लोक सभा सचिवालय

शोध और सूचना प्रभाग

सूचना बुलेटिन

संख्या लार्डिस (एलसी) 2018/आईबी-1 अगस्त, 2018

साथ-साथ निर्वाचन

भारत में निर्वाचन–एक वृहत कार्य

भारत जैसे विशाल और विविधता वाले देश में संसद की लोकप्रिय सभा (लोक सभा) और राज्य विधान सभाओं हेतु निर्वाचन राजनीतिक लामबंदी और आश्चर्यजनक रूप से बड़े पैमाने पर संगठनात्मक जटिलताओं से भरी घटनाओं का क्रमिक आयोजन होता है। यह निर्वाचन प्रत्यक्ष, निर्वाचित होने वाले अभ्यर्थी के जन प्रतिनिधि के रूप में चयनित होने की निर्वाचन प्रणाली पर आधारित होते हैं और इनका निर्णय सामान्य बहुमत वाले मतों के आधार पर होता है।

विश्वसनीय निर्वाचनों को सुनिश्चित करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य होता है। लोकतन्त्र की एक अनिवार्य शर्त स्वतंत्र और निष्पक्ष रूप से निर्वाचनों का आयोजन है, इससे यह आवश्यक हो जाता है कि निर्वाचनों का प्रबंध इस प्रकार किया जाए कि अधिकाधिक रूप से प्रतिनिधित्व पर आधारित संसद/राज्य विधान सभाओं को सुनिश्चित किया जा सके जिसमें निर्वाचकों की अधिकतम भागीदारी हो।

ऐसी समयावधि को निश्चित करना, जब इस तरह के निर्वाचनों का आयोजन किया जा सके, सरल कार्य नहीं है। निर्वाचन आयोग, जोकि निर्वाचनों हेतु समय-सारिणी का निर्धारण करता है, को मौसम की परिस्थितियों को ध्यान में रखना होता है—शीत ऋतु के दौरान, निर्वाचन क्षेत्र बर्फ से ढके हो सकते हैं और वर्षा ऋतु के दौरान सुदूरवर्ती इलाकों तक पहुंच कठिन हो सकती है और वहां नहीं पहुंचा जा सकता है; कृषि के चरण को ध्यान में रखना होता है ताकि फसलों की बुआई और कटाई पर प्रतिकूल प्रभाव न पड़े; परीक्षाओं की समय-सारिणी को ध्यान में रखना होता है क्योंकि विद्यालयों को मतदान केन्द्रों के रूप में उपयोग में लाया जाता है और शिक्षकों को निर्वाचन संबंधी ड्यूटी पर तैनात किया जाता है; और धार्मिक त्योहारों और सार्वजनिक अवकाश, इत्यादि को भी ध्यान में रखना होता है। इन सब बातों के अलावा इन निर्वाचनों के आयोजन में संभार-तंत्र संबंधी कठिनाइयों का भी सामना करना पड़ता है, जैसे मतपेटियों या ईवीएम को मतदान केन्द्रों तक पहुंचाना, मतदान केन्द्रों की स्थापना करना, निर्वाचन कराने के लिए अधिकारियों की भर्ती करना आदि। उदाहरणार्थ, भारत में संसद की लोकप्रिय सभा (लोक सभा) का गठन करने के लिए सामान्य निर्वाचन के आयोजन हेतु विश्व में होने वाले निर्वाचनों में से सबसे बड़े निर्वाचन का प्रबंध करना होता है जिसमें लगभग 700 मिलियन निर्वाचक और भिन्न-भिन्न भौगोलिक और जलवायु क्षेत्रों में सुदूरवर्ती स्थानों पर स्थित लगभग 7,00,000 मतदान केन्द्र शामिल होते हैं। इन मतदान केन्द्रों में से कुछ मतदान केन्द्र हिमालय के हिमाच्छादित पर्वतों पर स्थित होते हैं, कुछ राजस्थान के रेगिस्तान में स्थित होते हैं और कुछ हिन्द महासागर में कम आबादी वाले द्वीपों में स्थित होते हैं। निर्वाचन आयोग को सामान्य निर्वाचन के आयोजन के लिए 4 मिलियन से अधिक लोगों को नियुक्त करना पड़ता है। इनके अलावा, यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन निर्वाचनों का आयोजन शांतिपूर्वक और स्वतंत्र एवं निष्पक्ष रूप से हो, बड़ी संख्या में सिविलियन और पुलिस कार्मिकों और सुरक्षा बलों के कार्मिकों की तैनाती की जानी होती है।

बार-बार होने वाले निर्वाचन और साथ-साथ निर्वाचन कराए जाने की वांछनीयता

यह कहना गलत नहीं होगा कि भारत की राजनीति में लगातार चुनावी माहौल बना रहता है। अभी तक, कुछ अपवादस्वरूप वर्षों को छोड़कर लोक सभा के 5 वर्ष के कार्यकाल के भीतर, औसतन प्रतिवर्ष 5-7 राज्य विधान सभाओं के निर्वाचन होते हैं। उदाहरणार्थ, 16वीं लोक सभा के गठन के लिए निर्वाचन मार्च 2014-मई 2014 के बीच की अवधि में हुए थे। 2014 में लोक सभा हेतु निर्वाचनों के अलावा, मार्च 2014-मई 2016 की अवधि के दौरान 15 राज्य विधान सभाओं के लिए मतदान हुआ था। 2017 में, राष्ट्रपतीय और उपराष्ट्रपतीय निर्वाचनों के अलावा 7 राज्यों में निर्वाचन हुए थे। 2018 में चार राज्यों में निर्वाचन हुए थे और अभी चार राज्यों में निर्वाचन कराया जाना बाकी है।

ऐसी स्थितियां भी बनी हैं कि राज्य विधान सभाओं के निर्वाचन की समाप्ति के एक माह के भीतर ही अन्य राज्य विधान सभाओं के लिए निर्वाचनों की घोषणा की गई। यदि इनमें सरकार के तृतीय स्तर के निर्वाचनों (ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाएं/नगर निगम निकाय), उपचुनाव इत्यादि को जोड़ दें तो किसी एक वर्ष के दौरान होने वाले निर्वाचनों की संख्या और अधिक बढ़ जाएगी। ऐसे बार-बार होने वाले निर्वाचनों में न केवल वित्तीय और अन्य संसाधन अंतर्ग्रस्त होते हैं अपितु देश और राज्यों में प्रशासनिक और विकास संबंधी कार्यकलापों की गति रुक जाती है और साथ ही सामान्य शासन संबंधी प्रक्रिया पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। सरकारें और राजनीतिक दल कभी न खत्म होने वाले चुनाव प्रचार अभियानों में व्यस्त रहते हैं और चुनावी बाध्यताओं पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया जाता है।

