

## प्रकरण अकरावे निर्वाचन आयोग आणि निवडणूक सुधारणा

“सार्वजनिक निवडणुका काटेकोरपणे आणि कार्यक्षमतेन पार पडल्या नाहीत तर नुसत्या सार्वजनिक यंत्रणाच कुचकामी ठरत नाहीत तर संपूर्ण लोकशाही व्यवस्थाच संकटात सापडते” असे पोलॉक नामक राज्यशास्त्रज्ञ म्हणतो, त्यावरून लोकशाहीसाठी निवडणुकांचे असलेले महत्त्व स्पष्ट होते. नागरिकांमध्ये सार्वजनिक जीवनव्यवहारांत सहभागी होण्याची भावना आणि राज्यव्यवस्थेबद्दलची आत्मीयता निर्माण करण्याचे सर्वांत मोठे माध्यम निवडणुका हे असते. निवडणुकांमधून लोकांनी दिलेले कौल सरकारला अधिमान्यता मिळवून देतो, तसेच शांततामय मार्गांनी व सुविहितपणे सत्तांतर घडवून आणतो. त्यामुळे उत्तम निर्वाचन व्यवस्था ही प्रातिनिधिक शासनाची आधारशिळा असते. ही व्यवस्था प्रत्यक्षात कशी क्रियान्वित होते, किती कार्यक्षमपणे व निःपक्षपातीपणे काम करते, तिचे सूत्रधार किती सक्षम, प्रामाणिक आणि राजकीय पूर्वग्रहांपासून व दडपणांपासून मुक्त असतात यावरच देशाच्या लोकशाहीचे भवितव्य अवलंबून असते. आपल्या निवडणूक व्यवस्थेवर लोकांचा विश्वास नसेल तर निवडणूक निकालांवरही तो असणार नाही, म्हणजेच संपूर्ण लोकशाही प्रक्रियांकडेच लोक संशयाच्या नजरेने पाहू लागतील.

निष्पक्ष व कार्यक्षम निवडणूक यंत्रणेची गरज : निवडणुकांचे प्रशासन निवडणूक क्रियेवरचा लोकांचा विश्वास टिकून राहावा व वाढावा अशा पद्धतीने व्हायचे तर त्यासाठी पक्षीय सरकारच्या हस्तक्षेपापासून व नियंत्रणापासून मुक्त असलेल्या यंत्रणेकडे ते सोपवलेले असणे गरजेचे ठरते. भारतीय संविधानकर्त्यांना याची जाणीव होती. त्यांनी निवडणुकांची कार्यवाही पार पाडण्यासाठी अशा स्वतंत्र यंत्रणेची निर्मिती केली. निवडणूक किंवा निर्वाचन आयोग म्हणून ही यंत्रणा ओळखली जाते. सर्व स्तरांवरील लोकप्रतिनिधींची निवड न्याय्य व मुक्त निवडणुकांच्याारे होईल याची हमी निर्वाचन आयोग देतो.

संविधानाच्या अनुच्छेद ३२४ अन्वये संविधानकारांनी एका स्वतंत्र निवडणूक आयोगाची योजना केली आहे. संसदेच्या तसेच राज्यांच्या विधिमंडळाच्या निवडणुकांसाठी मतदारांच्या अद्ययावत याद्या तयार करणे, त्या निवडणुकांचे त्याचप्रमाणे राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपती यांच्या पदांच्या निवडणुकांचे संचलन करणे, या निवडणुकांच्या कामावर देखरेख, मार्गदर्शन व नियंत्रण करणे हे अधिकार निवडणूक आयोगाकडे देण्यात आले आहेत. निवडणूक आयोगात मुख्य निर्वाचन आयुक्त आणि राष्ट्रपतींना वाटल्यास अधिकही आयुक्त असू शकतील. (सध्या असे जास्तीचे दोन आयुक्त नेमलेले आहेत.) आयोगात अधिक आयुक्त असल्यास मुख्य आयुक्त हा



आयोगाचा अध्यक्ष असेल - अशा तरतुदी अनु. ३२४ मध्ये करण्यात आल्या आहेत. त्यात पुढे संसदेच्या किंवा राज्यविधिमंडळाच्या निवडणुकीविषयीच्या शंका व तंटे उद्भवल्यास त्यांचा निवाडा करण्यासाठी निवडणूक न्यायाधिकरणे नेमण्याच्या आयोगाच्या अधिकाराचाही उल्लेख आहे.

देशाची संपूर्ण निवडणूक प्रक्रिया सर्वस्वी एकाच मध्यवर्ती निवडणूक यंत्रणेच्या हाती सोपवली असून तिच्या मदतीसाठी प्रादेशिक आयुक्तांची तरतूद केली आहे. प्रादेशिक आयुक्तांनी राज्याच्या राज्यपालाच्या नव्हे तर मध्यवर्ती निर्वाचन आयोगाच्या देखरेख, मार्गदर्शन व नियंत्रणाखाली काम करायचे असते. ही वस्तुस्थिती नोंदवून डॉ. आंबेडकर म्हणाले होते की आधी जे अधिकार राज्यपालावर सोपवायचे ठरले होते ते निर्वाचन आयोगाकडे दिले हा बदल मूलगामीच म्हणावा लागेल. निवडणूक प्रशासनाचे केंद्रीकरण काही स्पष्ट हेतूसाठी केले गेले आहे. मुख्य हेतू असा की वांशिक, भाषिक आणि सांस्कृतिकदृष्ट्या राज्यातील लोकांपेक्षा वेगळ्या असलेल्या जनसमूहांवर प्रांतिक सरकारांकडून संभवणाऱ्या अन्यायावर प्रतिबंध बसावा.

### निवडणूक आयोगाची रचना :

निवडणूक आयोगाचे स्वातंत्र्य आणि निःपक्षपातीपणा अबाधित राहिल याची काळजी त्याची रचना ठरवताना संविधानकारांनी घेतली आहे. निवडणूक आयोग राजकीय प्रभावापासून तसेच कार्यपालिकेच्या हस्तक्षेपापासून मुक्त असलेली एक स्वायत्त संस्था आहे. तिचे स्वरूप अखिल भारतीय आहे. राज्यसरकारांना राज्यातील वांशिक, भाषिक व सांस्कृतिक अल्पसंख्याकांची नावे मतदारयाद्यांमधून गाळून त्यांचा मताधिकार हिरावून घेता येऊ नये म्हणून संपूर्ण भारतासाठी एकच एक निर्वाचन आयोग संविधानकारांनी केला आहे. स्थानिक प्रभावांपासून आयोग मुक्त राहावा आणि देशभरातील निवडणूक यंत्रणेवर त्याचे नियंत्रण असावे यासाठी त्यांनी ही व्यवस्था केली.

निवडणूक आयोगात मुख्य निर्वाचन आयुक्त आणि त्याखेरीज जेव्हा राष्ट्रपतीस वाटेल तेव्हा आणखीही आयुक्त असतात. मुख्य निर्वाचन आयुक्त निर्वाचन आयोगाच्या प्रमुखपदावर असतो. या आयुक्तांच्या नेमणुकीसाठी संसदेने केलेल्या कायद्याच्या अधीन राहून राष्ट्रपती आयुक्तांची नेमणूक करतो. प्रत्यक्षात संसदीय व्यवस्थेच्या पायंड्याप्रमाणे प्रधानमंत्र्याच्या सांगण्यानुसार राष्ट्रपती या नेमणुका करतो. मुख्य निवडणूक आयुक्तांचा कार्यकाल कार्यपालिकेच्या इच्छेवर अवलंबून नसतो. मुख्य सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाला ज्या कारणांमुळे आणि ज्या पद्धतीने पदभ्रष्ट केले जाते त्याच कारणास्तव आणि त्याच पद्धतीने निवडणूक आयोगाच्या मुख्य आयुक्तालाही पदभ्रष्ट करता येते. म्हणजे सिद्ध झालेल्या गैरवर्तनाच्या किंवा अक्षमतेच्या कारणावरून संसदेच्या दोनतृतीयांश बहुमताने त्याच्याविरुद्ध ठराव केला तरच त्याला पदावरून काढले जाऊ शकते. मुख्य आयुक्ताखेरीज इतर आयुक्तांना त्याच्या शिफारशीखेरीज राष्ट्रपती पदच्युत करू शकत नाही. फक्त एकाच मार्गाने कार्यपालिका निवडणूक आयोगाच्या कामावर प्रभाव टाकू शकते तो म्हणजे एकापेक्षा अधिक निवडणूक आयुक्तांची नेमणूक करण्याची जी



मुभा राष्ट्रपतीला संविधानाने दिलेली आहे ती वापरून. नवव्या सार्वत्रिक निवडणुकांच्या आधी ऑक्टो. १९८९ मध्ये राजीव गांधी सरकारने दोन जास्तीचे आयुक्त नेमले होते. निवडणूक आयोगाचे स्वातंत्र्य हिरावून घेण्याचा हा सरकारचा प्रयत्न असल्याची टीका त्यावेळी झाली होती. त्यानंतर सत्तेवर आलेल्या राष्ट्रीय आघाडीच्या सरकारने निवडणूक आयोग पुन्हा एकसदस्यीय केले.

नेमणुकीनंतर मुख्य निवडणूक आयुक्ताच्या सेवाशर्ती त्याला हानिकारक होतील अशा प्रकारे बदलल्या जाऊ शकत नाहीत. सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाप्रमाणे कालावधीसुरक्षा मुख्य निर्वाचन आयुक्तालाही दिल्या गेल्या आहेत. त्याला त्याची कामे निर्भयपणे, निःपक्षपातीपणे व स्वतंत्रपणे करता यावीत आणि कार्यपालिकेला किंवा सत्तारूढ पक्षाला त्याच्यावर दबाव, दडपण वा दहशत टाकता येऊ नये हा या तरतुदीमागील हेतू आहे.

आयुक्तांच्या संख्येवरून झालेला वाद : अनु. १२४ च्या दुसऱ्या उपबंधात राष्ट्रपतीला वाटल्यास वेळोवेळी तो मुख्य निवडणूक आयुक्ताच्या जोडीला अधिक आयुक्तांची नेमणूक करू शकेल अशी तरतूद आहे. १९८९ साली अधिक नेमावयाच्या आयुक्तांची संख्या पुढील आदेश येईपर्यंत दोन राहिल असा आदेश राष्ट्रपतीने काढला होता. दोन जास्तीच्या आयुक्तांची नेमणूकही त्याने १९८९ मध्ये केली होती. तीनच महिन्यांनी जानेवारी १९९० मध्ये मात्र आपला हा आधीचा आदेश रद्दबातल करून राष्ट्रपतीने नवनियुक्त आयुक्तांना पदमुक्त केले होते.

