इकाई 4 पंचायत चुनाव

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य

4.1 प्रस्तावना

4.2 पंचायत चुनावों की उत्पत्ति और महत्व

4.3 पंचों और सरपंचों के चुनाव

4.4 आरक्षण

4.5 पंचायत समिति और जिला परिषद के लिए चुनाव

4.6 राज्य चुनाव आयोग की भूमिका

4.7 निष्कर्ष

4.8 शब्दावली

4.9 संदर्भ

4.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

4.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात, आप :

- पंचायत चुनावों के महत्व को समझ सकेंगे;
- पंचायत चुनावों की प्रक्रिया की व्याख्या कर सकेंगे;
- चुनावों में समस्याओं और मुद्दों पर चर्चा कर सकेंगे; तथा

- राज्य चुनाव आयोग की भूमिका पर प्रकाश डाल सकेंगे।

4.1 प्रस्तावना

स्थानीय स्वशासन में पारदर्शिता लाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं के प्रभावी लोकतांत्रिक कामकाज के लिए समय पर, स्वतंत्र और निष्पक्ष पंचायती चुनाव एक अनिवार्य शर्त है।

भारत में शायद दुनिया में ग्राम स्वशासन प्रणाली की सबसे लंबी परंपरा है और पंचायत प्रणाली की उतपत्ति का पता 3000 ईसा पूर्व तक लगाया जा सकता है, अर्थात सिंधु घाटी सभ्यता का काल। ग्रामीण क्षेत्रों में काफी लंबे समय से स्थानीय सरकार का औपचारिक ढांचा स्थापित करने का कोई प्रयास नहीं किया गया है। वर्तमान युग में कई सुधारों के बाद, अब हमारे पास पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव के लिए एक व्यवस्थित व्यवस्था है। ग्रामध्मध्यवर्तीधजिला पंचायतों में 31.65 लाख निर्वाचित प्रतिनिधि और 14.53 लाख निर्वाचित महिला प्रतिनिधि हैं। इस संबंध में, हमारे पास ग्रामीण भारत में 659 जिला पंचायतें, 6,829 मध्यवर्ती पंचायतें (पंचायत समितियाँ), 2,55,487 ग्राम पंचायतें और 16,067 पारंपरिक निकाय हैं (पंचती राज मंत्रालय, वार्षिक रिपोर्ट 20–21)। इस संबंध में, राज्य निर्वाचन आयोग पंचायतों के सभी चुनावों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने और उसके संचालन के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण के लिए उत्तरदायी है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि संविधान के अनुच्छेद 243 एम के अनुसार, कुछ राज्यध्राज्यों के हिस्से हैं, जो संविधान के भाग–प्ग के अंतर्गत नहीं आते हैं, इसलिए इन क्षेत्रों में पंचायतों के प्रावधान लागू नहीं होते हैं। इस इकाई में, हम मुद्दों और पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव की प्रक्रिया पर ध्यान देंगे। इस संबंध में राज्य चुनाव आयोगों की भूमिका का संक्षिप्त विवरण भी दिया जाएगा।

4.2 पंचायत चुनावों की उत्पत्ति और महत्व

आधुनिक समय की लोकतांत्रिक प्रक्रिया के एक भाग के रूप में एक चुनाव को ‘‘औपचारिक समूह निर्णय लेने’’ के रूप में परिभाषित किया जा सकता है जिसमें लोगों का एक समूह या जनसंख्या का एक भाग किसी कार्यालय या किसी सार्वजनिक पद के लिए अपना प्रतिनिधि

चुनने के लिए मतदान करता है। आधुनिक चुनाव प्रणाली के आरम्भ से पूर्व आंशिक लोकतंत्र या अप्रत्यक्ष चुनाव की व्यवस्था हुआ करती थी। सभ्यता की प्रगति, शिक्षा के विस्तार, लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं के लाभों की प्राप्ति, लोगों द्वारा अपने अधिकारों के बारे में बेहतर जागरूकता, और इस प्रकार, प्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली अब सरकार के विभिन्न स्तरों पर पूर्णतः साधारण है। किसी शहर या गाँव के लोगों द्वारा स्थानीय निकायों की चुनाव प्रणाली अपने प्रतिनिधियों के चुनाव के लिए एक नियमित प्रक्रिया के रूप में अच्छी तरह से स्वीकार की जाती है।

जैसा कि ज्ञात है, भारत में हमारे पास गांव की एक प्राचीन परंपरा थी। कई विदेशी आक्रमणों और शासन के विभिन्न परिवर्तनों के बावजूद, पंचायतें जो सदियों से बिना नष्ट हुए काम करती रहीं। ग्राम पंचायत "सम्पूर्ण रूप से गाँव का शायद ही कभी प्रतिनिधि था। यह संस्थापक परिवारों के सदस्यों, या ब्राह्मणों और श्रेष्ठ कृषकों से लिया जा सकता है। दासों और भूमिहीन पुरुषों का इसके मामलों में लगभग कोई अधिकार नहीं था, इसके अतिरिक्त, शायद दक्षिण भारत में जहां पंचायतें अक्सर शूद्रों सहित गाँव के प्रत्येक घटक समुदाय के प्रतिनिधि से बनी होती थीं, लेकिन शायद परिया नहीं "(टिंकर, 1967) .