विभिन्न स्तरों पर साथ-साथ निर्वाचन कराये जाने के विकल्प पर विचार किया जा रहा है। आदर्श रूप से साथ-साथ निर्वाचन कराए जाने का आशय यह होता है कि संवैधानिक संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों के लिए निर्वाचन एक ही समय पर और समन्वित ढंग से कराए जाएं। इसका अर्थ यह है कि सरकार के तीनों स्तरों हेतु सदस्यों का निर्वाचन करने के लिए निर्वाचक एक ही दिन मतदान करें। फिर भी, आलोचक यह तर्क देते हैं कि शासन के सभी स्तरों हेतु समकालिक निर्वाचन अयुक्तियुक्त और व्यावहारिक रूप से असंभव है। भारत के संविधान के अनुसार सभी तृतीय स्तर की संस्थाएं, नामत: नगर पालिकाएं और पंचायतें प्राथमिक रूप से राज्य का विषय हैं। इस बात पर ध्यान देते हुए कि तृतीय स्तर की संस्थाओं के निर्वाचन राज्य निर्वाचन आयोगों द्वारा निदेशित और नियंत्रित होते हैं और देश में ऐसे आयोगों की संख्या बहुत बड़ी है, इसलिए तृतीय स्तर के निर्वाचन को लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के निर्वाचन के साथ कराया जाना और इनके निर्वाचन की समय-सारिणी को लोक सभा और विधान सभाओं के निर्वाचन के साथ जोड़ा जाना अव्यवहारिक और असंभव होगा। ऐसी स्थिति में, लोक सभा और विधान सभाओं हेतु साथ-साथ निर्वाचन के आयोजन की संभाव्यता पर गंभीरतापूर्वक विचार किया जा रहा है।

कुछ लोग यह तर्क देते हैं कि साथ-साथ निर्वाचन से न केवल निर्वाचकों का उत्साह बना रहेगा अपितु इसके परिणामस्वरूप राजकोष की भारी बचत भी होगी। यह भी अनुमान लगाया गया है कि ऐसा किए जाने से बार-बार होने वाली प्रशासनिक कवायद से भी बचा जा सकता है। यह भी अनुभव किया गया कि साथ-साथ निर्वाचनों के आयोजन से राजनीतिक दलों के खर्चों में भी कमी आएगी और बार-बार आदर्श आचार संहिता को लागू किये जाने से भी बचा जा सकेगा जिससे सरकार के विकासात्मक और कल्याण संबंधी कार्यकलापों पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

बॉक्स-1

साथ-साथ निर्वाचन कराए जाने का इतिहास

वास्तव में, साथ-साथ निर्वाचन कराए जाने का विचार देश में नया नहीं है। भारत के संविधान को अंगीकृत किए जाने के पश्चात्, लोक सभा और सभी विधान सभाओं के लिए प्रथम सामान्य निर्वाचन 1951-52 में साथ-साथ कराए गए थे। यह पद्धति 1957, 1962 और 1967 में तीन उत्तरोत्तर सामान्य निर्वाचनों में जारी रही। तथापि, 1968 और 1969 में कुछ राज्य विधान सभाओं के समयपूर्व विघटन के कारण एक ही समय पर दोनों निर्वाचन कराए जाने का क्रम टूट गया था। 1970 में लोक सभा ही समय पूर्व विघटित हो गई थी और 1971 में फिर से निर्वाचन कराए गए थे। अनुच्छेद 352 के अंतर्गत पांचवीं लोक सभा की अवधि 1977 तक बढ़ाई गई थी। इसके बाद, छठी, सातवीं, नौवीं, ग्यारहवीं, बारहवीं और तेरहवीं लोक सभाओं का विघटन समय पूर्व हुआ था। मात्र आठवीं, दसवीं, चौदहवीं और पंद्रहवीं लोक सभाओं ने अपना पांच वर्ष का कार्यकाल पूरा किया था। विगत वर्षों के दौरान विभिन्न राज्य विधान सभाओं को भी ऐसी ही स्थितियों का सामना करना पड़ा। इस प्रकार 1967 के निर्वाचनों के समय से लोक सभा और विधान सभाओं के साथ-साथ निर्वाचन की पद्धति को जारी नहीं रखा जा सका और अभी तक साथ-साथ निर्वाचन कराए जाने की निर्वाचन की आरंभिक पद्धति को पुन: अपनाया नहीं जा सका है।

साथ-साथ निर्वाचन और संगत संवैधानिक तथा सांविधिक उपबंध

विधायिका (लोक सभा/राज्य विधान सभाएं) हेतु निर्वाचन का समय ऐसी विधायिकाओं के गठन, विघटन और समापन के पहलुओं संबंधी संवैधानिक और सांविधिक उपबंधों के अनुसार उसके कार्यकाल द्वारा निर्धारित होता है।

(क) लोक सभा और राज्य विधान सभाओं का कार्यकाल

भारत के संविधान के अनुच्छेद 83 में संसद के दोनों सदनों (लोक सभा और राज्य सभा) के कार्यकाल का उपबंध है। अनुच्छेद 83(2) में यह निर्दिष्ट है कि लोक सभा, यदि पहले ही विघटित नहीं कर दी जाती है तो अपने प्रथम अधिवेशन के लिए नियत तारीख से पांच वर्ष तक बनी रहेगी, इससे अधिक नहीं और पांच वर्ष की उक्त अवधि की समाप्ति का परिणाम लोक सभा का विघटन होगा। अनुच्छेद 172(1) के अंतर्गत राज्य विधान सभाओं के लिए भी समान उपबंध किये गये हैं।

संविधान के अनुच्छेद 83(2) के परंतुक में यह उपबंध है कि पांच वर्ष की उक्त अवधि, जब आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में है, तब संसद विधि द्वारा, ऐसी अवधि को बढ़ा सकेगी जो एक बार में एक वर्ष से अधिक नहीं होगी और उद्घोषणा के प्रवर्तन में न रह जाने के पश्चात् उसका विस्तार किसी भी दशा में छह माह की अवधि से अधिक नहीं होगा। संविधान के अनुच्छेद 172(1) के परंतुक के अंतर्गत किसी राज्य विधान सभा के लिए भी समान उपबंध बनाए गए हैं।

उक्त उपबंधों का स्पष्ट तात्पर्य यह है कि लोक सभा/राज्य विधान सभाओं का कार्यकाल आपातकाल को छोड़कर किसी भी स्थिति में 5 वर्ष से ज्यादा नहीं हो सकता, किंतु इसे इसके कार्यकाल की अवधि की समाप्ति से पूर्व भंग किया जा सकता है।

यहां यह भी उल्लेख किया जा सकता है कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 देश में निर्वाचन के आयोजन के लिए भारत निर्वाचन आयोग को सांविधिक आधार प्रदान करता है। अधिनियम की धारा 14 और 15 के अंतर्गत भारत निर्वाचन आयोग को लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के लिए दोनों सभाओं का सामान्य कार्यकाल समाप्त होने से छह माह पूर्व निर्वाचन की अधिसूचना जारी करने का अधिकार प्राप्त है। अधिनियम की धारा 14 में लोक सभा के आम चुनावों संबंधी अधिसूचना जारी करने का उपबंध है। धारा 14(2) के परंतुक में निर्दिष्ट है: ".....परंतु जहां कि वर्तमान लोक सभा के विघटन पर होने से अन्यथा साधारण निर्वाचन होता है, वहां ऐसी कोई अधिसूचना उस तारीख से, जिनको सदन की अस्तित्वावधि का अवसान अनुच्छेद 83 के खंड (2) के उपबंधों के अधीन होता है; पूर्व के छह मास के पहले न निकाली जाएगी"। अधिनियम की धारा 15(2) में राज्य विधान सभाओं के लिए समान उपबंध दिए गए हैं।

इन उपबंधों का कुछ विधान सभाओं के कार्यकाल को बढ़ाए बिना निर्वाचन करवाने के लिए प्रयोग किया जा सकता है।

