को निष्पक्ष बनाया जाना चाहिए ताकि वे सभी दलों और समुदायों में विश्वास पैदा कर सकें। अल्पसंख्यकों के लिए अलग से प्रतिनिधित्व संभव नहीं हो सकता।"[18]अल्पसंख्यक उप–समिति ने 18 अप्रैल, 1947 को यह भी निर्णय लिया कि "अपनी रिपोर्ट में यह उल्लेख किया जाए कि निर्वाचन आयोग एक स्वतंत्र अर्ध–न्यायिक संस्था होनी चाहिए।"[19]

36. मौलिक अधिकार उप–समिति और अल्पसंख्यक उप–समिति द्वारा पारित मतदान के अधिकार पर धारा सलाहकार समिति के समक्ष विचारार्थ आने के बाद, इस बात पर गंभीर बहस हुई कि इस धारा को मौलिक अधिकार अध्याय में रखा जाए या नहीं। डॉ. अंबेडकर ने इसे मौलिक अधिकार के रूप में बनाए रखने का तर्क दिया।[20]उन्होंने कहा:

---

15 1515 इसके अलावा, विपरीत विचारों का आधार केवल यह था कि अधिकार राज्यों/इकाइयों तक बढ़ाया जा रहा था। केएम पणिक्कर द्वारा 17–20 अप्रैल, 1947 की "रिपोर्ट पर असहमति के कार्यवृत्त" देखें, पृष्ठ 187 ibid, पृष्ठ 199 समिति ने 17 अप्रैल, 1947 की तारीख को मतदान के मौलिक अधिकार और निर्वाचन आयोग पर दो सुझाव दिए थे।

161616 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 199

171717 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 201

181818 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 201

19 1919 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 205

202020 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 247

"... जहाँ तक इस समिति का सवाल है, मेरा कहना यह है कि हमें इस प्रस्ताव का समर्थन करना चाहिए कि समिति वयस्क मताधिकार के पक्ष में है। दूसरी बात जो हमने इस मौलिक अधिकार में गारंटी दी है, वह यह है कि चुनाव स्वतंत्र होंगे और चुनाव गुप्त मतदान द्वारा होंगे। यह आवधिक चुनाव होंगे... तीसरा प्रस्ताव जो इस मौलिक खंड में प्रतिपादित किया गया है, वह यह है कि चुनाव शब्द के वास्तविक अर्थ में स्वतंत्र हो सकें, इसके लिए उन्हें तत्कालीन सरकार के हाथों से हटा दिया जाना चाहिए, और उन्हें एक स्वतंत्र निकाय द्वारा संचालित किया जाना चाहिए, जिसे हम यहाँ निर्वाचन आयोग कह सकते हैं।" [21]

37. लेकिन सलाहकार समिति के कई सदस्य इस दृष्टिकोण से असहमत थे। उन्हें आशंका थी कि संविधान सभा में रियासतों के प्रतिनिधियों द्वारा इस तरह के खंड पर आपत्ति की जा सकती है। [22]सी. राजगोपालाचारी ने कहा कि भविष्य में चुनाव की पद्धति स्पष्ट नहीं है, इसलिए मौलिक अधिकारों में मताधिकार पर विस्तृत खंड रखना उचित नहीं है। उन्होंने कहा:

"मेरा एकमात्र मुद्दा यह है कि क्या इसे मौलिक अधिकार के रूप में देखना उचित है या हमें इसे या इसके एक बड़े हिस्से को पूरी सभा के विचार के लिए छोड़ देना चाहिए। मैं निवेदन करता हूं कि हम यह मानकर नहीं चल सकते कि संघ विधानमंडल का चुनाव पूरे भारत के सभी नागरिकों के प्रत्यक्ष मत से होगा। यह एक संघीय संविधान हो सकता है। यह अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हो सकता है। संघ की सरकार अप्रत्यक्ष रूप से बनाई जा सकती है, इसलिए हम यह नहीं मान सकते कि प्रत्येक वयस्क या कोई भी व्यक्ति, चाहे वह किसी भी प्रकार का हो, विधानमंडल में सीधे मत देगा। हम उन विवरणों में जाए बिना यहां कोई प्रस्ताव नहीं रख सकते। इसलिए हम अभी इस विषय पर विचार नहीं कर सकते,पहले यह तय किया जाना चाहिए कि चुनाव प्रत्यक्ष हो या अप्रत्यक्ष।"[23](sic)

212121 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 249–250

222222 सरदार पटेल के कथन, पृष्ठ 249

232323 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 250

38. डॉ. अम्बेडकर ने इस खंड के विरोध को यह तर्क देकर हल करने की कोशिश की किः

> "मेरा उत्तर यह है कि यह दस्तावेज या रिपोर्ट संविधान सभा के समक्ष जाएगी। इसमें राज्यों के प्रतिनिधि होंगे; मुस्लिम लीग के प्रतिनिधि होंगे। हम उनसे सुनेंगे कि वयस्क मताधिकार पर उनकी क्या आपत्ति है। यदि संपूर्ण संविधान सभा इस बात पर सहमत हो जाती है कि यद्यपि ब्रिटिश भारत के लिए वयस्क मताधिकार रखना उचित हो सकता है, लेकिन कुछ विशेष कारणों से भारतीय राज्यों में वयस्क मताधिकार नहीं हो सकता है, और किसी प्रकार का प्रतिबंधित मताधिकार होना चाहिए, तब भी संविधान सभा हमारे प्रस्तावों को संशोधित करने के लिए स्वतंत्र होगी।"[24]

39. गोविंद वल्लभ पंत ने बताया कि मौलिक अधिकारों के अध्याय में मतदान के अधिकार को शामिल करने के बारे में चिंता क्यों थी। उन्होंने कहाः

> "एकमात्र आशंका यह है कि राज्यों से संबंधित कुछ लोग इस बुलबुले को फोड सकते हैं और कह सकते हैं कि उनके अधिकारों में हस्तक्षेप किया गया है और इसी तरह की अन्य बातें हो सकता है कि उनका प्रतिनिधित्व न हो। हमें वही मिलेगा जो हम चाहते हैं।"[25]

40. पंत के जवाब में डॉ. अम्बेडकर ने निम्नलिखित जवाब दियाः

> "जबकि हम चिंतित हैं कि भारतीय राज्यों को आना चाहिए, भारतीय रियासतें इसमें शामिल हो जाएं, हम निश्चित रूप से कुछ सिद्धांतों पर अड़े रहेंगे और उन सभी को अपने संविधान में समाहित करने के लिए तैयार नहीं होंगे।"[26]

41. विकल्प के रूप में, गोविंद वल्लभ पंत ने सुझाव दिया कि "यह खंड संविधान सभा को भेजा जाता है, इन मौलिक अधिकारों के हिस्से के रूप में नहीं, बल्कि सभापति के पत्र में इस आशय से

242424 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 250
25 2525 251
262626 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 251

शामिल किया जाता है कि हम संविधान सभा को संविधान के निर्माण के संबंध में निम्नलिखित सिद्धांतों की सिफारिश करते हैं।"[27]डॉ. अम्बेडकर ने जहां अपने विचार पर जोर दिया, वहीं सरदार पटेल सहित सलाहकार समिति के अधिकांश सदस्यों ने पंत के सुझाव को स्वीकार कर लिया।[28]

42. तदनुसार, 21 अप्रैल, 1947 को "सलाहकार समिति की बैठकों के कार्यवृत्त" में यह उल्लेख किया गया थाः "मूल अधिकारों से खंड 13 को हटाया जाना चाहिए, लेकिन समिति की ओर से संविधान सभा को अपनी रिपोर्ट में अध्यक्ष द्वारा यह सिफारिश की जानी चाहिए कि इसे संघीय संविधान का हिस्सा बनाया जाए।"[29] संविधान सभा के अध्यक्ष को संबोधित अपने पत्र में, सरदार पटेल ने सलाहकार समिति की अंतरिम रिपोर्ट प्रस्तुत की, साथ ही यह भी उल्लेख किया कि"इस खंड के साथ सैद्धांतिक रूप से सहमत होते हुए, हम अनुशंसा करते हैं कि इसे मौलिक अधिकारों की सूची में शामिल करने के बजाय, इसे संविधान के किसी अन्य भाग में स्थान मिलनी चाहिए।"[30]

43. इस चर्चा से यह बात उभर कर सामने आई कि मौलिक अधिकार उपसमिति और अल्पसंख्यक अधिकार उपसमिति के सदस्यों के बीच इस बात पर आरंभिक सहमति थी कि मौलिक अधिकार अध्याय में एक खंड होना चाहिए जिसमें वोट देने के अधिकार का प्रावधान हो; और स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए निर्वाचन आयोग नामक एक स्वतंत्र निकाय होना चाहिए। हालांकि, सलाहकार समिति ने इस खंड को मौलिक अधिकार के रूप में बरकरार नहीं रखा क्योंकि यह आशंका थी कि अगर उस खंड को बरकरार रखा गया तो रियासतें संघ के संविधान से सहमत नहीं होंगी, क्योंकि भारत एकीकरण के ऐतिहासिक दौर से गुजर रहा था, जहां रियासतों के साथ संयुक्त भारत का हिस्सा बनने के लिए बातचीत की जा रही थी। इसके बावजूद, संस्थापकों ने संविधान के पाठ में इसे जगह मिलने की सिफारिश करके मतदान के अधिकार को संवैधानिक अधिकार के रूप में बरकरार रखा।

44. 16 जून 1949 को डॉ. बी. आर. अम्बेडकर ने वयस्क मताधिकार का प्रावधान करते हुए निम्नलिखित खंड पेश कियाः

272727 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 251

282828 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 251–52

29 2929 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 288

30 3030 आई. बी. आई. डी, पृष्ठ 296

" 289–बीः लोक सभा तथा राज्य विधानसभा के चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर होगाः जनसभा और प्रत्येक राज्य की विधानसभा के लिए चुनाव वयस्कता के आधार पर होंगे, अर्थात् , प्रत्येक नागरिक, जो इस संबंध में योग्य विधानकारी द्वारा निर्धारित किसी भी दिनांक को न्यायिक निर्णय द्वारा या उसके अधीन जन्मतिथि से कम से कम इकीस वर्ष की आयु का नहीं है और इस संविधान या किसी भी विधी के तहत अन्यथा प्रतिबंधित नहीं है, निवासी नहीं है, मानसिक असमर्थता, अपराध, भ्रष्टाचार या अवैध व्यवहार के कारण, उसे किसी भी ऐसे चुनाव में मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का अधिकार होगा"[31]

45. उस अनुच्छेद को स्वीकृति दी गई थी, जो बाद में संविधान का अनुच्छेद 326 बन गया।

46.अनुच्छेद 326 के आधार पर, मतदान का अधिकार नागरिकों को दिया गया एक संवैधानिक अधिकार बन गया। उक्त अधिकार को लोक प्रतिनिधित्व (आरओपी) अधिनियम, 1951 की धारा 62 द्वारा प्रभावी किया गया था। ROP अधिनियम के धारा 62 (1) में यह प्रावधान है: "कोई भी व्यक्ति जो इस अधिनियम द्वारा विशेष रूप से प्रावधान किया नहीं गया हो, और जो किसी संसदीय क्षेत्र के मतदाता सूची में वर्तमान में पंजीकृत है, उसे उस संसदीय क्षेत्र में मतदान करने का अधिकार होगा।"

कानूनी स्थिति यह है कि आरओपी अधिनियम का प्रासंगिक प्रावधान संविधान के पाठ से लिया गया है, जो इस प्रकरण में अनुच्छेद 326 है।

47. तथापि इस न्यायालय के निर्णयों ने कई दशकों तक मतदान के अधिकार के बारे में एक सीमित दृष्टिकोण अपनाया। **एन. पी. पोन्नुस्वामी v. निर्वाचन अधिकारी, नामक्कल निर्वाचन क्षेत्र और अन्य**[32] (इसके बाद "एन. पी. पोन्नुस्वामी")में इस न्यायालय के छह न्यायाधीशों की एक

313131 भारत की संविधान सभा (प्रक्रियाएं)–वॉल्यूम VIII गुरुवार, 16 जून 1949, यहां उपलब्ध हैः एचटीटीपीःhttp://164.100.47.194/loksabha/writereaddata/cadebatefiles/C16061949.html

323232 1952 एससीआर 218

पीठ इस सवाल पर विचार कर रही थी कि क्या अनुच्छेद 226 के तहत उच्च न्यायालय को संविधान के अनुच्छेद 329 (बी) के प्रावधानों के कारण निर्वाचन अधिकारी के आदेश में हस्तक्षेप करने का क्षेत्राधिकार हो सकता है। जबकि न्यायालय अनुच्छेद 329 (बी) की रूपरेखा की जांच कर रहा था, उसने यह भी पाया कि: "मतदान करने या चुनाव में उम्मीदवार बनने का अधिकार एक नागरिक अधिकार नहीं है, बल्कि यह कानून या विशेष कानून का उत्पत्ति है और इसके द्वारा लगाए गए सीमाओं के अधीन होना चाहिए।"

48. **मोहिंदर सिंह गिल और एक अन्य बनाम मुख्य चुनाव आयुक्त, नई दिल्ली और अन्य** (इसके बाद बी.मोहिंदर सिंह गिल)[33]के प्रकरण में इस संविधान पीठ द्वारा एक पृथक दृष्टिकोण अपनाया गया था।पीठ को संविधान के अनुच्छेद 324 और 329 (बी) की व्याख्या करने के लिए कहा गया था। इसमें उल्लेख किया गया है:

“लोकतांत्रिक राजनीति में सबसे मूल्यवान अधिकार एक लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था में सबसे मूल्यवान अधिकार है 'छोटे व्यक्ति' का छोटा सा पेन्सिल–मार्किंग, जिसे उसका मत कहा जाता है, जो उसकी मतदान, स्वर–मार्किंग और असहमति को दर्शाता है.... उसी तरह, छोटे व्यक्ति का अधिकार, प्रतिनिधित्व प्रणाली में सरकारी पद को प्राप्त करने के लिए उम्मीदवार बनने के अधिकार को कोई नागरिक क्षण नहीं कहा जा सकता है। यदि स्व–शासित नागरिकों के लिए नागरिक शास्त्र कुछ मतलब रखती है, यदि सहभागी लोकतंत्र को कानून द्वारा बाधित नहीं किया जाना है। सीधा निष्कर्ष यह है कि प्रत्येक भारतीय को चुनने और निर्वाचित होने का अधिकार है और यह संवैधानिक है जो एक सामान्य कानून के अधिकार से अलग है और वैधानिक विनियमों के अधीन अदालतों द्वारा संज्ञान का हकदार है।"

333333(1978) 1 एससीसी 405 34

49. तथापि दो–न्यायाधीशों की पीठ का एक बाद का निर्णय ज्योति बसु और अन्य बनाम देवी घोषाल और अन्य[34](इसके बाद "ज्योति") में एन. पी. पोन्नुस्वामी पूर्वोक्त द्वारा ली गई स्थिति पर निर्भर थे। दो–न्यायाधीशों की पीठ उस विशिष्ट प्रश्न पर विचार कर रही थी कि किसे चुनाव याचिका में एक पक्ष के रूप में शामिल किया जा सकता है, लेकिन यह देखा गया "मतदान का अधिकार, जो लोकतंत्र के लिए मौलिक होता है, विसंगत रूप से पर्याप्त है, न तो एक मौलिक अधिकार है और न ही सामान्य कानूनी अधिकार। यह शुद्ध और सरल, एक वैधानिक अधिकार है ।चुनाव का विवाद करने का अधिकार भी है। चुनाव पर विवाद करने का भी यही अधिकार है। विधी के बाहर, चुनाव करने का कोई अधिकार नहीं है, निर्वाचित होने का कोई अधिकार नहीं है और किसी चुनाव के विवाद का कोई नहीं अधिकार है। सांविधिक सृजन वे हैं और इसलिए, सांविधिक सीमा के अधीन हैं।"

50. उपरोक्त तीन निर्णयों में मतदान के अधिकार के बयान दिए गए थे, किन्तु इन मामलों में वयस्क मताधिकार से संबंधित अनुच्छेद 326 की व्याख्या का मुद्दा नहीं उठा था।इसलिए, दिए गए बयानों को इस विषय पर प्राधिकरण के रूप में नहीं माना जा सकता है।

51. **भारत संघ बनाम एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स और अन्य**[35](इसके बाद "एडीआर") के प्रकरण में, यह न्यायालय विचार कर रहा था कि क्या मतदाता को चुनाव में उम्मीदवारों के बारे में जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है। इसके सकारात्मक रूप में निर्णय था:
"लोकतंत्र में, नियमित अंतराल पर चुनाव देश के सुशासन के लिए और नागरिकों–मतदाताओं के लाभ के लिए किए जाते हैं। प्रजातांत्रिक सरकारी रूप में, मतदाताओं का प्राथमिकता से महत्व है। उन्हें उम्मीदवार के पूर्ववृत्तांत और पिछले प्रदर्शन के आधार पर चुनाव या पुनः चुनाव करने का अधिकार है। मतदाता के पास यह तय करने का विकल्प होता है कि किसी व्यक्ति को अपना

343434 (1982) 1 एससीसी 691
353535 (2002) 5 एस. सी. सी. 294

प्रतिनिधि चुनने या फिर से चुनने के लिए शैक्षणिक योग्यता या संपत्ति रखना प्रासंगिक है या नहीं..।"

(जोर डाला गया)