ब्रिटिश काल के दौरान ही जन प्रतिनिधियों के कुछ तत्वों का समावेश करना आरम्भ किया गया था, वह भी शहरी स्थानीय निकायों के लिए। वास्तव में 1882 तक, इस अवधि को भारत में स्थानीय सरकारी संस्थानों के विकास के साथ चिह्नित किया गया था, जिसका मुख्य उद्देश्य देश में स्वशासी या लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित निकायों को प्रोत्साहन देने की अपेक्षा राज्य –संबंधी वित्त को राहत देना और ब्रिटिश हितों की सेवा करना था। यह दूरदर्शी वायसराय, लॉर्ड रिपन थे जो 1882 में एक ऐतिहासिक प्रस्ताव लाए और जिससे उन्हें भारत में स्थानीय स्वशासन का जनक माना गया। स्थानीय सरकार की प्रणाली को मजबूत करने के लिए अपनी अन्य सिफारिशों के अतिरिक्त, उन्होंने स्थानीय निकायों के लिए चुनाव आरम्भ करने की सिफारिश की, जिसने लोकतंत्रीकरण का मार्ग प्रशस्त किया और जो अंततः ग्रामीण स्थानीय निकायों की एक विशेषता बन गई। इसके बाद यह 1909 में सामने आया। निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ स्वशासी ग्राम पंचायतों के लिए एक मजबूत समर्थन दिखाई दिया।

विकेंद्रीकरण पर रॉयल कमीशन ने यह महत्वपूर्ण सिफारिश की कि ''किसी भी स्थिर भवन की नींव जो लोगों को गाँव के प्रशासन से जोड़ेगी'' और सरकार से स्थानीय मामलों के प्रशासन के लिए ग्राम पंचायतों का गठन करने का आग्रह किया। 1919 में द्वैध शासन और प्रांतीय स्वायत्तता के पश्चात और प्रोत्साहन मिला, जब कई राज्यों में कुछ पंचायती कानून बनाए गए। पंजाब ग्राम पंचायत अधिनियम 1921 में पारित किया गया था जिसमें पंचायत चुनावों के प्रावधान शामिल थे। हालाँकि, भारतीय संविधान के निर्माण तक, लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित ग्रामीण स्थानीय निकायों के प्रावधान वास्तविकता से अधिक कागजों में थे।

संविधान को अपनाने के पश्चात और बलवंतराय मेहता समिति की सिफारिशों के कार्यान्वयन के बाद अधिकांश राज्यों में पंचायती चुनाव की प्रणाली को औपचारिक रूप दिया गया। मेहता टीम ने 'लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण' की योजना की सिफारिश की जिसमें ग्राम पंचायतों के प्रत्यक्ष चुनाव और ब्लॉक समितियों और जिला परिषदों के लिए अप्रत्यक्ष चुनाव की व्यवस्था शामिल थी।

4.3 पंचों और सरपंचों का चुनाव

पंचायतों के आकार के संबंध में, मेहता रिपोर्ट ने पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या को निर्दिष्ट नहीं किया। स्थानीय सरकार के दूसरे सम्मेलन ने सिफारिश की कि प्रत्येक पंचायत को 1000 से 1500 तक की जनसंख्या की सेवा करनी चाहिए। इस सिफारिश के बावजूद प्रत्येक राज्य ने अपना एक अलग पैटर्न अपनाया। वास्तव में, विभिन्न कारकों के कारण प्रत्येक पंचायत का आकार और जनसंख्या भिन्न–भिन्न होती है। उनमें से कुछ का उल्लेख इस प्रकार हैं: (i) जनसंख्या का घनत्व, (ii) स्थलाकृतिक स्थितियां और (iii) सत्ता में राजनीतिक दल की नीति। उदाहरण के लिए, केरल और तमिलनाडु, जहां जनसंख्या का घनत्व बहुत अधिक है, में स्थानीय स्वशासन मंत्रियों के सम्मेलन की सिफारिश की तुलना में कई गुना अधिक जनसंख्या वाली पंचायतें हैं। आकार पंचायती राज चुनाव समिति (1965) और राज्य प्रशासन पर प्रशासनिक सुधार आयोग (1969) द्वारा सुझाई गई सीमा से भी अधिक है।

वर्तमान में, 200 से 50,000 या उससे भी अधिक की जनसंख्या वाले राजस्व गांव के लिए एक पंचायत का गठन किया जाता है। पंजाब में न्यूनतम आवश्यकता 200 है, हरियाणा और हिमाचल प्रदेश में क्रमशः 500 और 1000 है। उत्तर प्रदेश में यह न्यूनतम 1000 की जनसंख्या के लिए गठित है और वहां औसत ग्राम पंचायत के लिए जनसंख्या 2400 है, पश्चिम बंगाल में न्यूनतम 1100 की जनसंख्या के लिए और अधिकतम 48000 के लिए एक पंचायत का गठन किया गया है, जबकि केरल में औसत 24000 की संख्या के साथ बड़ी जनसंख्या के लिए पंचायतें हैं और 40,000 से अधिक जनसंख्या के लिए 29 पंचायतें और 50,000 से अधिक जनसंख्या के लिए चार पंचायतें हैं। कर्नाटक में औसत ग्राम पंचायत की जनसंख्या 5300 है, जबकि महाराष्ट्र के लिए यह समान 2000 है (panchayat.gov.in)। सामान्यतः सुझाव दिया जाता है कि पंचायत का आकार लोगो की भागीदारी की सुविधा के लिए उपयुक्त होना चाहिए। लेकिन कुछ विद्वान इससे संतुष्ट नहीं दिखते। यहां तक कि अशोक मेहता समिति ने भी सुझाव दिया कि तकनीकी आवश्यकताओं और विकास में लोगों की सार्थक भागीदारी की संभावनाओं के बीच संतुलन को मंडल पंचायतों के गठन द्वारा कई गांवों को समूहीकृत करके प्राप्त किया जा सकता है। ये न केवल आर्थिक व्यवहार्यता सुनिश्चित करेंगे, बल्कि बड़ी संख्या में सूक्ष्म परियोजनाओं पर जनप्रतिनिधियों को लोकतांत्रिक पर्यवेक्षण करने में सक्षम बनाएंगे।