(ख) लोक सभा अथवा राज्य विधान सभाओं का समय-पूर्व विघटन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 85(2) (ख) में यह उपबंध है कि राष्ट्रपति समय-समय पर लोक सभा का विघटन कर सकेगा। राज्य विधान सभा के समय-पूर्व विघटन हेतु अनुच्छेद 174(2)(ख) में समान उपबंध मौजूद हैं, जहां राज्य का राज्यपाल राज्य विधान सभा के सामान्य कार्यकाल की समाप्ति से पहले उसका विघटन कर सकेगा।

इसके अतिरिक्त, राज्य विधान सभा के संबंध में अनुच्छेद 356 भी संगत है। सांविधानिक तंत्र की असफलता के कारण राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू होने की स्थिति में, राष्ट्रपति उक्त राज्य की विधान सभा का समय-पूर्व विघटन कर सकेगा। विगत में अनुच्छेद 356 के अंतर्गत राज्यों में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के कई मामले रहे हैं, जिसके परिणामस्वरूप राज्य विधान सभाओं का समय-पूर्व विघटन हुआ है। संविधान के प्रारंभ से एक सौ से अधिक बार इसका प्रयोग किया गया है।

तथापि, दल-परिवर्तन रोधी अधिनियम, 1985 और भारत के सर्वोच्च न्यायालय की सांविधानिक पीठ द्वारा एसआर बोम्मई *बनाम* भारत संघ के मामले में दिए गए निर्णय के प्रकाश में राज्य विधान सभाओं के विघटन को अत्यधिक कठिन बना दिया गया है। इसे अंतिम उपाय के रूप में प्रयोग किया जाता है, जहां इसकी उद्घोषणा अपरिहार्य होती है।

बॉक्स 2

एसआर बोम्मई *बनाम* भारत संघ
(एआईआर 1994 एससी 1918)

यह निर्णय लिया गया था कि अनुच्छेद 356 के अंतर्गत प्रदत्त शक्तियों का अत्यंत संयम के साथ प्रयोग किया जाना चाहिए और जब राष्ट्रपति पूर्णतः संतुष्ट हों कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है, जहां राज्य सरकार संविधान के उपबंधों के अनुसार नहीं चल रही है। अन्यथा इस शक्ति का बार-बार प्रयोग और उसके अभ्यास से सांविधानिक संतुलन के बिगड़ने की संभावना होती है। हमारे संविधान के तहत प्राप्त सांविधानिक योजना के संबंध में सरकारिया आयोग की सिफारिशों पर गंभीरता से विचार किया जाना चाहिए। केन्द्र राज्य के संबंधों पर विचार करने और रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए गठित आयोग ने अन्य बातों के साथ-साथ गत वर्षों के दौरान शक्तियों के इस्तेमाल के तरीकों पर भी विचार किया और इसके दुरुपयोग को रोकने के लिए कतिपय सिफारिशें कीं। चूंकि आयोग की अध्यक्षता इस न्यायालय के एक प्रतिष्ठित न्यायाधीश ने की थी और सभी संगत पहलुओं का विस्तृत और गहन अध्ययन करने के बाद रिपोर्ट तैयार किए जाने के कारण और इस तथ्य के बावजूद कि भारत सरकार ने अभी तक इस प्रतिवेदन को स्वीकार नहीं किया है, इसके मत निःसंदेह अत्यधिक महत्व पाने के हकदार हैं।

मामले में शीर्ष न्यायालय के नौ न्यायाधीशों की सांविधानिक पीठ ने अनुच्छेद 356 के अंतर्गत—"राज्य की सरकार इस संविधान के उपबंधों के अनुसार नहीं चलाई जा सकती" अभिव्यंजना का अर्थ और सीमा की व्याख्या करते हुए संघ सरकार द्वारा राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा के लिए शर्तों का प्रतिबंध लगाकर कतिपय दिशानिर्देश दिए हैं। उस निर्णय में *अन्य बातों के साथ-साथ* यह निर्धारित किया गया कि (एक) भारत के राष्ट्रपति द्वारा किसी राज्य विधान सभा का विघटन संसद के दोनों सदनों के अनुमोदनाधीन होता है; और (दो) राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा की वैधता न्यायिक समीक्षा के अधीन होती है। वास्तव में, राष्ट्रपति विधान सभा को स्थगित स्थिति में रख सकता है किंतु संसद के दोनों सदनों की सहमति के बिना उसका विघटन नहीं कर सकता। न्यायपालिका ऐसी उद्घोषणा की वैधता की जांच कर सकती है और विघटित की गई राज्य सरकार को पूर्वावस्था में ला सकती है और अनुच्छेद 356 का प्रयोग *सही ढंग से नहीं किए जाने* की स्थिति में विघटित विधान सभा को बहाल कर सकती है। इन दो दिशानिर्देशों/तंत्रों ने संघ और राज्य सरकारों के बीच उचित सांविधानिक समानता द्वारा हमारे राजनीति के संघीय ढांचे को सुदृढ़ किया है।

(ग) मंत्रिपरिषद का सामूहिक उत्तरदायित्व और अविश्वास प्रस्ताव

संविधान के अनुच्छेद 75(3) के अनुसार मंत्रिपरिषद लोक सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी। राज्य के स्तर पर भी, अनुच्छेद 164(2) में भी मंत्रिपरिषद के राज्य विधान सभाओं के प्रति समान उत्तरदायित्व का उपबंध है। इसलिए कार्यपालिका विधायिका से अपनी वैधता प्राप्त करती है और जब तक इसे उसका विश्वास प्राप्त होता है, सत्ता में बनी रहती है। अविश्वास मत तभी पारित किया जा सकता है, यदि लोक सभा अथवा राज्य विधान सभा मंत्रिपरिषद में विश्वास खो देते हैं। उस सभा में अविश्वास प्रस्ताव के पारित होने के साथ ही सरकार किसी भी समय गिर सकती है। उक्त उपबंध का तात्पर्य यह है कि एक निर्वाचित सरकार के गिरने का पूर्वानुमान नहीं लगाया जा सकता है।

साथ-साथ निर्वाचनः सुझाव और सिफारिशें

भारत के विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट

पूर्व न्यायमूर्ति बीपी जीवन रेड्डी की अध्यक्षता में भारत के विधि आयोग ने निर्वाचन कानूनों में सुधार संबंधी अपनी 170वीं रिपोर्ट (1999) में शासन प्रणाली में स्थायित्व को सुनिश्चित करने की दृष्टि से लोक सभा और राज्य विधान सभाओं हेतु साथ-साथ निर्वाचन का सुझाव दिया था। उक्त रिपोर्ट का संगत भाग निम्नवत् हैः—

> ".....प्रति वर्ष हर मौसम में निर्वाचन के इस चक्र को समाप्त किया जाना चाहिए। हमें वापस उस स्थिति की ओर लौटना चाहिए, जिसमें लोक सभा और विधान सभाओं का निर्वाचन एक साथ होता है। यह सच है कि हम सभी स्थिति एवं घटनाओं, जो अनुच्छेद 356 के इस्तेमाल (जो निःसंदेह एस.आर. बोम्मई *बनाम* भारत संघ में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के पश्चात् वास्तव में कम हुआ है) अथवा अन्य कारणों की वजह से उत्पन्न हो सकते हैं, की कल्पना, अथवा उपबंध नहीं कर सकते हैं, फिर भी किसी विधान सभा के लिए पृथक् निर्वाचन कराना अपवाद होना चाहिए, न कि कोई नियम। नियम यह होना चाहिए कि "लोक सभा और सभी विधान सभाओं के लिए पांच वर्ष में एक बार निर्वाचन होना चाहिए।" (भारत के विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट का पैरा 7.2.1.1)