१ ऑक्टोबर १९९३ रोजी टी. एन्. शेषन मुख्य निवडणूक आयुक्त असताना सरकारने निवडणूक आयोग त्रिसदस्यीय असल्याचे घोषित करून दोन आणखीचे निवडणूक आयुक्त नेमले. एम्. एस्. गिल आणि डी. व्ही. जी. कृष्णमूर्ती अशी त्यांची नावे होती. सरकारचा हा निर्णय आला त्याची पार्श्वभूमी अशी होती की मुख्य निवडणूक आयुक्त टी. एन्. शेषन यांचे केंद्र सरकारशी, अनेक राज्यसरकारांशी व राजकीय पक्षांशी झकापकी झाल्या होत्या. जवळपास सर्वच राजकीय पक्षांनी निवडणूक आयोग बहुसदस्यीय करावा अशी मागणी केली होती. त्याला शेषन यांचा एक निर्णय कारणीभूत झाला होता. निमलष्करी दले तैनात करणे आणि निवडणूक कर्मचारी वर्गाच्या बदल्या करणे यावर आयोगाचा अधिकार या मुद्द्यावर मतभेद झाल्यामुळे शेषनांनी सगळ्या पोटनिवडणुका स्थगित करून टाकल्या होत्या. मुख्य निर्वाचन आयुक्त आणि अन्य निर्वाचन आयुक्त सेवाशर्ती कायद्यात विशोधन (अमेंडमेंट) करणारा वटहुकूम किंवा अध्यादेश काढला. त्यात अशी तरतूद होती की आयोगाने आपला कारभार एकमताने चालवावा, आणि निर्णयही एकमतानेच घ्यावेत. पण जर आयोगाच्या तीन सदस्यांमध्ये मतभेद झाले तर बहुमताच्या निर्णयानुसार आयोगाने चालावे. या अध्यादेशापूर्वीच्या मूळ कायद्यात मुख्य निवडणूक आयोगाच्या मताला विशेष वजन दिलेले होते. मतभेदांच्या प्रसंगी ज्या बाजूला मुख्य आयुक्त असेल त्या बाजूचा निर्णय होत असे.

एकापेक्षा अधिक आयुक्त आयोगात असल्यास मुख्य निर्वाचन आयुक्त हा आयोगाचा अध्यक्ष असेल अशी तरतूद संविधानानेच केली आहे. अध्यादेशाने निवडणूक आयुक्तांच्या



सेवाशर्तीची फेरव्याख्या केली असून त्यांना मुख्य निवडणूक आयुक्ताच्या आणि सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांच्या बरोबरीचा दर्जा दिला आहे. त्यांना सहा वर्षांचा कार्यकाल किंवा पासष्ट वर्षांची वयोमर्यादा यापैकी जो आधी पूर्ण होईल तेवढ्या कालावधीसाठी पदावर राहता येणार आहे.

संसदेने अध्यादेशाचे यथावकाश कायद्यात रूपांतर केले. टी. एन्. शेषन यांनी त्या कायद्याला न्यायालयात आव्हान दिले. त्यांची तक्रार अशी होती की अधिक नेमलेल्या आयुक्तांना मुख्य आयुक्ताच्या बरोबरीचा दर्जा देणे भारतीय संविधानाचा भंग करणारे आहे; आयोगाने कशा पद्धतीने कामकाज चालवावे हे सांगण्याचा अधिकार सरकारला किंवा संसदेला नाही; आणि 'बहुमताच्या निर्णयानुसार आयोगाचे काम चालावे' ही कायद्यातील आज्ञा प्रत्यक्ष व्यवहारात आणणे अशक्य आहे. न्यायालयाने शेषन यांचे हे तिन्ही आक्षेप फेटाळून लावले. संसदेचा कायदा वैध ठरवला. त्या कायद्याने ठरवून दिलेली कार्यपद्धती योग्य ठरवली आणि दोन्ही आयुक्तांच्या नेमणुका कायदेशीर घोषित केल्या. अधिकचे आयुक्त नेमण्याबद्दलचा निर्णय न्यायालये नव्हे तर सरकारच घेऊ शकते हेही स्पष्ट केले. शेषनच्या वर्तनासंबंधी काही ताशेरीही सर्वोच्च न्यायालयाने ओढले होते. शेषन यांनी मुख्य निर्वाचन आयुक्त असताना जाहीर भाषणे व मुलाखती देणे, प्रसारमाध्यमांना निवेदने देणे, टी. व्ही. च्या पडद्यावर वारंवार दिसणे इत्यादी कृत्यांबद्दल न्यायमूर्तींनी शेषन यांच्यावर रोष व्यक्त केला होता. शेषन यांना राजकीय महत्त्वाकांक्षा असल्याचाही ठपका ठेवला होता. मुख्य आयुक्ताच्या पदाचा आब आणि प्रतिष्ठा ते राखू शकले नाहीत असे न्यायालयाचे म्हणणे होते. सर्वोच्च न्यायालयाच्या या निर्णयाने निवडणूक आयोग बलवत्तर होण्याऐवजी कमजोर झाला, आणि सत्ता संपुष्टात आली अशी प्रतिक्रिया या निर्णयाविरुद्ध उठली होती. आयोगाला वठणीवर आणण्यासाठी आता सरकार आयुक्तांची संख्या वाढवत जाईल, नेमणुकीचा आदेश रद्द करण्याचा अधिकार सरकारकडे असल्यामुळे निवडणूक आयुक्तांवर सरकार दडपण आणू शकेल, किंवा ज्यांची तटस्थता व वस्तुनिष्ठा संशयास्पद आहे अशा व्यक्तींची नेमणूकही सरकार करू शकेल - अशा शक्यताही काही भाष्यकारांनी वर्तवल्या होत्या. तेराव्या जिल्हा लोकसभेच्या निवडणुकीनंतर भाजपाच्या नेतृत्वाखालील आघाडी सरकारने आयोगाची हे पाह सदस्यसंख्या पाच करण्याचा असफल प्रयत्न केला होता. १९९६, १९९८, १९९९ व २००४ च्या निवड चारही राष्ट्रीय निवडणुकांचा अनुभव लक्षात घेता आयोगाला बहुसदस्यीय केल्यामुळे तो कमकुवत झाला आहे असे म्हणायला जागा नाही.

पदाच्या सेवाशर्ती : निवडणूक सुधारणा समितीने मुख्य निर्वाचन आयुक्तांच्या व अन्य आयुक्तांच्या सेवाशर्तीबद्दल काही शिफारशी केल्या होत्या. त्यानुसार मुख्य निर्वाचन आयुक्ताला सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाइतका पगार व अन्य सुविधा आणि मोफत सरकारी निवासस्थान मिळते. पदभार स्वीकारल्यापासून सहा वर्षे किंवा पासष्ट वर्षांची वयोमर्यादा यापैकी जे आधी संपेल तोपर्यंत तो पदावर राहू शकतो.



प्रादेशिक, राज्य व जिल्हा पातळीवरील निवडणूक यंत्रणा :

मुख्य निवडणूक आयुक्ताला त्याच्या कामात मदत करण्यासाठी अधिकाऱ्यांचा व कर्मचाऱ्यांचा प्रचंड मोठा ताफा असतो. त्यात प्रादेशिक निर्वाचन आयुक्त, निर्वाचन उपायुक्त, सचिव, अवर सचिव, संशोधन अधिकारी इत्यादींचा अंतर्भाव असतो. प्रादेशिक निर्वाचन आयुक्त नेमण्याची पद्धत बंद करून वेळोवेळी निर्वाचन उपायुक्ताची नेमणूक केली जाते. त्याची नेमणूक राष्ट्रपतीकरवी सामान्यतः प्रतिनियुक्तीच्या स्वरूपात केली जाते. प्रतिनियुक्ती साधारणपणे पाच वर्षांसाठी असते पण विशिष्ट कालावधीसाठी ती मुदत वाढवता येते.

घटक राज्याच्या किंवा केंद्रशासित प्रदेशाच्या पातळीवर मुख्य निर्वाचन अधिकारी (चीफ इलेक्टोरेल ऑफिसर) हा निवडणूक यंत्रणेचा केंद्रबिंदू असतो. राज्याच्या किंवा केंद्रशासित प्रदेशाच्या सरकारच्या सल्ल्याने निवडणूक आयोग त्याची नेमणूक करतो. सामान्यतः राज्यसरकारच्या प्रशासकीय व न्यायिक अधिकाऱ्यांमधून ही निवड केली जाते. त्याच्या मदतीला सह, उप किंवा सहायक निर्वाचन अधिकारी आणि त्याने संबंधित राज्यसरकारच्या सल्ल्याने नेमलेला अन्य कर्मचारीवर्ग असतो. मुख्य निर्वाचन अधिकारी पूर्णवेळ असतो किंवा राज्यसरकार त्याच्याकडे इतरही जबाबदाऱ्या सोपवू शकते. मतदारांच्या याद्या तयार करणे व निवडणुकांचे संचलन करणे या कामांचे तो पर्यवेक्षण करतो.

जिल्हा पातळीवर जिल्हाधिकारी किंवा कार्यकारी अधिकारी आपल्या नियत कार्यासोबतच निवडणूकविषयक जबाबदाऱ्याही पार पाडतो. १९६६ पासून त्याच्यावर हे कार्य अधिकृतपणे सोपवण्यात आले आहे.

निवडणूक नोंदणी अधिकाऱ्याकडे मतदारयाद्या तयार करण्याचे व त्यांना अद्ययावत करण्याचे कार्य असते. सहायक निवडणूक नोंदणी अधिकारी त्याला त्याकाळी मदत करतात.

प्रत्येक मतदारसंघात निर्वाचन अधिकारी (रिटर्निंग ऑफिसर) निवडणुकांची देखरेख करतो. राज्यसरकारच्या सल्ल्याने निवडणूक आयोग त्याचे नामनिर्देशन करतो. याखेरीज प्रत्यक्ष निवडणुकीच्या वेळी मतदान केंद्रप्रमुख, मतदान अधिकारी इत्यादींची नेमणूक पर्याप्त संख्येत जिल्हा निवडणूक अधिकारी करतो. मतदान केंद्रावर शिस्त राखून मतदानप्रक्रिया सुरळीत चालते हे पाहणे त्यांचे कार्य असते. अनुभवी सरकारी कर्मचाऱ्यांची नेमणूक त्यासाठी करतात. त्यांना निवडणूक प्रक्रियेचे अल्पकालीन प्रशिक्षण दिले जाते.