52. एडीआर निर्णय के पश्चात आरओपी अधिनियम में संशोधन किए गए। क्या संशोधन ADR द्वारा निर्धारित मार्गनिर्देश का पालन करते हुए किए गए थे, यह विचार **पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज (पीयूसीएल) और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य**[36] (इसके बाद " पीयूसीएल 2003")के मामले में तीन–न्यायाधीशों की पीठ ने जांचा । इस न्यायालय ने इस मुद्दे की फिर से जांच की कि क्या एक मतदाता को अनुच्छेद 19 (1) (ए) के तहत चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवार की पृष्ठभूमि/संपत्ति जानने का कोई मौलिक अधिकार है। इस न्यायालय के समक्ष एक तर्क दिया गया था कि एक मतदाता को ऐसा अधिकार नहीं है, क्योंकि मतदान करने का कोई मौलिक अधिकार नहीं है जिससे किसी उम्मीदवार की पृष्ठभूमि जानने का अधिकार उत्पन्न होता है। जबकि तीन न्यायाधीशों (एम. बी. शाह, वेंकटरामा रेड्डी, डी. एम. धर्माधिकारी, जे. जे.) ने सर्वसम्मति से सहमति व्यक्त की कि मतदाताओं को अनुच्छेद 19 (1) (ए) के तहत उम्मीदवार की पृष्ठभूमि जानने का अधिकार है, परंतु इस बारे में वोट के अधिकार की व्याप्ति पर अंतर मत था।

53. एन. पी. पोन्नुस्वामी और ज्योति बसु के निर्णयों का उल्लेख करते हुए,

न्यायमूर्ति एम. बी. शाह ने कहा कि " इस बात पर कोई विवाद नहीं हो सकता कि चुनाव कानून के उल्लंघन के संबंध में चुनाव और निर्णय के लिए उम्मीदवार के रूप में मतदान करने या खड़े होने का अधिकार नागरिक अधिकार नहीं है, बल्कि यह कानून या विशेष कानून का एक हिस्सा है और इसमें परिकल्पित सीमाओं के अधीन होगा।" उन्होंने कहा कि केवल इसलिए कि एक नागरिक मतदाता है या उसे [आरओपी] अधिनियम के अनुसार अपना प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है, संविधान के

363636 (2003) 4 एस. सी. सी. 399

तहत अनुमति को छोड़कर उसके मौलिक अधिकारों को वैधानिक प्रावधानों द्वारा संक्षिप्त, नियंत्रित या प्रतिबंधित नहीं किया जा सकता है। उन्होंने कहा कि मतदान का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है या नहीं, इसका पूर्ववृत्त जानने के अधिकार पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता है, जो अनुच्छेद 19 (1) (ए) के तहत मौलिक अधिकार का एक हिस्सा है। उन्होंने तथापि यह भी रखा कि वयस्कता पर आधारित लोकतंत्र संविधान की मौलिक संरचना का हिस्सा है, और यहां तक कि वयस्कों का चुनाव प्रक्रिया में हिस्सा लेने का अधिकार केवल एक साक्षिक कानून द्वारा प्रतिबंधित किया जा सकता है जो संवैधानिक प्रावधानों को उल्लंघन नहीं करता है।

54. न्यायमूर्ति वेंकटरामा रेड्डी ने मतदान के अधिकार पर जोर दिया और कहाः

"अपने चयन के उम्मीदवार के लिए मतदान करने का अधिकार लोकतांत्रिक राजनीति का सार है।हमारे संविधान द्वारा इस अधिकार को मान्यता दी गई है और इसे प्रतिनिधित्व के अधिनियम के विशेष रूप से प्रभावी किया गया है। संविधान सभा की बहस यह बताती हैं कि मतदान के अधिकार को मौलिक अधिकार के रूप में देखने की विचार संसोधित किया गया था; फिर भी, यह निर्णय किया गया कि इसे संविधान के अन्य स्थान पर प्रावधान करना चाहिए। इस कदम की अभिव्यक्ति अनुच्छेद 326 में पाई गई।"

55. वे एन. पी. पोन्नुस्वामी और ज्योति बसु में व्यक्त किए गए विचारों से असहमत थे और कहाः

"मतदान का अधिकार, यदि मौलिक अधिकार नहीं है, तो निश्चित रूप से एक संवैधानिक अधिकार है।अधिकार संविधान से उत्पन्न होता है और अनुच्छेद 326 में निहित संवैधानिक जनादेश के अनुसार, अधिकार को क़ानून, अर्थात् आर. पी. अधिनियम द्वारा आकार दिया गया है। यह, मेरी समझ में, लोक सभा और विधानसभाओं के चुनावों में मतदान के अधिकार की प्रकृति के संबंध में सही कानूनी स्थिति है। इसे एक वैधानिक अधिकार, शुद्ध और सरल के रूप में वर्णित करना बहुत सटीक नहीं है।"

56. न्यायमूर्ति वेंकटरामा रेड्डी ने फिर संवैधानिक मतदान के अधिकार को मतदान देने/मतदान की स्वतंत्रता में अंतर किया था । उन्होंने कहाः

“अपेक्षित मानदंडों की पूर्ति पर मतदान का अधिकार प्रदान करने और मतपत्र के माध्यम से किसी विशेष उम्मीदवार के प्रति पसंद व्यक्त करने के अंतिम कार्य में उस अधिकार की पराकाष्ठा के बीच अंतर किया जाना चाहिए। यद्यपि प्रारंभिक अधिकार को मौलिक अधिकार के पीढ़ी पर नहीं रखा जा सकता, लेकिन, जब मतदाता मतदान केंद्र पर जाता है और अपना मत देता है, तो उसकी अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता उत्पन्न होती है। एक या अन्य उम्मीदवार के पक्ष में मतदान करना अपनी राय और वरीयता की अभिव्यक्ति के समान है और मतदान के अधिकार के प्रयोग में अंतिम चरण मतदाता की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की उपलब्धि को चिह्नित करता है । यही वह जगह है जहाँ अनुच्छेद 19 (1) (ए) आकर्षित होता है। मतदान की स्वतंत्रता इस प्रकार मतदान के अधिकार से पृथक अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का एक प्रकार है और इसलिए इसके साथ उम्मीदवार के बारे में जानकारी प्राप्त करने के अधिकार जैसे सहायक और पूरक अधिकार हैं जो स्वतंत्रता के लिए अनुकूल हैं। इस न्यायालय के किसी भी निर्णय में, जिसमें यह प्रस्ताव कि मतदान का अधिकार एक शुद्ध और सरल वैधानिक अधिकार है, घोषित और दोहराया गया था, इस सवाल पर विचार नहीं किया गया कि क्या नागरिक की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता शामिल है या नहीं, जब कोई नागरिक मतदान करने का हकदार है और किसी एक या दूसरे उम्मीदवार के पक्ष में अपना वोट डालता है..।"

अपने निष्कर्षों में उन्होंने कहाः

“लोक सभा या विधान सभा के चुनावों में मतदान करने का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है, लेकिन केवल एक वैधानिक अधिकार नहीं है; मतदान के अधिकार से पृथक मतदान की स्वतंत्रता अनुच्छेद 19 (1) (ए) में निहित मौलिक अधिकार का एक पहलू है। एक या दूसरे उम्मीदवार के पक्ष में मतदान करना मतदाता की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की उपलब्धि को दर्शाता है।"

57. न्यायमूर्ति डी. एम. धर्माधिकारी ने न्यायमूर्ति वेंकटरामा रेड्डी द्वारा लिए गए दृष्टिकोण के साथ अपनी सहमति व्यक्त की, इस प्रकार इसे बहुमत का निर्णय बनाते हुए कहा कि मतदान का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है। यहां तक कि न्यायमूर्ति शाह ने भी कहा था कि एक मतदाता के रूप में चुनाव प्रक्रिया में भाग लेने के लिए वयस्कों के अधिकार को केवल एक वैध कानून द्वारा प्रतिबंधित किया जा सकता है जो संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन नहीं करता है।

58. **पी. यू. सी. एल. 2003** में बहुमत के दृष्टिकोण पर आधारित एक तर्क इस न्यायालय की संवैधानिक पीठ के समक्ष **कुलदिप नायर और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य** [37](इसके बाद **"कुलदिप नायर"**) में रखा गया था। यह तर्क दिया गया कि मतदान का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है, इसके अलावा यह संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (ए) के तहत मौलिक अधिकार का एक पहलू भी है। संवैधानिक पीठ ने इस तर्क को खारिज कर दिया। यह माना गया थाः

"याचिकाकर्ताओं का तर्क है कि पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज के प्रकरण में बहुमत का विचार था कि मतदान का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है, इसके अलावा यह संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (ए) के तहत मौलिक अधिकार का एक पहलू भी है। हम उपरोक्त निवेदन से सहमत नहीं हैं। यह स्पष्ट है कि अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की एक पहलू के रूप में मतदान के अधिकार और मतदान की स्वतंत्रता के बीच एक अच्छा अंतर किया गया था, जबकि ज्योति बसु बनाम देवी घोषाल पूर्वोक्त में इस विचार को दोहराते हुए कि चुनने का अधिकार, भले ही यह लोकतंत्र के लिए मौलिक हो, न तो मौलिक अधिकार है और न ही सामान्य कानून का अधिकार, बल्कि शुद्ध और सरल, एक वैधानिक अधिकार है।

अन्यथा भी, यह तर्क देने का कोई आधार नहीं है कि राज्य परिषद में राज्य के प्रतिनिधियों को वोट देने और चुनने का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है। अनुच्छेद 80 (4) केवल राज्य

373737 (2006) 7 एससीसी 1

परिषद की संरचना के एक पहलू के रूप में राज्य परिषद में प्रतिनिधियों के चुनाव के तरीके से संबंधित है। संवैधानिक प्रावधानों में कुछ भी नहीं है जो इस प्रकार के चुनाव में मतदान के अधिकार को संविधान के अंतर्गत पूर्ण अधिकार के रूप में घोषित करता हो।"

59. ऐसा लगता है कि **कुलदिप नायर** की संविधान पीठ इस बात से चूक गई है कि **पी. यू. सी. एल. 2003** में न्यायमूर्ति वेंकटरामा रेड्डी की राय कि मतदान का अधिकार एक संवैधानिक अधिकार है, न्यायमूर्ति धर्माधिकारी द्वारा स्पष्ट रूप से सहमती दी गई थी। इसलिए, **पी. यू. सी. एल. 2003** द्वारा मतदान/चुनाव के अधिकार को एक वैधानिक अधिकार के रूप में माने जाने पर कुलदिप नायर का विचार यह सही चित्र नहीं प्रस्तुत करता।

60. **देसिया मुरपोक्कु द्रविड़ कड़गम और एक अन्य बनाम भारत निर्वाचन आयोग**[38],में तीन–न्यायाधीशों की पीठ चुनाव प्रतीक (आरक्षण और आवंटन) आदेश, 1968 के संशोधन की संवैधानिक वैधता को चुनौती देने पर विचार कर रही थी, जिसमें यह अनिवार्य किया गया था कि राज्य में एक राज्य दल के रूप में मान्यता प्राप्त करने के लिए, एक राजनीतिक दल को राज्य में हुए कुल वैध मतों का कम से कम 6 प्रतिशत प्राप्त करना होगा और कम से कम 2 सदस्यों को राज्य की विधानसभा में वापस भेजना होगा। प्रकरण में भारत के चुनाव आयोग के अधिवक्ता ने तर्क दिया था कि चूंकि वोट देने का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है, इसलिए इस पर रिट याचिका के माध्यम से सवाल नहीं उठाया जा सकता है। 2:1 की बहुमत से संशोधन का समर्थन किया। तथापि न्यायमूर्ति चेलमेश्वर ने एक असहमतिपूर्ण राय लिखी।असहमत न्यायाधीश ने भारत के चुनाव आयोग के अधिवक्ता को यह भी संबोधित किया कि मतदान का अधिकार केवल एक वैधानिक अधिकार है।उन्होंने कहाः

"चुनाव का अधिकार अनुच्छेद 81 और 170 सहपठित अनुच्छेद 325 और 326 की भाषा से आता है। अनुच्छेद 326 आदेश देता है कि लोकसभा और विधानसभा चुनाव वयस्क मताधिकार

383838 2009 (16) एससीसी 781

के आधार पर होंगी, अर्थात प्रत्येक नागरिक, जो 18 वर्षों की आयु का है और अनुच्छेद में निर्दिष्ट आधार पर संविधान या कानून के तहत अन्यथा अयोग्य नहीं है, वह मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का हकदार होगा।अनुच्छेद 325 में कहा गया है कि प्रत्येक क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्र के लिए एक सामान्य मतदाता सूची होगी। यह आगे घोषणा करता है कि कोई भी व्यक्ति केवल धर्म, नस्ल, जाति, लिंग आदि के आधार पर ऐसी मतदाता सूची में शामिल होने के लिए अयोग्य नहीं होगा। अनुच्छेद 81 और 170 में कहा गया है कि लोकसभा और विधानसभा के सदस्यों को राज्यों के क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्रों से सीधे चुनाव द्वारा चुना जाना आवश्यक है। राज्यों को अनुच्छेद 81 (2) (बी) और 170 (2) 17 के तहत क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जाना अनिवार्य है। उपर्युक्त सभी प्रावधानों का संचयी प्रभाव यह है कि लोकसभा और विधानसभाओं में ऐसे सदस्य शामिल होने चाहिए, जिन्हें सभी नागरिकों द्वारा चुना जाना है, जो 18 वर्षों की आयु के हैं और अन्यथा वैध कानून द्वारा अयोग्य नहीं हैं। इस प्रकार, लोकसभा या विधानसभाओं के सदस्यों को चुनने (चुनावी प्रक्रिया में भाग लेने) के लिए 18 वर्षों की आयु के सभी नागरिकों में एक संवैधानिक अधिकार बनाया गया है। इस तरह के अधिकार को अनुच्छेद 326 के तहत निर्दिष्ट केवल चार आधारों पर उपयुक्त विधानमंडल द्वारा प्रतिबंधित किया जा सकता है।"

61. न्यायमूर्ति चेलमेश्वर ने यह भी स्पष्ट किया कि यह सवाल कि क्या संविधान द्वारा बनाए गए विधायी निकायों के किसी भी चुनाव में मतदान करने या चुनाव लड़ने का अधिकार **एन. पी. पोन्नुस्वामी** के प्रकरण में उत्पन्न नहीं हुआ, जिसे मतदान के अधिकार पर एक प्राधिकरण के रूप में उद्धृत किया गया है। उन्होंने नोट किया:

"न्यायमूर्तियों के प्रति उचित सम्मान के साथ, मेरा मानना है कि ऊपर उद्धृत दोनों बयान अत्यधिक व्यापक बयान हैं जो संविधान की योजना के पूर्ण विश्लेषण के बिना किए गए हैं, जो विधान सभाओं में चुनाव प्रक्रिया के संदर्भ में, जिसे आगामी निर्णयों में पूर्ण कानून के रूप में अपनाया गया है, के बारे में हैं। एक पीढ़ी के आधे सत्य का शास्त्रीय उदाहरण एक उदाहरण है, जो अगली पीढ़ी के लिए पूर्ण सत्य बन जाता है।"

62. इस प्रकरण में बहुमत के फैसले में इस निष्कर्ष के बारे में कोई असहमति दर्ज नहीं की गई कि चुनावी प्रक्रिया में भाग लेने का अधिकार, या तो मतदाता के रूप में या उम्मीदवार के रूप में, एक संवैधानिक अधिकार है।

63. 2013 में पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल **स्वतंत्रता और एक अन्य बनाम भारत संघ और एक अन्य.**[39]**(पी. यू. सी. एल. 2013).**में इस न्यायालय की तीन न्यायाधीशों की पीठ के समक्ष ए. डी. आर. और पी. यू. सी. एल. 2003 की शुद्धता पर संदेह किया गया था। इस प्रकरण में, चुनाव संचालन नियम, 1961 के कुछ नियमों की वैधता इस हद तक है कि ये प्रावधान मतदान की गोपनीयता का उल्लंघन करते हैं जो स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के लिए मौलिक है। यह सामने रखा गया कि **कुलदिप नायर** में संवैधानिक पीठ के निर्णय ने **ए. डी. आर.** और **पी. यू. सी. एल. 2003** पर संदेह पैदा किया। **पी. यू. सी. एल. 2013** में तीन न्यायाधीशों की पीठ ने कहा कि "प्रदीप नायर अन्य दो फैसलों को खारिज नहीं करते हैं, बल्कि यह केवल उन दो फैसलों की पुष्टि करता है जो पहले ही कहे जा चुके हैं।" तथापि तीन–न्यायाधीशों की पीठ ने यह नोट किया किः

"... इस तथ्य के बारे में कोई विरोधाभास नहीं है कि मतदान का अधिकार न तो एक मौलिक अधिकार है और न ही एक संवैधानिक अधिकार है, बल्कि एक शुद्ध और सरल वैधानिक अधिकार है। इसे कई मामलों में सुलझा लिया गया है और यह स्पष्ट रूप से वर्तमान प्रकरण में विवाद का विषय नहीं है।"

64. जबकि मतदान के अधिकार का दायरा **पी. यू. सी. एल. 2013** से पहले नहीं था, लेकिन यह देखा गया कि मतदान का अधिकार केवल एक वैधानिक अधिकार है। लेकिन, **पी. यू. सी. एल. 2013** में तीन न्यायाधीशों की पीठ ने **ए. डी. आर.** और **पी. यू. सी. एल. 2003** का अनुसरण करते हुए दोहराया कि "वोट डालना किसी व्यक्ति के अभिव्यक्ति के अधिकार का एक पहलू है और

393939 (2013) 10 एससीसी 1

उक्त अधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (ए) के तहत प्रदान किया गया है", और इसलिए, अनुच्छेद 32 के तहत इस न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के प्रयोग के लिए एक प्रथम दृष्टया प्रकरण मौजूद था। पीठ ने निष्कर्ष निकाला किः

"इसमें कोई संदेह नहीं है कि मतदान का अधिकार एक वैधानिक अधिकार है, लेकिन यह याद रखना भी उतना ही महत्वपूर्ण है कि यह वैधानिक अधिकार लोकतंत्र का सार है। इसके बिना लोकतंत्र पनपने में विफल रहेगा। इसलिए, भले ही मतदान का अधिकार वैधानिक हो, अधिकार के साथ जुड़ा महत्व बहुत बड़ा है। इस प्रकार, समस्या का निर्णय लेते समय इन पहलुओं को ध्यान में रखना आवश्यक है।"