अपने निष्कर्षों में, विधि आयोग ने स्वीकार किया कि प्रत्येक पांच वर्ष में एक चुनाव का वांछित लक्ष्य वर्तमान परिस्थितियों में रातों रात प्राप्त नहीं किया जा सकता है। इसे चरणों में प्राप्त किया जाना होगा। *अन्य बातों के साथ-साथ* आयोग ने निम्नलिखित सुझाव दियेः—

- कुछ विधान सभाओं के निर्वाचन को आवश्यक आदेश पारित करके आगे बढ़ाना, ताकि इन्हें लोक सभा के निर्वाचन के साथ कराया जा सके।
- अन्य विधान सभाओं के निर्वाचन ऐसे समायोजन करके चरणों में कराए जा सकते हैं ताकि इसकी आवृत्ति को तब तक कम किया जा सके जब तक कि लोक सभा तथा सभी विधान सभाओं के लिये साथ-साथ निर्वाचन कराए जाने के लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर लिया जाता है।

- यदि सभी राजनीतिक दल सहयोग करें तो किसी भी राजनीतिक दल के हित को क्षति पहुंचाए बिना आवश्यक कदम उठाए जा सकते हैं।
- एक सांविधानिक संशोधन से समस्या का हल हो सकता है, ऐसे संशोधन से एक या अधिक विधान सभाओं के कार्यकाल को छह माह तक या इससे अधिक बढ़ाया या घटाया जा सकता है, और ऐसा तब किया जाएगा, जब कि उक्त लक्ष्य को प्राप्त करना आवश्यक हो।
- यदि संभव हो, लोक सभा/विधान सभाओं के साथ-साथ निर्वाचन के आयोजन के लिये अधिक समुचित समाधानों को ढूंढा जा सकता है। लेकिन निर्वाचन के परिणामों को संबंधित विधान सभा के कार्यकाल के समाप्त होने तक रोकने हेतु-अंतराल छह माह से अधिक नहीं होना चाहिए।

विधि आयोग ने भी मध्यावधि निर्वाचन की आवश्यकता को हटाने और सरकार के स्थायित्व को सुनिश्चित करने के लिए लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम के नियम 198क अंतर्विष्ट करके पदस्थापित सरकार में अविश्वास के तथा वैकल्पिक सरकार में विश्वास के प्रस्तावों को साथ-साथ रखने का सुझाव दिया है। भारत के विधि आयोग के प्रतिवेदन के संगत पैरा नीचे उद्धृत किए गए हैं:

"……हम यह भी सिफारिश करते हैं कि लोक सभा की माननीय अध्यक्ष लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियमों में निम्नलिखित आशय के एक नए नियम, नियम 198क को शामिल करें:

- नियम 198क (1) जैसाकि नियम 198 के उप नियम (3) और (4) में विचारित है, किसी अविश्वास प्रस्ताव को चर्चा के लिए एक बार ले लिए जाने और उस पर मतदान हो जाने के बाद, ऐसे प्रस्ताव पर मतदान किए जाने की तारीख से दो वर्ष की अवधि तक मंत्रिपरिषद में विश्वास की कमी अभिव्यक्त करने वाले किसी भी नए प्रस्ताव की अनुमति नहीं दी जाएगी।
- (2) एक बार जब मंत्रिपरिषद में विश्वास रखने के प्रस्ताव को राष्ट्रपति के निर्देश के अनुरूप लाया जाता है तब अविश्वास प्रस्ताव, जो ऐसी मंत्रिपरिषद में विश्वास की आवश्यकता को अभिव्यक्त कर रहा है, को दो वर्ष से पहले लाये जाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।
- (3) नियम 198 के अंतर्गत कोई भी अनुमति उस प्रस्ताव को नहीं दी जानी चाहिए जो मंत्रिपरिषद में विश्वास की अभिव्यक्ति को व्यक्त कर रहा है, जब तक कि इसके साथ एक ऐसा प्रस्ताव नहीं लाया जा रहा है जो एक नामित व्यक्ति में विश्वास व्यक्त कर रहा है। (भारत के विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट का पैरा 9.27)

दोनों प्रस्तावों पर समानान्तर रूप से विचार और चर्चा की जाएगी तथा उन पर मत लिया जायेगा। प्रत्येक सदस्य को दो मत प्राप्त होंगे। जब तक कि एक ऐसा प्रस्ताव जो किसी नामित व्यक्ति में विश्वास व्यक्त कर रहा हो, बहुमत से पारित नहीं हो जाता तब तक मंत्रिपरिषद् में विश्वास व्यक्त करने वाले प्रस्ताव पर वोट किए जाने की प्रक्रिया के परिणाम को लागू नहीं किया जाना चाहिए, चाहे इसे बहुमत से ही पारित क्यों न कर दिया गया हो।

विधान सभाओं में उनके अध्यक्षों द्वारा कार्यवाहियों को नियंत्रित करने वाले संबंधित प्रक्रिया नियमों में भी समान संशोधन किये जा सकते हैं...." (भारत के विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट का पैरा 9.27)

राज्य सभा की विभाग संबंधित कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी संसदीय स्थायी समिति का उनासीवां प्रतिवेदन

विभाग संबंधित कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपने 79वें प्रतिवेदन में साथ-साथ निर्वाचन के मुद्दे को उठाया। समिति ने लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के लिए निर्वाचन साथ-साथ कराने की संभाव्यता संबंधी अपना प्रतिवेदन 17 दिसम्बर, 2015 को राज्य सभा में प्रस्तुत किया और उसी दिन लोक सभा के पटल पर भी रखा। प्रतिवेदन में समिति ने लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के लिए साथ-साथ निर्वाचन कराने की संभाव्यता की जांच की। समिति ने 'निर्वाचन संबंधी कानूनों में सुधार' (1999) विषयक भारत के विधि आयोग की 170वीं रिपोर्ट को भी नोट किया। समिति ने अपने प्रतिवेदन में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित सिफारिशें भी कीं:

- दो चरणों में साथ-साथ निर्वाचन कराना, जिसमें लोक सभा की मध्यावधि में कुछ विधान सभाओं के चुनाव कराना और शेष विधान सभाओं का चुनाव लोक सभा के कार्यकाल की समाप्ति के समय कराया जाना शामिल है। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धाराएं 14 और 15 के तहत निर्वाचन आयोग लोक सभा और राज्य विधान सभाओं का निर्वाचन क्रमश: उनकी वास्तविक समयावधि की समाप्ति के छह माह पूर्व अधिसूचित कर सकता है। इस उपबंध को कुछ विधान सभाओं की समयावधि में विस्तार किए बगैर ही चुनाव कराने के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है।
- समिति ने युनाइटेड किंगडम के फिक्स्ड टर्म पार्लियामेंट एक्ट, 2011 के प्रावधानों को नोट करते हुए यह सिफारिश की कि लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के शीघ्र चुनाव उनके कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व तभी कराए जा सकते हैं जबकि दोनों में कोई एक शर्त पूर्ण होती हो:-
  - यदि शीघ्र आम चुनाव के लिए एक प्रस्ताव पर पूर्ण सदन के दो-तिहाई सदस्यों की सहमति बनती हो (रिक्त सीटों को शामिल करते हुए): या
  - यदि 'अविश्वास' प्रस्ताव पारित हो जाता है तथा विश्वास प्रस्ताव के माध्यम से चौदह दिन के भीतर लोक सभा राज्य विधान सभाओं के द्वारा कोई वैकल्पिक सरकार की पुष्टि नहीं की जाती है।
- एक वर्ष विशेष में खाली होने वाली सभी सीटों पर पहले से ही तय तिथि/समय-सीमा पर उपचुनाव कराए जाएं।
- समिति के प्रतिवेदन का उद्देश्य इस महत्वपूर्ण मुद्दे पर बहस शुरू करने तथा बार-बार के निर्वाचन टालने के लिए राष्ट्रीय सहमति बनाना है।