निवडणूक आयोगाचे अधिकार आणि कार्ये :

निवडणूक आयोगावर संविधानाने सोपवलेली कामे बहुविध स्वरूपाची आहेत. आयोगाचे कार्य अक्षरशः विराट आहे. येथे साठ कोटी मतदार, संसदेचे व राज्यविधानसभांचे मिळून पाच हजार प्रतिनिधी प्रत्येक निवडणुकीत निवडतात. नऊ लाख मतदानकेंद्रे असतात. ती केप कामोरिनपासून उत्तरेत हिमालयापर्यंत विखुरलेली असतात. साडे चार दशलक्ष कर्मचारी निवडणूक प्रक्रियेसाठी लागतात. हे सगळे आकडे आयोगाच्या कार्याची व्याप्ती सांगणारे आहे. त्या कार्याचे वर्गीकरण आपण पुढील सहा गटांत करू शकतो :



(१) मतदारसंघाची आखणी : निवडणूक आयोगाच्या शिफारशीवरून संसदेने १९५२ साली मतदारसंघ आखणीचा (परिसीमन) कायदा केला. त्यानुसार तयार करण्यात आलेला मतदारसंघ आखणी आयोग मतदारसंघाची आखणी करतो. पण पहिल्या निवडणुकीच्या वेळी ही जबाबदारी राष्ट्रपतीवर टाकण्यात आली होती. निवडणूक आयोगाने जिल्हावार जागा वाटून दिल्या होत्या आणि मुख्य निर्वाचन अधिकाऱ्यावर प्रत्यक्ष मतदारसंघ पाडण्याचे काम सोपवले होते. पण प्रत्यक्षात तो अधिकार सत्ताधारी पक्षालाच मिळाला आणि त्याच्या सोयीनुसार मतदारसंघांची आखणी झाली. संसदीय सल्लागार समितीने केवळ राजकीय दृष्टिकोनातून मतदारसंघ पाडले. याला निवडणूक आयोगाने आक्षेप घेतला. त्यातूनच परिसीमन आयोगाचा (डिलिमिटेशन कमिशन) जन्म झाला. हा आयोग त्रिसदस्यीय असून त्यापैकी दोन जणांची नेमणूक राष्ट्रपती सेवारत वा सेवानिवृत्त न्यायाधीशांमधून करतो. मुख्य निर्वाचन आयुक्त हा त्याचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो.

(२) मतदारयाद्या तयार करणे : मतदानपात्र वय पूर्ण केलेल्या नागरिकांच्या याद्या तयार करणे आणि त्यांचे सतत अद्ययावतीकरण करणे हे निर्वाचन आयोगाचे सर्वात महत्त्वाचे कार्य असते. ते किती कसोशीने पार पाडले जाते यावरच देशातील निवडणुका कितपत प्रातिनिधिक आहेत हे खऱ्या अर्थाने अवलंबून असते.

(३) राजकीय पक्षांना मान्यता देणे आणि मतदानचिन्ह देणे : १९८९ पासून राजकीय पक्षांची नोंदणी अनिवार्य करण्यात आली आहे. नोंदणीकृत पक्षाची वर्गवारी अखिल भारतीय पक्ष व राज्यपातळीवरील पक्ष अशी करून निवडणूक चिन्हे दिली जातात. निवडणूक आयोग अशा नोंदणी व निवडणूक चिन्हदानाच्या रूपाने राजकीय पक्षांना मान्यता देत असते. आयोगाने काही चिन्हे राखीव तर काही खुली असल्याचे जाहीर केले आहे. राखीव चिन्हे राजकीय पक्षांनी पुरस्कृत केलेल्या उमेदवारांनाच दिली जातात, खुली चिन्हे सर्व उमेदवारांना सारखीच उपलब्ध असतात.

राजकीय पक्षांची मान्यता आणि निवडणूक चिन्हासंबंधीचे वाद मिटवण्याचा अधिका निवडणूक आयोगाला असतो. अशा प्रकरणी निवाडा करताना आयोगाला न्यायाधिकरणाच दर्जा असल्यामुळे त्याचे निर्णय संबंधितांवर बंधनकारक असतात.

(४) नामांकन पत्रांची छाननी (परिनिरीक्षण) : उमेदवारांनी निवडणुकीसाठी भरलेल्या अर्जांची छाननी करण्याचे अत्यंत तातडीचे आणि महत्त्वाचे असते. छाननी करताना ज्या अर्जांमधून त्रुटी किंवा चुका आढळतात ते फेटाळले जातात. सर्व दृष्टींनी अचूक अर्ज स्वीकारले जातात निवडणूक आयोगाच्या वतीने हे काम निर्वाचन अधिकारी करतो. सर्व संबंधित उमेदवारांना औपचारिक परिनिरीक्षणाची तारीख, वेळ व स्थळ कळवतो. अर्जांच्या तपासणीबरोबरच सुरक्ष अमानतीची रक्कम, निवडणूकचिन्ह, निवडणूक प्रतिनिधी वगैरे बाबी ठाकठीक आहेत की नाही याचीही शहानिशा यावेळी केली जाते. प्रतिस्पर्ध्यांने घेतलेल्या आक्षेपांची चौकशी करून ते ख



सिद्ध झाल्यास, किंवा तपासणी करणाऱ्या अधिकाऱ्याच्या स्वतःच्याच प्रस्तावाने अर्ज नाकारला जातो. अर्ज नाकारण्याची कारणे पुढीलपैकी असतात : (१) उमेदवार अपात्र असणे, किंवा संविधानाच्या अनु. ८४, १०२, १७३ आणि १९१ यासारख्या तरतुदीन्वये विधिमंडळ सदस्यत्वाला अपात्र ठरवला गेला असणे, (२) १९५१ च्या जनप्रतिनिधित्व कायद्याच्या ३३ व ३४ यातील तरतुदींची त्याने परिपूर्तता केलेली नसणे; आणि (३) उमेदवाराची किंवा त्याच्या समर्थकाची स्वाक्षरी खोटी असणे.

(५) निवडणुकांचे संचालन : संपूर्ण देशभरात निवडणुका सुरळीतपणे पार पडतील हे पाहण्याची जबाबदारी निवडणूक आयोगावर असते. संसदीय किंवा विधानसभा निवडणुकीच्या वेळी निर्वाचन अधिकारी निवडणुकीची सर्व व्यवस्था निवडणूक आयोगाच्या पूर्वसंमतीने करतो. कोणत्याही कारणाने निवडणुकांचे संचालन सदोष झाले किंवा विशिष्ट मतदारकेंद्रावरील निवडणुकीत गोंधळ, सक्ती, खोटे मतदान, मतकेंद्रे बळकावणे यासारखे अपप्रकार झाले असे निदर्शनास आल्यास तेथे किंवा संपूर्ण मतदारसंघातही फेरनिवडणुका घेण्याचा आदेश निवडणूक आयोग देऊ शकतो. तसा अधिकार संविधानाच्या अनु. ३२४ ने आयोगास देऊन ठेवला आहे.

(६) निवडणूक खर्चावर निगराणी : निवडणुकीतील उमेदवारांनी सादर केलेले निवडणूक खर्चाचे ताळेबंद तपासणे हे निवडणूक आयोगाचे काम सतत चर्चेचा विषय ठरले आहे. निवडणुकीचे निकाल अधिकृतपणे प्रकाशित झाल्यानंतर ठराविक मुदतीच्या आत प्रत्येक उमेदवाराने आपल्या निवडणूक खर्चाचे हिशेब निवडणूक आयोगाकडे सादर करणे अनिवार्य असते. खर्चाची ही विवरणे सादर करण्याच्या अखेरच्या तारखेनंतर दहा दिवसांच्या आत स्वतःच्या शेऱ्यांसह निवडणूक आयोगाकडे पाठवायची असतात. निर्वाचन अधिकाऱ्याने ही विवरणे सर्व उमेदवारांच्या व त्यांच्या एजंट्यांच्या नावांसह तसेच ज्या उमेदवारांनी ठराविक मुदतीत आणि ठराविक नमुन्यात लेखे सादर केले नसतील त्यांचीही नावे तो पाठवतो. आयोग या विवरणांची छाननी करून दोषी आढळलेल्यांची नावे सरकारी गॅझेटात प्रसिद्ध करते.

**निवडणूक आयोगाच्या कार्याचे मूल्यमापन :**

सार्वत्रिक प्रौढ मताधिकारावर आधारित मुक्त व न्याय्य निवडणुकांद्वारे सर्व महत्त्वाच्या प्रश्नांची निर्णायक उत्तरे मिळाली तरच ती सर्व संबंधितांना मान्य होण्याची जास्तीत जास्त शक्यता असल्यामुळे निवडणुकांचे विश्वसनीयरीत्या संचालन होणे ही बाब अभूतपूर्व महत्त्वाची ठरली आहे. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर लगतच्या काही वर्षांत मुक्त व न्याय्य निवडणुका घेणे तुलनेने फारसे अवघड नव्हते. पण राजकारण जसजसे गुंतागुंतीचे होत गेले, राजकीय पक्षांमधील व पुढाऱ्यांमधील स्पर्धा जसजशी तीव्र होत गेली आणि यशासाठी कोणतेही सूक्तासूक्त मार्ग क्षम्य आहेत ही धारणा जसजशी बळावत गेली तसतसे निवडणूक आयोगाचे काम अवघड झाले. केवळ एक तटस्थ यंत्रणा हे त्याचे स्वरूप मागे पडून स्वतः पुढाकार घेऊन काही ठोस सकारात्मक पाऊले उचलणारी संस्था असे स्वरूप निवडणूक आयोगाला प्राप्त झाले आहे.



निवडणूक आयोगाने अनेक महत्वाचे निर्णय अलीकडच्या काही वर्षांत घेतले असून या राज्यव्यवस्थेवर ठसा उमटवणाऱ्या अनेक नव्या प्रक्रिया सुरू केल्या हे नमूद करावेच लागेल. मान्यताप्राप्त राजकीय पक्षांत अनेक वर्षांपासून बंद पडलेल्या अंतर्गत लोकशाही प्रक्रिया सुरू करण्याचे श्रेयही निवडणूक आयोगाला द्यावेच लागेल. राजकारणाच्या गुन्हेगारीच्या प्रश्नाला आयोगाने सरळ हात घातला असून धार्मिक प्रचाराला प्रभावी पायबंद घालण्याचेही उपाय शोधले आहेत. गेल्या चार दशकांत भारताच्या सांविधानिक चौकटीत निवडणूक आयोगाने स्वतःचे प्रतिष्ठापूर्ण स्थान निर्विवादपणे निर्माण केले आहे. उमेदवार, पक्ष, मंत्री, अधिकारी यांपैकी कोणाबद्दलही निवडणुकीशी आपली तक्रार असल्यास निवडणूक आयोग आपल्याला न्याय देऊ शकेल असा विश्वास सामान्य माणसाच्या मनात निर्माण करण्यात आयोगाला यश आले आहे.