65. **राज बाला बनाम हरियाणा राज्य और अन्य** में मतदान के अधिकार की स्थिति पर एक स्पष्टता दी गई थी।[40] न्यायमूर्ति चेलमेश्वर और न्यायमूर्ति सप्रे ने अलग–अलग सहमति वाली राय दी। इस न्यायालय के पिछले फैसलों का विश्लेषण करने पश्चात न्यायमूर्ति चेलमेश्वर इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि "प्रत्येक नागरिक को संसद या राज्य विधानसभाओं में से किसी एक को चुनने और निर्वाचित होने का संवैधानिक अधिकार है।" न्यायमूर्ति सप्रे ने **पी. यू. सी. एल. 2003** में लिए गए विचार को दोहराया कि "मतदान का अधिकार" एक संवैधानिक अधिकार है लेकिन केवल एक वैधानिक अधिकार नहीं है।

66. इस विस्तृत चर्चा से जो बात सामने आती है वह यह है कि मतदान के अधिकार की स्थिति पर एक परस्पर विरोधी दृष्टिकोण रहा है। यह हमें आधिकारिक रूप से यह मानने का अवसर देता है कि मतदान का अधिकार केवल एक वैधानिक अधिकार नहीं है। हमारे विचार में, हमें इससे आगे देखना चाहिए। मतदान के अधिकार की रूपरेखा का विश्लेषण करने का हमारा निर्णय **के. एस. पुट्टास्वामी** में नौ–न्यायाधीशों की पीठ द्वारा प्रदान किए गए तर्क से सुगम होता है। उस प्रकरण में, एक याचिका दायर की गई थी कि चूंकि निजता को मूल संविधान में मौलिक अधिकार

404040 (2016) 1 एससीसी 463

के रूप में शामिल नहीं किया गया था, इसलिए इसे मौलिक अधिकार घोषित नहीं किया जा सकता है। पीठ ने इस तर्क को खारिज कर दिया और कहाः

"यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता है कि संविधान सभा ने मौलिक अधिकारों द्वारा गारंटीकृत स्वतंत्रता और स्वतंत्रता के एक अभिन्न तत्व के रूप में निजता के अधिकार की धारणा को अस्वीकार करने का स्पष्ट रूप से संकल्प लिया था। संविधान की व्याख्या को इसकी मूल समझ से रोका नहीं जा सकता है। संविधान विकसित हुआ है और वर्तमान और भविष्य की आकांक्षाओं और चुनौतियों का सामना करने के लिए लगातार विकसित होना चाहिए।"

67. हस्तगत प्रकरण में, वयस्क मताधिकार का प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 326 में है। संविधान सभा की बहसों के विश्लेषण से पता चलता है कि इसे शुरू में सलाहकार समिति की कार्यवाही में एक मौलिक अधिकार माना जाता था। इसे मौलिक अधिकारों के दर्जे से दूसरे संवैधानिक प्रावधान में स्थानांतरित करने का एकमात्र कारण यह था कि संस्थापक रियासतों को अपमानित नहीं करना चाहते थे, जिनके साथ वे एक संयुक्त भारत का हिस्सा बनने के लिए बातचीत कर रहे थे।अन्यथा, उन्होंने मतदान के अधिकार और सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार के महत्व पर जोर दिया था। आजादी के पचहत्तर वर्षों पश्चात हमारे पास यह पहचानने का अवसर है कि वे अपने समय की सामाजिक–राजनीतिक परिस्थितियों के कारण क्या नहीं कर सके। जब संविधान लागू हुआ, जिसे रियासतों के रूप में जाना जाता था, वह भारत का एक हिस्सा बन गया, और शासन चुनने की एक विधि के रूप में प्रत्यक्ष चुनावों को स्वीकार किया। इन क्षेत्रों को अब पृथक राज्यों में शामिल किया गया है।इसलिए मतदान के अधिकार पर कोई आपत्ति नहीं हुई है।

68. नागरिक का सार्वजनिक कार्यों में भाग लेने का अधिकार मतदाता के रूप में लोकतांत्रिक शासन की मूल विशेषता है, जो संविधान का एक मौलिक स्वरूप है। मतदान का अधिकार नागरिक की चुनौती का एक अभिव्यक्ति है, जो अनुच्छेद 19(1)(a) के तहत एक मौलिक

अधिकार है। मतदान का अधिकार एक नागरिक के जीवन का एक हिस्सा है क्योंकि यह शासन चुनकर अपने भाग्य को आकार देने के लिए उनका अनिवार्य उपकरण है । इस अर्थ में, यह अनुच्छेद 21 का प्रतिबिंब है। इतिहास में महिलाओं को मतदान के अधिकार से वंचित किया गया था और उन पर सामाजिक रूप से अत्याचार किया गया था। हमारे संविधान ने सभी को मताधिकार देकर एक दूरदर्शी कदम उठाया है। [41] इस तरह, मतदान का अधिकार अनुच्छेद 15 और 17 के तहत गारंटीकृत सुरक्षा को सुनिश्चित करता है। इसलिए, मतदान का अधिकार केवल अनुच्छेद 326 तक ही सीमित नहीं है, बल्कि अनुच्छेद 15,17,19, 21 के माध्यम से प्रवाहित होता है। इन प्रावधानों के साथ अनुच्छेद 326 को भी पढ़ना होगा। इसलिए हम अनुच्छेद 326 में निर्धारित सीमाओं के अधीन, प्रत्यक्ष चुनावों में मतदान के अधिकार को एक मौलिक अधिकार के रूप में घोषित करते हैं।इस न्यायालय के पास अपने तर्क का समर्थन करने के लिए उदाहरण हैं। **उन्नीकृष्णन जे. पी. और अन्य बनाम आंध्र प्रदेश राज्य और अन्य**[42] में न्यायालय ने अनुच्छेद 21 के साथ अनुच्छेद 45 और 46 को पढ़ा और कहा कि 6–14 आयु वर्ग के बच्चों के लिए शिक्षा का अधिकार एक मौलिक अधिकार है।

69. अब जब हमने माना है कि मतदान का अधिकार केवल एक संवैधानिक अधिकार नहीं है, बल्कि संविधान के भाग III का एक घटक भी है, तो यह स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए जिम्मेदार भारत के चुनाव आयोग के कार्यों पर संवीक्षा के स्तर को बढ़ाता है। चूंकि यह संवैधानिक के साथ–साथ मौलिक अधिकारों का प्रश्न है, इसलिए इस न्यायालय को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि अनुच्छेद 324 के तहत चुनाव आयोग का कार्य लोगों के मतदान अधिकारों की सुरक्षा की सुविधा प्रदान करे।

C. स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव

414141 https://journals.library.brandeis.edu/index.php/caste/article/view/282/63
424242(1993) 1 एससीआर 594

70. लोकतंत्र तब काम करता है जब नागरिकों को अवधिक चुनाव में अपना मत देकर शासक सरकार के भाग्य का निर्धारण करने का अवसर दिया जाता है। एक स्वतंत्र और तटस्थ संस्था के माध्यम से स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव आयोजित करके लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं में नागरिकों का विश्वास सुनिश्चित किया जाता है।

71. स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों को वैश्विक सम्मेलनों और अधिकार–आधारित ढांचे में लोकतंत्र के काम करने के लिए एक मिसाल के रूप में स्थापित किया गया है।अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार संविदान 1948 मान्यता देती है कि –

"1. प्रत्येक व्यक्ति को अपने देश की सरकार में प्रत्यक्ष रूप से या स्वतंत्र रूप से चुने गए प्रतिनिधियों के माध्यम से भाग लेने का अधिकार है।
2. प्रत्येक व्यक्ति को अपने देश में सार्वजनिक सेवा तक समान पहुंच का अधिकार है।
3. लोगों की इच्छा सरकार की अधिकारिता का आधार होगी; यह इच्छा नियमित और वास्तविक चुनावों में अभिव्यक्त होगी जो सर्वसामान्य और समान मताधिकार द्वारा होंगे और गुप्त मतदान या समकक्ष मुक्त मतदान प्रक्रियाओं द्वारा आयोजित किए जाएंगे।"[43]

72. नागरिक और राजनीतिक अधिकारों पर अंतर्राष्ट्रीय प्रसंविदा का अनुच्छेद 25 प्रदान करता है:
"प्रत्येक नागरिक को अनुच्छेद 2 में उल्लिखित किसी भी भेद के बिना और अनुचित प्रतिबंधों के बिना अधिकार और अवसर प्राप्त होगा:

(क) सार्वजनिक मामलों के संचालन में प्रत्यक्ष रूप से या स्वतंत्र रूप से चुने गए प्रतिनिधियों के माध्यम से भाग लेना;

434343 मानवाधिकारों की अंतर्राष्ट्रीय सार्वभौमिक घोषणा का अनुच्छेद 21

(ख) सत्यापित नियमित चुनावों में मतदान करने और चुने जाने का अधिकार है, जो सर्वसामान्य और समान मताधिकार द्वारा होंगे और गुप्त मतपत्र द्वारा आयोजित होंगे, जिससे मतदाताओं की इच्छा की स्वतंत्र अभिव्यक्ति सुनिश्चित होगी;

(ग) अपने देश में सार्वजनिक सेवा के लिए समानता की सामान्य शर्तों पर पहुंच प्राप्त करना।"

73. भारत इन अंतर्राष्ट्रीय रूपरेखाओं को अपनाने के प्रति प्रतिबद्ध है। इस न्यायालय ने पहले से ही भारत की अंतर्राष्ट्रीय रूपरेखाओं के प्रति कर्तव्य को स्वीकार किया है, जो संविधान की धाराओं से स्पष्ट रूप से अवरुद्ध नए क्षेत्रों के संवैधानिक वार्तालाप को पहचानते हैं, या जहां संवैधानिक शून्य स्थिति है।[44] लेकिन स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों को इस न्यायालय के निर्णयों द्वारा भी लोकतांत्रिक तंत्र की एक आवश्यक विशेषता के रूप में मान्यता दी गई है।

74. **इंदिरा नेहरू गाँधी श्रीमती बनाम श्री राज नारायण और एक अन्य,**[45]में न्यायमूर्ति एच. आर. खन्ना ने अपनी राय में कहाः

"(केशवानंद भारती मामले में) बहुमत वाले समस्त सात न्यायाधीश इस बात पर भी सहमत थे कि लोकतांत्रिक व्यवस्था संविधान की मूल संरचना का हिस्सा है। लोकतंत्र का मानना है कि समय–समय पर चुनाव होना चाहिए,जिससे लोग या तो पुराने प्रतिनिधियों को फिर से चुनने की स्थिति में हो सकें या, यदि वे चाहें, तो प्रतिनिधियों को बदलने और उनके स्थान पर अन्य प्रतिनिधि चुनने की स्थिति में हो सकें। लोकतंत्र आगे विचार करता है कि चुनाव स्वतंत्र और निष्पक्ष होने चाहिए, जिससे मतदाता मतदान कर सकें। अपनी पसंद के उम्मीदवारों को मतदान देने की स्थिति। लोकतंत्र वास्तव में केवल इस विश्वास पर काम कर सकता है कि चुनाव स्वतंत्र और निष्पक्ष हैं और उनमें धांधली और हेरफेर नहीं किया गया है, कि वे वास्तविकता और रूप

444444 विशाखा बनाम राजस्थान राज्य, ए. आई. आर 1997 एस. सी. 3011
454545 ए. आई. आर. 1975 एस. सी. 2299

दोनों में लोकप्रिय इच्छाशक्ति का पता लगाने के प्रभावी साधन हैं और केवल जनमत के प्रति सम्मान का भ्रम पैदा करने के लिए सोचे गए अनुष्ठान नहीं हैं। स्वतंत्र और सफल चुनावों के लिए आवश्यक है कि उम्मीदवारों और उनके प्रतिनिधि को अनुचित साधनों या कदाचार का सहारा नहीं लेना चाहिए जो स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों की प्रक्रिया को बाधित कर सकते हैं।"

75. स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए चुनाव आयोग के रूप में एक स्वतंत्र निकाय होना आवश्यक है। **मोहिंदर सिंह गिल** मामले में संविधान के अनुच्छेद 324 और अनुच्छेद 329 (बी) की व्याख्या करने के लिए एक संविधान पीठ बुलाई गई थी। चुनाव और चुनाव आयोग की भूमिका के बीच संबंध पर जोर दिया। न्यायमूर्ति कृष्ण अय्यर (मुख्य न्यायाधिपति बेग, न्यायमूर्ति भगवती और स्वयं की ओर से बोलते हुए) ने कहाः

“लोकतंत्र लोगों द्वारा बनाई गई सरकार है। यह एक निरंतर भागीदारी आधारित कार्य है, न कि एक विप्लवात्मक, नियमित अभ्यास। छोटे व्यक्ति, उसकी बहुमुखी भीड़, मतदान करके अपनी संसद और इस प्रतिनिधि की राजनीतिक चुनौती का सामाजिक ऑडिट करता है। यद्यपि सहभागी शासकीय का पूर्ण फूल शायद ही कभी खिलता है, लोकप्रिय शासकीय की न्यूनतम साख लोगों से हर कार्यकाल के पश्चात विश्वास के नवीनीकरण के लिए अपील करती है। इसलिए हमारी संवैधानिक मजबूरियों के रूप में वयस्क मताधिकार और आम चुनाव हैं।“चुनाव का अधिकार संविधान का सार है "(जूनियस)। यह मानने के लिए बहुत कम तर्क की आवश्यकता है कि संसदीय प्रणाली का केंद्र समय–समय पर स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव होते हैं, जो वयस्क मताधिकार पर आधारित होते हैं, हालांकि सामाजिक और आर्थिक लोकतंत्र बहुत अधिक मांग कर सकते हैं।"

76. न्यायमूर्ति कृष्ण अय्यर ने इस पर जोर दियाः

"चुनाव आयोग केंद्रीय महत्व की संस्था है और उसे दूरगामी शक्तियां प्राप्त हैं और दूसरों के अधिकारों या उत्तरदायित्व को प्रभावित करने की शक्ति जितनी अधिक होगी, सुनवाई की आवश्यकता उतनी ही अधिक होगी।"

77. न्यायमूर्ति पी. के. गोस्वामी ने अपनी सहमति वाली राय (अपने और पी. एन. सिंघल के लिए) में कहाः

"चुनाव लोकतंत्र को जीवंत रक्तदान प्रदान करते हैं। इसलिए, यह जानबूझकर और सलाह के साथ सर्वोपरि माना गया कि निर्वाचन आयोग को उच्च और स्वतंत्र कार्यालय संविधान के तहत बनाया जाना चाहिए जो राष्ट्रपति द्वारा अधिसूचना जारी करने से लेकर परिणाम की अंतिम घोषणा तक की पूरी चुनावी प्रक्रिया का पूर्ण रूप से प्रभारी हो।"

78. न्यायमूर्ति गोस्वामी ने निम्नलिखित शब्दों में चुनाव आयोग की स्वतंत्रता की आवश्यकता पर जोर दियाः

"चुनाव आयोग एक उच्चाधिकार प्राप्त और स्वतंत्र निकाय है जिसे उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों को हटाने से संबंधित संविधान के प्रावधानों के अनुसार छोड़कर पद से हटाया नहीं जा सकता है और संविधान के निर्माताओं के द्वारा इसे संविधानिक प्रावधानिकताओं के माध्यम से पूरी तरह से निर्णायक प्रभावों से दूर रखने का उद्देश्य रखा गया है, जो एक दल व्यवस्था पर चलने वाले लोकतंत्र में राजनीतिक प्रभाव के माध्यम से लाए जा सकते हैं।"

79. **मनोज नरूला बनाम भारत संघ,**[46] में संविधान पीठ के फैसले में भी आवधिक चुनावों के महत्व पर जोर दिया गया था, जिसमें कहा गया थाः

464646 (2014) 9 एससीसी 1

"शुरुआत में हमने लोकतंत्र की अवधारणा पर जोर दिया है जो संविधान की आधारशिला है। कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं जिनकी अनुपस्थिति लोकतंत्र के मौलिक मूल्यों को नष्ट कर सकती है। उनमें से एक समय–समय पर वयस्क मताधिकार द्वारा स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव आयोजित करना है. क्योंकि यह संसदीय प्रणाली की हृदय और आत्मा है।"

80. इस प्रकार, लोकतंत्र के काम करने की दिशा में स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने में चुनाव आयोग की भूमिका अभिन्न है। चुनाव आयोग की स्वतंत्रता की रक्षा और पोषण करना इस न्यायालय का कर्तव्य और संवैधानिक दायित्व है।

IV. संवैधानिक और वैधानिक ढांचाः संवैधानिक रिक्तता

81. संविधान के अनुच्छेद 324 में प्रावधान है कि चुनावों का पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियंत्रण चुनाव आयोग में निहित होगा। अनुच्छेद 324 का खंड 1 प्रदान करता हैः

"संसद और प्रत्येक राज्य के विधानमंडल के लिए और इस संविधान के तहत आयोजित राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए सभी चुनावों के लिए मतदाता सूची तैयार करने और उनके संचालन का पर्यवेक्षण, निर्देश और नियंत्रण एक आयोग में निहित होगा (जिसे इस संविधान में चुनाव आयोग के रूप में संदर्भित किया गया है)।"

82. निर्वाचन आयोग की संरचना अनुच्छेद 324 के खंड (2) के तहत प्रदान की गई है। यह प्रदान करता हैः

"चुनाव आयोग में मुख्य चुनाव आयुक्त और इतनी संख्या में अन्य चुनाव आयुक्त, यदि कोई हों, राष्ट्रपति समय–समय पर निर्धारित करेंगे और मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की

नियुक्ति, संसद द्वारा उस संबंध में बनाए गए किसी भी कानून के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।"

83. अनुच्छेद 324 (3) में कहा गया है कि मुख्य चुनाव आयुक्त चुनाव आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्य करेंगे।

84. अनुच्छेद 324 का खंड (5) चुनाव आयुक्त की सेवा की शर्तों और पद के कार्यकाल से संबंधित है। इसमें कहा गया हैः