भारत निर्वाचन आयोग के विचार

लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के आम चुनावों को तब तक साथ-साथ आयोजित नहीं किया जा सकता, जब तक कि संविधान के अनुच्छेद 83, 85, 172, 174 और 356 के उपबंधों में संशोधन न किए जाएं, ताकि लोक सभा और विधान सभाओं के कार्यकाल की अवधि

एक ही समय पर समाप्त हो। समय-समय पर ऐसी स्थितियां भी उत्पन्न हो सकती हैं जहां लोक सभा के पांच वर्ष के कार्यकाल को घटाया अथवा बढ़ाया भी जा सकता है। राज्य विधान सभाओं के संबंध में भी यही स्थिति होगी। तथापि, एक साथ निर्वाचन कराने के प्रस्ताव में केन्द्र और राज्य विधान सभाओं के लिए निश्चित कार्यकाल होगा। भारत के निर्वाचन आयोग ने एक साथ निर्वाचन कराने के संबंध में जांच की और निम्नलिखित सुझाव दिए हैं:—

1. "....कुछ ऐसे विकल्पों पर भी विचार किया जा सकता है जिनके द्वारा संविधान के उपबंधों में निम्न प्रकार संशोधन किया जा सकता है:

   - लोक सभा की समयावधि सामान्यत: किसी विशेष तारीख से शुरू और समाप्त होगी (और उस तारीख से नहीं जबसे यह अपनी पहली बैठक की तिथि से पांच वर्ष पूरा करती हो)।
   - नई सभा का गठन करने हेतु आम चुनाव की अवधि इस प्रकार निर्धारित की जाए कि लोक सभा अपनी कार्य अवधि पूर्व-निर्धारित तारीख से शुरू कर सके।
   - समयपूर्व विघटन से बचने के लिए, सत्ताधीन सरकार के विरुद्ध कोई भी 'अविश्वास प्रस्ताव' आवश्यक रूप से भावी प्रधानमंत्री के रूप में किसी नामित व्यक्ति की अध्यक्षता में सरकार के पक्ष में 'विश्वास प्रस्ताव' भी शामिल किया जाना चाहिए और दोनों प्रस्तावों के लिए मतदान साथ-साथ कराया जाना चाहिए।"

2. उपर्युक्त व्यवस्था के बावजूद, यदि ऐसी स्थिति होती है कि लोक सभा के विघटन को नहीं टाला जा सकता है, तो निम्नलिखित विकल्पों पर विचार किया जा सकता है:

   - यदि लोक सभा के कार्यकाल की शेष अवधि लम्बी नहीं हो (अवधि विनिर्दिष्ट की जाए), तो ऐसा उपबंध किया जा सकता है कि राष्ट्रपति, अगली सभा का गठन होने तक अपने मंत्रिमंडल की सहायता और सलाह से देश का प्रशासन चलाएगा।
   - यदि कार्यकाल की शेष अवधि लम्बी हो (अवधि विनिर्दिष्ट की जाए), तो नया निर्वाचन, आयोजित किया जा सकता है और ऐसे मामलों में सभा का कार्यकाल उस कार्यकाल का, जो कि मूल कार्यकाल होता, शेष अवधि के लिए होना चाहिए।

3. सभी राज्य विधान सभाओं के कार्यकाल भी सामान्यतया उस तिथि को समाप्त हो जाने चाहिए, जिस तिथि को लोक सभा का कार्यकाल समाप्त हो रहा है। इसका यह भी अर्थ हो सकेगा कि, एक कालिक उपाय के रूप में विद्यमान विधान सभाओं के कार्यकाल को या तो पांच वर्ष से अधिक अवधि के लिए बढ़ाया जाना होगा अथवा इसमें कटौती करनी होगी ताकि लोक सभा चुनाव के साथ-साथ इनके नए चुनाव आयोजित किए जा सकें।

4. विधान सभा के मामले में भी, 'अविश्वास प्रस्ताव' की स्थिति में, एक वैकल्पिक सरकार के गठन के लिए, साथ ही साथ एक 'विश्वास प्रस्ताव' उपस्थित करना भी अनिवार्य होना चाहिए। यह, सामान्य प्रक्रिया में, विधान सभाओं के समय पूर्व विघटन के मामले को दूर करेगा। यदि किसी अपरिहार्य कारण से, किसी विद्यमान विधान सभा को समय पूर्व विघटित किया जाना हो, तो राज्यपाल द्वारा कार्यकाल की अवधि समाप्त होने तक मंत्रिमंडल की सहायता और सलाह से राज्य के प्रशासन को चलाने, अथवा राष्ट्रपति शासन के अधिरोपण हेतु उपबंध होना चाहिए।

5. यदि, किसी आम चुनाव के बाद, कोई भी दल सरकार बनाने में सक्षम नहीं हो और एक और आम चुनाव कराया जाना आवश्यक हो, तो ऐसे मामले में नए चुनाव के बाद सभा का कार्यकाल उस कार्यकाल की, जो कि मूल कार्यकाल होगा, शेष अवधि के लिए होना चाहिए। इसी प्रकार, यदि सरकार को किसी कारणवश त्याग पत्र देना पड़े और कोई विकल्प संभव नहीं हो, तो यदि कार्यकाल की शेष अवधि अपेक्षाकृत लम्बी हो (जो विनिर्दिष्ट की जाए) तो नए निर्वाचन के लिए उपबंध पर विचार किया जा सकता है और दूसरे मामलों में, जैसा कि ऊपर सुझाव दिया गया है, राज्यपाल द्वारा शासन या राष्ट्रपति शासन पर विचार किया जा सकता है।

6. डेढ़-डेढ़ महीनों के दो चक्रों को उन सभी उपचुनावों को आयोजित किए जाने के लिए निर्धारित किया जा सकता है जिसके लिए किसी वर्ष विशेष में नियत समय आ गया हो।

7. इसके अलावा, एक वैकल्पिक प्रस्ताव यह होगा कि एक वर्ष में एक साथ पड़ने वाले सभी चुनावों को उस वर्ष की एक खास अवधि में कराए जाने के उपबंधों पर विचार किया जाए। इस व्यवस्था में, लाभ यह होगा कि विभिन्न विधान सभाओं के किसी एक वर्ष में आयोजित किए जाने के लिए नियत आम चुनावों को एक साथ कराया जाएगा न कि वर्ष में अलग-अलग अवधियों में। जिस वर्ष लोक सभा निर्वाचन निर्धारित हो, उसमें उस वर्ष के सभी विधान सभा निर्वाचन को भी आयोजित किया जा सकता है। इस व्यवस्था के लिए भी ऊपर चर्चा किए गए संशोधनों की तथा साथ ही साथ एक कालिक उपाय के रूप में कुछ सभाओं के कार्यकाल का विस्तार किए जाने या कटौती किए जाने की आवश्यकता होगी।