**प्रातिनिधिक लोकशाहीच्या वैधानिक चौकटीला पुष्टी : १९९१ साली टी. एन्. शेषन** मुख्य निर्वाचन आयुक्त झाल्यापासून निर्वाचन आयोग आणि सर्वोच्च न्यायालय यांनी एकत्रितपणे प्रातिनिधिक सरकारच्या आणि सहभागी लोकशाहीच्या दृष्टीने आवश्यक असलेल्या कायदेशीर चौकटीला बळकट करण्याचे प्रयत्न सुरू केले. १९९१ पूर्वीही देशातील निवडणुका मुक्त व न्याय्य पद्धतीने पार पाडण्याचे महत्कार्य निवडणूक आयोगाने पार पाडलेच होते. पण १९९० नंतरच्या दशकात रूडॉल्फ आणि रूडॉल्फ म्हणतात त्याप्रमाणे “जेव्हा गुन्हेगारीकरण, हिंसाचार आणि भ्रष्टाचार, बंदुका खांद्यावर बाळगणाऱ्या उमेदवारांच्या दूरदर्शनवरील मुलाखती अशी भीषण गंडांतरे निवडणूक प्रक्रियेला भेडसावत होती अशावेळी मुक्त आणि न्याय्य निवडणुका चालू ठेवणारी एक राष्ट्रीय महाशक्ती म्हणून निर्वाचन आयोगाला महत्त्व प्राप्त झाले होते.” सेंट्र फॉर द स्टडी ऑफ डेव्हलपिंग सोसायटीज या दिल्लीच्या संस्थेने १९९६ साली केलेल्या एका सर्वेक्षणाचा निष्कर्ष असा होता की भारतातील कोणत्याही राजकीय संस्थेपेक्षा निवडणूक आयोगावर लोकांचा अधिक विश्वास होता. आयोगाने राजकारण्यांचा, सरकारी अधिकाऱ्यांचा व पोलिसांचा भ्रष्टाचार व बेकायदेशीर वर्तन उघड्यावर आणल्याबद्दल शहरी मध्यमवर्गाचा त्याला पाठिंबा होता.

**येथील परिस्थितिविशिष्ट आव्हाने :** भारतातील विशिष्ट सामाजिक-आर्थिक-राजकीय परिस्थितीने निवडणूक आयोगासमोर प्रगत देशांच्या तुलनेत वेगळीच आणि अधिक अवघड आव्हाने उभी केली होती. पण त्यांच्यावर आयोगाने यशस्वीपणे मात केली आहे असे स्वातंत्र्योत्तर भारताचा इतिहास आपल्याला सांगतो. पाश्चिमात्य देशांतील निवडणूक वर्तनापेक्षा वेगळा प्रकार भारतात असा आहे की येथे राज्यपातळीवर आणि स्थानिक पातळीवर निवडणुकांना मिळणारा लोकांचा प्रतिसाद राष्ट्रीय पातळीवरच्यापेक्षा जास्त मोठा असतो. तसेच तो उच्च शिक्षितांपेक्षा आणि उच्च जातीयांपेक्षा व वर्गीयांपेक्षा अल्पशिक्षित-अशिक्षित निम्न जात-वर्गीय यांच्याकडून अधिक मोठा असतो. गोरगरीब, निम्नवर्गीय, अशिक्षित, पूर्वास्पृश्य या गटांतील भारतीय मतदार इतरांपेक्षा कमी नव्हे तर जास्त प्रमाणात मतदानात सहभागी होतात हे जगात भारतीय लोकशाहीचे



## ॥ २२३ ॥ निर्वाचन आयोग आणि निवडणूक सुधारणा

अनन्यसाधारण वैशिष्ट्य ठरले आहे. निवडणूक आयोगाच्या कार्यक्षमतेलाच त्याचे श्रेय बव्हंशी जाते.

अमेरिकेत मतदारनोदणी ही नागरिकांची जबाबदारी असते, भारतात मात्र ती निवडणूक आयोगावर टाकण्यात आली आहे. मतदानदानास पात्र असलेल्या एकूण मतदारांपैकी सरासरी सत्तावन्न टक्के मतदार निवडणुकीत मतदान करतात असा आजवरच्या निवडणुकांचा अनुभव आहे. दलित, खालच्या मानल्या गेलेल्या जाती आणि सीमांतिक सामाजिक गट यांच्यात मतदानाचे प्रमाण वाढण्यामागे जी अनेक कारणे आहेत त्यातील एक महत्त्वाचे कारण मतदान केंद्रांवरची कमालीची सुधारलेली संरक्षण आणि सुरक्षा व्यवस्था हे आहे. उच्चजातीयांनी निम्नजातीयांवर निवडणुकांच्या वेळी गाजवलेला धाकदपटशा पूर्वी होता, आणि आजही थोडाफार आहे पण निवडणूक आयोगाने केलेल्या उपाययोजनांमुळे पूर्वीपेक्षा तो कितीतरी पटींनी कमी झाला आहे. टी. एन्. शेषन यांनी यासाठी केंद्रीय सुरक्षा दले तैनात केली होती हे उल्लेखनीय आहे.

शेषन यांचा कार्यकाल डिसेंबर १९९६ मध्ये संपला. त्यांच्यानंतर मनोहरसिंह गिल मुख्य निर्वाचन आयुक्त झाले. जे. एम्. लिंगडोह व जी. व्ही. जी. कृष्णमूर्ती हे अन्य दोन निर्वाचन आयुक्त होते. एम्. एस्. गिल यांनी अशी नोंद केली आहे की भारताच्या निवडणूक प्रणालीत अद्यापही काही त्रुटी आहेत पण या त्रुटींमुळे राज्यांच्या वा केंद्रांच्या पातळीवरचे निवडणुकांचे एकंदर फलित जराही बाधित झालेले दिसत नाही. जे राज्यसत्ता चालवतात, त्यांच्यावर मतदारांनीच ती जबाबदारी दिलेली असते. निवडणुकांच्या वेळी सत्तेवर असलेले पक्ष निवडणुकीत पराभूत होणे, त्यांचे मुख्यमंत्री आणि प्रधानमंत्रीपदावरच्या उमेदवारांनासुद्धा पराभवाची धूळ चाखावी लागणे हा येथील लोकशाही निवडणूकप्रक्रियेच्या यशस्वितेचाच ढळढळीत पुरावा आहे. उदाहरणार्थ, १९९६ साली नरसिंहराव यांचे काँग्रेस सरकार वाईटरीत्या पराभूत झाले होते. १९९९ पर्यंतच्या सहा निवडणुकांपैकी राष्ट्रीय पातळीवर काँग्रेस पक्षाला असा पराभव पत्करण्याची पाळी मोजून तिसऱ्यांदा आली. १९९३ ते १९९७ च्या दरम्यान भारतातील पंचवीस राज्यांच्या विधानसभा निवडणुकीत एकोणीस ठिकाणी सत्तेवर असलेल्या पक्षांना पराभव चाखावा लागला होता. २००४ च्या लोकसभा निवडणुकीत रालोआ या १९९९ पासून सत्तेवर असलेल्या आघाडीला पराभव पत्करावा लागला. आंध्रप्रदेशात चंद्राबाबू नायडू यांच्या पक्षाचाही दारूण पराभव झाला.

राजकीय आचारसंहितेची अंमलबजावणी : निवडणूक आयोगाची सर्वात डोळ्यांत भरणारी कामगिरी म्हणून १९९६, १९९८ आणि १९९९ या तिन्ही संसदीय निवडणुकांच्या प्रसंगी देशातील राजकीय पक्षांना आचारसंहिता आचरणात आणणे भाग पाडले. ही आचारसंहिता संविधिमान्य (स्टॅट्यूटरी) नसली तरी तिला न्यायालयांची मान्यता प्राप्त आहे आणि न्यायालये तिला अमलात आणतात. १९८३ साली सर्व मान्यताप्राप्त राजकीय पक्षांच्या सहमतीने ती अस्तित्वात आली आणि १९९६ च्या निवडणुकांपूर्वी तिचे सर्व राजकीय पक्षांनी मिळून नूतनीकरण



केले. निवडणूक आयोगाने घोषित केलेल्या प्रचाराच्या तारखा आणि निवडणुकांच्या तारखा यांच्या दरम्यानच्या काळात ती अमलात येते.

आचारसंहिता ७ भागात विभागलेली असून त्यात सर्वसाधारण वर्तणूक, बैठका, मिरवणुका, मतदानाचा दिवस, मतदानकेंद्रे, निरीक्षक आणि सत्तारूढ पक्षासाठी अशा शीर्षकांखाली आचरणाचे नियम नमूद केले आहेत. आचारसंहितेतील एका नियमाच्या कठोर अंमलबजावणीमुळे भारतातील निवडणुकांचे पार रंगरूपच पालटून गेले. तो नियम आहे इमारतींच्या भिंतींवर पोस्टर चिकटवू नये किंवा भिंती रंगवू नयेत; आणि वाहनांवरून ध्वनिवर्धक कर्णे लावून प्रचार करू नये. या नियमाची सुखद परिणामक्षमता देशभरातील भारतीयांनी नव्यानेच अनुभवली. 'सत्तारूढ पक्षासाठी' या शीर्षकांतर्गत मंत्र्यांवर तसेच वरिष्ठ सरकारी अधिकाऱ्यांवर निर्बंध टाकले आहेत. त्यांनी निवडणुकांची घोषणा झाल्यानंतर रस्तेबांधणी, पिण्याच्या पाण्याचा पुरवठा करण्याचे उपाय अशा प्रकल्पांसाठी आर्थिक अनुदाने देण्याची आश्वासने देऊ नयेत; किंवा कोणत्याही प्रकल्पांचे पायाभरणी समारंभ करू नयेत; मंत्र्यांनी निवडणूकप्रचार दौऱ्यांशी आपले सरकारी दौरे जुळवून घेऊ नयेत, किंवा सरकारी यंत्रणांचा वा वाहनांचा प्रचारकार्याखात वापर करू नये. धर्मस्थळांवरून राजकीय प्रचार करण्यास, तसेच जातीय वा जमातीय परिभाषेत मतदारांच्या भावनांना आवाहने करण्यास राजकीय पक्षांना मनाई केली आहे. सर्व राजकीय पक्ष यातले सगळेच नियम नेहमी कसोशीने पाळतातच असे नसले तरी ते नियम गंभीरपणे नक्कीच घेतले जातात. कारण ते दोन्हीकडच्या उमेदवारांना एकमेकांना कैचीत पकडण्यासाठी उपयोगी पडतात.