विभिन्न राज्यों में पंचायतों की संरचना एक समान पैटर्न के अनुरूप नहीं है जैसा कि पहले चर्चा की गई थी। एक ग्राम पंचायत में कुछ पंच और एक सरपंच होते हैं। पंजाब में एक पंचायत के सदस्यों की संख्या जनसंख्या के आधार पर 5 से 13 तक भिन्न होती है। इससे पहले हरियाणा ने देश में सबसे छोटी संख्या (5 से 9) के लिए प्रावधान किया था। हालांकि, हरियाणा के 1994 के अधिनियम ने इस में '6 से 20' पंचों और एक सरपंच की वृद्धि की। पंजाब और हरियाणा की तुलना में, पश्चिम बंगाल, उड़ीसा और मध्य प्रदेश राज्यों ने सामान्य रूप से क्रमशः 5–30, 11–15 और 10–20 की सदस्यता के साथ बड़ी संख्या में सदस्यता प्रदान की है। गोवा में आकार 4–10 था, देश के लिए औसत 15 (अभी तक) था। पंचायतों के सदस्यों की वास्तविक संख्या उपायुक्त द्वारा या अधिनियम में प्रावधान के अनुसार निर्धारित की जा सकती है।

पंचायतों की संरचना में व्यापक असमानताओं को देखते हुए, पंचायती राज चुनावों पर अध्ययन दल ने सिफारिश की है कि पंचायत का आकार 9 से कम और 19 से अधिक नहीं होना चाहिए।

ग्राम पंचायतों की संरचना के बारे में चर्चा करते हुए, हेनरी मैडिक ने बहुत उचित रीति से बताया कि बड़े निकाय आमतौर पर किसी भी स्तर पर अवांछनीय होते हैं और इससे भी अधिक ग्राम स्तर पर जहां प्रत्येक पंच की ग्राम सभा की सीधी जिम्मेदारी अस्पष्ट हो सकती है। दूसरी ओर, जैसे पंजाब और हरियाणा में 5 या 6 सदस्यों के एक बहुत छोटे से निकाय का खतरा यह है कि यह आसानी से एक व्यक्ति या एक गुट का प्रभुत्व हो सकता है। इस प्रकार पंचायती राज चुनाव समिति द्वारा सुझाई गई 9 से 19 की सीमा अधिकांश स्थितियों को पूरा करने के लिए होनी चाहिए और यह उचित प्रतीत होती है।

पंचायतों के चुनाव या तो कुल ग्राम निर्वाचन क्षेत्र के आधार पर या वार्डवार मतदाताओं के विभाजन के आधार पर होते हैं। प्रथम, व्यवस्था के तहत पंचायतों के सदस्यों का चुनाव पूरे गांव द्वारा किया जाता है। पंचायत क्षेत्र को बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र बनाया गया है। सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवारों को निर्वाचित घोषित किया जाता है। पंजाब में यह पद्धति अपनाई गई है। हरियाणा में, वार्ड प्रणाली को 1994 के कानून के पश्चात अपनाया गया है। प्रथम प्रणाली का पालन करने वाले अन्य राज्य असम, जम्मू और कश्मीर हैं। चुनाव के उद्देश्य के लिए द्वितीय प्रणाली के तहत, कुछ राज्य पंचायतों को छोटे निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित करते हैं जिन्हें वार्ड कहा जाता है। यह प्रणाली इस अर्थ में योग्य है कि यह प्रत्येक स्थान को निष्पक्ष और समान प्रतिनिधित्व प्रदान करती है।

सभी राज्यों में गुप्त मतदान प्रणाली के माध्यम से ग्राम सभा द्वारा पंचायत का चुनाव किया जाता है। पहले कुछ राज्यों ने हाथ दिखाकर पंचायतों के सदस्यों का चुनाव करने की प्रथा को अपनाया था, लेकिन उनके अनुभवों ने उन्हें चुनाव की इस प्रथा को त्यागने के लिए विवश किया है। इस संबंध में, कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन की चौथी मूल्यांकन रिपोर्ट ने उचित टिप्पणी की, ''इस प्रणाली के तहत, चुनाव का मुक्त प्रयोग हमेशा संभव नहीं होता है। इस

प्रकार, अनुसूचित जाति का एक भूमिहीन सदस्य एक संपन्न किसान के विरूद्ध स्पष्ट रूप से स्वंय को व्यक्त करने में संकोच करेगा। जिसके अंतर्गत वह बाध्य हो जाता है या जिसे वह नाराज करने का साहस नहीं करता है। यह प्रणाली समूह तनाव को कम करती है, क्योंकि समूह की प्राथमिकताओं को खुले तौर पर घोषित किया जाना चाहिए और विरोधी समूह आमने–सामने मिलते हैं''।

सरपंच का चुनाव

जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, पंचायत में कुछ पंच और एक सरपंच होते हैं। वास्तव में, पंचायत का मुखिया सरपंच होता है, जिसे उप–सरपंच (कुछ राज्यों में) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है।

पंजाब, हरियाणा और हिमाचल प्रदेश में, सरपंच और पंच प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। पंजाब ग्राम पंचायत अधिनियम, 1952 मूल रूप से पंचों के बीच से परोक्ष रूप से सरपंच का चुनाव कराने के लिए प्रदान किया गया था। चुनाव का यह तरीका 1960 तक जारी रहा, जब ग्राम सभा के सदस्यों से चुनाव कराने का प्रावधान किया गया। तब से पंजाब में सरपंच का चुनाव अर्थात चाहे वह प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाए, विवाद का विषय बना हुआ है। 1971 में, प्रकाश सिंह बादल समिति की सिफारिशों पर, राज्य सरपंच के अप्रत्यक्ष चुनाव में बदल गया। हालाँकि, 1972 में, सरकार पुनः सरपंच के पद के लिए प्रत्यक्ष चुनाव की पद्धति पर लौट आई।

हिमाचल पंचायती राज अधिनियम, 1994 में प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित उप–प्रधान का प्रावधान है जबकि हरियाणा अधिनियम में अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित उप–सरपंच का प्रावधान है।