"संसद द्वारा बनाई गई किसी भी कानून की प्रावधानों के अधीन, चुनाव आयोग के आयुक्तों और क्षेत्रीय आयुक्तों की सेवा शर्तें और कार्यकाल की अवधि उस प्राधिकारी द्वारा निर्धारित की जाएंगी, जैसा कि राष्ट्रपति नियम द्वारा निर्धारित करेंगे। परन्तु, मुख्य चुनाव आयुक्ता को उसकी नियुक्ति के बाद उसकी नुकसान के लिए उसे बदला नहीं जा सकता है। इसके अतिरिक्त, किसी भी अन्य चुनाव आयुक्ता या क्षेत्रीय आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिश के बिना उसके पद से हटाया नहीं जा सकता है।"

85. इस प्रावधान से स्पष्ट होता है कि मुख्य चुनाव आयुक्त का कार्यालय अधिकतम संवैधानिक मानक पर खड़ा होता है, क्योंकि उसे उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान मामलों में हटाए जाने का समान दर्जा प्रदान किया जाता है। दूसरी बात जो सामने आती है वह यह है कि "मुख्य चुनाव आयुक्त की सेवा की शर्तों को उनकी नियुक्ति के पश्चात उनके नुकसान के लिए नहीं बदला जाएगा।" तात्पर्य है, सेवा की अनुचित शर्तें पैदा करके स्वतंत्रता को अप्रत्यक्ष रूप से कम नहीं किया जा सकता है। अंत में, किसी अन्य चुनाव आयुक्त या क्षेत्रीय आयुक्त को हटाने की मांग करने का व्यापक विवेक मुख्य चुनाव आयुक्त के पास निहित किया गया है।

86. हमारे सामने यह तर्क दिया गया है कि मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों के चयन के तरीके में एक संवैधानिक रिक्तता मौजूद है, और अनुच्छेद 324 के तहत कुछ प्रदान नहीं किया गया है।यह तर्क दिया गया है कि चूंकि कार्यपालिका (राष्ट्रपति के माध्यम से) यह नियुक्तियां कर रही है, इससे चुनाव आयोग की स्वतंत्रता कम हो जाती है। इसके अलावा, यह भी बताया गया कि चुनाव आयोग की पूर्ण स्वतंत्रता सुनिश्चित करने और मुख्य चुनाव आयुक्त द्वारा लिए जाने वाले किसी भी मनमाने या पक्षपातपूर्ण निर्णय को रोकने के लिए चुनाव आयुक्तों के कार्यकाल और कार्यकाल को भी सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है।

87. विद्वान महान्यायवादी द्वारा यह तर्क दिया गया है कि मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की सेवा की शर्तें और कार्यकाल पहले से ही अधिनियम, 1991 द्वारा शासित है।

88. अधिनियम द्वारा प्रावधानित किया गया है, "मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की सेवा शर्तें, चुनाव आयोग द्वारा कार्यवाही की प्रक्रिया और व्यवस्था, और उससे संबंधित या संश्लिष्ट मामलों के लिए।" यह अधिनियम वेतन (धारा 3), कार्यकाल (धारा 4), अवकाश (धारा 5), पेंशन (धारा 6) और सेवा की अन्य शर्तों (धारा 8) से संबंधित है।

89. मुख्य चुनाव आयुक्त या एक चुनाव आयुक्त के लिए धारा 4 के तहत प्रदत्त पद का कार्यकाल "उस तारीख से छह वर्षों का है जिस दिन वह अपना पद ग्रहण करता है", इस परंतुक के अधीन है कि "जहां मुख्य चुनाव आयुक्त या एक चुनाव आयुक्त छह वर्षों के उक्त कार्यकाल की समाप्ति से पहले पैंसठ वर्षों की आयु प्राप्त कर लेता है, वह उस तारीख को अपना पद रिक्त करेगा जिस दिन वह उक्त आयु प्राप्त करेगा।"इस प्रकार धारा 4 में 6 वर्षों की अनिवार्य अवधि का प्रावधान नहीं है।

90. अधिनियम के प्रावधानों के विश्लेषण से यह भी संकेत मिलता है कि मुख्य चुनाव आयुक्त या चुनाव आयुक्तों की चयन प्रक्रिया के संदर्भ में कुछ भी प्रावधान नहीं किया गया है। इस चर्चा से यह निषकर्ष निकलता है कि दोनों अनुच्छेद 324 और अधिनियम, 1991 मुख्य चुनाव आयुक्त और

चुनाव आयुक्तों के चयन प्रक्रिया पर मौन हैं।इसमें स्वतंत्रता सुनिश्चित करने में भी एक कमी प्रकट होती है क्योंकि अधिनियम अप्रत्यक्ष रूप से कार्यपालिका को किसी को 65 वर्ष की आयु में मुख्य चुनाव आयुक्ता या चुनाव आयुक्ता के रूप में नियुक्ति करने का विवेक प्रदान करता है, और इस प्रकार उसे 6 वर्ष का पूरा कार्यकाल नहीं मिल पाता है।

91. हमें चुनाव आयोग से अपेक्षित स्वतंत्रता के स्तर की जांच करने के लिए संविधान सभा की बहसों को देखने की आवश्यकता है। डॉ. बी.आर. अंबेडकर ने 15 जून 1949 को संविधान सभा में चुनाव आयोग पर लेख संशोधन का प्रस्ताव पेश किया और इस प्रावधान के पीछे विचार का वर्णन किया कि चुनाव आयोग को कार्यों के प्रवाह में केंद्रीय सरकार से स्वतंत्रता मिलनी चाहिए।

डॉ. अम्बेडकर ने कहाः

"... सदन ने बिना किसी प्रकार की असहमति के पुष्टि की कि विधायी निकायों की शुद्धता और चुनाव की स्वतंत्रता के हित में, यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि उन्हें कार्यपालिका के किसी भी प्रकार के हस्तक्षेप से मुक्त किया जाए। इसलिए, जहां तक मूल प्रश्न का संबंध है कि चुनाव तंत्र कार्यकारी शासकीय के नियंत्रण से बाहर होना चाहिए, कोई विवाद नहीं हुआ है। अनुच्छेद 289 संविधान सभा के निर्णय के उस हिस्से को लागू करता है। यह निर्वाचक नामावली तैयार करने और संसद और राज्यों के विधानमंडलों के सभी चुनावों के पर्यवेक्षण, निर्देश और नियंत्रण को कार्यपालिका के बाहर एक निकाय को हस्तांतरित करता है, जिसे चुनाव आयोग कहा जाता है। यह उपखंड (1) में निहित प्रावधान है।"[47]

92. मुख्य चुनाव आयुक्त का स्थायी पद होने के पीछे का कारण डॉ. अम्बेडकर ने इस प्रकार समझाया थाः

474747 संविधान सभा की बहस, 15 जून 1949, http://164.100.47.194/loksabha/writereaddata/cadebatefiles/C15061949.html

"मसौदा समिति द्वारा उप–अनुच्छेद (2) द्वारा प्रस्तावित किया जाता है कि एक व्यक्ति को मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में स्थायी रूप से पद में रखा जाए, ताकि संरचना में हमेशा तैयारी रहे। इसमें कोई संदेह नहीं है कि चुनाव आम तौर पर पांच साल के अंत में होंगे; लेकिन यह सवाल है कि उपचुनाव किसी भी समय हो सकता है। पाँच वर्षों की अवधि समाप्त होने से पहले विधानसभा को भंग किया जा सकता है। फलस्वरूप, मतदाता सूचियों को हर समय अद्यतन रखना होगा ताकि नया चुनाव बिना किसी कठिनाई के हो सके। इसलिए यह महसूस किया गया कि इन आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, एक अधिकारी को स्थायी रूप से मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में सत्र में रखा जाना पर्याप्त होगा, जबकि चुनाव आने पर राष्ट्रपति संघ को चुनाव आयोग में अन्य सदस्यों की नियुक्ति करके तंत्र में और वृद्धि कर सकते हैं।"

93. उपरोक्त वक्तव्य सुझाव देता है कि मुख्य चुनाव आयुक्ता का कार्यालय एक प्रकार की स्थिरता की आवश्यकता है, जिसे मुख्य चुनाव आयुक्ता के रूप में स्थायी पद में किसी के साथ पूर्ण कार्यकाल द्वारा पूरा किया जा सकता है।

94. सेवा की शर्तों के बारे में डॉ. अम्बेडकर ने कहाः

"जहाँ तक खंड (4) का संबंध है, हमने चुनाव आयोग के सदस्यों की सेवा शर्तें और कार्यकाल को निर्धारित करने के लिए राष्ट्रपति को छोड़ दिया है, एक या दो शर्तों के अधीन, जिसमें शामिल है कि मुख्य चुनाव आयुक्ता को केवल उसी तरीके से हटाया जा सकता है जिसे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में हटाया जाता है। यदि इस सदन का उद्देश्य है कि चुनाव से संबंधित सभी मामले उस समय की कार्यकारी सरकार के नियंत्रण के बाहर होने चाहिए, तो यह आवश्यक है कि हम जो नयी संविधानिक संरचना स्थापित कर रहे हैं, अर्थात् चुनाव आयोग को कार्यपालिका द्वारा केवल एक आदेश द्वारा हटाया जा सके।इसलिए, हमने मुख्य चुनाव आयुक्त को निष्कासन की दृष्टि से वही दर्जा दिया है जो हमने उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों को दिया है। हम निश्चित

रूप से आयोग के अन्य सदस्यों को समान दर्जा देने का प्रस्ताव नहीं करते हैं।हमने यह मामला राष्ट्रपति पर छोड़ दिया है कि किन परिस्थितियों में वह चुनाव आयोग के किसी अन्य सदस्य को हटाने के लिए उचित समझेंगे; एक शर्त के अधीन कि–मुख्य चुनाव आयुक्त को सिफारिश करनी चाहिए कि निष्कासन न्यायसंगत और उचित है।"

95. तथापि शिब्बन लाल सक्सेना ने बताया कि मसौदा प्रावधान मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति में कार्यपालिका के पक्ष में हो सकता है, और इसलिए उन्होंने प्रावधान में बदलाव की अपील की। उन्होंने तर्क दिया:

"यदि राष्ट्रपति को इस आयोग की नियुक्ति करनी है, तो स्वाभाविक रूप से इसका मतलब है कि प्रधानमंत्री इस आयोग की नियुक्ति करते हैं। वह अपनी सिफारिशों पर अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति करेंगे। अब, यह उनकी स्वतंत्रता सुनिश्चित नहीं करता है।बेशक, एक बार नियुक्त होने के बाद, उसे केवल दोनों सदनों के 2/3 बहुमत द्वारा हटाया जा सकता है। यह निश्चित रूप से उसमें स्वतंत्रता भर सकता है, लेकिन यह संभावना है कि सत्ता में कोई पार्टी जो अगले चुनाव जीतना चाहती है, मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में एक पक्के पार्टी व्यक्ति को नियुक्त कर सकती है। वह गंभीर आरोपों पर दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से ही हटाने योग्य है, जिसका अर्थ है कि वह लगभग हटाने योग्य नहीं है। इसलिए मैं यह चाहता हूं कि जो व्यक्ति मूल रूप से नियुक्त किया गया है, वह भी ऐसा होना चाहिए कि उसे सभी दलों का विश्वास प्राप्त हो, उसकी नियुक्ति की पुष्टि न केवल बहुमत से अपितु दो–तिहाई बहुमत से की जानी चाहिए।

बिल्कुल, जब एक पार्टी बहुमत में होती है, तो यह खतरा भी होता है। हालांकि, अगर वह वाकई मुख्य चुनाव आयुक्त को एक पार्टी के व्यक्ति के रूप में नियुक्त करती है, और नियुक्ति संयुक्त सत्र में पुष्टि के लिए आती है, तो वहां एक छोटी सी विपक्षी पार्टी या कुछ स्वतंत्र सदस्य प्रधानमंत्री को विश्व की जनमत के सामने गिरा सकते हैं।"

96. 16 जून 1949 को, हिरदे नाथ कुंजरू ने इसी तरह की भावना व्यक्त की, और चुनाव आयुक्तों को हटाने के मुद्दों पर भी प्रकाश डाला। उन्होंने कहाः

"यहाँ दो बातें ध्यान देने योग्य हैंः पहला यह है कि केवल मुख्य चुनाव आयुक्त ही यह महसूस कर सकता है कि वह कार्यपालिका की नाराजगी के भय के बिना अपने कर्तव्यों का निर्वहन कर सकता है, और दूसरा यह है कि अन्य चुनाव आयुक्तों को हटाना केवल एक व्यक्ति, अर्थात् मुख्य चुनाव आयुक्त की सिफारिशों पर निर्भर करेगा। तथापि, वे जितने भी जिम्मेदार हों, मुझे यह बहुत अवांछनीय लगता है कि उनके सहकर्मी जिन्हें सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के समान जिम्मेदारी दी जाएगी, उनका हटाया जाना केवल एक व्यक्ति के मत पर निर्भर करे। महोदय, हम चिंतित हैं कि मतदाता सूची तैयार करने और चुनाव कराने का काम उन लोगों को सौंपा जाना चाहिए जो राजनीतिक पूर्वाग्रह से मुक्त हैं और जिनकी निष्पक्षता पर सभी परिस्थितियों में भरोसा किया जा सकता है। लेकिन, राष्ट्रपति के हाथों में बहुत अधिक शक्ति छोड़कर हमने केंद्र शासन द्वारा मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों और अधिकारियों की नियुक्ति में राजनीतिक प्रभाव के प्रयोग के लिए स्थान दिया है। मुख्य चुनाव आयुक्त को प्रधानमंत्री की सलाह पर नियुक्त किया जाना होगा, और अगर प्रधानमंत्री किसी पार्टी के व्यक्ति की नियुक्ति सुझाते हैं, तो राष्ट्रपति को सार्वजनिक मुद्दों पर अनुपयुक्त होने के बावजूद प्रधानमंत्री के प्रत्यायोजित उम्मीदवार को स्वीकार करने के अलावा कोई विकल्प नहीं होगा।"

97. उन्होंने इस प्रकार चेतावनी दीः

"यदि चुनावी तंत्र दोषपूर्ण है या कुशल नहीं है या उन लोगों द्वारा काम किया जाता है जिनकी ईमानदारी पर निर्भर नहीं किया जा सकता है, तो लोकतंत्र को स्रोत पर जहर दिया जाएगा; लोग चुनावों से अपने वोट का उपयोग कैसे करना चाहिए, अपने वोट का विवेकपूर्ण उपयोग करके वे संविधान में परिवर्तन और प्रशासन में सुधार कैसे ला सकते हैं, सीखने के बजाय केवल यह

सीखेंगे कि साज़िशों के आधार पर दलों का गठन कैसे किया जा सकता है और वे जो चाहते हैं उसे सुरक्षित करने के लिए वे कौन से अनुचित तरीके अपना सकते हैं।"

98. डॉ. अम्बेडकर ने सक्सेना और कुंजरू द्वारा दिए गए बिंदुओं से सहमति व्यक्त की और कहाः

"……संबंधित नियुक्ति के प्रश्न के संदर्भ में मुझे स्वीकार करना पड़ेगा कि मेरे मित्र प्रोफेसर सकसेना ने जो कहा है उसमें बहुत बल है है, कि यदि संविधान में कोई प्रावधान नहीं है जो न केवल एक मूर्ख या एक निकृष्ट व्यक्ति के नामांकन के खिलाफ हो, बल्कि वह व्यक्ति जो किसी प्रकार से कार्यपालिका के अधीन होने की संभावना रखता है। मेरा प्रावधान – मैं स्वीकार करता हूँ – चुनाव आयुक्त के पद पर अनुपयुक्त व्यक्ति के नामांकन के खिलाफ कोई प्रावधान नहीं करता है।"

99. डॉ. अम्बेडकर ने जो समाधान दिया वह यह था कि संविधान सभा को "राष्ट्रपति को निर्देश पत्र" के रूप में अपनाना चाहिए, जिसमें वे दिशानिर्देश शामिल हो सकते हैं जिनके अनुसार राष्ट्रपति को नियुक्तियां करनी होती हैं। उन्होंने कहाः

"मसौदा समिति ने इस प्रश्न पर ध्यान दिया था क्योंकि जैसा कि मैंने कहा कि यह हमारा एक महान चिंता का विषय बनने वाला है और एक नियम के रूप में सोचा गया था कि यदि यह सभा राष्ट्रपति को निर्देश पत्र देगी या उसे लागू करेगी और उसमें कुछ ऐसा तंत्र प्रदान करेगी जिससे राष्ट्रपति को कोई भी नियुक्ति करने से पहले परामर्श करना अनिवार्य होगा, तो मुझे लगता है कि परिणामस्वरूप महसूस की जाने वाली कठिनाइयों को दूर किया जा सकता है और इसमें निहित लाभ को सुरक्षित किया जा सकता है।"

100. तथापि उन्होंने कहा कि चूंकि वे अनिश्चित थे कि विधानसभा उनके निर्देश पत्र के सुझाव को अपनाएगी या नहीं, इसलिए उन्होंने इस आशय के एक संशोधन का सुझाव दिया कि "मुख्य

चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति, संसद द्वारा इस संबंध में बनाए गए किसी भी कानून के प्रावधानों के अधीन, राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी।" यह वर्तमान में अनुच्छेद 324 (2) में अंतरविष्ट है। इस संशोधन के पीछे विचार यह था कि "संसद द्वारा इस संबंध में बनाया गया कानून" संविधान सभा के सदस्यों द्वारा उठाई गई चिंताओं और भय को दूर करेगा कि मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति में कार्यपालिका का विशेष अधिकार नहीं होना चाहिए। तथापि हम पाते हैं कि अधिनियम, 1991 में संविधान सभा में उजागर किए गए किसी भी पहलू को शामिल नहीं किया गया है। यही कारण है कि इस न्यायालय को संवैधानिक/विधायी अंतर को भरने के लिए कुछ व्यापक मानदंड निर्धारित करने की आवश्यकता है।

V. टी. एन. शेषन में निर्णय

101.**टी. एन. शेषन भारत के मुख्य चुनाव आयुक्त बनाम भारत संघ और अन्य**[48] में इस न्यायालय के संविधान पीठ के निर्णय के निम्नलिखित अंश को उद्धृत करना प्रासंगिक होगा :