काहीवेळा निवडणूक आयोगावर या बाबतीत अत्युत्साहाचा ठपका ठेवला जातो. १९९९ च्या निवडणुकांच्या वेळी मद्रास उच्च न्यायालयाने तसेच आंध्र उच्च न्यायालयानेही निवडणूक आयोगाने 'ओपिनियन पोल' किंवा 'एक्झिट पोल' अशा सर्वेक्षणांचे निष्कर्ष आणि निवडणूक-विषयक जाहिराती वृत्तपत्रांत छापण्यावर घातलेली बंदी मनमानी, पक्षपाती आणि अवाजवी ठरवली होती. मतदारांना अवांछनीय प्रभावांपासून सुरक्षित ठेवण्यासाठी ही बंदी घातली अशी निर्वाचन आयोगाची भूमिका होती. सर्वोच्च न्यायालयाने आयोगाचे अपील फेटाळले आणि ती बंदी उठवली.

२००४ च्या लोकसभा निवडणुकीच्या वेळी एक्झिट पोल सर्वेक्षणांचा प्रश्न अधिकच गंभीरपणे पुढे आला होता. कारण एकतर असे की निवडणुकांच्या अलीकडच्या इतिहासात प्रथमच तब्बल वीस दिवस निवडणुकांचा कार्यक्रम सुरू होता. २० एप्रिल रोजी पहिल्या टप्प्याचे मतदान झाले आणि पाचवा शेवटचा टप्पा १० मे रोजी होता. मधल्या काळात प्रसारमाध्यमे व जाहिरातसंस्थाच जणू ही निवडणूक लढवत होत्या आणि जनमत सर्वेक्षणे हा निवडणूक प्रक्रियेचाच भाग बनल्या होत्या. खाजगी वाहिन्या व जाहिरातसंस्था यांच्या आर्थिक स्वार्थाचा तो खेळ होता. पण त्यातून जे निवडणूकविषयक अंदाज पैसे मिळवण्यासाठी केले जात होते त्यामुळे मतदानवर्तन प्रभावित होण्याचा मोठाच धोका होता. अनेक विद्वान, राजकीय भाष्यकार, राजकीय पक्षांचे पुढारी आणि निवडणूक आयोग यांच्यात या सर्वेक्षणांवर बंदी आणण्याबाबत एकमत



## ॥ २२५ ॥ निर्वाचन आयोग आणि निवडणूक सुधारणा

झाले होते. परंतु भाषणस्वातंत्र्याच्या व आविष्कार स्वातंत्र्याच्या कारणास्तव तशी बंदी घालण्यास न्यायालयांनी नकार दिला. वस्तुतः मतदारांचा मतदानाचा हक्क स्वतंत्रपणे वापरण्याच्या आड जर ती सर्वेक्षणे येत असतील - आणि ती निःसंशय तशी येतात - तर त्यांच्यावर बंदी घातली जायलाच पाहिजे.

गैरप्रकारांविरुद्ध बंदोबस्त : 'मतदानाच्या दिवशी' आणि 'मतदान केंद्रावर' या शीर्षकांखाली मतदानकेंद्रे बळकावणे, मते पळवणे, एकगट्टा मते टाकणे अशा प्रकारांना आळा घालणारे नियम नमूद केले आहेत. निवडणूक आयोगाला मदत करण्यासाठी प्रतिनियुक्त केलेले स्थानिक अधिकारी, सुरक्षा दले आणि व्हिडिओ कॅमेरे घेऊन सज्ज असलेले पंधराशे निवडणूक आयोगाचे निरीक्षक यांच्यावर या नियमांची अंमलबजावणी सोपवली जाते. त्यांनी केलेल्या छायाचित्रणातून निवडणूक आयोगाच्या पुढे प्रत्यक्ष पुरावे येतात तसेच जनतेचेही प्रबोधन होते.

काळजीवाहू सरकारात विरोधी पक्षांचे हितरक्षण : १९९९ साली सहा महिन्यांसाठी आपला देश काळजीवाहू सरकारच्या ताब्यात होता. त्या काळात सरकारने मलिदावाटपाचा कोणताही निर्णय घेता कामा नये, किंवा मतदारांना आमिष ठरेल असे धोरण जाहीर करता कामा नये अशी विरोधी पक्षांची स्वाभाविकच अपेक्षा होती. निवडणूक आयोगाच्या निर्बंधामुळे ती बव्हंशी पूर्ण झाली.

देशातील उसळलेली लोकशाही लाट : मुख्य निर्वाचन आयुक्त गिल यांनी वर्णन केल्याप्रमाणे सध्या देशात लोकशाहीकरणाला उधाण आले असून जनसहभागाची लाट अभूत प्रमाणावर उसळली आहे. अशा लाटेसोबत नेहमीच काही प्रमाणात सामाजिक असंतोष आणि राजकीय अस्थैर्य नेहमीच येत असते. अशा परिस्थितीत निर्वाचन आयोगाला आपले संविधानाने सुरक्षित करून दिलेले स्वातंत्र्य एवढीपेक्षा अधिक आग्रहपूर्वक गाजवावे लागते.

राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण आणि पक्षांतर्गत हुकूमशाही : निवडणूक आयोगापुढे आज ही दोन तातडीची आव्हाने आहेत. कायद्यातील पळवाटांचा फायदा घेऊन गुन्हेगारी पार्श्वभूमी असलेले अनके प्रतिनिधी निवडणुका लढवून विधिमंडळांचे आणि लोकसभेचे सभासद झाले आहेत. प्रत्येक पक्षाला गुन्हेगारीकरणाच्या आणि अंतर्गत कारभारात बळावलेल्या लोकशाहीविरोधी प्रवृत्तींच्या अरिष्टांनी ग्रस्त केले आहे. निवडणूक आयोगाने त्या दोहोंना आळा घालण्याचे उपाय योजले आहेत. गुन्हेगारी पार्श्वभूमी असणाऱ्या उमेदवारांना निवडणुकीस अपात्र ठरवले जाईल अशी व्यवस्था जशी त्याने केली, त्याचप्रमाणे राजकीय पक्षांनी त्यांच्याच घटनांतील तरतुदींप्रमाणे निवडणुका घ्याव्यात असे आदेश निवडणूक आयोगाने काढले.

राज्यस्तरीय निवडणूक आयोग : १९९२ साली मंजूर झालेल्या ७३ व्या आणि ७४ व्या संविधान विशोधनांन्वये संघराज्यरचनेची तिसरी पातळी - स्थानिक स्वराज्य संस्था पक्की केली गेली. केंद्रसरकारपासून आपल्याखाली स्वायत्ततेची मागणी करणारी घटकराज्यांची सरकारे स्वतः मात्र तिसऱ्या पातळीला स्वायत्तता द्यायला तयार नसतात. या विशोधनांनी राज्यपातळीवर स्वतंत्र



निवडणूक आयोगाची निर्मिती केली आहे आणि राज्यसरकारांच्या राजकीय हस्तक्षेपापासून मुक्त अशाप्रकारे स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या निवडणुका व्हाव्यात हे पाहण्याची जबाबदारी या नव्या निर्वाचन आयोगांवर सोपवण्यात आली आहे.

अशाप्रकारे अजूनही अनेक गंभीर प्रश्न निवडणूक आयोगापुढे असले तरी एकंदरीत भारतीय संविधानाने ज्या मुक्त व न्याय्य निवडणुकांची जबाबदारी निवडणूक आयोगावर सोपवली होती ती पार पाडण्यात हा आयोग बहुतांशी यशस्वी झाला असेच म्हणावे लागेल. प्रातिनिधिक लोकशाहीसाठी अनुकूल वातावरणाची निर्मिती करणाऱ्या निवडणूक आयोगाच्या जनमानसातील विश्वसनीयतेची पातळी कमालीची उंच असणे ही बाब तर खचितच लोकशाहीच्या भवितव्याच्या दृष्टीने निर्णायक महत्त्वाची ठरते. दक्षिण आशियातील इतर सर्व देशांतील निवडणूक प्रक्रिया डागाळलेल्या असण्याच्या काळात भारताची निवडणूक प्रक्रिया स्वच्छ व पारदर्शक होत आहे. त्यामुळे तिचे यश अधिकच नजरेत भरते.

### निवडणूक सुधारणा

निवडणूक सुधारणा हा आज देशातील चर्चाविश्वात फार महत्त्वाचा विषय आज ठरला आहे. भारताच्या राष्ट्रपतीपासून पत्रकारांपर्यंत आणि सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशापासून सामान्य मतदारापर्यंत अनेकांनी निवडणूक प्रक्रियेत उद्भवलेल्या अपप्रवृत्तींबद्दल व गटप्रकारांबद्दल असमाधान व्यक्त केले आहे. निवडणूक सुधारणांच्या चर्चांना आज प्राधान्य प्राप्त झाले असले तरी ती चर्चा काही आज सुरू झालेली नाही. १९७४ साली जयप्रकाश नारायण यांनी व्ही. एम्. तारकुंडे यांच्या अध्यक्षतेखाली निवडणूक सुधारणांचा विचार करण्यासाठी समिती नेमली होती. त्यानंतर अनेक समित्या आणि आयोग नेमले गेले. अनेक शिफारशी पुढे आल्या. पण काही कार्यवाहीच्या स्वरूपाच्या (प्रोसीजरल) दुरुस्त्या सोडल्यास बहुतेक शिफारशी धूळ खात पडल्या आहेत. गुन्ह्यांबद्दल दोषी ठरलेले, काळा बाजार, सट्टेबाजी आणि चोरटी आयात-निर्यात करणारे उमेदवार निवडणुका लढवतात व निवडून येतात त्यांना प्रतिबंध झाला पाहिजे निवडणूक खर्चाला आळा बसला पाहिजे, खोटे मतदान किंवा मतकेंद्रांवर घडणारे अपप्रकाशांबले पाहिजेत, निवडणूक आयोगाच्या रचनेत व कार्यपद्धतीत काही दुरुस्त्या केल्या पाहिजेत मतदानाचे स्वरूप बदलले पाहिजे अशा अनेक प्रकारच्या सूचना सतत केल्या जात असतात निवडणूक आयोग बहुसदस्यीय असावे, राज्यस्तरावर ही निवडणूक आयोग नेमला जावा. मतदाता पात्रतेची वयोमर्यादा २१ वर्षांवरून १८ वर्षे करावी, सरकारी यंत्रणा व वाहने निवडणुकीच्या कामासाठी वापरण्यास बंदी असावी, इलेक्ट्रॉनिक मतदान यंत्राचा वापर निवडणुकांमध्ये केला जावा - अशी काही उदाहरणे अमलात आलेल्या ठळक सुधारणांची देता येतील. पण अजूनही या बाबतीत बरेच काही करायचे राहून गेले आहे किंवा बऱ्याच सुधारणा करण्यास अजून वाव आहे. पुढील शीर्षकांखाली आपण काही तातडीच्या निवडणूक सुधारणांची चर्चा करू.