सरपंच द्वारा निभाई गई भूमिका के महत्व को देखते हुए, उनके चुनाव को लेकर कई अन्य राज्यों में भी विवाद खड़ा हो गया। आंध्रप्रदेशए उनमें से एक है। विद्वानों द्वारा किए गए विभिन्न अध्ययनों और सरकार द्वारा नियुक्त कई अध्ययन टीमों ने दोनों प्रणालियों की जांच की, लेकिन पारस्परिक रूप से सहमत समाधान करने में विफल रहे। परिणाम यह हुआ कि दीर्घ समय तक और अधिक भ्रम के साथ असमंजस की स्थिति बनी रही। पंचायती राज चुनाव

समिति ने चुनाव के तरीके का अध्ययन किया और गांव के सभी मतदाताओं द्वारा सरपंच के प्रत्यक्ष चुनाव की सिफारिश की। समिति ने इस तर्क को आगे बढ़ाया कि प्रथम स्थान पर प्रत्यक्ष चुनाव सभी लोगो द्वारा ग्राम नेता को सदस्य चुनने के लिए उचित है जो विशेष गुटों और दलों से ऊपर उठेगा और गांवों को एक इकाई के रूप में देखेगा, और द्वितीय, यह पदेन सदस्यता के माध्यम से पंचायत समिति में समग्र रूप से गांव का उचित प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करेगा। इसी तरह, यह बताया गया है कि प्रशासनिक दक्षता और राजनीतिक लाभ के हित में, यह और भी महत्वपूर्ण हो जाता है, कि प्रत्येक गाँव का नियंत्रण एक ही व्यक्ति में निहित होना चाहिए, जो न केवल सबसे योग्य होना चाहिए, बल्कि, ग्राम समुदाय की सेवा के उच्च आदर्शों से भी प्रेरित होना चाहिए। साथ ही उसे गांव की जनसंख्या का विश्वास भी प्राप्त करना चाहिए। प्रत्यक्ष चुनाव ऐसा नेता प्रदान कर सकता है। आगे यह तर्क दिया जाता है कि जिस व्यक्ति को गांव के विकास की मुख्य जिम्मेदारी आश्वासित करनी है, उसे भी एक निश्चित कार्यकाल का आश्वासन दिया जाना चाहिए और उसे राजनीतिक बहुसंख्यकों और अल्पसंख्यको की निरंतर बहने वाली हवाओं की दया पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए जो कि अप्रत्यक्ष तरीके से करने की संभावना है। इसी तरह, सादिक अली समिति ने तर्क दिया कि एक बार समस्त गांव द्वारा चुने जाने के पश्चात और पूरी तरह से यह जानते हुए कि उसे पूरे कार्यकाल के लिए, पद पर बने रहना है एक 'सरपंच' अपना दिल और आत्मा उस संस्था के काम के लिए समर्पित कर देगा जिसका वह मुखिया है।

अप्रत्यक्ष व्यवस्था के समर्थकों द्वारा समान रूप से मजबूत तर्क दिए गए हैं। उनका मत है कि 'सरपंच' का प्रत्यक्ष चुनाव एक सहभागी लोकतंत्र की मूल अवधारणा के विरुद्ध है, जो गाँव की संपूर्ण जनसंख्यां की सक्रिय और उत्साही भागीदारी को मानता है। चचसमइल ने देखा है, ''प्रभावी लोकतंत्र के लिए सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता यह है कि इसे इस तरह से बनाया जाना चाहिए कि वह किसी के भी प्रभाव के अधीन हो।'' अनुभव से पता चलता है कि प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सरपंच, लोकतंत्र की ऐसी अवधारणा का विरोधी है, क्योंकि वह गांव की समस्त शक्ति पर एकाधिकार करने की प्रवृत्ति विकसित करता है और अपने अन्य सहयोगियों की जानबूझकर उपेक्षा करता है, जिससे पंचायत प्रत्यक्ष रूप से लोगों द्वारा चुनी जाती है, तो

प्रत्येक सदस्य दूसरे पर अपना प्रभुत्व रखता है, जिससे पंचायत का उचित रूप से संचालन कठिन हो जाता है।

पंजाब और हरियाणा दोनों ही ग्रामीण जनसंख्या को 'सर्वसम्मति से चुनाव' के दर्शन को अपनाने के लिए प्रोत्साहित करते रहे हैं। पंजाब में इसका आरम्भ अकाली सरकार ने 1978 में किया था। ऐसे गांवों को 5,000 रुपये के रूप में पुरस्कार देने की योजना आरम्भ की गई थी। प्रत्येक गाँव को विकास अनुदान के रूप में जिसने सर्वसम्मति से अपनी पंचायतों का चुनाव किया। चुने गए प्रत्येक गांव को अन्य 2000 रुपए हरिजन सरपंच के चुनाव के लिए दिए गए।

1978 में कुल 10,611 पंचायतों में से 4129 (38.9 प्रतिशत) पंचायतें सर्वसम्मति से चुनी गईं। 1983 के पंचायत चुनावों के दौरान, 10955 पंचायतों में से 3053 (27.41) पंचायतों ने सर्वसम्मति से पंचायतों का चुनाव किया। 59 सरपंच भी सर्वसम्मति से चुने गए।