"10. हमारे संविधान की प्रस्तावना घोषणा करती है कि हम एक लोकतांत्रिक गणराज्य हैं। लोकतंत्र हमारे संवैधानिक ढांचे की मूल विशेषता होने के कारण, इस बात में दो राय नहीं हो सकती हैं कि हमारे विधायी निकायों के स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव ही देश में एक स्वस्थ लोकतंत्र के विकास को सुनिश्चित करेंगे। चुनाव प्रक्रिया की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए हमारे संविधान निर्माताओं ने सोचा था कि देश में स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने की जिम्मेदारी एक स्वतंत्र निकाय को सौंपी जानी चाहिए जो राजनीतिक और/या कार्यपालिका हस्तक्षेप से अछूता हो। यह एक लोकतांत्रिक व्यवस्था में निहित है कि जिस निकाय को विधानसभाओं के लिए चुनाव कराने का कार्य सौंपा गया है, उसे पूरी तरह से अलग किया जाना चाहिए ताकि वह सत्ता में पार्टी या उस समय की कार्यपालिका के बाहरी दबावों से मुक्त एक स्वतंत्र निकाय के रूप में काम कर सके।"

484848 (1995) 4 एससीसी 611

102. उस प्रकरण में, एक याचिका के माध्यम से अधिनियम, 1991 में संशोधन करने के लिए "मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्त (सेवा की शर्त) संशोधन अध्यादेश, 1993" (जिसे इसके बाद "अध्यादेश" कहा जाता है) की वैधता को चुनौती दी। संशोधन को स्वीकृति देते हुए, न्यायालय ने चुनाव आयोग की भूमिका और सी. ई. सी. और अन्य निर्वाचन क्षेत्रों के बीच संबंधों पर चर्चा की , जो एक बहुसदस्यीय संगठन होता है। कुछ महत्वपूर्ण बिंदु इस प्रकार थेः

"निर्वाचन आयोग और आर. सी. को यह प्रावधान कर कार्य करने की स्वतंत्रता का आश्वासन दिया गया है कि उन्हें सी. ई. सी. की सिफारिश के अलावा हटाया नहीं जा सकता है। बेशक, हटाने की सिफारिश समझदारी और ठोस विचारों पर आधारित होनी चाहिए जो चुनाव आयोग के कुशल कामकाज से संबंधित हों। ऐसा इसलिए है क्योंकि यह विशेषाधिकार सीईसी को यह सुनिश्चित करने के लिए दिया गया है कि ईसी के साथ–साथ आरसी भी उस समय के राजनीतिक या कार्यकारी नेताओं की मर्ज़ी पर निर्भर न हों....। इसलिए, यदि सी. ई. सी. द्वारा अपनी मनमानी और इच्छा के अनुसार शक्ति का प्रयोग किया जाना था, तो सी. ई. सी.,ई. सी. और आर. सी. के उत्पीड़न का एक साधन बन जाएगा और सी. ई. सी. की स्वतंत्रता को नष्ट कर देगा, अगर उन्हें सीईसी उनके हटाने की सिफारिश के खतरे के तहत कार्य करने की आवश्यकता है। इसलिए इस बात पर जोर देने की आवश्यकता नहीं है कि सी. ई. सी. को इस शक्ति का प्रयोग तभी करना चाहिए जब वैसे मान्य कारण हों जो चुनौतीपूर्ण चुनाव आयोग के कार्यक्षम संचालन के लिए अनुकूल हों।"

आगे यह कहा गयाः

"15. हम चुनाव आयोग की संरचना के संबंध में मुख्य विशेषताओं पर पहले ही प्रकाश डाल चुके हैं। हमने सी. ई. सी., ई. सी. और आर. सी. के कार्यकाल, सेवा की शर्तों, वेतन, भत्तों, हटाने योग्य आदि के बारे में प्रावधानों की ओर इशारा किया है। सी. ई. सी. और ई. सी. अकेले चुनाव

आयोग का गठन करते हैं जबकि आर. सी. केवल आयोग की सहायता के लिए नियुक्त किए जाते हैं।

इसके आगेः

"17. अनुच्छेद 324 के खंड (3) के तहत, बहु–सदस्य चुनाव आयोग के प्रकरण में, सी. ई. सी. आयोग के अध्यक्ष के रूप में "कार्य करेगा"। जैसा कि हमने पहले बताया है, अनुच्छेद 324 में एक स्थायी निकाय की परिकल्पना की गई है जिसकी अध्यक्षता एक स्थायी पदधारी, अर्थात् सीईसी द्वारा की जाएगी। यह तथ्य कि सी. ई. सी. एक स्थायी पदधारी है, उन्हें इस साधारण कारण से ई. सी. की तुलना में उच्च दर्जा प्रदान नहीं कर सकता है कि ई. सी. स्थायी रूप से नियुक्त होने के लिए अभिप्रेत नहीं हैं। चूँकि चुनाव आयोग के पास मतदाता सूची तैयार करने आदि के पर्यवेक्षण, निर्देश और नियंत्रण से संबंधित मामलों से निपटने के लिए अपना एक कर्मचारी होगा, इसलिए उस कर्मचारी को मुख्य निर्वाचन आयुक्त के निर्देश और मार्गदर्शन में कार्य करना होगा और इसलिए संविधान निर्माताओं के लिए यह प्रावधान करना उपयुक्त होगा कि जहां चुनाव आयोग एक बहु–सदस्यीय निकाय है, वहां मुख्य निर्वाचन आयुक्त उसके अध्यक्ष के रूप में कार्य करेगा। इससे आयोग की निरंतरता और सुचारू कार्यप्रणाली भी सुनिश्चित होगी।"

इसके आगे यह कहा गयाः

"21. हमने सी. ई. सी. और ई. सी. की स्थिति के बीच अनुच्छेद 324 से अलग विशेषताओं की ओर इशारा किया है। अनिवार्य रूप से चुनाव आयोग में उनके कार्यकाल के कारण कुछ मतभेद मौजूद हैं। हमने समझाया है कि ई.सी. के प्रकरण में हटाने योग्य खंड पृथक क्यों होना चाहिए। वेतन आदि में भिन्नता एक निर्धारक कारक नहीं हो सकता है, अन्यथा यह उस तथ्य के संदर्भ में दोलन करेगा कि कार्यपालिका या विधायिका को अनुसूची (5) के अनुच्छेद 324 के तहत सेवा की शर्तें तय करनी हों। एकमात्र विशिष्ट विशेषता जो विचार के लिए बनी हुई है, वह यह है कि

सीईसी के प्रकरण में उनकी सेवा की शर्तों को उनकी नियुक्ति के पश्चात उनके अहित के लिए नहीं बदला जा सकता है, जबकि ई.सी. के प्रकरण में ऐसी कोई सुरक्षा नहीं है। ऐसा संभवतः इसलिए है क्योंकि पद अस्थायी हैं। किन्तु तो यही विशेषता हमें इस निष्कर्ष पर पहुँचने में ले जा सकती है कि सभी मुद्दों में अंतिम निर्णय सीईसी के पास होता है। ऐसे दृष्टिकोण से, निर्वाचन आयोग की स्थिति को केवल सलाहकारों की तुलना में कमजोर बना देना होगा, जो संविधान अनुच्छेद 324 की योजना से प्रकट नहीं होता।"

(जोर डाला गया)

103. **टी. एन. शेषन** के निर्णय में उन मुद्दों पर सीधे विचार नहीं किया गया जो इस पीठ के समक्ष हैं। इसके अतिरिक्त, **टी. एन. शेषन** में की गई टिप्पणियों से संकेत मिलता है कि चुनाव आयुक्त केवल सलाहकार नहीं थे, बल्कि उनकी एक महत्वपूर्ण संवैधानिक भूमिका थी।

मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति के तरीके पर विभिन्न आयोगों का रिपोर्ट:

ए. दिनेश गोस्वामी आयोग, 1990[49]

"सीईसी की नियुक्ति

1. मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति को राष्ट्रपति को भारत के मुख्य न्यायाधिपति और विपक्ष के नेता की परामर्श में करनी चाs हिए (और अगर कोई विपक्ष का नेता उपलब्ध नहीं है, तो परामर्श लोक सभा में सबसे बड़े विपक्षी समूह के नेता के साथ होना चाहिए)।

2. परामर्श प्रक्रिया को वैधानिक समर्थन मिलना चाहिए।

494949 दिनेश गोस्वामी आयोग (1990), अध्याय II, चुनावी मशीनरी, पृष्ठ।9, 10, यहाँ उपलब्ध हैः https://adrindia.org/sites/default/files/Dinesh%20Goswami%20Report%20on%20Electoral%20Reforms.pdf

3. अन्य दो चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति को भारत के मुख्य न्यायाधिपति, विपक्ष के नेता (अगर विपक्ष का नेता उपलब्ध नहीं है, तो परामर्श लोक सभा में सबसे बड़े विपक्षी समूह के नेता के साथ होना चाहिए), और मुख्य निर्वाचन आयुक्त के साथ करनी चाहिए।"

बी. संविधान के कामकाज की समीक्षा के लिए राष्ट्रीय आयोग–रिपोर्ट (2002) [50]

"(62) मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति एक निकाय की सिफारिश पर की जानी चाहिए जिसमें प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता, राज्यसभा में विपक्ष के नेता, लोकसभा अध्यक्ष और राज्यसभा के उपसभापति शामिल हों। राज्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति में भी इसी तरह की प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए। [कंडिका 4.22] "

सी. भारत निर्वाचन आयोग द्वारा प्रस्तावित सुधार (2004)[51]

"चुनाव आयोग की स्वतंत्रता जिस पर संविधान निर्माताओं ने संविधान में इतना जोर दिया था, उसे और मजबूत किया जाएगा यदि विभिन्न स्तरों पर अधिकारियों और कर्मचारियों से युक्त चुनाव आयोग के सचिवालय को भी उनकी नियुक्तियों, पदोन्नति आदि के मामले में कार्यपालिका के हस्तक्षेप से बचाया जाए और ऐसे सभी कार्य विशेष रूप से लोकसभा और राज्यसभा, उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों की रजिस्ट्रियों आदि की तर्ज पर चुनाव आयोग में निहित हों। स्वतंत्र सचिवालय एक स्वतंत्र संवैधानिक प्राधिकरण के रूप में चुनाव आयोग के कामकाज के लिए महत्वपूर्ण है। वास्तव में, चुनाव आयोग के लिए एक स्वतंत्र सचिवालय के प्रावधान को चुनाव सुधारों पर गोस्वामी समिति द्वारा सैद्धांतिक रूप से पहले ही स्वीकार कर लिया गया है और सरकार ने संविधान (सत्तरवां संशोधन) विधेयक, 1990 में भी इस आशय का प्रावधान किया था। तथापि उस विधेयक को 1993 में वापस ले लिया गया क्योंकि सरकार ने एक अधिक व्यापक विधेयक लाने का प्रस्ताव रखा था।"

505050 संविधान के कार्यकरण की समीक्षा के लिए राष्ट्रीय आयोग–रिपोर्ट (2002) कंडिका 4.22, पृष्ठ।14 , यहाँ उपलब्ध है: https://www.thehinducentre.com/multimedia/archive/03091/ncrwc_3091109a.pdf

515151 भारत निर्वाचन आयोग द्वारा प्रस्तावित सुधार (2004),12. चुनाव आयोग का गठन और आयोग के सभी सदस्यों की संवैधानिक सुरक्षा और आयोग के लिए स्वतंत्र सचिव, पृष्ठ। 14, 15, यहाँ उपलब्ध है:
https://prsindia.org/files/bills_acts/bills_parliament/2008/bill200_20081202200_Election_Commission_Proposed_Electoral_Reforms.pdf

डी. द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट (2009)[52]

"हाल के समय में, राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग (NHRC) और केंद्रीय सतर्कता आयोग (CVC) जैसे विधायिका निकायों के लिए, अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति एक व्यापक समिति की सिफारिशों पर की जाती है। हमारे लोकतंत्र के कार्य में निर्वाचन आयोग की अत्यधिक महत्वपूर्ण और महत्वपूर्ण भूमिका को देखते हुए, यदि चुनाव आयोग के मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्ताओं के चयन के लिए एक समान संकाय गठित किया जाए, तो यह निश्चित रूप से उचित होगा।"

ई. चुनाव सुधार पर पृष्ठभूमि पत्र, कानून और न्याय मंत्रालय (2010)[53]

"सिफारिशे

संविधान के अनुच्छेद 324 की अनुसूची (5) में, मुख्य निर्वाचन आयुक्त को संप्रेषित प्रमुख निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के सिवाय, उसे सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश के तरीके और कारणों पर ही उसके पद से हटाया जा सकता है। तथापि, अनुच्छेद 324 का खंड (5) निर्वाचन आयुक्तों को इसी तरह की सुरक्षा प्रदान नहीं करता है और केवल यह कहता है कि उन्हें मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश पर ही पद से हटाया जा सकता है। चुनाव आयोग की राय में यह प्रावधान अपर्याप्त है और चुनाव आयुक्तों को पद से हटाने के मामले में वही सुरक्षा प्रदान करने के लिए एक संशोधन की आवश्यकता है जो मुख्य चुनाव आयुक्त को प्रदान किया गया है। चुनाव आयोग ने सिफारिश की है कि चुनाव आयोग के सभी सदस्यों को संवैधानिक संरक्षण दिया जाए।

निर्वाचन आयोग भी सिफारिश करता है कि निर्वाचन आयोग का सचिवालय, जिसमें विभिन्न स्तरों पर अधिकारी और कर्मचारी शामिल हैं, उनकी नियुक्तियों, पदोन्नतियों आदि में कार्यकारी की

525252 द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट (2009), पृष्ठ। 79, यहाँ उपलब्ध है: https://darpg.gov.in/en/arc-reports

53 5353 निर्वाचन सुधार पर पृष्ठभूमि पत्र, विधि और न्याय मंत्रालय (2010), निर्वाचन आयोग के लिए उपाय, पृष्ठ।19, यहाँ उपलब्ध है:- https://lawmin.gov.in/sites/default/files/bgp_0.doc

हस्तक्षेप से मुक्त हो, और इन सभी कार्यों को लोक सभा और राज्य सभा के सचिवालयों, सुप्रीम कोर्ट और उच्च न्यायालयों की तर्ज पर चुनाव आयोग में निहित हों।

चुनाव आयोग की तीसरी सिफारिश यह है कि इसके बजट को भारत की संचित निधि पर "प्रभारित" माना जाए।"

एफ. भारतीय विधि आयोग की रिपोर्ट, 2015 (255 वीं रिपोर्ट)[54]

104. भारतीय चुनाव आयोग द्वारा निभाए जाने वाले महत्वपूर्ण भूमिका को ध्यान में रखते हुए, विधि आयोग ने अपनी 255 वीं रिपोर्ट में इस बात को बल दिया कि आयोग को राजनीतिक दबाव या कार्यपालिका की हस्तक्षेप से पूरी तरह से सुरक्षित रखा जाना चाहिए, ताकि चुनावों की शुद्धता को बनाए रखने में वे निर्विघ्न रहें, जो एक लोकतांत्रिक प्रक्रिया में निहित है। उन्होंने यह भी सिफारिश की:

"मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति–

(1) मुख्य चुनाव आयुक्तों सहित चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक समिति की सिफारिशें प्राप्त करने के पश्चात उनके हस्ताक्षर और मुहर के तहत वारंट द्वारा की जाएगी, जिसमें शामिल हैं:(क) भारत के प्रधानमंत्री–अध्यक्ष (ख) लोक सभा में विपक्ष के नेता–सदस्य (ग) भारत के मुख्य न्यायाधिपति –सदस्य

परन्तु कि मुख्य चुनाव आयुक्त के पद पर बने रहने के पश्चात सबसे वरिष्ठ चुनाव आयुक्त को मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्त किया जाएगा, जब तक कि उपरोक्त उप–धारा (1) में उल्लिखित समिति, लिखित रूप में दर्ज किए जाने वाले कारणों से, ऐसे चुनाव आयुक्त को अयोग्य नहीं पाती है।

54 5454 255 एच लॉ कमीशन ऑफ इंडिया रिपोर्ट, 2 015, अध्याय VI–भारत के चुनाव आयोग के कार्यालय को मजबूत करना, यहां उपलब्ध है:
https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s3ca0daec69b5adc880fb464895726dbdf/uploads/2022/08/2022081635.pdf

स्पष्टिकरणः इस उप–धारा के प्रयोजनों के लिए, "लोक सभा में विपक्ष का नेता", जब ऐसा कोई नेता मान्यता प्राप्त नहीं है, तो लोक सभा में सरकार के विरोध में सबसे बड़े समूह के नेता को शामिल करेगा।"

105. विधि आयोग ने चुनाव आयोग के लिए एक स्वतंत्र और स्थायी सचिवालय कर्मचारी के गठन की भी सिफारिश की और सुझाव दिया कि:

“निर्वाचन आयोग को एक अलग स्वतंत्र और स्थायी सचिवालयी कर्मचारी स्टाफ होगा। निर्वाचन आयोग अपने द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार, अपने स्थायी सचिवालयी कर्मचारी स्टाफ के नियुक्ति और सेवा शर्तों को विनियमित कर सकता है।"

106. यह रिपोर्ट स्पष्ट रूप से चुनाव आयोग के कामकाज में सुधार की आवश्यकता का संकेत देती हैं, विशेष रूप से चुनाव आयोग के सदस्यों के चयन और हटाने की प्रक्रिया में।

VII. तुलनात्मक ढांचा–मूलभूत मापदंड

107. विश्व भर में चुनाव–आयोजन संगठनों के प्रमुख की नियुक्ति के लिए प्रथा का जांच कुछ प्रमुख चरणों को दर्शाता है जिसमें अन्य के बीच समावेश है, विपक्ष के सदस्यों की शामिलता। अधिकांश क्षेत्राधिकारों में, ऐसी नियुक्तियाँ परामर्शात्मक प्रक्रिया होती है, जिसमें सत्ताधारी पार्टी और विपक्ष पार्टी के प्रत्याशियों की भागीदारी होती है।