(१) निवडणुकांच्या अर्थकारणाशी संबंधित सुधारणा; (२) राजकारणाच्या गुन्हेगारीकरणास पायबंद; (३) निवडणूक आयोगाशी संबंधित सुधारणा; (४) मतदानपद्धतीशी संबंधित सुधारणा;



## ॥ २२७ ॥ निर्वाचन आयोग आणि निवडणूक सुधारणा

(५) प्रतिनिधींच्या वर्तनाशी संबंधित सुधारणा; आणि (६) नागरिकांच्या वर्तनाशी संबंधित सुधारणा.

### निवडणुकांच्या अर्थकारणाशी संबंधित सुधारणा :

निवडणूक सुधारणांची चर्चा जेथे होते तेथे सर्वप्रथम निवडणुकांमध्ये होणारी बेहिशेबी आर्थिक उलाढालीचा मुद्दा अग्रक्रमाने उपस्थित होतो. १९६४ साली संथानम कमेटिने आपल्या शिफारशीत या मुद्द्याचा ऊहापोह केला होता. बेहिशेबी काळा पैसा बेसुमार प्रमाणात देशात असून तोच येथील भ्रष्टाचाराचा मूलस्रोत आहे असे नमूद करून संथानम कमेटि पुढे म्हणते “राजकारणाच्या उच्च स्तरावरील भ्रष्टाचाराचे प्रमाण प्रचंड आहे. या जनतेच्या समजुतीला राजकीय पक्ष निवडणुकांसाठी गोळा करत असलेल्या निधीचा आकार पाहता बळकटी मिळते आणि त्यामुळेच राजकीय पक्षांनी निवडणूक उत्पन्न व खर्चाचे हिशेब चोख ठेवणे आवश्यक ठरते.” १९७३ साली वांछू कमिटीने सादर केलेल्या शिफारशीमध्येही या बाबींवर भर दिला होता. तिचे म्हणणे असे होते की “(१) व्यक्तिशः उमेदवाराच्या प्रचाराचा खर्च सरकारने करावा; (२) राजकीय पक्षांचे सगळे हिशेब राज्याच्या लेखापरीक्षा विभागाने तपासावेत आणि लोकांच्या तपासणीसाठी प्रकाशित स्वरूपात उपलब्ध असावेत; (३) लोकशाही व्यवस्थेत राजकीय पक्षांना प्रचंड खर्च करावा लागतो आहे, निवडणुकांचा खर्च अफाट असतो हे सगळ्यांनाच मान्य आहे. पण जर्मनी व जपानने हा प्रश्न कसा सोडवला हे पाहणे उपयुक्त ठरू शकेल. जर्मनीत आधीच्या निवडणुकीत पक्षाने मिळवलेल्या मतांच्या प्रमाणात सरकार राजकीय पक्षांना अर्थसाहाय्य देते. जपानात मतदारसंघाच्या आकारानुसार राष्ट्रीय पक्षांना निवडणूक खर्च सरकारकडून दिला जातो. संशोधन व प्रचार यासाठीही सरकार पैसे देते. या उपायांमधून राजकीय पक्षांना बडे भांडवलदार आश्रयदाते शोधावे लागत नाहीत, किंवा चोरटे गैरव्यवहार करायची गरज पडत नाही असे म्हटले जाते.

भारतीय लोकप्रतिनिधित्व कायद्यात अशी तरतूद आहे की सर्व उमेदवारांनी निवडणुकीवर केलेल्या खर्चाचा संपूर्ण हिशेब ठेवावा आणि निवडणूक आयोगाला सादर करावा. निवडणूक आयोगाची जर खात्री झाली की अमूक एका उमेदवाराने ठराविक मुदतीत ठराविक नमुन्यात हिशेब सादर केले नाहीत तर आयोग त्याला अपात्र घोषित करू शकतो.

सर्वोच्च न्यायालयाची प्रतिक्रिया : सर्वोच्च न्यायालयाने या संदर्भात १९७५ साली असे स्पष्ट केले होते की उमेदवारांच्या खर्चावर मर्यादा घातली तरी त्याचा पक्ष, मित्र किंवा पाठीराखे यांना जर त्यांच्यासाठी वाटेल तेवढा पैसा खर्च करण्याची मुभा असली तर खर्चावरच्या कमाल मर्यादिला काही अर्थच उरणार नाही. यावर पक्ष वा पाठीराखे यांनी केलेला खर्च उमेदवारांच्या खर्चात धरला जाणार नाही अशी दुरुस्ती संसदेने केली आणि सर्वोच्च न्यायालयाचा निवाडा रद्द ठरवला.

१९९४-९५ च्या अनेक खटल्यांचे निवाडे देताना सर्वोच्च न्यायालयाने निवडणूक आयोगावर राजकीय पक्षांच्या जमा-खर्चाची देखरेख करण्याची आणि त्यांना मिळणारे निधी



जाहीर करण्याची जबाबदारी टाकली होती. भारताच्या विधि आयोगानेही त्याच्या निर्वाचन कायदांसंबंधीच्या शिफारशींमध्ये असे स्पष्ट मत दिले होते की उमेदवाराच्या खर्चात पक्षाने व हितचिंतकांनी केलेला खर्च न धरण्याबाबतची जनप्रतिनिधित्व दुरुस्ती रद्द ठरवली जावी; कारण आयोगाच्या मते राजकीय पक्षांच्या खर्चावर जर निगराणीची तरतूद नसेल तर निवडणुकींमधील अतोनात खर्चाचे गंडांतर टाळताच येणार नाही.

**हिशेबांत पारदर्शकता असावी :** निवडणूक आयोगाने १९९२ मध्ये भारत सरकारकडे राजकीय पक्षांनी ठेवलेल्या हिशेबांत पारदर्शिता येण्याच्या दृष्टीने एक प्रस्ताव धाडला होता. त्यात असा स्पष्ट अभिप्राय होता की निवडणुकांमधील आक्षेपार्ह पैशाचा प्रभाव आटोक्यात आणण्याच्या दृष्टीने सध्याच्या तरतुदी अगदीच अपुऱ्या आहेत. सध्याच्या कायदाखाली उमेदवार आणि पक्ष वाटेल तेवढा पैसा खर्च करूनही निर्दोष ठरू शकतात. लाखो-करोडो रुपयांची उधळपट्टी करणारेही उमेदवार निवडणूकखर्चाच्या विवरणात शून्याचा आकडा टाकू शकतात ! आयोगाने या अहवालात काही उपाय सुचवले आहेत : (१) निर्वाचन आयोगाकडे नोंदणी झालेल्या प्रत्येक पक्षाने आपले वार्षिक जमा-खर्चाचे अहवाल निर्वाचन आयोगाने नेमलेल्या अभिकरणाकडून ऑडिट करून घेऊन प्रसिद्ध करावेत; (२) नोंदणीकृत पक्षाखेरीज दुसऱ्या कोणत्याही संस्थेने वा व्यक्तींनी वा समूहांनी उमेदवाराच्या लेखी अधिकारपत्राखेरीज निवडणुकीवर खर्च करता कामा नये. अधिकारपत्र घेऊन केलेल्या खर्चाचा अंतर्भाव संबंधित उमेदवाराच्या निवडणूक खर्चाच्या विवरणात केला जावा. जी कोणी व्यक्ती या तरतुदींचा भंग करील ती किमान एका वर्षाच्या कारावासाच्या शिक्षेस पात्र ठरेल. ती शिक्षा ५ वर्षांपर्यंत वाढवली जाऊ शकेल तसेच त्या शिक्षेसोबत तिला दंडही ठोठावला जाऊ शकेल.

निवडणूक खर्चावर कमाल मर्यादा घालण्याचा अधिकार जो केंद्र सरकार निवडणूक आयोगाच्या सल्ल्याने चालवते तो सर्वस्वी निवडणूक आयोगाकडेच असावा आणि प्रत्येक सार्वत्रिक निवडणुकीपूर्वी त्याने कमाल मर्यादा घालावी अशीही एक सूचना आयोगाने केली होती.

**सरकारने निवडणुकांचा खर्च करावा :** सध्याचे सर्व निर्बंध व रणनीती निवडणूक प्रक्रियेत वाढत्या प्रमाणावर शिरणाऱ्या पैशाचा प्रवाह थोपवण्यात कुचकामी ठरत असताना काहीजणांना असे वाटते की सरकारनेच निवडणुकांचा खर्च केला तरच हे संकट टाळता येईल. लोकशाही जगात शासनाने राजकीय पक्षांचा किंवा उमेदवारांचा निवडणूक खर्च करण्याची कल्पना तर्श नवी नाही. काही पक्षांनी सरकारी पाठबळ गुपचूप किंवा आडवळणाने मिळवण्यापेक्षा खुल्लमखुल्ला आणि न्याय्य पद्धतीने ते सर्वांना मिळाल्यास ते केव्हाही चांगलेच असेल.

उमेदवारांवरचे किंवा राजकीय पक्षांवरचा आर्थिक भार हलका करण्याच्या हेतूने, आणि मतदारांची उमेदवार व पक्षांबद्दलच्या माहितीपर्यंतची पोच व जाणीव वाढावी याही दृष्टीं सार्वजनिक निधीतून निवडणूक खर्च करण्याची सुरुवात स्वीडनमध्ये झाली. आज जवळपास बावीस देशांमध्ये वेगवेगळ्या स्वरूपात ही पद्धत अस्तित्वात आहे. ज्या देशात प्रत्यक्ष पैशाच



## ॥ २२९ ॥ निर्वाचन आयोग आणि निवडणूक सुधारणा

स्वरूपात मदत सरकारे देत नाहीत तिथे फुकट दूरध्वनी सेवा, रेडिओ-दूरदर्शनवरचा मोफत अवकाश, फुकट पोस्टल सेवा, विनामूल्य पोस्टरांच्या जागा, मोफत परिवहन आणि राजकीय देणग्यांवर करमाफी अशा अप्रत्यक्ष स्वरूपात सरकारी मदत केली जाते. इंग्लंड व अमेरिका या देशात त्यापैकी काही मार्ग अवलंबले जातात. केवळ निवडणुकांच्या काळातच नव्हे तर वर्षभर पक्षाच्या उपक्रमांना सब्सिड्या, पक्ष संघटना व्यवस्थापनासाठी पैसा देणे, कायमची प्रचारयंत्रणा, संशोधन यासाठीही सरकारांकडून पक्षांना पैसा दिला जातो.

सरकारी पैसा निवडणुकांसाठी देण्याबाबत उघडच अनेक अडचणी आहेत. हा पैसा कोणाला मिळावा हा प्रश्न उभा राहतोच. निवडणूक स्पर्धेतील जे गंभीर स्पर्धक आहेत त्यांनाच तो मिळावा. केवळ प्रसिद्धीच्या हव्यासापोटी निवडणूक लढवण्यास प्रवृत्त होणाऱ्यांना मिळू नये.