अनुभव से पता चलता है कि न तो पार्टियों को पूर्ण रूप से ग्रामीण राजनीति से दूर रखना संभव है और न ही एकमत और आम सहमति की वास्तविक भावना पैदा की जा सकती है। सौभाग्य से, इस प्रभाव की अनुभूति आरम्भ हो गई थी और पंचायत चुनाव उत्सुकता से लड़े गए थे। पंचायती राज संस्थाओं पर अपनी रिपोर्ट में अशोक मेहता समिति द्वारा इस तरह की अनुभूति बहुत अच्छी तरह से व्यक्त की गई थी। समिति ने कहा, "पंचायती राज चुनावों में राजनीतिक दलों की भागीदारी विकास कार्यक्रम के प्रति स्पष्ट अभिविन्यास सुनिश्चित करेगी और उच्च स्तर की राजनीतिक प्रक्रिया के साथ स्वस्थ संबंधों की सुविधा प्रदान करेगी। कार्यक्रम आधारित प्रतियोगिताओं के साथ प्रत्यक्ष चुनाव, राजनीतिक व्यवस्था द्वारा प्रस्तुत किए गए अवसरों का लाभ उठाने के लिए कमजोर वर्गों के लिए महान अवसर प्रदान करेगा।

4.4 सीटों का आरक्षण

जैसा कि संविधान संशोधन अधिनियम 1992 में प्रावधान किया गया है, प्रत्येक पंचायत में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लिए पंचायत क्षेत्र में उनकी जनसंख्या के अनुपात में सीटें आरक्षित की जानी हैं और इनमें से एक तिहाई आरक्षित सीटें अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की महिलाओं के लिए हैं। कुल सीटों में से कम से कम एक

तिहाई महिलाओं के लिए आरक्षित हैं, जिनमें अनुसूचित जातिध्अनुसूचित जनजाति की महिलाएं भी शामिल हैं। अधिनियम के अनुसार पिछड़े वर्गों के लिए और आरक्षण किया जा सकता है। इसके आलोक में लगभग सभी राज्य सरकारों ने आरक्षण का प्रावधान किया है। पंजाब पंचायती राज अधिनियम, 1994 और हरियाणा और हिमाचल प्रदेश में इसी तरह के अधिनियम है। आरक्षण के लिए समान प्रावधान निम्नलिखित तरीके शामिल से शामिल करते हैः

(i) अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की कम से कम 1ध्3 सीटें

(ii) महिलाओं के लिए कम से कम 1/3 सीटें (अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति महिलाओं सहित)

(iii) पिछड़े वर्ग के लिए 1 सीट।

इससे पूर्व, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के सदस्यों और महिलाओं के 'सहयोग' की व्यवस्था थी। यद्यपि यह विभिन्न समितियों/अध्ययन दलों द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर प्रचालन में था, यह कई राज्यों में अच्छी तरह से काम नहीं कर रहा था। कुछ स्थानों में यह बताया गया है कि सहकारिता का अर्थ लोकतांत्रिक प्रक्रिया का कमजोर पड़ना है। कांगड़ा (हि.प्र.) में पंचायती राज पर एस. भटनागर द्वारा किए गए अध्ययन ने स्पष्ट रूप से संकेत दिया कि "सहयोग ने अनुसूचित जातियों और महिलाओं की पहल की भावना को नष्ट कर दिया था।" वास्तव में, इस कमजोर वर्ग के अधिकांश सदस्य यह मानने लगे थे कि वे सहकारिता के माध्यम से शासी परिषदों में शामिल हो सकते थे।

उन्हें चुनाव लड़ने की बिल्कुल भी आवश्यकता नहीं है। और चुनाव न लड़ने से वे ऊँची जातियों की नाराजगी से बच जाते। अधिकतर मामलों में, अनुसूचित जातियों के निहित स्वार्थों द्वारा आम जनता की हानि के लिए सहकारिता के प्रावधान का शोषण किया गया था। कुछ अन्य विद्वानों का मत है कि सहकारिता की योजना नागरिकों के अल्प–विकसित वर्गों को राजनीतिक रूप से सामाजिक बनाने में लगभग विफल रही है, बल्कि इसने कुछ हद तक निहित स्वार्थों को यादगार बनाया है। इकबाल नारायण और पी.सी. माथुर के अनुसार, "विशेष

रूप से पंचायत समिति स्तर पर विशेषज्ञों या विशेषज्ञों के चुनाव में सहयोजन नहीं हुआ है। सहयोजित सदस्य पंचायत/पंचायत समिति के मामलों में कोई सक्रिय रुचि नहीं लेते हैं। वे लगभग मूक दर्शक रहे हैं या प्रमुख समूह की रेखा से खींचे गए हैं।

बोध प्रश्न 1

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तरों की जांच कीजिए।

1) ग्रामीण भारत में पंचों और सरपंचों के चुनाव पर एक टिप्पणी लिखिए।

....

....

....

2. गुप्त मतदान प्रणाली के क्या लाभ हैं?

....

....

....

4.5 पंचायत समिति और जिला परिषद के लिए चुनाव

i) पंचायत समिति

संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के लागू होने से पूर्व, सभी राज्यों में पंचायत समितियों की संरचना समान नहीं थी। पंचायत समिति की सदस्यता को व्यापक रूप से चार श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता हैः (i) प्राथमिक सदस्य (ii) सहयोगी सदस्य (iii) सहयोजित सदस्य और (iv) पदेन सदस्य।

वास्तव में, इस संबंध में प्रमुख रूपांतर उन राज्यों के बीच थे जो पूरी तरह से या बहुत अधिक सरपंचों की पदेन सदस्यता पर निर्भर थे और जिन्होंने प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से चुनाव की कुछ प्रणाली तैयार की थी। .

संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 हालांकि, मध्यवर्ती और जिला स्तर पर कुछ प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों के लिए प्रदान किया गया था, जिसे राज्य सरकारों ने अपने संबंधित अधिनियमों में संशोधन करके अपनाया है। पंजाब पंचायती राज अधिनियम 1994 में प्रावधान है कि प्रत्येक पंचायत समिति में निम्नलिखित शामिल होंगेः

(क) प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्य

(ख) सरपंचों के प्रतिनिधि

(ग) विधायक

(ड) विधान परिषद के सदस्य, यदि कोई हो

अधिनियम में पंचायत समिति क्षेत्र की प्रत्येक 15 हजार जनसंख्या या उसके भाग के लिए एक सदस्य की दर से प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित (6–10) सदस्यों का प्रावधान है। इसमें प्रावधान है कि 90,000 की जनसंख्या तक 6 सदस्य होंगे और एक लाख पचास हजार से अधिक की जनसंख्या वाले समिति क्षेत्र में अधिकतम संख्या 10 होगी। प्रत्येक सदस्य समिति क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाएंगे– प्रत्येक की जनसंख्या लगभग समान होगी।

सदस्यों की दूसरी श्रेणी में शामिल हैं, समिति क्षेत्र में ग्राम पंचायतों के सरपंचों में से उनके द्वारा प्रत्यक्ष चुने गए सरपंचों के प्रतिनिधि, इस श्रेणी के सदस्यों की संख्या प्रथम और द्वितीय श्रेणी के सदस्यों के अनुपात (40ः 60) पर निर्भर करती है, अर्थात सरपंचों के प्रतिनिधियों और सीधे निर्वाचित सदस्यों का अनुपात 60ः 40 होगा।

तृतीय श्रेणी में पंजाब राज्य की विधान सभा के सदस्य आते हैं, जिनके निर्वाचन क्षेत्र का अधिकांश भाग पंचायत समिति क्षेत्र में आता है। और अंत में, इसमें राज्य की विधान परिषद

के सदस्य, यदि कोई हों, जो पंचायत समिति क्षेत्र के भीतर निर्वाचक के रूप में पंजीकृत हैं। हरियाणा पंचायती राज अधिनियम 1994 एक पंचायती समिति की निम्नलिखित संरचना प्रदान करता है:

क) 40000 तक जनसंख्या (लेकिन न्यूनतम 10 सदस्य) वाली पंचायत समिति क्षेत्र के प्रत्येक 4000 की जनसंख्या या उसके भाग के लिए एक सदस्य के पैमाने पर 10–30 प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्य और उसके पश्चात प्रत्येक 5000 की जनसंख्या के लिए एक सदस्य;

ख) उस विशेष निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले विधायक;

ग) पंचायत समिति के अधिकार क्षेत्र के भीतर ग्राम पंचायत के सरपंच प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों के 1/5 के बराबर, उपरोक्त (क) में से।

हिमाचल प्रदेश में नया अधिनियम निम्नलिखित संरचना के लिए प्रदान करता है:

क) प्रत्येक तीन हजार की जनसंख्या पर एक सदस्य की दर से सीधे निर्वाचित 15–40 सदस्य

ख) निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले सांसद और विधायक;

ग) प्रधानों का पांचवां हिस्सा (समिति क्षेत्र में ग्राम पंचायतों के सरपंच, एक निर्धारित अवधि के लिए नियमित आवर्तन।

ii) जिला परिषद

जिला परिषद की सदस्यता इस तरह से तैयार की गई है कि इसे एक तरफ पंचायती राज के मध्यवर्ती स्तर के साथ और दूसरी ओर ऊपरी स्तर पर राष्ट्रीय संसद राज्य विधानमंडल के साथ व्यवस्थित रूप से जोड़ा जा सके। वास्तव में, जिला परिषद में सदस्यता की निम्नलिखित व्यापक श्रेणियां प्रदान की जाती हैं, लेकिन भिन्न–भिन्न राज्यों की स्थिति भिन्न–भिन्न होती है।

मध्यवर्ती स्तर (पंचायत समिति) के प्रतिनिधिः उन सभी राज्यों में जहां पंचायती राज चल रहा है, मध्यवर्ती स्तर का प्रतिनिधित्व जिला परिषद में उनके अध्यक्षों के माध्यम से किया जाता है। कहने का तात्पर्य यह है कि प्रत्येक पंचायत समिति के अध्यक्ष को उसके द्वारा धारित पद के आधार पर मतदान के अधिकार के साथ अपनी पदेन क्षमता में प्रतिनिधित्व करते है। असम, आंध्रप्रदेश, अरुणाचल और त्रिपुरा में इस प्रथा का पालन किया जाता है। गोवा, सिक्किम और मणिपुर में, निचले स्तर का अध्यक्ष जिला निकाय का सदस्य होता है, जिसकी जनसंख्या 20 लाख से कम होने पर दो स्तरीय प्रणाली होती है।

पंजाब में, अध्यक्ष के अतिरिक्त, पंचायत समिति के कुछ अतिरिक्त सदस्यों को जिला परिषद के लिए चुना जाता है। सभी राज्यों ने जिला परिषद के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों की व्यवस्था की है। पंजाब अधिनियम में प्रावधान है कि जिला परिषद में निम्नलिखित सदस्य होंगे:

क) जिले में प्रादेशिक घटकों से प्रत्यक्ष निर्वाचित 10 से 25 सदस्य, लगभग 50,000 जनसंख्या वाले प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में एक सदस्य का चुनाव

- 5 लाख तक की जनसंख्या के लिए न्यूनतम 10 सदस्य
- 12 लाख से अधिक जनसंख्या के अधिकतम 25 सदस्य

ख) पंचायत समितियों के सभी अध्यक्ष

ग) लोकसभा के सदस्य और जिले के एक भाग या समस्त जिले का प्रतिनिधित्व करने वाले विधायक

घ) राज्य सभा के सदस्य और राज्य विधान परिषद के सदस्य, यदि कोई हों, जो जिले के भीतर निर्वाचक के रूप में पंजीकृत हैं।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के चुनाव को छोड़कर सभी सदस्यों को बैठकों में वोट देने का अधिकार है, जहां केवल (क) और (ख) को ही यह अधिकार है