सरकार के विभिन्न महत्वपूर्ण निर्णय लेने की प्रक्रियाओं में विपक्ष की उपस्थिति एक स्वस्थ लोकतंत्र के लिए अत्यंत आवश्यक है। यह न केवल सत्ताधारी पार्टी के लिए जवाबदेही का एक प्रणाली प्रदान करता है अपितु एक महत्वपूर्ण विचार–विमर्शात्मक प्रक्रिया को भी सुनिश्चित करता

है। इसके परिणामस्वरूप, यह लोकतंत्र की सच्ची सार को संरक्षित करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है जिसमें देश की जनता के समस्याओं को उठाकर लिया जाता है। इसके अतिरिक्त, कुछ क्षेत्रों में संवैधानिक कार्यकर्ताओं जैसे कि संसद/विधानसभा के अध्यक्ष और देश के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी एक बहुसदस्यीय समिति में शामिल होते हैं। कुछ देशों के निर्वाचनीय निकायों के महत्वपूर्ण विवरण निम्नलिखित हैं:

स.क्र.	देश	चुनाव निकाय का गठन	चयन समिति का गठन	नियुक्ति प्राधिकारी	पात्रता/ कार्यकाल	स्वतंत्रता सुनिश्चत करने हेतु निराकरण विधि/उपाय
1.	पाकिस्तान [55]	इसमें मुख्य चुनाव आयुक्त और 4 सदस्य होंगे जो प्रत्येक प्रांत के उच्च न्यायालय के न्यायाधीश होंगे । [अनुच्छेद 218 (2)]	प्रधानमंत्री नेशनल असेंबली में एलओपी के परामर्श से आयुक्त की नियुक्ति के लिए 3 नामों को सुनवाई के लिये संसदीय समिति को भेजेंगे और किसी एक व्यक्ति की पुष्टि स्पीकर द्वारा गठित की जाने वाली संसदीय समिति में ट्रेजरी शाखा से 50 % सदस्य और विपक्षी दलों से 50 % सदस्य शामिल होगें, जिन्हें संसदीय नेतओं द्वारा नामित किया जाएगा ।	राष्ट्रपति	सीईसी–एससी का न्यायाधीश या उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रहा हो (सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश बनने के लिये योग्य) [अनुच्छेद 213 (2)] सदस्य– उच्च न्यायालय का न्यायाधीश होना चाहिए । 68 वर्ष से अधिक आयु नहीं । 5 वर्ष की अवधि के लिये [अनुच्छेद 215 (1)]	संविधान के अनुच्छेद [अनुच्छेद 215 (2)] के अनुसार आयुक्त या सदस्य को केवल अनुच्छेद 209 में निर्धारित रीति से ही पद से हटाया जा सकता है । यदि वह कदाचार का दोषी हो ।
2.	बांग्लादेश [56]	बांग्लादेश के मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों (यदि कोई हो) की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है । जब चुनाव आयोग में एक से अधिक सदस्य होते है, तब मुख्य निर्वाचन आयुक्त को इसके अध्यक्ष के रूप में	सीईसी –4 चुनाव आयुक्त से अधिक नहीं । [अनुच्छेद 118 (1)]	राष्ट्रपति	5 साल [अनुच्छेद 118 (3)] गणतंत्र की सेवा में नियुक्ति के लिये पात्र नहीं है । कोई भी अन्य चुनाव आयुक्त, ऐसी पद पर बने रहने पर, मुख्य चुनाव आयुक्त के रूप में नियुक्ति	एक चुनाव आयुक्त को उसके पद से उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान रीति और सामान आधारों के अलावा नहीं हटाया जाएगा । एक चुनाव आयुक्त लिखित रूप से राष्ट्रपति

55 5555 पाकिस्तान का संविधान, यहाँ उपलब्ध है: https://drive.google.com/file/d/1TMpGdvhpYXMh07ZQoS_SDxwQoH_C8itF/view?usp=sharing

56 5656 बांग्लादेश गणराज्य का संविधान, यहाँ उपलब्ध है: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/33095/73768/F-2125404014/BGD33095%20Eng2.pdf

		कार्य करना होता है। [अनुच्छेद 118 (1)]			के लिए पात्र हैं, लेकिन गणतंत्र की सेवा में नियुक्ति के लिये पात्र नहीं है। [अनुच्छेद 118 (3) (बी)]	को अपने पद से इस्तीफा दे सकता है। [अनुच्छेद 118 (5)]
3.	ऑस्ट्रेलिया [57]	राष्ट्रमंडल चुनाव अधिनियम 1918 (चुनाव अधिनियम) की धारा 6 के अनुसार ऑस्ट्रेलियाई चुनाव आयोग की स्थापना की गई है, जो त्रि–सदस्यीय निकाय है, जिनकी जिम्मेदारियों का उल्लेख चुनाव अधिनियम की धारा 7 के तहत विस्तार में उल्लेखित हैं।	अध्यक्ष, निर्वाचन आयुक्त और एक अन्य सदस्य [धारा 6(2)]	अध्यक्ष और गैर न्यायिक व्यक्ति की नियुक्ति गवर्नर जनरल द्वारा की जाती है।	7 वर्ष। [धारा 8 (1)] आयोग का प्रमुख एक अधिकृत सेवानिवृत्त न्यायाधीश होना चाहिए, जो ऑस्ट्रेलिया के संघीय न्यायालय के एक न्यायिक अधिकारी हो। अन्य सदस्य निर्वाचन आयुक्त और एक गैर–न्यायिक सदस्य। पुनः नियुक्ति के लिए पात्र हैं।	गवर्नर जनरल द्वारा दुर्व्यवहार या शारीरिक या मानसिक अक्षमता। [अनुच्छेद 25 (1)]
4.	कनाडा [58]	मुख्य निर्वाचन अधिकारी (धारा 13 कनाडा चुनाव अधिनियम)		निचले सदन के संकल्प द्वारा नियुक्त किया जाता है।	10 वर्ष। [धारा 13(1)] उस कार्यकाल में पुनः नियुक्ति के लिये पात्र नहीं है।	उसे सीनेट और निचले सदन के संबोधन पर गवर्नर जनरल द्वारा कारणवश हटाया जा सकता है। [धारा 13(1)]

57 5757 राष्ट्रमंडल चुनाव अधिनियम, 1918, यहाँ उपलब्ध है: https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00074

58 5858 कनाडा चुनाव अधिनियम, यहाँ उपलब्ध है: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/page-2.html#docCont

स. क्र.	देश	निर्वाचन निकायों की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता/कार्यकाल	हटाए जाने की विधि/ स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के उपाय
5	श्रीलंका [59]	अध्यक्ष एवं चार सदस्य – अनुच्छेद 103(1)	ऐसी नियुक्तियों पर राष्ट्रपति संसदीय परिषद (इसके–बाद "परिषद" के रुप में संदर्भित) की टिप्पणियों की मांग करेगा, जिसमें (अ) प्रधान मंत्री: मंत्री शामिल होंगे; (ब) अक्ष्यक्ष; (स) विपक्ष नेता; (द) प्रधान मंत्री का एक पद, जो संसद सदस्य होगा; और (ई) एक नामांकन विपक्ष के नेता का, जो संसद सदस्य होगा।	राष्ट्रपति बनाया जाना हैं	ऐसे व्यक्ति को किसी प्रशासन पेशी या शिक्षा के क्षेत्र में प्रशिक्षीत हो । एस.ओ. द्वारा नियुक्त किये गये सदस्यों में एक चुनाव आयोग विभाग, चुनाव का एक सेवा निवृत्त अधिकारी होगा, जिसमें उपरोक्त चुनाव आयुक्त के रूप में पद संभाला हों और राष्पति सदस्य को इसका अध्यक्ष नियुक्त करेगा चुनाव आयोग के सदस्यों का कार्यकाल पांच वर्ष का होता हैं, अनुच्छेद 103 (6)	सुप्रीम कोर्ट के जज या कोर्ट अपील को हटाने में अपनायी जाने वाली प्रकृया के कार्यकाल के अवधी के दौरान किसी सदस्य को हटाने में पालन किया जाना चाहिए । अनुच्छेद 103(4) आयोग के एक सदस्य की ऐसी पारिश्रमिक का भुगतान किया जायेगा, जो संसद द्वारा निर्धारित किया जा सकें । आयोग के सदस्य को भुगतान में की गयी पारिश्रमिक ली जायेगी । समेकित– सदस्य के कार्यकाल के दौरान निधी कम नही की जायेगा । अनुच्छेद 103 (8)
6.	संयुक्त राज्य अमेरिका [60]	संघीय चुनाव आयोग में 6चुनाव आयोग करो शामिल हैं और 3 में अधिक सदस्य नही, एस.ए.एस .सी.	नियुक्त किया गया । राष्टपति द्वारा और सीनेट द्वारा पुष्टि की गयी हैं ।	राष्टपति और सीनेट द्वारा पुष्टि कि गयी हैं ।	प्रत्येक आयुक्त को 6 साल के कार्यकाल के लिए नियुक्त किया जाता हैं । हर दो साल में दो आयुक्त नियुक्त किये जाते हैं । प्रत्येक का वर्षकाल में परिवर्तन अध्यक्ष आयोग । [एस.306 (2)(ए)]	

595959 श्रीलंका का संविधान– https://drive.google.com/file/d/1W5j3D_8CUiYjox8t8eUSlg7SFifjmebK/ view?usp=sharin

606060 संघीय चुनाव अभियान अधिनियम 1971, यहां उपलब्ध है: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS–985/pdf/COMPS–985.pdf

स. क्र.	देश	निर्वाचन निकायों की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता/कार्यकाल		हटाए जाने की विधि/ स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के उपाय
		राजनैतिक दल का प्रतिनिधित्व कर सकते है ।					
7	नेपाल [61]	मुख्य निर्वाचन आयुक्त एवं चार अन्य निर्वाचन आयुक्त – अनुच्छेद 245(1)	राष्ट्रपति, संवैधानिक परिषद् (अनुच्छेद 284) की अनुशंसा पर, जिसमें निम्नलिखित सम्मिलित हैं: क. प्रधानमंत्री– अध्यक्ष ख. मुख्य न्यायाधीश– सदस्य ग. प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष– सदस्य घ. राष्ट्रीय सभा का अध्यक्ष– सदस्य	राष्ट्रपति	क. मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालय से स्नातक उपाधि धारित करता होय ख. नियुक्ति के ठीक पूर्व किसी राजनैतिक दल का सदस्य न होय ग. पैतालीस वर्ष की आयु पूर्ण किया होय घ. उच्च नैतिक चरित्र रखता होय [अनुच्छेद 245 (6)] छः वर्ष [अनुच्छेद 245 (3)]		शारीरिक अथवा मानसिक अस्वस्थतता के कारण पद धारण करने एवं कार्यों का निर्वहन करने में असमर्थता के आधार पर संवैधानिक परिषद की अनुशंसा पर राष्ट्रपति द्वारा हटाया जायेगा। [अनुच्छेद 245(4)(घ)]
8	दक्षिण अफ्रिका[62]	आयोग में पाँच सदस्य होंगे, जिनमें से एक न्यायाधीश होगा, जिसे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाएगा। [धारा 6(1)]	पैनल में निम्नलिखित शामिल होंगे: क. संवैधानिक न्यायालय का अध्यक्ष– अध्यक्ष ख. मानवाधिकार न्यायालय का प्रतिनिधि ग. लैंगिक	राष्ट्रपति द्वारा राष्ट्रीय सभा की समिति द्वारा नामांकन पर, जिसमें सभा में प्रतिनिधित्व	(क) दक्षिण अफ्रीकी नागरिक हो; (ख) उस स्तर पर कोई उच्च दलीय– राजनैतिक छवि न हो; (ग) उक्त सभा के सदस्यों के बहुमत द्वारा अपनाए गए प्रस्ताव द्वारा राष्ट्रीय सभा द्वारा अनुशंसित किया गया हो; एवं	7 वर्ष [धारा 7(1)] एक और कार्यकाल के लिए पुनः नियुक्त किया जा सकता	चुनावी अदालत की सिफ़ारिश और उस सभा के अधिकांश सदस्यों द्वारा एक प्रस्ताव को अपनाना, जिसमें उस आयुक्त को पद से हटाने की मांग की गई थी [S.7(3)(a)]

616161 नेपाल का संविधान, यहां उपलब्ध है:
https://lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-नेपाल.pdf

626262_1996 का चुनाव आयोग अधिनियम 51, यहां उपलब्ध है:
https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act51of1996.pdf

स. क्र.	देश	निर्वाचन निकायों की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता/कार्यकाल		हटाए जाने की विधि/ स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के उपाय
			समानता आयोग का प्रतिनिधि घ. स्थापित लोक अभियोजक [धारा 6(1)]	करने वाले सभी दलों के आनुपातिक सदस्य शामिल होते हैं, पैनल द्वारा अनुशंसित उम्मीदवारों की सूची में से किया जाता है।	(घ) राष्ट्रीय सभा की एक समिति द्वारा नामित किया गया हो, जो उस सभा में प्रतिनिधित्व करने वाले सभी दलों के सदस्यों से आनुपातिक रूप से गठित की गयी हो, धारा (3) [S.6(2)]	है	
9	यूनाइटेड किंगडम [63]	निर्वाचन आयोग में दस आयुक्त होते हैं, जिन्हें समिति द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा इसके सदस्य ब्रिटेन की संसद के सांसदों में से चुने जाते हैं।	निर्वाचन आयोग पर स्पीकर (अध्यक्ष) की समिति, जिसके सदस्य यू.के. संसद के सांसदों से लिए गए हैं, चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की देखरेख करती है। इन पदों के लिए उम्मीदवारों को हाउस ऑफ कॉमन्स द्वारा अनुमोदित किया जाता है एवं महामहिम महारानी द्वारा नियुक्त किया	यदि सदन प्रस्ताव पर सहमत हो जाता है, तो राजा रॉयल वारंट द्वारा आयुक्तों की नियुक्ति करता है।	– –	–	

636363 https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/about-us/ ommissioners/our-commissioners

स. क्र.	देश	निर्वाचन निकायों की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता/कार्यकाल		हटाए जाने की विधि/ स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के उपाय
			जाता है। अध्यक्ष सदन के नेता से अनुशंसित उम्मीदवारों की नियुक्ति के लिए विनम्र अभिभाषण हेतु प्रस्ताव पेश करने के लिए कहेंगे।				

VIII. अन्य संवैधानिक / सांविधिक निकायों के चयन की प्रक्रिया

108. संवैधानिक लोकतंत्र का अनुसमर्थन करने वाले विभिन्न राज्य संस्थानों के पास अपने प्रमुखों एवं सदस्यों की नियुक्ति के लिए एक स्वतंत्र तंत्र है। ऐसा इस उद्देश्य से किया जाता है ताकि उन्हें बाह्य प्रभाव से अछूता रखा जा सके जिससे वे निष्पक्ष रह सकें एवं निर्धारित कार्यों को सम्पन्न कर सकें। विभिन्न प्राधिकारियों की स्थिति दर्शाने वाली तालिका इस प्रकार है:–

स. क्र.	प्राधिकरण	निकाय की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता	कार्यकाल	स्वतंत्रता सुनिश्चित करने वाली शर्तें
1	राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग (मानव अधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993)	राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग में अध्यक्ष एवं 12 अन्य सदस्य होते हैं। (5 पूर्णकालिक सदस्य एवं 7 मान्यित सदस्य)	चयन समिति में निम्नलिखित शामिल हैं: . प्रधानमंत्री – (अध्यक्ष), . लोकसभा का अध्यक्ष, . केंद्रीय गृह मंत्री, .राज्य सभा का उप सभापति, . संसद के दोनों	राष्ट्रपति (धारा– 4)	अध्यक्ष– उच्चतम न्यायालय का सेवानिवृत्त मुख्य न्यायमूर्ति सदस्य • जो उच्चतम न्यायालय का न्यायाधीश रहा हो सदस्य • जो किसी उच्च न्यायालय का मुख्य	3 वर्ष की अवधि तक या सत्तर वर्ष की आयु प्राप्त कर लेने तक (धारा 6 – अध्यक्ष और सदस्यों की पदावधि)	राष्ट्रपति कतिपय परिस्थितियों में अध्यक्ष या किसी सदस्य को पद से हटा सकता है

स. क्र.	प्राधिकरण	निकाय की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता	कार्यकाल	स्वतंत्रता सुनिश्चित करने वाली शर्तें
		(धारा 3 – राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग का गठन) मानव अधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993	सदनों में विपक्ष के नेता		न्यायमूर्ति रहा हो • सदस्यों में से कम से कम एक महिला होनी चाहिए जिसके पास मानव अधिकार के विषय में ज्ञान या अनुभव हो।		
2	राज्य मानव अधिकार आयोग **(**मानव अधिकार संरक्षण अधिनियम**, 1993)**	अध्यक्ष एवं 2 अन्य (धारा 22 – राज्य आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति) मानव अधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993	राज्यपाल द्वारा समिति की अनुशंसा पर नियुक्त किया जाता है, जिसमें – . मुख्यमंत्री . विधान सभा अध्यक्ष, . राज्य का गृह मंत्री, . विधान सभा में विपक्ष का नेता	राज्यपाल (धारा 22)	अध्यक्ष– उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश या न्यायाधीश सदस्य– किसी उच्च न्यायालय या राज्य में जिला न्यायालय का न्यायाधीश है या रहा हो	3 वर्ष की अवधि तक या सत्तर वर्ष की आयु प्राप्त कर लेने तक (धारा 24 – राज्य आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की पदावधि) पुनः नियुक्ति के लिए पात्र होंगे	केवल राष्ट्रपति द्वारा हटाया जा सकेगा
3	सीबीआई (निदेशक की अध्यक्षता में) (दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन अधिनियम, 1946)	(धारा 4क – निदेशक की नियुक्ति के लिए समिति) दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन अधिनियम, 1946	केंद्रीय सरकार, 3 सदस्यीय समिति की अनुशंसा पर सीबीआई के निदेशक की नियुक्ति करेगी, जिसमें शामिल होंगे – - प्रधानमंत्री अध्यक्ष के रूप में - लोकसभा में विपक्ष के नेता, और - भारत का मुख्य न्यायमूर्ति या उसके द्वारा नामनिर्दिष्ट सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश।	नियुक्ति समिति द्वारा	–	दो वर्ष की अवधि (धारा 4ख – निदेशक की सेवा के निबंधन एवं शर्तें) दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन अधिनियम, 1946	राष्ट्रपति के पास सीवीसी द्वारा दुर्व्यवहार या असमर्थता के संदर्भ में निदेशक को हटाने या निलंबित करने का अधिकार है (निष्कासन)
4	मुख्य सूचना आयुक्त (सूचना का अधिकार	- मुख्य सूचना आयुक्त -	.प्रधानमंत्री (अध्यक्ष)	राष्ट्रपति द्वारा समिति की	विधि, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, समाज सेवा, प्रबंध, पत्रकारिता,	...जैसा कि केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित किया	साबित कदाचार या अक्षमता के आधार पर

स. क्र.	प्राधिकरण	निकाय की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता	कार्यकाल	स्वतंत्रता सुनिश्चित करने वाली शर्तें
	अधिनियम, 2005)	- केंद्रीय सूचना आयुक्त (जितने उचित समझें, अधिकतम 10) - (धारा 12 – केंद्रीय सूचना आयोग का गठन) - सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005	.लोकसभा में विपक्ष के नेता .केंद्रीय कैबिनेट मंत्री (प्रधानमंत्री द्वारा मनोनीत)	अनुशंसा पर	जनसम्पर्क माध्यम या प्रशासन तथा शासन का व्यापक ज्ञान एवं अनुभव रखने वाले जनजीवन में प्रख्यात व्यक्ति। किसी भी राज्य अथवा केंद्र शासित प्रदेश का संसद या विधानमंडल का सदस्य नहीं होगा एवं राज्य के तहत लाभ का कोई भी पद धारित न करता हो।	गया हो या 65, जो भी पहले हो . पुनः नियुक्ति के लिए अयोग्य होगा सूचना आयुक्तों को सीआईसी के रूप में नियुक्त किया जा सकता है,	राष्ट्रपति द्वारा निष्कासन (उच्चतम न्यायालय की जांच के बाद कि ऐसा व्यक्ति ऐसे आधारों पर हटाने योग्य होगा) अन्य आधार: – दिवालियापन - नैतिक अधमता के अपराध में दोषसिद्धि - मानसिक अक्षमता के कारण अयोग्य - ऐसे वित्तीय हित अर्जित किये हो जो आधिकारिक पद के प्रतिकूल हो।
5	केंद्रीय सतर्कता आयोग (केंद्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003)	– केंद्रीय सतर्कता आयुक्त – सतर्कता आयुक्त (2 से अधिक नहीं) (धारा 3 – केंद्रीय सतर्कता आयोग का गठन) केंद्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003	• प्रधानमंत्री (अध्यक्ष) • लोकसभा में विपक्ष के नेता • गृह मंत्री	राष्ट्रपति द्वारा समिति की अनुशंसा पर	सीवीसी के लिए – व्यक्ति, जो अखिल भारतीय सेवा या सिविल सेवा में है या रहा हो, जिसे सतर्कता, नीति निर्माण और प्रशासन से संबंधित मामलों में अनुभव हो एवं उसके साथ पुलिस प्रशासन में भी, या – केंद्र सरकार के तहत स्थापित एक निगम में पद धारित करता हो या किया हो एवं बीमा और बैंकिंग, विधि, सतर्कता और जांच सहित वित्त में विशेषज्ञता और अनुभव हो	4 वर्ष तक जिस तारीख से वह कार्यालय में प्रवेश करता है या 65 वर्ष, जो भी पहले हो। – पुनः नियुक्ति हेतु अयोग्य होगा। – सतर्कता आयुक्त को सीवीसी के रूप में नियुक्त किए जाने के पात्र होंगे, परन्तु दोनों पदों का सामूहिक कार्यकाल 4 वर्ष से अधिक न हो। (धारा 5 केंद्रीय सतर्कता आयुक्त की सेवा के निबंधन और अन्य शर्तें) केंद्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003	- साबित कदाचार या अक्षमता के आधार पर राष्ट्रपति द्वारा निष्कासन (उच्चतम न्यायालय की जांच के बाद कि ऐसा व्यक्ति ऐसे आधारों पर हटाने योग्य होगा) - अन्य आधार: - दिवालियापन - नैतिक अधमता के अपराध में दोषसिद्धि - मानसिक अक्षमता के कारण अयोग्य - ऐसे वित्तीय हित अर्जित किये हो जो आधिकारिक पद के प्रतिकूल हो।
6	लोकपाल	अध्यक्ष	•	राष्ट्रपति द्वारा समिति की	अध्यक्ष के लिए – जो भारत का मुख्य	5 वर्ष, कार्यालय में	साबित कदाचार या अक्षमता के आधार पर

स. क्र.	प्राधिकरण	निकाय की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता	कार्यकाल	स्वतंत्रता सुनिश्चित करने वाली शर्तें
	(लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम, 2013)	– अन्य सदस्य (जितने उचित समझें, जिसमें 50% से अधिक न्यायिक सदस्य नहीं होंगे) (धारा 4 – चयन समिति की सिफारिशों पर अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति) लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम, 2013	प्रधानमंत्री (अध्यक्ष) • लोकसभा में विपक्ष के नेता • लोकसभा का अध्यक्ष • उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति या न्यायाधीश • एक विख्यात विधिवेत्ता	अनुशंसा पर	न्यायाधीश हो या रहा हो या सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश हो या रहा हो, या सत्यनिष्ठा और उत्कृष्ट योग्यता वाला प्रतिष्ठित व्यक्ति हो, जिसके पास भ्रष्टाचार विरोधी नीति, लोक प्रशासन, सतर्कता, बीमा और बैंकिंग सहित वित्त, विधि और प्रबंध से संबंधित मामलों में कम से कम पच्चीस वर्षों का विशेष ज्ञान और विशेषज्ञता हो। अध्यक्ष और सदस्य, निम्न नहीं होंगेः – सांसद/विधायक 151 45 वर्ष से कम 152 नैतिक अधमता के अपराध में दोषसिद्धि 153 पंचायत या नगरपालिका के सदस्य 154 वह व्यक्ति जिसे सेवाओं से निष्काषित किया गया हो।	प्रवेश करने की तिथि से, या 70 वर्ष, जो भी पहले हो। (धारा 6) निम्नलिखित के लिए अयोग्य होगा – – लोकपाल के अध्यक्ष या सदस्य के रूप में पुनः नियुक्ति हेतु। – राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली अन्य नियुक्तियों हेतु। राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली अन्य नियुक्तियों हेतु। – सरकार के तहत लाभ के अन्य पदों हेतु। – पद को त्यागने से 5 वर्ष की अवधि के भीतर निर्वाचन में भाग लेने हेतु। : सदस्य को अध्यक्ष के रूप में नियुक्त किया जा सकता है, परन्तु कुल पदावधि 5 वर्ष से अधिक न हो। (धारा 6 – अध्यक्ष और सदस्यों की पदावधि) लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम,	राष्ट्रपति द्वारा निष्कासन (उच्चतम न्यायालय की जांच के बाद कि ऐसा व्यक्ति ऐसे आधारों पर हटाने योग्य होगा) अन्य आधारः – दिवालियापन नैतिक अधमता के अपराध में दोषसिद्धि मानसिक अक्षमता के कारण अयोग्य अपने कार्यालय के बाहर रोजगार में संलग्न है।

स. क्र.	प्राधिकरण	निकाय की संरचना	चयन समिति की संरचना	नियोक्ता प्राधिकारी	योग्यता	कार्यकाल	स्वतंत्रता सुनिश्चित करने वाली शर्तें
						2013	
7	भारतीय प्रेस परिषद् (भारतीय प्रेस परिषद् अधिनियम, 1978)		28 (लोकसभा के अध्यक्ष संसद प्रेस परिषद अधिनियम, 1978) राज्य सभा के सदस्यों द्वारा निर्वाचित व्यक्ति	राज्यसभा के अध्यक्ष अलग सदस्यों को उनकी भूमिका की आवश्यकता के अनुसार नियुक्त किया जाता है। अध्यक्ष के लिए एक समिति बनाई जाती है।	कोई भी श्रमजीवी पत्रकार जो किसी समाचार पत्र का स्वामी हो या उसके प्रबंध का कारबार करता हो, नामनिर्देशन का पात्र नहीं होगा। (धारा 5(3) का परन्तुक प्रावधान)	3 वर्ष (अध्यक्ष एवं अन्य सदस्य) परन्तुक – अध्यक्ष, परिषद् के पुनर्गठित होने तक या छः मास की अवधि के लिए, इनमे से जो भी पूर्वतर हो, पद धारण करता रहेगा। सेवानिवृत्त सदस्य केवल एक पदावधि के लिए पात्र होंगे। (धारा 6 – सदस्यों की पदावधि और निवृत्ति) प्रेस परिषद अधिनियम, 1978	-

IX. संवैधानिक मौन और रिक्तताः न्यायालय की दिशा–निर्देश देने की शक्ति

109. इस न्यायालय के पास अनुच्छेद 142 के तहत "पूर्ण न्याय" करने के लिए निर्देश जारी करने की पूर्ण शक्ति है। इस न्यायालय के निर्णयों के विश्लेषण से पता चलता है कि न्यायालय ने एक न्यायशास्त्र बनाया है, जहां उसने विधायी अंतराल को भरने के लिए अनुच्छेद 142 के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग किया है।[64] डॉ. बी.आर.अम्बेडकर द्वारा दिए गए भाषण का भी संदर्भ दिया जा सकता है। डॉ. बी.आर.अम्बेडकर ने 4 नवंबर 1948 को संविधान

646464 कृष्णन आरएच और भास्कर ए, सलमान खुर्शीद और अन्य में "भारतीय संविधान का अनुच्छेद 142: न्यायिक सक्रियता और संयम के बीच की रेखा पर" (संस्करण) न्यायिक समीक्षाः प्रक्रिया, शक्तियां और समस्याएं (उपेंद्र बख्शी के सम्मान में निबंध) (Cambridge University Press 2020)

सभा में उल्लेख किया कि मसौदा समिति ने सत्ता के दुरुपयोग से बचने के लिए विस्तृत प्रक्रियाओं को शामिल करने का प्रयास किया था। डॉ. अम्बेडकर एक ऐसे संवैधानिक प्रारूप पर जोर दे रहे थे जो शक्ति को विनियमित करने के लिए कानूनी प्रक्रियाओं को निर्धारित करके मनमानेपन को रोकेगा।[65]

110. इस न्यायालय ने कई अवसरों पर विधायी अंतर को भरने के लिए दिशा–निर्देश निर्धारित किए हैं। **लक्ष्मीकांत पांडे बनाम भारत संघ**,[66] में विदेशी माता–पिता द्वारा भारतीय बच्चों को गोद लेने के लिए वैधानिक अधिनियम के अभाव में, उनके न्यायालय ने सामाजिक संगठनों और निजी गोद लेने वाली एजेंसियों द्वारा कदाचार को रोकने के लिए सुरक्षा उपाय निर्धारित किए। **कुमारी माधुरी पाटिल और अनदर विरुध्द एडिशनल आयुक्त, जनजातीय विकास और अन्य**[67] शैक्षणिक संस्थानों में प्रवेश के लिए या रोजगार के लिए सामाजिक स्थिति प्रमाण पत्र (यह दर्शाता है कि कोई व्यक्ति अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति समुदाय से संबंधित है) जारी करने और शीघ्र जांच के लिए निर्देशन प्रदान किए गए हैं। इस न्यायालय ने **विनीत नारायण और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य** के मामले में सीबीआई और अन्य विशेष जांच एजेंसियों की स्वायत्तता के लिए दिशा–निर्देश निर्धारित किए।[68] **विशाखा ई और अन्य बनाम राजस्थान राज्य और अन्य** के मामले में,[69] इस न्यायालय ने कार्यस्थल पर महिलाओं के यौन उत्पीड़न की रोकथाम सुनिश्चित करने के लिए दिशा–निर्देश निर्धारित किए। इस संबंध में एक अन्य निर्णय राष्ट्रपति बनाम केंद्र सरकार के माध्यम से विश्व जागृति मिशन है। कैबिनेट सचिव और अन्य के माध्यम से, [70]

656565 https://www.hindustantimes.com/opinion/ambedkars-constitutionalism-speaks-to-contemporary-times-101637851829964.html

666666 AIR 1984 एस सी 469

676767 (1994) 6 एस सी सी 241

686868 (1998) 1 एस सी सी 226

696969 AIR 1997 एस सी 3011

707070 (2001) 6 एस सी सी 577

जहां इस न्यायालय की दो–न्यायाधीशों की पीठ ने रैगिंग के खतरे को रोकने के लिए शैक्षणिक संस्थानों के लिए दिशा–निर्देश निर्धारित किए।

111. इस न्यायालय ने **प्रकाश सिंह एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य**[71] के मामले में पुलिस सुधारों पर विभिन्न समितियों की रिपोर्टों का अध्ययन करने के पश्चात पुलिस सुधारों की प्रकृति के संबंध में कुछ निर्देश दिए हैं जो नए पुलिस अधिनियम के बनने तक लागू रहेंगे। निर्णय से निम्नलिखित अंश उद्धृत करना आवश्यक है:

"इस मामले को केवल इस उम्मीद के साथ छोड़ना और आगे के घटनाक्रमों का इंतजार करना संभव या उचित नहीं है। राज्य सरकारों द्वारा नया कानून बनाए जाने तक लागू रहने वाले दिशा–निर्देश निर्धारित करना आवश्यक है। संविधान के अनुच्छेद 142 के साथ अनुच्छेद 32 इस न्यायालय को ऐसे निर्देश जारी करने का अधिकार देता है, जो पूर्ण न्याय करने के लिए आवश्यक हो सकते हैं।

किसी भी मामले या मामले में। सभी अधिकारियों को अनुच्छेद 144 के तहत इस न्यायालय द्वारा पारित आदेशों के अनुपालन में कार्य करने का अधिकार है। उपर्युक्त स्थिति को ध्यान में रखते हुए अपने संवैधानिक कर्तव्यों और दायित्वों के निर्वहन में, हम केंद्र सरकार, राज्य सरकारों और केंद्र शासित प्रदेशों को उचित कानून बनाने तक अनुपालन के लिए निम्नलिखित निर्देश जारी करते हैं।

112. इस न्यायालय ने संस्थागत तंत्र और प्रक्रियात्मक प्रणाली को सुव्यवस्थित और सुविधाजनक बनाने के लिए दिशा–निर्देश भी निर्धारित किए हैं। लक्ष्मी बनाम भारत संघ और अन्य[72] के मामले में, इस न्यायालय

71 7171 (2006) 8 एस सी सी 1
72 7272(2014) 4 एस सी सी 427

ने तेजाब हिंसा के मामलों को रोकने के लिए हस्तक्षेप किया और तेजाब की बिक्री और तेजाब हमले के पीड़ितों के उपचार पर दिशा–निर्देश निर्धारित किए।

शक्ति वाहिनी बनाम भारत संघ और अन्य[73] मामले में तीन– न्यायाधीशों की पीठ ने अंतरधार्मिक और अंतरजातीय विवाहों में खाप पंचायत द्वारा गैरकानूनी हस्तक्षेप की जांच के लिए दिशानिर्देश जारी किए। न्यायालय ने कहाः

"ऑनर क्राइम के दर्दनाक प्रभाव की चुनौतियों का सामना करने के लिए, हम सोचते हैं कि निवारक,उपचारात्मक और दंडात्मक उपाय होने चाहिए और तदनुसार, हम संबंधित राज्यों की कार्यपालिका और पुलिस प्रशासन को व्यापक रूप और स्वतंत्रता के साथ तौर–तरीकों के बारे में बताते हैं ताकि बताए गए उद्देश्यों के लिए एक मजबूत तंत्र विकसित करने के लिए और उपाय किए जा सकें।"

113. मामले कानूनों की श्रृंखला आधिकारिक रूप से इस न्यायालय की विधि शासन को संरक्षित करने और बढ़ावा देने के लिए हस्तक्षेप करने की प्रतिबद्धता को प्रदर्शित करती है, जब तक कि विधायिका कदम नहीं उठाती, तब तक विधायी रिक्तता को पूरा करती है। यह संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत इस न्यायालय की पूर्ण शक्ति का प्रयोग करते हुए किया गया है।

114. इस कारण हमारा निर्णय मुख्य चुनाव आयुक्त और चुनाव आयुक्त की नियुक्ति के लिए चयन प्रक्रिया के लिए मापदंड या दिशा–निर्देश निर्धारित करने का है। इस निर्णय का समर्थन पंजाब राज्य बनाम सलिल

73 7373(2018) 7 एस सी सी 192

सभलोक और अन्य[74] में दो–न्यायाधीशों के फैसले द्वारा किया गया है। इस मामले में यह बताया गया कि लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के चयन के लिए संविधान के अनुच्छेद 316 में कोई मापदंड या दिशा–निर्देश निर्धारित नहीं किए गए हैं और संविधान की अनुसूची VII सूची II प्रविष्टि 41 के संदर्भ में इस विषय पर कोई कानून नहीं बनाया गया है। पीठ की ओर से न्यायमूर्ति मदन लोकुर ने अपनी सहमति में मोहिंदर सिंह गिल मामले पर भरोसा करते हुए दोहराया किः

" ...व्यापक विवेकाधिकार उच्च व्यक्तियों में भी अत्याचारी क्षमता से भरा हुआ है। इसलिए, विवेक का न्यायशास्त्र महत्वपूर्ण और महत्वपूर्ण प्रभाव वाले संवैधानिक पद पर चयन और नियुक्ति में काफी उच्च स्तर के निरीक्षण की मांग करता है।"

115. न्यायमूर्ति लोकुर ने चयन प्रक्रिया की न्यायिक समीक्षा पर इस न्यायालय के पिछले निर्णयों का भी विश्लेषण किया और कहाः

"115. *सेंटर फॉर पी. आई. एल. वि. सेटंर फॉर पी. आई. एल. बनाम भारत संघ,* (2011) 4 एस सी सी 1: (2011)1एस सी सी (L & S) 609] में इस न्यायालय ने केंद्रीय सतर्कता आयुक्त की नियुक्ति को रद्द कर दिया, जबकि एक चयनित उम्मीदवार की पात्रता या उपयुक्तता से संबंधित योग्यता समीक्षा और सिफारिश करने की प्रक्रिया से संबंधित न्यायिक समीक्षा के बीच अंतर की पुष्टि की। इसे स्वीकार करते हुए, इस न्यायालय ने केंद्रीय सतर्कता आयुक्त की नियुक्ति को चयनित व्यक्ति की सत्यनिष्ठा की योग्यता समीक्षा के रूप में नहीं, परन्तु संस्था की सत्यनिष्ठा से संबंधित अनुशंसा करने की प्रक्रिया की न्यायिक समीक्षा के रूप में देखा। यह स्पष्ट किया गया था कि उम्मीदवार की व्यक्तिगत सत्यनिष्ठा को

74 7474(2013) 5 एस सी सी 1

नजरअंदाज नहीं किया जा सकता हैए लेकिन उम्मीदवार की अनुशंसा करते समय संस्थागत सत्यनिष्ठा को ध्यान में रखा जाना चाहिए। यह मत व्यक्त किया गया कि यद्यपि यह न्यायालय एचपीसी की राय पर अपील में नहीं बैठ सकता हैए लेकिन यह निश्चित रूप से देख सकता है कि क्या सिफारिश किए जाने पर अधिनियम के उद्देश्यों के साथ संबंध रखने वाली प्रासंगिक सामग्री और महत्वपूर्ण पहलुओं को ध्यान में रखा जाता है। इस न्यायालय ने संस्था की भलाई और जनहित में कार्य करने की व्यापक आवश्यकता पर जोर दिया।

इस संदर्भ में एन. कन्नदासन [एन. कन्नदासन बनाम अजय खोसे, (2009)7 एस सी सी 1:(2009) 3एस सी सी() 1]", का संदर्भ दिया गया था।

116. यह भी माना गया कि एक संवैधानिक पद की चयन प्रक्रिया को एक नौकरशाही पदाधिकारी की चयन प्रक्रिया के साथ नहीं जोड़ा जा सकता है। यदि कार्यपालिका के पास उम्मीदवार का चयन करने का अनन्य विवेकाधिकार छोड़ दिया जाता है, तो यह संवैधानिक संस्थान के ताने–बाने को नष्ट कर सकता है। इस न्यायालय ने कहाः

"लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष जैसे संवैधानिक पद को विशुद्ध रूप से प्रशासनिक पद के समकक्ष नहीं ठहराया जा सकता है– किन्तु ऐसा करना हासोत्पादक होगा। जबकि मुख्य सचिव और पुलिस महानिदेशक सीढ़ी के शीर्ष पर हैं, फिर भी वे अनिवार्य रूप से प्रशासनिक पदाधिकारी हैं। उनके कर्तव्यों और जिम्मेदारियों को, चाहे कितना भी कठिन क्यों न हो, एक महत्वपूर्ण संवैधानिक

प्राधिकरण या एक संवैधानिक न्यासी के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों के सम्बन्ध में तुलना नहीं किया जा सकता है, जिसकी नियुक्ति से न केवल आकांक्षी भारतीय में विश्वास पैदा होने की उम्मीद की जाती है, किन्तु उस संस्था की विश्वसनीयता भी सामने आती है जिससे वह संबंधित है। इसलिए, मैं इस विचार को स्वीकार करने में असमर्थ हूं कि लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के पद के लिए एक नियुक्त व्यक्ति की उपयुक्तता का मूल्यांकन उसी मापदंड पर किया जाना चाहिए जिस पर एक वरिष्ठ प्रशासनिक पदाधिकारी की नियुक्ति की जाती है। अध्यक्ष भारत और भारत के संविधान के प्रति निष्ठा की शपथ लेते हैं–मुख्यमंत्री के प्रति निष्ठा की शपथ नहीं। उस पद पर नियुक्ति को हल्के में या जनहित के अलावा अन्य विचारों पर नहीं लिया जा सकता है। नतीजतन, इस तर्क को स्वीकार करना संभव नहीं है कि मुख्यमंत्री या राज्य सरकार को लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति के लिए राज्यपाल को सलाह देते हुए, अन्य सभी बातों पर, केवल नियुक्त व्यक्ति की कथित उपयुक्तता पर कार्य करने का अधिकार है। यदि इस तरह के विचार को स्वीकार कर लिया जाता है, तो यह लोक सेवा आयोग के ताने–बाने को ही नष्ट कर देगा।" (कंडिका 119 एवं 125)

117. यह निष्कर्ष निकाला गया कि न्यायालय तब तक दिशा–निर्देश तैयार कर सकता है जब तक कि विधायिका कदम नहीं उठाती। उद्धृत करने के लिएः

"136. उपरोक्त लिखित इस न्यायालय के विभिन्न निर्णयों के आलोक में, प्रशासनिक और संवैधानिक अनिवार्यता को तभी पूरा किया जा सकता है जब सरकार पंजाब लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति के लिए दिशा–निर्देश या मापदंड तैयार करे। यह कि वह ऐसा करने में विफल रहा है, इस न्यायालय या किसी उच्च न्यायालय को एक निर्दिष्ट अवधि के भीतर आवश्यक कार्य करने के लिए राज्य सरकार को निर्देश देने से नहीं रोकता है। केवल इसलिए कि

पंजाब लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य के पद पर किसी व्यक्ति की नियुक्ति के लिए योग्यता या अनुभव निर्दिष्ट करने की वांछनीयता या अन्यथा पर विचार करना राज्य विधानमंडल पर छोड़ दिया गया है, इसका मतलब यह नहीं है कि यह न्यायालय कार्यपालिका को दिशा–निर्देश तैयार करने और मापदंड निर्धारित करने का निर्देश नहीं दे सकता है। यह न्यायालय निश्चित रूप से इस संबंध में उचित निर्देश जारी कर सकता है, और पिछले कई दशकों के अनुभव के साथ–साथ विधि आयोग, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग और इस न्यायालय द्वारा समय–समय पर व्यक्त किए गए विचारों के आलोक में, सुशासन और बेहतर प्रशासन के लिए यह अनिवार्य है कि वह इस न्यायालय द्वारा उल्लिखित संकेतकों के आधार पर उचित दिशा–निर्देश और मापदंड तैयार करने के लिए कार्यपालिका को निर्देश जारी करे। ये दिशा–निर्देश पंजाब राज्य पर तब तक बाध्यकारी हो सकते हैं और होने चाहिए जब तक कि राज्य विधानमंडल अपनी शक्ति का प्रयोग नहीं करता। "

118. यह कि अनुच्छेद 324 (2) मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति को संदर्भित करता है जो संसद द्वारा उस संबंध में बनाई गई किसी विधि के प्रावधानों के अधीन रहते हुए राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी। इसमें विचार किया गया है कि संसद मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति के लिए चयन की प्रक्रिया को निर्धारित करने वाला कानून बनाती है, लेकिन संविधान को अपनाने के 73 वर्षों के बाद भी संसद द्वारा ऐसा कानून नहीं बनाया गया है। विधायी रिक्तता को भरने के लिए, अर्थात निर्वाचन आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के लिए संसद द्वारा बनाई गई किसी विधि की अनुपस्थिति और विधि आयोग, निर्वाचन आयोग आदि की विभिन्न रिपोर्टों में व्यक्त किए गए विचारों के आलोक में, इस न्यायालय का यह सुविचारित मत है कि इस प्रकार तत्काल मामले में अनुच्छेद 142 के अधीन मुख्य निर्वाचन आयुक्त और

निर्वाचन आयुक्तों के चयन और हटाने की प्रक्रिया को शासित करने के लिए, जब तक कि विधानमंडल हस्तक्षेप नहीं करता, दिशा–निर्देश निर्धारित करने के लिए इस न्यायालय की शक्ति का प्रयोग करना उचित है।

X. निर्वाचन आयुक्तों की स्वतंत्रता

119. एक संवैधानिक निकाय के रूप में चुनाव आयोग के कामकाज में स्वतंत्रता की अनुमति देने के लिए, मुख्य चुनाव आयुक्तों के साथ–साथ चुनाव आयुक्तों के कार्यालय को कार्यकारी हस्तक्षेप से अलग रखना होगा। इसकी परिकल्पना अनुच्छेद 324 (5) के परंतुक के तहत की गई है जो इस प्रकार है–

"परन्तु मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उन्हीं आधारों पर ही हटाया जाएगा, जिस रीति से और जिन आधारों पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है अन्यथा नहीं और मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के पश्चात् उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगाः

परन्तु यह और कि किसी अन्य निर्वाचन आयुक्त या प्रादेशिक आयुक्त को मुख्य निर्वाचन आयुक्त की अनुशंसा पर ही पद से हटाया जाएगा, अन्यथा नहीं।"

120. मुख्य निर्वाचन आयुक्त को हटाने के संबंध में दो प्रक्रियात्मक सुरक्षा उपाय उपलब्ध हैंः (i) उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों को छोड़कर उसके पद से नहीं हटाया जाएगाय (ii) मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में उसकी नियुक्ति के बाद अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा। हालांकि, अनुच्छेद 324 के दूसरे परन्तुक प्रावधान में कहा गया है कि निर्वाचन आयुक्तों को हटाना केवल मुख्य निर्वाचन आयुक्त की अनुशंसा पर ही किया जा सकता है। मुख्य निर्वाचन आयुक्तों के लिए उपलब्ध सुरक्षा अन्य निर्वाचन आयुक्तों के लिए उपलब्ध नहीं है। विभिन्न रिपोर्टों में अनुशंसा की गई है कि

निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए मुख्य निर्वाचन आयुक्त को हटाने से सम्बंधित उपलब्ध सुरक्षा अन्य निर्वाचन आयुक्तों को उपलब्ध कराई जानी चाहिए ।

121. भारतीय निर्वाचन आयोग द्वारा स्वयं तैयार और प्रकाशित प्रस्तावित चुनावी सुधार (2004)[75] शीर्षक वाले एक लेख में अनुशंसा की गई थी किः

"निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने और उसे बाहरी दबावों से सुरक्षित रखने के लिए संविधान के अनुच्छेद 324 के खंड (5) में अन्य बातों के साथ–साथ यह उपबंध किया गया है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों के अतिरिक्त उसके पद से नहीं हटाया जाएगा। हालांकि, अनुच्छेद 324 का वह खंड (5) निर्वाचन आयुक्तों को समान सुरक्षा प्रदान नहीं करता है और यह केवल यह कहता है कि उन्हें मुख्य निर्वाचन आयुक्त की अनुशंसा के अलावा पद से हटाया नहीं जा सकता है। निर्वाचन आयोग की राय में यह प्रावधान अपर्याप्त है और निर्वाचन आयुक्तों को पद से हटाने के मामले में वही सुरक्षा प्रदान करने के लिए संशोधन की आवश्यकता है जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उपलब्ध है।"

122. उपरोक्त अनुशंसा को भारतीय निर्वाचन आयोग के सह– प्रायोजन में केंद्रीय कानून और न्याय मंत्रालय द्वारा तैयार किए गए चुनावी सुधार पर पृष्ठभूमि पत्र (2010)[76] में दोहराया गया थाः

"अनुशंसा

75 7575 भारत निर्वाचन आयोग द्वारा प्रस्तावित रिफोरिन्स (2004), पृ. 14, 15, यहाँ उपलब्ध है:
https://prsindia.org/files/bills_acts/bills_parliament/2008/bill200_20081202200_चुनाव आयोग_प्रस्तावित चुनावी सुधार .pdf

76 7676 चुनाव सुधार पर पृष्ठभूमि पेपर, कानून और न्याय मंत्रालय (2010), 6.3 चुनाव आयोग के लिये उपाय, पूष्ठ 19, यहाँ उपलब्ध है: https://lawmin.gov.in/sites/ default/files/bgp_0.doc

संविधान के अनुच्छेद 324 के खंड (5) में अन्य बातों के साथ–साथ यह उपबंध है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान तरीके से और समान आधारों को छोड़कर उसके पद से नहीं हटाया जाएगा। हालांकि, अनुच्छेद 324 का खंड (5) निर्वाचन आयुक्तों को समान सुरक्षा प्रदान नहीं करता है और यह केवल यह कहता है कि उन्हें मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश के अलावा पद से हटाया नहीं जा सकता है। निर्वाचन आयोग की राय में यह प्रावधान अपर्याप्त है और निर्वाचन आयुक्तों को पद से हटाने के मामले में वही सुरक्षा और सुरक्षा प्रदान करने के लिए एक संशोधन की आवश्यकता है जैसा कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को प्रदान किया गया है। निर्वाचन आयोग अनुशंसा करता है कि निर्वाचन आयोग के सभी सदस्यों को संवैधानिक संरक्षण दिया जाए। निर्वाचन आयोग यह भी अनुशंसा करता है कि विभिन्न स्तरों पर अधिकारियों और कर्मचारियों से युक्त निर्वाचन आयोग के सचिवालय को भी उनकी नियुक्तियों, पदोन्नति आदि के मामले में कार्यपालिका के हस्तक्षेप से सुरक्षित रखा जाए और ऐसे सभी कार्य विशेष रूप से लोकसभा और राज्यसभा के सचिवालयों, उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों की रजिस्ट्रियों आदि की तर्ज पर निर्वाचन आयोग में निहित हैं।निर्वाचन आयोग की तीसरी अनुशंसा यह है कि इसके बजट को भारत की संचित निधि पर "प्रभारित" माना जाए।"

123. निर्वाचन आयोग का कार्यालय एक स्वतंत्र संवैधानिक निकाय है जिसे संविधान के अनुच्छेद 324 (1) के संदर्भ में मतदाता सूची तैयार करने और सभी संसदीय और राज्य विधानमंडलों के चुनावों और राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के कार्यालय के संचालन के लिए अधीक्षण, निर्देश और नियंत्रण की शक्तियां निहित की गई हैं। अनुच्छेद 324 (2) के संदर्भ में

निर्वाचन आयोग के कार्यालय में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों की संख्या, यदि कोई हो, जो राष्ट्रपति समय–समय पर निर्धारित करेष् शामिल है और 1 अक्टूबर, 1993 के आदेश द्वारा राष्ट्रपति ने अगले आदेश तक निर्वाचन आयुक्तों की संख्या दो निर्धारित की है। 1993 से, यह एक बहु–सदस्यीय आयोग है जिसमें निर्वाचन आयोग के सुचारू और प्रभावी कामकाज को सुनिश्चित करने के लिए अधिनियम, 1991 के अध्याय III के तहत निर्वाचन आयोग के कामकाज के लेन–देन में समान भागीदारी है।

124. संविधान के अनुच्छेद 324 (5) का उद्देश्य निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता को सभी बाहरी राजनीतिक हस्तक्षेप से मुक्त सुनिश्चित करना है और इस प्रकार, स्पष्ट रूप से यह उपबंध है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त को पद से हटाना उसी रीति से होगा जिस आधार पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को पद से हटाया जाता है। इसके बावजूद, संविधान के अनुच्छेद 324 (5) के दूसरे परन्तुक प्रावधान के अनुसार अन्य निर्वाचन आयुक्तों के लिए इसी तरह की प्रक्रिया का प्रावधान नहीं किया गया है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त / अन्य निर्वाचन आयुक्तों की सेवा की अन्य शर्तों को अधिनियम 1991 द्वारा विधानमंडल द्वारा संरक्षित किया गया है।

125. मामले के तथ्यों और परिस्थितियों में, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव आयोजित करने के लिए निर्वाचन आयोग के कार्यालय की तटस्थता और स्वतंत्रता को बनाए रखने के महत्व को ध्यान में रखते हुए, जो हमारे संविधान में निहित लोकतंत्र को बनाए रखने के लिए एक अनिवार्य शर्त है, निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति को संरक्षित करना और कार्यकारी हस्तक्षेप से अछूता रहना अनिवार्य हो जाता है। मेरे विचार से यह समय

की आवश्यकता है और सलाह दी जाती है कि जब तक संसद द्वारा कोई कानून नहीं बनाया जाता, तब तक अनुच्छेद 324 (5) के पहले प्रावधान के तहत मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उपलब्ध सुरक्षा का विस्तार अन्य निर्वाचन आयुक्तों को भी किया जाए।

XI. दिशा–निर्देश

126. जब तक कि संसद संविधान के अनुच्छेद 324 (2) के अनुरूप कानून नहीं बनाती, तब तक निम्नलिखित दिशा–निर्देश प्रभावी रहेंगे:

(1) हम घोषणा करते हैं कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति तीन सदस्यीय समिति द्वारा की गई अनुशंसा के आधार पर की जाएगी, जिसमें प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता और यदि विपक्ष का कोई नेता उपलब्ध नहीं है, तो संख्यात्मक संख्या के मामले में लोकसभा में सबसे बड़े विपक्षी दल के नेता और भारत के मुख्य न्यायमूर्ति शामिल होंगे।

(2) यह वांछनीय है कि निर्वाचन आयुक्तों को हटाने का आधार वही होगा जो मुख्य निर्वाचन आयुक्त का है जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 324(5) के दूसरे परन्तुक के अधीन उपबंधित मुख्य निर्वाचन आयुक्त की अनुशंसा के अधीन रहते हुए उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान आधारों पर है।

(3) निर्वाचन आयुक्तों की सेवा की शर्तों में नियुक्ति के पश्चात उनके हितों के प्रतिकूल अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा।

मामले का परिणाम रिट याचिका आंशिक रूप से स्वीकार की गई