सरकारने निवडणुकांचा खर्च करावा ही कल्पना भारतासाठी नवी मुळीच म्हणता येणार नाही. ती अलीकडेच पुढे आली आहे हेही काही खरे नाही. भारतीय संविधान तयार केले जात असतानाही तिची शक्यता अजमावून पाहण्यात आली होती असे दिसते. संविधानसभेत के. टी. शाह यांनी एक दुरुस्ती मांडताना राज्यसत्तेने निवडणूक खर्च करावा अशी मागणी केली होती. सरकारला त्या मागणीमागचे तत्त्व मान्य होते, पण ती मान्य केल्यास राज्याच्या तिजोरीवर असह्य भार पडेल एवढीच अडचण सरकारतर्फे पुढे करण्यात आली होती.

जुलै १९७१ भारतीय संसदेने जगन्नाथ राव यांच्या नेतृत्वाखाली एक संयुक्त समिती निवडणूक सुधारणा या विषयावर विचार करण्यासाठी नेमली होती. तेव्हाचे विधिमंत्री एच्. आर्. गोखले हे तेचे सदस्य होते. अर्थसत्तेवरचे निवडणूकव्यवस्थेचे परावलंबन जर नष्ट करायचे असेल तर तत्त्वतः हे मान्यच करावे लागेल की सर्व निवडणूक खर्च हे सार्वजनिक फंडातूनच अधिकृतपणे गेलेले असतील. त्यादृष्टीने समितीची अशी शिफारस होती की उमेदवार किंवा राजकीय पक्ष यांच्यावर पडणारा अधिकृत खर्चभार क्रमाक्रमाने संक्रमित करण्याच्या प्रक्रियेची सुरुवात केली जाहिजे. त्यानंतरही निवडणूक सुधारणांच्या विचारार्थ १९७४ साली जयप्रकाश नारायण यांनी मलेल्या तारकुंडे समितीने आणि १९९० साली नेमल्या गेलेल्या गोस्वामी समितीनेही राज्यसंस्थेने निवडणूक खर्चात आंशिक योगदान करावे, आणि ते रोख पैशात करण्याऐवजी सेवांच्या वास्तूंच्या स्वरूपात करावे अशा आशयाच्या शिफारशी केल्या होत्या.

**निवडणूक आयोगाची संदिग्ध भूमिका :** निवडणूक आयोगाच्या सरकारी अर्थसाहाय्याबाबतच्या भूमिकेत सातत्य आढळत नाही. १९८० पर्यंत आयोग सरकारने निवडणुकांचा खर्च करावा या मताचा होता. फारतर शंभर कोटी रुपयांचा तो बोझ असेल असे तेव्हाचे मुख्य निर्वाचन आयुक्त म्हणाले होते. अलीकडे मात्र आयोगाने भूमिका बदलली. रोख रकमा पक्षांना उमेदवारांना देण्यापेक्षा अप्रत्यक्ष अर्थसाह्य करावे असे आयोगाचे म्हणणे पडले. १९९८ मध्ये आयोगाने आपली एक योजना या संदर्भात आखली. त्या योजनेनुसार मान्यताप्राप्त राजकीय पक्षांना समन्यायतत्त्वावर पुष्कळच जास्त राज्यसत्तेच्या मालकीच्या इलेक्ट्रॉनिक माध्यमांवर निवडणूक प्रचारार्थ विनामूल्य द्यावा असे आयोगाने म्हटले होते.



सरकारने खर्च केल्याचे प्रत्यक्ष परिणाम : प्रत्यक्षात राज्यसत्तेकडून प्रत्यक्षाप्रत्यक्ष आर्थिक योगदान निवडणूक खर्चात झाले तरी त्यातून निवडणूकखर्चात फारशी कपात होत नाही तर वाढच होते. इतर देशांचाही तोच अनुभव आहे. वाढती निवडणूक चुरस, खाजगी निधींचे वाढती उपलब्धता, आणि राजकीय पक्षांनी परस्परसंगनमताने वाढवून घेतलेली आपल्या खर्चाचे मर्यादा अशा कारणानी निवडणूकखर्च वाढत जातो.

राज्याने निवडणूक खर्च करायचे ठरवले तरी त्यातून निवडणूक खर्चाला आळा तर बसणार नाहीच, उलट अपक्ष उमेदवारांचाही खर्च द्यायचा निर्णय झाल्यास चिल्लर उमेदवारांच्या संख्येवर भर पडेल, आणि केवळ राजकीय पक्षांनाच पैसा पुरवायचे ठरले तर राजकीय पक्ष उगाच सगळ्याच मतदारसंघात उमेदवार उभे करतील कारण मतांच्या गोळाबेरेनुसार त्याला सरकारकडून पैसे मिळतील. अर्थसाह्य मागच्या निवडणुकीत मिळालेल्या मतांच्या प्रमाणावर देणे, नंतरच्या काळात लोकप्रियता संपादन केलेल्या पक्षावर अन्यायकारक होईल. राज्याने पैसा देण्यावरचा सर्वात महत्त्वाचा आक्षेप असा आहे की हा पैसा घेतल्यानंतरही पक्ष किंवा उमेदवार आक्षेपार्ह मार्गांनी पैसा गोळा करणारच नाहीत याची मुळीच खात्री नाही.

राज्याने खर्च करायचाच झाला तर : निवडणूक आयोगाकरवी पक्षाच्या जमाखर्चाची तपासणी केली जाणे अनिवार्य करायला पाहिजे; खर्चाची रक्कम राजकीय पक्षाकडे सुपूर्द करावी त्यांनी ती आपल्या उमेदवारांत वाटावी; राज्याने त्या खर्चासाठी स्वतंत्र निवडणूक निधी उभारवा ज्या पक्षांना मदत दिली जाईल त्यात अंतर्गत लोकशाही असेल याची खात्री निर्वाचन आयोगाकडून घ्यावी; रोख मदतीपेक्षा संस्थात्मक स्वरूपात निवडणूक खर्चाचा भार राज्यसंस्थेने पेलत अशा काही सूचना पुढे आल्या आहेत. सरकारने निवडणूक खर्चाचा वाटा उचलण्याचा केवळ निवडणूकखर्चाला वेसण घालणे एवढाच नसून, निवडणूक प्रक्रियेत शिरलेल्या बेकायदेशीर मार्गांनी पैसा मिळवण्याच्या प्रवृत्तीला आळा घालणेही तितकेच महत्त्वाचे मानले जायला पाहिजे. राजकीय पक्षांचे कामकाज निकोपरीतीने चालण्यास राज्यसंस्थेने खर्च करणे उपयोगी झाले पाहिजे.

अर्थात एक महत्त्वाची गोष्ट इथे नमूद करायलाच पाहिजे की भारताच्या निवडणुकांमधून पैसा-विशेषतः काळा आणि भ्रष्ट मार्गांनी गोळा होणारा पैसा-जर धुडगूस घालत असेल, अर्ज मतखरेदी, दहशतदंडेली, भाडोत्री गुंड, आमदारांची खरेदीविक्री अशा भयंकर स्वरूपात त्याचे शैमान घालत असेल तर त्याची कारणे या व्यवस्थेत खोल रुतलेली आहेत. त्या अर्थाने व्याधी व्यवस्थात्मक (सिस्टिमिक) झाली आहे. आर्थिक सत्ता व राजकीय सत्ता यांच्यात न्याय विविध पातळ्यांवर आणि विविध सूक्तासूक्त स्वरूपाची देवाणघेवाण सतत होत असते तिच्या निवडणुकीतील पैशाच्या प्रभावाची पाळेमुळे पसरलेली असतात. त्यामुळे केवळ मलमल करून या व्याधीचे निराकरण होईल असे मानणे भोळसटपणाचे होईल. त्यासाठी मूलतः सामाजिक-आर्थिक परिवर्तनच घडवून आणावे लागेल. तसे झाले तरच धनदांड्यांच्या कचाट्यातून निवडणूक प्रक्रिया खऱ्या अर्थाने मुक्त होऊ शकेल.



राजकारणाच्या गुन्हेगारीकरणास पायबंद :

निवडणूक आयोगाने राजकारणाच्या वाढत्या गुन्हेगारीकरणाबद्दल नेहमीच चिंता व्यक्त केली आहे. ऑगस्ट १९९७ मध्ये आयोगाने असे जाहीर केले की संसदेच्या विद्यमान सभासदांपैकी ४० जण फौजदारी स्वरूपाच्या आरोपात अडकलेले असून त्यांच्यावरील खटले मुरू आहेत, राज्यविधानसभांच्या ४०७२ सभासदांपैकी ७०० सभासदांबाबतही तीच परिस्थिती आहे.

निवडणूक आयोगाने काढलेले आदेश : गुन्हेगारांचा प्रवेश निवडणुकांच्या माध्यमातून विधिमंडळात होऊन त्यांना प्रतिष्ठा मिळू नये यासाठी निवडणूक आयोगाने अनेक उपाय सुचवले आहेत. राजकीय पक्षांनी असे शपथपूर्वक जाहीर करावे की ते सिद्धापराध (कन्व्हिक्टेट) गुन्हेगाराला जरी पाच वर्षांपेक्षा कमी शिक्षा झाली असली तरीही निवडणुकांचे तिकीट देणार नाही. असे उमेदवार उभे करणाऱ्या पक्षांची मान्यता व नोंदणी रद्द करण्याचा अधिकार निवडणूक आयोगाला असावा. नामांकनपत्रात एक स्तंभ असा घालावा की ज्यात उमेदवाराने त्याला तुरुंगवास घडला होता काय, घडला असल्यास किती काळासाठी, त्यांच्याविरुद्ध थकित असलेल्या फौजदारी गुन्हांची संख्या, दाखल झालेल्या आरोपपत्राची माहिती इत्यादी तपशील मरावेत. चुकीची माहिती भरण्याच्या उमेदवाराची निवडणूक रद्द करून त्याला पाच वर्षांचा कारावास किंवा दंड किंवा दोन्ही शिक्षा व्हाव्यात.

२८ ऑगस्ट १९९७ रोजी निवडणूक आयोगाने आदेश काढून सिद्धापराध व्यक्तींना-जरी त्यांची अपील वरच्या न्यायालयापुढे थकित असली तरीही - त्यांचा अपराध सिद्ध झाला त्या देवसापासून निवडणुकीस अपात्र ठरवले. आयोगाने निर्वाचन अधिकाऱ्यांना आदेश दिला की त्यांनी उमेदवारांकडून शपथपत्र भरून घ्यावे. त्यात त्यांचा अपराध सिद्ध झाला आहे काय, झाला असल्यास त्याची तारीख, गुन्हाचे स्वरूप, झालेली शिक्षा, कारावासाची मुदत इत्यादी तपशील मरावेत.

यावर प्रतिकूल मत देणाऱ्यांच्या मते निवडणूक आयोगाने अधिकारातिक्रम करून जे केवळ संसदेच्या अधिकारात आहे ते स्वतः केले आहे; तर समर्थकांच्या मते जनप्रतिनिधित्व कायद्यातच सिद्धापराध व्यक्तीला अपात्र ठरवले आहे फौजदारी गुन्हा सिद्ध झाल्यापासून सहा वर्षांपर्यंत व्यक्ती जनप्रतिनिधी होण्यास अपात्र ठरते. पण त्या व्यक्तीने वरच्या न्यायालयाकडे अपीलचा प्रार्थना केला, किंवा वरच्या न्यायालयाने तिला जामीन मंजूर केला, किंवा गुन्हा सिद्ध झाला त्यावेळी संबंधित व्यक्ती आमदार किंवा खासदार असेल तर ही अपात्रता लागू होत नाही. मूळ कायद्यातील ही उणीव अंशतः दूर करण्याचा प्रयत्न निवडणूक आयोगाने केला. गंभीर गुन्हासाठी न्यायालयात चौकशीला सामोरे जाणारी व्यक्ती निवडणूक प्रक्रियेपासून दूर ठेवल्यास तिच्यावर अन्याय होतो किंवा तिच्या मूलभूत हक्कांवर 'अवाजवी' मर्यादा पडतात असे निवडणूक आयोगाला वाटत नाही. वाजवी मर्यादा घालण्याचा राज्यसत्तेचा अधिकार संविधानात दिला आहे.

२ नोव्हेंबर २००० रोजी दिल्ली उच्च न्यायालयाने एका लोकहितयाचिकेवर निर्णय दिला. याचिका काही नागरिकांनी केली होती त्यांची मागणी अशी होती की उमेदवारांच्या नामांकनात



त्याच्या गुन्हेगारी पार्श्वभूमीचे तपशील असावेत. निवडणूक संचलन नियमावलीत बदल करूनच नामांकनपत्रात तशी तरतूद केली जाऊ शकत असल्यामुळे कोणत्याही कायद्यात विशोधन करण्याची गरज असणार नाही. उमेदवारांची ही माहिती एकत्र करून ती मागणीवरून लोकांना आयोगाने उपलब्ध करावी, मतदारांना आपल्या उमेदवारांविषयी संपूर्ण माहिती मिळणे हा त्यांचा हक्क आहे असा तर्क या याचिकेमागे होता. याचिकेवरील निर्णयात हायकोर्टाने निवडणूक आयोगाला असा आदेश दिला की उमेदवारांची गुन्हेगारी पार्श्वभूमी मतदारांना उपलब्ध करून द्यावी. सर्वोच्च न्यायालयाने या निर्णयावर २ मे २००२ रोजी नागरिकांचा माहितीचा हक्क आणि निवडणूक आयोगाचा आदेश काढण्याचा अधिकार यावर शिक्कामोर्तब केले.

२८ मे २००२ रोजी निवडणूक आयोगाने आदेश काढून असे फर्मावले की निवडणूक अर्ज भरताना प्रत्येक उमेदवाराने शपथेवर काही माहिती देणे बंधनकारक आहे. त्यात पुढील माहिती असावी.

(१) उमेदवाराला एखाद्या गुन्हासाठी शिक्षा झाली आहे काय ? झाली असल्यास तिचे स्वरूप काय ? अर्ज भरण्याआधी सहा महिन्यांच्या काळात दोन वर्षे किंवा त्याहून अधिक शिक्षा होऊ शकेल अशा गुन्हाचा आरोप उमेदवारावर ठेवला गेला आहे काय किंवा कोर्टाने त्याची दखल घेतली आहे काय ? (२) उमेदवाराची पत्नी, (स्त्री उमेदवाराबाबत पती) तसेच त्यांच्यावर अवलंबून असलेले नातलग यांच्या नावे असलेल्या स्थावर व जंगम मालमत्तेचा तसेच त्यावर बँक खात्यांचा तपशील; (३) उमेदवाराची उत्पन्नाची साधने; (४) दायित्वाचे तपशील आणि प्रामुख्याने सार्वजनिक वित्तीय संस्था वा सहकारी संस्थांची देणे असलेली रक्कम आणि (५) उमेदवाराची शैक्षणिक पात्रता.

**सरकारची प्रतिक्रिया :** सरकारची यावरची प्रतिक्रिया फारशी अनुकूल नव्हती. संसदे या तरतुदींच्या संभाव्य गैरवापराबद्दल भीती व्यक्त झाली आणि निवडणूक आयोगाच्या मार्गदर्शक सूचनांपेक्षा वरचढ ठरणार्या या कायद्याचे विधेयक मांडण्यात आले. त्या विधेयकात उमेदवारां आपली उत्पन्नाची साधने, दायित्वाचे आणि शैक्षणिक गुणवत्तेचे तपशील देण्याविषयी काही तरतुदी नव्हत्या. ज्या उमेदवारांच्या विरुद्ध दोन स्वतंत्र कारवाया अघोर किंवा अतिदुष्टाव्याच्य अपराधासाठी न्यायालयाने आरोप जर अर्ज भरण्याआधीच्या सहा महिन्यात ठेवले असतील तर त्यांस अपात्र ठरवले जाईल अशीही तरतूद विधेयकात होती. ज्या गुन्हाला दोन वर्षांहून जास्त कारावासाची शिक्षा असेल अशा गुन्हाच्या उमेदवारावर न्यायालयाने आरोप लावला असून प्रकरण न्यायालयापुढे थकित असेल तर त्याचीही माहिती उमेदवाराने द्यावी अशीही तरतूद होती.

सर्वोच्च न्यायालयाच्या आदेशाच्या मानाने विधेयकातील तरतुदी अगदीच मिळमिळी होत्या. संसदेने विधेयक मांडण्यास जो विलंब लावला तोसुद्धा बरेच काही सांगून जाणारा होता. विधेयकातील अनेक तरतुदी संदिग्ध होत्या. “दोन स्वतंत्र कारवाया” असे म्हटल्यामुळे ‘एक’ असल्यास अपात्रता ठरत नाही का ?’ असा प्रश्न उद्भवतो, अघोर किंवा अतिदुष्ट यांच्या निश्चि



व्याख्या अशक्य आहेत. उमेदवाराची अपात्रता निवडून आल्यावरच ठरावी ही तरतूद विचित्र होती. त्या विधेयकात निवडणूक खर्च, निवडणुकीतील भ्रष्टाचार, पक्षांतरविरोधी कायदा, निवडणूक यंत्रणेतील दुरुस्त्या या बहुचर्चित विषयांना स्पर्शही केलेला नव्हता. जमातवादी प्रचार, बंदी आणलेल्या संघटना, जमातीय ताणतणावास प्रोत्साहन देणे, स्त्रियांविषयी क्रौर्य, परदेशचलनाचे गुन्हे वगैरेंचाही त्यात अंतर्भाव नव्हता.

संसदेची प्रतिक्रिया अशी तर सर्व राजकीय पक्षांनी कधी नव्हे ते मतैक्य दाखवून व्यक्त केलेली प्रतिक्रियाही तितकीच बोलकी आहे. ८ जुलै २००२ रोजी निवडणूक सुधारणांबाबत सर्वोच्च न्यायालयाने २ मे २००२ रोजी दिलेल्या निकालावर घेतलेल्या संयुक्त सभेत २१ राजकीय पक्षांनी निवडणूक आयोगाने काढलेले मार्गदर्शक आदेश-उमेदवारांची गुन्हेगारी पार्श्वभूमी, उत्पन्नसाधने, दायित्व व शैक्षणिक गुणवत्ता अर्जात देण्याबाबतचे आदेश-एकमताने नाकारले. राजकीय पक्षांमध्ये निर्माण झालेली ही अभूतपूर्व एकवाक्यता आणि त्यांना प्रथमच निवडणूक सुधारणांना प्रश्नांकित करावेसे वाटणे अनेकांना आश्चर्यचकित करणारी वाटली !

संसदेने मंजूर केलेले निवडणूक सुधारणा विधेयक सर्वोच्च न्यायालयाने रद्दबातल ठरवले आहे. त्यामुळे निवडणूक आयोगाचे मार्गदर्शक आदेश अमलात आहेत. २००४ च्या निवडणुकांमध्ये उमेदवारांना नामांकन अर्जात त्या आदेशांप्रमाणे माहिती द्यावी लागली होती.

या आदेशांमधील गुणवत्तांची माहिती मागवण्याबाबत मात्र पुनर्विचाराची खरोखरच गरज आहे. एकतर निवडणूक प्रक्रिया न्याय्य आणि मुक्त करण्याशी उमेदवारांच्या शैक्षणिक गुणवत्तेचा अर्थाअर्थी काही संबंध नाही. शिक्षणाचे प्रमाण जास्त असलेले उमेदवार भ्रष्ट मार्गांचा अवलंब कमी प्रमाणावर करतात असे म्हणण्याची सोय नाही. मतदारांना उमेदवारांच्या गुन्हेगारी पार्श्वभूमीची व धनदौलतीची पूर्वकल्पना असल्यास ते त्या आधारे उमेदवाराबद्दल बरेवाईट मत बनवू शकतील. त्यांनी शिक्षणाच्या आधारे असे मत बनवावे अशी अपेक्षा सत्तर टक्के निरक्षरतेच्या देशात एकतर अनाठायी आहे, आणि निरक्षर पण लायक, कार्यक्षम व प्रामाणिक असलेल्या उमेदवारांना निवडणूक प्रक्रियेबाहेर फेकणारीही ठरू शकते. पदव्यांनी मिळालेली शैक्षणिक गुणवत्ता आणि उमेदवाराची पात्रता यांची सांगड घालणे हे अभिजनवादी पूर्वग्रहाचे द्योतक आहे. गुन्हेगारी, काळा पैसा, भ्रष्टाचार अशा नकारात्मक अवगुणांच्या बरोबरीने उमेदवारांची निरक्षरता ठेवणे मुळीच समर्थनीय ठरत नाही.

मनमोहनसिंह यांच्या संयुक्त पुरोगामी दलाच्या सरकारात भ्रष्टाचार आणि गुन्हेगारी असे आरोप असणारे 'कलंकित' मंत्री आहेत त्यांना प्रधानमंत्र्यांनी काढून टाकावे अशी मागणी भाजपाने केली होती. त्या मुद्द्यावर संसदेचे कामकाज बंद पाटणे, बहिष्कार घालणे असे प्रकारही या पक्षाने केले होते. या मंत्र्यांना आपण प्रश्न विचारणार नाही व त्यांना मंत्रीच मानणार नाही असाही पवित्रा भाजपाने घेतला होता. खुद्द रालोआ सरकारातही 'कलंकित' मंत्री होते हे सत्य बाजूला नयेत, मंत्रिपदांवर तर मुळीच दिसू नयेत असा बंदोबस्त व्हावा यासंबंधी दुमत संभवत नाही.