हरियाणा में वार्डों की 40, 000 जनसंख्या के लिए एक सदस्य की दर पर प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों की संख्या 10 से 30 है। हिमाचल प्रदेश, 1994 का अधिनियम प्रत्येक 20000 की जनसंख्या के लिए एक सदस्य की दर पर कम से कम दस सदस्यों के अधीन प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों का प्रावधान करता है। इन दोनों राज्यों में अन्य श्रेणियों के सदस्य पंजाब के समान हैं, सिवाय इसके कि हरियाणा में विधायकों को संबद्ध नहीं किया गया है।

सीटों का आरक्षण

सहकारिता के स्थान पर, संवैधानिक संशोधनों के पश्चात के विधान अन्य दो स्तरों के पैटर्न पर सीटों के आरक्षण की व्यवस्था प्रदान करते हैं। जैसा कि पंचायत समिति के मामले में, अनुसूचित जाति के लिए आरक्षित सीटों की संख्या क्षेत्र में अनुसूचित जाति की जनसंख्या के प्रतिशत के समान है। इनमें से एक–तिहाई आरक्षित सीटें अनुसूचित जाति की महिलाओं के लिए हैं। यदि जिले की कम से कम 20% जनसंख्या पिछड़े वर्ग की है, तो एक सीट पिछड़े वर्ग के लिए होनी चाहिए। सभी सीटों में से कम से कम 1/3 सीटें महिलाओं के लिए हैं जिनमें अनुसूचित जाति की महिलाएं भी शामिल हैं।

4.6 राज्य चुनाव आयोग की भूमिका

पंचायती राज संस्थाओं सहित स्थानीय निकायों के चुनाव कराने के लिए स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक राज्य में राज्य चुनाव आयोग का गठन किया गया है। इस प्रयोजन के लिए, आयोग को बड़ी संख्या में कार्यों और संबंधित गतिविधियों को करने की आवश्यकता है। इन सभी कार्यों के लिए, अधिकार राज्य चुनाव आयोग में अनुच्छेद 243ज्ञ के तहत निहित है जिसके तहत इसे स्थानीय निकायों के चुनावों के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण के साथ सशक्त किया गया है। अधिकांश राज्यों में राज्य चुनाव आयोग के निम्नलिखित कार्य किए जा रहे हैं:

i) मतदाता सूची तैयार करनाः प्रत्येक पंचायत और नगर पालिका के लिए एक मतदाता सूची होती है, जो राज्य चुनाव आयोग के अधीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण में तैयार की जाती है।

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए मतदाता सूची निर्धारित तरीके से तैयार की जाती है और अधिनियम के तहत बनाए गए नियमों के अनुसार लागू होती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए मतदाता सूची को संशोधित किया जाता हैः

क) प्रत्येक आम चुनाव से पूर्व तथा

ख) प्रत्येक उप—चुनाव से पूर्व एक आकस्मिक रिक्ति को भरने के लिए।

ii) **नामांकन के लिए तिथियों की नियुक्ति,** आदिः जैसे ही एक निर्वाचन क्षेत्र में एक सदस्य का चुनाव करने के लिए अधिसूचना जारी की जाती है, राज्य चुनाव आयोग नियुक्त करता हैः

क) नामांकन करने की अंतिम तिथि, जो प्रथम उल्लेखित अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि के सातवें दिन हैय और सार्वजनिक अवकाश के मामले में, दूसरे दिन, अर्थात सार्वजनिक अवकाश नहींय

ख) चुनाव के लिए नामांकन की जांच की तारीख

ग) उम्मीदवार द्वारा उम्मीदवारी वापस लेने की अंतिम तिथि

घ) वह तिथि जब मतदान किया जाना है तथा

ड) अंतिम तिथि जिसके पूर्व चुनाव पूरा किया जाना है।

iii) **चुनाव की सार्वजनिक सूचनाः** एक अधिसूचना जारी करने पर, निर्वाचन अधिकारी चुनाव के लिए उम्मीदवारों के नामांकन को आमंत्रित करते हुए और उस स्थान को निर्दिष्ट करते हुए जहां नामांकन पत्र वितरित किए जाएंगे, निर्धारित चुनाव की सार्वजनिक सूचना देता है।

iv) **चुनाव के लिए उम्मीदवारों का नामांकनः** किसी भी नागरिक को एक सीट भरने के लिए चुनाव के लिए उम्मीदवार के रूप में नामित किया जा सकता है, यदि वह योग्य है।

v) **चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों की सूची का प्रकाशनः** उस अवधि की समाप्ति के पश्चात, जिसके भीतर उम्मीदवारी वापस ले ली जाती है, निर्वाचन अधिकारी चुनाव लड़ने वाले

उम्मीदवारों की एक सूची, वैध रूप से नामांकित उम्मीदवारों और निर्धारित अवधि के भीतर अपनी उम्मीदवारी वापस नहीं लेने वालो की सूची तैयार करता है और प्रकाशित करता है। सूची में वर्णानुक्रम में नाम और चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों के पते शामिल हैं, जैसा कि नामांकन पत्र में दिया गया था जो अन्य विवरणों के साथ थे।

vi) **मतदान के लिए समय निर्धारित करना:** राज्य चुनाव आयोग उन घंटों को तय करता है जिनके दौरान मतदान किया जाएगा, और निश्चित घंटे प्रकाशित किए जाते हैं। एक चुनाव में मतदान के लिए आवंटित अवधि दिन में 8 घंटे से कम नहीं हो सकती है।

vii) **आपात स्थिति में मतदान का स्थगन:** यदि किसी मतदान केंद्र पर कार्यवाही बाधित या अवरोधित होती है, तो पीठासीन अधिकारी अपने अधिकार क्षेत्र के तहत मतदान को स्थगित करने की घोषणा कर सकता है।

viii) मतों की गिनती: पंचायत या नगर पालिका के प्रत्येक चुनाव के पश्चात, मतों की गणना निर्वाचन अधिकारी की देखरेख और निर्देशन में की जाती है।