संसद और साथ-साथ निर्वाचन का मुद्दा

भारत की संसद और इसके सदस्य सामयिक और लोगों के मन को प्रभावित करने वाले मुद्दों को उठाने के लिए दृढ़ रहते हैं और समय और परिस्थितियों द्वारा उत्पन्न आवश्यक परिवर्तनों के साथ साम्य स्थापित करने के लिए हमारे लोकतंत्र को विकसित करते हैं। राज्य सभा की विभाग से संबद्ध कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपने 79वें प्रतिवेदन में "लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के लिए निर्वाचन साथ-साथ कराने की संभाव्यता" का पता लगाया है। दोनों सभाओं में संसद सदस्यों ने भी सरकार से प्रश्न पूछकर साथ-साथ निर्वाचन के मुद्दे को बार-बार उठाया है। सरकार ने इस मुद्दे के संबंध में अपनी ओर से उपाय किए और साथ-साथ निर्वाचन कराने/न कराने की संभाव्यता का भी पता लगाया है। उदाहरणार्थ, 7 फरवरी, 2018 को सरकार से पूछे गए एक प्रश्न (अतारांकित प्रश्न सं. 814) के उत्तर में सरकार ने लोक सभा में कहा कि "नीति आयोग ने "साथ-साथ निर्वाचन का विश्लेषण" शीर्षक वाले पत्र में एक संभावित रूपरेखा का सुझाव दिया है, जिसमें लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के लिए निर्वाचन दो चरणों में एक साथ कराए जा सकते हैं। पत्र में विधान सभाओं का कार्यकाल बढ़ाते अथवा घटाते हुए, जहां आवश्यक हो, अप्रैल-मई, 2019 में होने वाले लोक सभा आम चुनावों के साथ लगभग आधे राज्यों में निर्वाचन आयोजित करने और शेष राज्यों के निर्वाचन बीच में अर्थात् अक्तूबर-नवम्बर, 2021 में आयोजित करने पर

विचार किया गया है। तथापि, इसके लिए संविधान के संगत प्रावधानों में संशोधनों की आवश्यकता होगी। सरकार ने इन सिफारिशों के संबंध में कोई निर्णय नहीं किया है।"

लोक सभा सचिवालय के अध्यक्षीय शोध कदम (एसआरआई) ने "साथ-साथ निर्वाचन" के संबंध में 2 जनवरी, 2018 को संसद भवन परिसर में एक कार्यशाला का आयोजन किया था, जिसमें न्यायमूर्ति (से.नि.) श्री वी.एस. कोकजे ने एक व्याख्यान दिया था। न्यायमूर्ति (से.नि.) श्री कोकजे ने संसद सदस्यों की सभा को संबोधित करते हुए कहा कि "....जब कोई सभा ऐसे बिंदु पर पहुंच जाती है जहां सरकार सुगमता से नहीं चल पाती है क्योंकि किसी दल के पास बहुमत नहीं है, कोई गठबंधन नहीं बनाया जा सकता और किसी अल्पमत सरकार को बाहर से समर्थन प्राप्त नहीं हो सकता है, ऐसी स्थिति में हमारे संविधान में सभा का विघटन करने की व्यवस्था है। एक बार जब सभा का विघटन हो जाता है तो उसे अगले आम चुनावों तक अधर में नहीं रखा जा सकता। अत:, निर्वाचन को तर्कसंगत समय के अंदर कराया जाना चाहिए ताकि लोगों को उन्हें शासित करने वाले प्रतिनिधि मिल सकें। इस कारण से हमारे यहां हर समय निर्वाचन की समस्या रही है।" उन्होंने यह भी टिप्पणी की कि भारत निर्वाचन आयोग, नीति आयोग और संयुक्त संसदीय समिति साथ-साथ निर्वाचन कराने के पक्ष में हैं।

बॉक्स-3

कुछ राजनैतिक दलों का मत*+

क्रम सं.	दल	विचार
1.	अखिल भारतीय अन्ना द्रविड़ मुनेत्र कषगम (एआईएडीएमके)	कुछ विचार-विमर्श और गहन चर्चा के साथ सैद्धांतिक रूप से इस विचार का समर्थन किया।
2.	असम गण परिषद (एजीपी)	इस विचार का समर्थन किया क्योंकि इससे छोटे दलों पर वित्तीय भार कम होगा और समयावधि में कमी आएगी, जिसके लिए ऐसे राज्यों पर आदर्श आचार संहिता (एमसीसी) लागू की जाती है जो प्राय: नीतिगत गतिहीनता की ओर ले जाते हैं और विकासात्मक कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की गति धीमी करते हैं।
3.	इंडियन यूनियन मुस्लिम लीग (आईयूएमएल)	इस विचार का समर्थन किया क्योंकि इससे देश के समय, ऊर्जा और संसाधनों की काफी बचत होगी।
4.	देशीय मुरपोक्कू द्रविड़ कषगम (डीएमडीके)	साथ-साथ निर्वाचन के विचार के कार्यान्वयन हेतु कुछ सुझावों के साथ इस विचार का समर्थन किया: यदि सरकार का गठन समयपूर्व विघटन के पश्चात् होता है तो इसकी अवधि केवल शेष अवधि के लिए ही निर्धारित की जानी चाहिए।
5.	शिरोमणि अकाली दल	त्रिशंकु विधान सभा की स्थिति में संभावित कार्यवाही के संबंध में स्पष्टीकरण जैसे मुद्दों का उल्लेख करते हुए इस विचार का समर्थन किया।
6.	आल इंडिया मजलिस-ए-इत्तेहादुल मुस्लिमीन (एआईएमआईएम)	देश में वर्तमान जटिल राजनैतिक परिदृश्य को देखते हुए बहुत कम व्यवहार्यता का उल्लेख करके इस प्रस्ताव को अस्वीकार किया क्योंकि संविधान के कतिपय अनुच्छेदों में संशोधन करना भी साथ-साथ निर्वाचन कराने के लिए पर्याप्त नहीं होगा।
7.	अखिल भारतीय तृणमूल कांग्रेस (एआईटीसी)	इस दल ने यह कहते हुए इस विचार को अस्वीकार कर दिया कि निर्वाचन को स्थगित करना अलोकतांत्रिक और असंवैधानिक है क्योंकि संविधान में लोक सभा और विधान सभाओं हेतु पांच वर्षों के कार्यकाल का प्रावधान है। तथापि, यह दल पंचायतों और नगर निकायों के एक ही साथ निर्वाचन आयोजित करने का समर्थन करता है।
8.	भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी (सीपीआई)	इस दल ने इस विचार को अवैज्ञानिक एवं अव्यावहारिक बताते हुए अस्वीकार कर दिया। उसने कहा कि यह प्रस्ताव उपयुक्त लगता है किन्तु इसमें कई व्यावहारिक समस्याएं हैं जैसे राजनीतिक अस्थिरता के कारण राज्यों में मध्यावधि निर्वाचन होंगे, ऐसी विधान सभाओं के कार्यकाल को कम नहीं किया जा सकता आदि। वर्तमान स्थिति में दोनों सभाओं का साथ-साथ निर्वाचन कराना व्यवहार्य नहीं है।
9.	भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (आईएनसी)	इस दल ने इस विचार को अव्यावहारिक और असाध्य कहते हुए अस्वीकार कर दिया और कहा कि इससे ऐसी स्थिति आ सकती है जहां देश की विविधता को देखते हुए भारतीय लोकतन्त्र में आवश्यक संतुलन समाप्त हो जाएगा।
10.	राष्ट्रवादी कांग्रेस पार्टी (एनसीपी)	इस दल ने यह कहते हुए इस प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया कि यह व्यवहार्य नहीं है।

*राज्य सभा की विभागों से संबद्ध कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी संसदीय स्थायी समिति का 79वां प्रतिवेदन।

+हाल ही में विधि आयोग ने साथ-साथ निर्वाचन के संबंध में राजनीतिक दलों से परामर्श किया था। (यूएनआई रिलीज दिनांकित 7 जुलाई, 2018)

बीजू जनता दल के सदस्य श्री कलिकेश एन. सिंह देव ने इस अवसर पर साथ-साथ निर्वाचन का समर्थन करते हुए कहा कि इस सम्पूर्ण अवधारणा में सबसे बड़ी समस्या विधायिका द्वारा कार्यपालिका पर विश्वास की कमी है अथवा अविश्वास प्रस्ताव लाया जा सकता है। अविश्वास प्रस्ताव सबसे बड़ा साधन है जिसके द्वारा विधायिका कार्यपालिका को नियंत्रित कर सकती है अथवा उसके साथ कार्य कर सकती है। परंतु जब सरकार का एक निर्धारित कार्यकाल होता है तब आप अपने मतदाताओं की ओर से कार्य करते हुए राज्य के अलग-अलग विधायक अथवा सांसद को वास्तव में कमजोर बना देते हैं.... यदि हम इस समस्या का इस प्रकार समाधान कर सकें कि जिससे सभी संतुष्ट हों तो ऐसा किया जा सकता है।

भारतीय जनता पार्टी की सदस्य श्रीमती विजया चक्रवर्ती ने कहा कि आजकल निर्वाचन पर बहुत खर्च होता है और बहुत अधिक समय भी लगता है परंतु यदि संविधान में साथ-साथ निर्वाचन कराने संबंधी संशोधन कर दिया जाए तो यह बहुत ही अच्छा होगा।

तेलुगू देशम पार्टी के श्री जैदेव गल्ला ने साथ-साथ निर्वाचन कराने की आवश्यकता पर प्रश्न चिह्न लगा दिया। उन्होंने कहा कि साथ-साथ निर्वाचन में राज्य का प्रतिनिधित्व और केन्द्रीय प्रतिनिधित्व लगभग समान होंगे। अत: जांचोपाय करने पर बिना किसी मध्यावधि जांच के और राज्य सभा और लोक सभा के अपने आप का प्रतिबिंब होने के नाते क्या यह लोकतन्त्र को सुदृढ़ करेगा?

भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के सदस्य श्री थांगसो बाइते ने पूर्वोत्तर राज्यों में साथ-साथ निर्वाचन कराने के कुछ पहलुओं पर प्रकाश डाला। उन्होंने कहा कि पूर्वोत्तर राज्यों जैसे छोटे राज्यों के लिए साथ-साथ निर्वाचन कराना बहुत अच्छा रहेगा। उन्होंने कहा कि साथ-साथ निर्वाचन कराने के लिए संविधान में संशोधन करना जरूरी है। इसके अलावा, लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम के कुछ अंशों में भी संशोधन किया जाना चाहिए। इसी प्रकार कुछ विधान सभाओं का कार्यकाल भी समान नहीं रहेगा।

कार्यशाला की एक और वक्ता श्रीमती पूर्णिमा आडवाणी ने कहा कि 'साथ-साथ निर्वाचन का मूलत: अपना ही लाभ है। इसमें कुछ समस्याएं हैं जिन्हें दूर करना होगा—संघवाद का और लोगों की इच्छा का सम्मान करना होगा'।

बॉक्स-4

साथ-साथ निर्वाचन कराने संबंधी मुख्य मुद्दे : सारांश

- इसके लिए संविधान के पांच अनुच्छेदों में संशोधन करने की आवश्यकता होगी नामत: संसद के सदनों की अवधि से संबंधित अनुच्छेद 83, राष्ट्रपति द्वारा लोक सभा के विघटन संबंधी अनुच्छेद 85, राज्यों की विधान सभाओं की अवधि संबंधी अनुच्छेद 172, राज्य की विधान सभाओं के विघटन संबंधी अनुच्छेद 174 और राज्यों में राष्ट्रपति शासन लगाने संबंधी अनुच्छेद 356।
- इसकी पहली आवश्यकता यह है कि इस मुद्दे पर सभी राजनीतिक दलों की सर्वसम्मति लेनी होगी।
- शासन के संघीय ढांचे के संबंध में यह अनिवार्य है कि सभी राज्य सरकारों की सर्वसम्मति भी ली जाए।
- मूलभूत ढांचा सिद्धांत के आलोक में, निर्वाचन को एक साथ कराने के लिए विधान सभाओं के कार्यकाल में प्रस्तावित कमी अथवा विस्तार की भी जांच करने की आवश्यकता है।
- इस कार्य के लिए अतिरिक्त ईवीएम/वीवीपीएटी की आवश्यकता होगी। इस समय देश में लगभग 10,00,000 मतदान केन्द्र हैं। साथ-साथ निर्वाचन के लिए प्रत्येक मतदान केन्द्र के लिए दो ईवीएम सेटों की आवश्यकता होगी। विगत के अनुभव के अनुसार कम से कम 40 प्रतिशत बैलेटिंग यूनिट और 20 प्रतिशत कंट्रोल यूनिट को आरक्षित रखने की आवश्यकता होगी। इसलिए साथ-साथ निर्वाचन कराने के लिए कम से कम 28,00,000 बैलेटिंग यूनिटों और 24,00,000 कंट्रोल यूनिटों की आवश्यकता होगी। इसके अलावा, ईवीएम संबंधी मूल्य निर्धारण समिति ने ईवीएम की संभावित लागत (2013 के बाद) प्रत्येक बैलेटिंग यूनिट 8000 रुपये और प्रति कंट्रोल यूनिट 9500 रुपये की दर से निर्धारित की है। अत: ईवीएम की खरीद पर 3570.90 करोड़ रुपये (तीन हजार पांच सौ सत्तर करोड़ और नब्बे लाख) का संभावित व्यय होगा।
- यदि पूरे देश में वीवीपीएटी सिस्टम का प्रयोग किया जाता है तो साथ-साथ निर्वाचन कराने के लिए दोगुने वीवीपीएटी सिस्टम की आवश्यकता होगी। लगभग 10,00,000 मतदान केन्द्रों के लिए 25 प्रतिशत वीवीपीएटी आरक्षित रखते हुए लगभग 25,00,000 यूनिट वीवीपीएटी की आवश्यकता होगी। ईवीएम संबंधी मूल्य निर्धारण समिति ने वीवीपीएटी की प्रत्येक यूनिट के लिए 22853 रुपये की दर से संभावित लागत निर्धारित की है। अत: वीवीपीएटी की 25,00,000 यूनिटों की खरीद पर कुल 5713.25 करोड़ रुपये (पांच हजार सात सौ तेरह करोड़ और पच्चीस लाख) का व्यय होगा।
- अत: साथ-साथ निर्वाचन कराने के लिए ईवीएम और वीवीपीएटी की खरीद हेतु कुल 9284.15 करोड़ रुपये (नौ हजार दो सौ चौरासी करोड़ और पंद्रह लाख) की आवश्यकता होगी।
- यह ध्यान में रखते हुए कि एक मशीन की कार्यचालन अवधि केवल पंद्रह वर्ष है, इसका अर्थ यह है कि अपनी कार्यचालन अवधि में इस मशीन का उपयोग लगभग तीन या चार बार होगा, जिससे प्रत्येक पंद्रह वर्षों के पश्चात् इसको बदलने में भारी खर्च होगा।
- ईवीएम के भंडारण हेतु भंडार गृहों की आवश्यकता भी दोगुनी होगी। कई राज्य/संघ राज्यक्षेत्र ईवीएम के भंडारण हेतु भंडारगृह में स्थान की समस्या का सामना कर रहे हैं और कई मामलों में ईवीएम को निजी भवनों और शैक्षिक संस्थानों में रखा गया है।
- अतिरिक्त मतदान कर्मियों और सुरक्षा बलों [केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल (सीएपीएफ)] की आवश्यकता से राज्य के तंत्र पर दबाव पड़ेगा।

निष्कर्ष

साथ-साथ निर्वाचन के पक्ष में कई अकाट्य कारण हैं जैसे बार-बार आचार संहिता लागू करने, बार-बार निर्वाचन पर सरकार और विभिन्न हितधारियों द्वारा भारी खर्च, काला धन, काफी लम्बे समय तक सरकारी कर्मचारियों और सुरक्षा बलों की तैनाती, जाति, धर्म और सांप्रदायिक मुद्दों को बनाए रखने, इत्यादि के कारण विकास कार्यक्रमों, कल्याण कार्यकलापों को रोक देना। शासन और नीति निर्माण पर बारम्बार निर्वाचन का प्रभाव शायद अत्यंत महत्वपूर्ण है। बार-बार चुनाव होने से सरकार और राजनीतिक दल "चुनाव प्रचार" की स्थिति में बने रहने को बाध्य होते हैं जिससे नीति निर्माण पर ध्यान केन्द्रित करना प्रभावित होता है। अदूरदर्शी लोकप्रिय और 'राजनीतिक रूप से सुरक्षित' उपायों को 'जटिल' संरचनात्मक सुधारों की अपेक्षा उच्च प्राथमिकता प्रदान की जाती है, जो दूरगामी दृष्टिकोण से लोगों के लिए अधिक लाभकारी हो सकता है। इसके कारण शासन के इष्टतम स्तर को प्राप्त नहीं किया जा सकता है और इससे लोक नीतियों एवं विकास संबंधी उपायों को तैयार करने तथा लागू करने पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

भारत के माननीय राष्ट्रपति और माननीय प्रधानमंत्री ने बार-बार लोक मंचों पर लोक सभा और विधान सभाओं का साथ-साथ निर्वाचन करवाने का पुरज़ोर समर्थन किया है। माननीय प्रधानमंत्री ने इस बात पर बल दिया है कि देशभर में निर्वाचन के निरंतर चक्र की अवस्था में भारी खर्च के अतिरिक्त आचार संहिता के लागू होने के कारण विकासात्मक कार्यों को क्षति पहुंचती है। माननीय प्रधानमंत्री ने राजनेताओं से इस विषय में चर्चा प्रारम्भ करने के लिए भी कहा है ताकि इस प्रस्ताव के पक्ष में एक सकारात्मक वातावरण बनाने में सहायता मिल सके।

29 जनवरी, 2018 को संसद के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक को संबोधित करते हुए, भारत के माननीय राष्ट्रपति, श्री रामनाथ कोविन्द ने कहा था कि 'देश में शासन की स्थिति के प्रति सजग नागरिक देश के किसी न किसी हिस्से में होने वाले नियमित निर्वाचन के प्रति चिंतित हैं, जिसके कारण अर्थव्यवस्था और विकास प्रभावित होता है। बार-बार होने वाला निर्वाचन न केवल मानव संसाधनों पर भारी बोझ डालता है बल्कि आदर्श आचार संहिता के लागू होने के कारण विकास प्रक्रिया को भी बाधित करता है। इसलिए, लोक सभा और राज्य विधान सभाओं के साथ-साथ होने वाले निर्वाचन के विषय पर निरंतर चर्चा किए जाने की आवश्यकता है और इस मुद्दे पर सभी राजनीतिक दलों को एकमत होने की आवश्यकता है।' एक अन्य अवसर पर भारत के पूर्व राष्ट्रपति, श्री प्रणब मुखर्जी ने भी टिप्पणी की थी कि "वर्ष भर किसी न किसी निर्वाचन के साथ ही आचार संहिता के कारण सरकार के सामान्य कार्यकलाप रुक जाते हैं। इस विचार पर राजनीतिक नेतृत्व को सोचना चाहिए। यदि राजनीतिक दल सामूहिक रूप से विचार करते हैं तो हम इसे बदल सकते हैं....। निर्वाचन आयोग भी लोक सभा और विधान सभाओं के साथ-साथ निर्वाचन के मुद्दे पर अपने विचार रख सकता है और प्रयास कर सकता है और वह अत्यधिक लाभकारी होगा।"

संविधान और विषय विशेषज्ञों, विचारकों, सरकारी अधिकारियों और विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों के केन्द्रित हितधारी समूह को एकजुट होने और समुचित कार्यान्वयन संबंधी विवरणों पर योजना बनाने की आवश्यकता है। इसमें समुचित संविधान और सांविधिक संशोधनों, साथ-साथ निर्वाचन को अपनाए जाने को सुकर बनाने वाली कार्यशील योजना पर सहमति, सभी हितधारकों हेतु संप्रेषण योजना का विकास, इत्यादि को शामिल किया जा सकता है।

संदर्भ

1. भारत निर्वाचन आयोग द्वारा प्रदान किए गए टिप्पण/जानकारियां।
2. विधि और न्याय मंत्रालय, भारत सरकार मंत्रालय द्वारा प्रदान किए गए टिप्पण/जानकारियां।
3. नीति आयोग, भारत सरकार, द्वारा प्रदान किए गए टिप्पण/जानकारियां।
4. 'निर्वाचन संबंधी कानूनों में सुधार' के बारे में भारतीय विधि आयोग की एक सौ सत्तरवीं रिपोर्ट, मई, 1999 *(http://www.lawcommissionofindia.nic.in/lc170.htm)*
5. 'लोक सभा और राज्य विधान सभाओं का साथ-साथ निर्वाचन कराने की संभाव्यता' विषय पर राज्य सभा की विभाग संबंधित कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी संसदीय स्थायी समिति, का उनासीवां प्रतिवेदन। *(http://164.100.47.5/newcommittee/reports/EnglishCommittees/Committee%20on%20Personnel,%20PublicGrievances,%20Law%20and%20Justice/79.pdf)*
6. "विधि पैनल की साथ-साथ निर्वाचन के संबंध में राजनीतिक दलों के साथ वार्ता।" यूएनआई रिलीज दिनांकित 7 जुलाई, 2018 *(http://www.uniindia.com/law-panel-holding-talks-with-political-parties-on-simultaneous-polls/india/news/1281893.html)*

संसद सदस्यों के उपयोग और जानकारी हेतु भारत निर्वाचन आयोग; न्याय और अधिकारिता मंत्रालय; नीति आयोग और अन्य प्रकाशित संसाधनों से प्राप्त जानकारी के आधार पर शोध और सूचना प्रभाग, लोक सभा सचिवालय के विधि और संवैधानिक कार्य स्कंध द्वारा तैयार किया गया है। इसका हिन्दी संस्करण संपादन और अनुवाद सेवा की प्रकाशन शाखा द्वारा तैयार किया गया है।