एक चुनाव न्यायाधिकरण का भी प्रावधान है जो किसी भी चुनावी विवाद के मामले में शीघ्र राहत प्रदान कर सकता है। किसी भी चुनाव में, आम तौर पर कई समस्याएं बताई जाती हैं, जो खराब प्रशासनिक व्यवस्था, लोगों में जागरूकता की कमी या कुछ भ्रष्ट प्रथाओं को लेकर हो सकती हैं। आम तौर पर रिपोर्ट की जाने वाली कुछ भ्रष्ट प्रथाएं हैं: विभिन्न माध्यमों से मतदाताओं को प्रभावित करना, केंद्र अधिकृत करना (बूथ कैप्चरिंग) रिश्वतखोरी, झूठे वादों को बढ़ावा देना, अवैध कथन देना, घृणा या दुश्मनी की भावना पैदा करना, उम्मीदवार द्वारा किसी उम्मीदवार के विरूद वोट करने की अपील करना या मतदाताओं से मतदान से अलग होने के लिए कहना, उम्मीदवार की चुनावी संभावनाओं को आगे बढ़ाने के लिए या अन्य उम्मीदवारों के विरूद झूठे कथनो का प्रकाशन, किसी उम्मीदवार या उसके एजेंट द्वारा मतदाताओं को मुफ्त वाहन प्रदान करने के लिए वाहन किराए पर लेना या खरीदना आदि। चुनाव आयोगों और संबंधित चुनाव अधिकारियों का कर्तव्य है कि वे स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए ऐसी भ्रष्ट प्रथाओं की जाँच करें।

बोध प्रश्न 2

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तरों की जांच कीजिए।

1) राज्य चुनाव आयोग के दो मूल उद्देश्य क्या हैं?

2) पंचायत चुनाव की कोई चार मूलभूत समस्याएँ लिखिए।

4.7 निष्कर्ष

हमारे संविधान के संस्थापकों ने मतदान (अनुच्छेद 326) के माध्यम से सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार के निर्माण के दौरान एक प्रतिनिधि और सहभागी लोकतंत्र की स्थापना सुनिश्चित की, जो कि अनुच्छेद 243ज्ञ और 243ज्ञ अर्थात स्थानीय निकायों (पंचायतों और नगर पालिकाओं के चुनाव) के निर्वाचन से और मजबूत हुई। यह प्राचीन और मध्ययुगीन काल में चुनाव प्रणाली की अनुपस्थिति के ठीक विपरीत है, जिसमें निर्णय लेने की व्यवस्था प्रमुख वर्गों या कुछ चयनित लोगों के हाथों में हुआ करती थी। 1990 के संवैधानिक संशोधनों के साथ, कई सुधार किए गए हैं जिनमें स्थानीय सरकार के लिए नियमित रूप से समय पर चुनाव कराना और स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव का आश्वासन देना शामिल है। इस उद्देश्य के लिए, राज्य सरकारों द्वारा पंचायतों और नगर पालिकाओं के लिए समस्त चुनाव प्रक्रिया के पर्यवेक्षण और नियंत्रण की जिम्मेदारी के साथ राज्य चुनाव आयोगों की स्थापना की गई है। पूर्व नए संवैधानिक प्रावधानों और राज्य चुनाव आयोगों के नियंत्रण के कारण चुनाव के संचालन में आम देरी अब दुर्लभ है। वर्तमान में लगभग सभी राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं की सभी इकाइयों सहित स्थानीय निकायों के लिए प्रत्यक्ष चुनाव की व्यवस्था है। हालांकि, पंचायत समितियों और जिला परिषदों के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों और अन्य सदस्यों का एक संयोजन होता है। भारत में चुनाव कराना कभी भी आसान काम नहीं रहा है। स्थानीय चुनावों में कई आम समस्याएं और भ्रष्ट प्रथाएं रही हैं जिनके लिए राज्य चुनाव आयोग और चुनाव अधिकारियों द्वारा नियमित प्रयास किए जाते हैं।

4.8 शब्दावली

- **मतदाता सूचीः** यह एक संकलन को संदर्भित करता है जो ऐसे व्यक्तियों को सूचीबद्ध करता है जो निर्वाचन क्षेत्र में किसी विशेष क्षेत्राधिकार में किसी विशेष चुनाव के लिए मतदान करने के अधिकारी हैं।
- **मतदान अधिकारीः** वह व्यवस्थित और सुचारू मतदान प्रक्रिया के लिए जिम्मेदार एक अधिकारी है।
- **रिटर्निंग ऑफिसरः** निर्वाचन क्षेत्र में चुनाव के समग्र संचालन के लिए कर्तव्य निभाने वाला एक अधिकारी।

4.9 संदर्भ

State Panchayati Raj Acts of various States

State Election Commission Acts of various States

Bhatnagar, S. (1978).Rural Local Government in India. New Delhi, India: Life and Light Publishers.

Government of India. (1978). Report of the Committee on Panchyat Raj Institutions. (Ashok Mehta Committee Report). New Delhi, India: Ministry of Agriculture.

Maddick, H. (1970).Panchayati raj in India.London, India: Longman Group.

Singh, S. & Singh, S. (2005).Local Government in India. Jalandhar, India: New Academic.

Tinker, H. (1967).The Foundation of Local Self Government in India, Pakistan and Burma. Bombay, India: Lalbhai Publishers.

4.10 बोध प्रश्नो के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

• अनुभाग 4.3 का अध्ययन कीजिए।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

• निष्पक्ष होने की अधिक संभावना और शक्तिशाली नेताओं के प्रभुत्व की संभावना कम।

बोध प्रश्न 2

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

• नियमित चुनाव कराने और स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित करने के लिए..

4) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

- बड़े जमींदारों का प्रभुत्व,
- जतिवाद,
- सांप्रदायिकता, और
- ग्रामीण लोगों में कम जागरूकता, गरीबी और अशिक्षा।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY