नल्ला थम्पी तेरा (डा०)

बनाम

भारत संघ और अन्य

(8 मई, 1985)

[मुख्य न्यायमूर्ति वाई० वी० चन्द्रचूड़, न्यायमूर्ति पी० एन० भगवती, डी० ए० देसाई, अमरेन्द्र नाथ सेन और वी० बालकृष्ण एराडी]

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (1951 का 43)—धारा 77(1) का स्पष्टीकरण-I—उसकी विधिमान्यता—वर्गीकरण—इस आधार पर चुनौती दी जानी कि स्पष्टीकरण-I में किए गए उपबन्ध से संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण होता है—उक्त स्पष्टीकरण के अधीन सभी राजनैतिक दलों या व्यक्तियों के निकायों या संगमों को एक समूह में वर्गीकृत करते हुए उन्हें एक ही या समरूप फायदा दिए जाने के कारण, यह स्पष्ट है कि वे एक ही प्रकार के क्रियाकलापों में संलग्न होते हैं और इसलिए ऐसा वर्गीकरण विधिमान्य है, क्योंकि उसका युक्तियुक्त सम्बन्ध कानून के इस उद्देश्य से है कि किसी विशिष्ट समूह के भीतर आने वाले राजनैतिक दलों या व्यक्तियों के निकायों या संगमों द्वारा उपगत व्यय ऐसे व्यय के रूप में माना जाना चाहिए जो किसी अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत हो—अतः स्पष्टीकरण-1 से अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण नहीं होता है।

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (1951 का 43)—धारा 77(1) का स्पष्टीकरण-1—विस्तार—धारा 77(1) में ऐसे व्यय के सम्बन्ध में उपबन्ध है जो किसी अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा निर्वाचन के संबंध में "उपगत या प्राधिकृत" किया गया हो, जबकि स्पष्टीकरण-I में ऐसे व्यय के संबंध में उपबंध है जो किसी राजनैतिक दल या व्यक्तियों के किसी अन्य संगम या निकाय द्वारा अथवा अभ्यर्थी या उसके निर्वचन अभिकर्त्ता से भिन्न व्यष्टि द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया गया हो—वास्तव में धारा 77(1) और स्पष्टीकरण-I में भिन्न-भिन्न स्थितियों की बाबत उपबंध

किए गए हैं—अतः स्पष्टीकरण-I, धारा 77(1) को निरर्थक नहीं बनाता।

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (1951 का 43)—धारा 77(1) का स्पष्टीकाण-I—लागू होना—यदि कोई व्यय जो किसी राजनैतिक दल द्वारा उपगत किया जाना तात्पर्यित है, वास्तव में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत किया गया है, तो स्पष्टीकरण-I लागू नहीं होगा, बल्कि धारा 77(1) लागू होगी।

पिटीशनर लोक सेवा से प्रेरित नागरिक है। यह पिटीशन फाइल करने विषयक उसके हेतुओं की प्रशंसा की जानी चाहिए, चाहे उसकी दलीलें गुणागुण के आधार पर स्वीकार्य न भी हों। उसने संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन इस पिटीशन द्वारा लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 77(1) के स्पष्टीकरण की विधिमान्यता को चुनौती दी है जो राजनैनिक दलों को उनके द्वारा खड़े किए गए अभ्यर्थियों के निर्वाचन के लिए असीमित धन व्यय करने का पूर्ण अधिकार-पत्र देता है। व्यवहार में, जहां तक न्यायालय का राजनैतिक क्रियाकलापों के बारे में थोड़ा बहुत ज्ञान है, ऐसे व्यय की कोई सीमा नहीं होती है। रिट पिटीशन और सिविल प्रकीर्ण पिटीशन खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित—लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 77(1) के स्पष्टीकरण में अन्तर्विष्ट उपबन्ध के अधीन (i) कोई भी राजनैतिक दल या (ii) व्यक्तियों का कोई भी अन्य संगम या निकाय या (iii) अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न कोई भी व्यक्ति, अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में, किसी भी प्रकार की सीमा के बिना, व्यय उपगत कर सकता है। ऐसे व्यय धारा 77(1) के प्रयोजनों के लिए किसी निर्वाचन के सम्बन्ध में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं समझे जाएंगे। यह दलील दी गई है कि इस उपबन्ध के कारण सम्पन्न राजनीतिक दल, ऐसे अन्य राजनैतिक दलों या संगमों के मुकाबले असमान और अनुचित लाभ प्राप्त कर लेते हैं, जिनके पास वही धन-शक्ति नहीं है और इसलिए उससे समता की गारंटी का अतिक्रमण होता है। इस दलील का उत्तर यह है कि स्पष्टीकरण-I सभी राजनैतिक दलों या संगमों को एक ही समूह मे वर्गीकृत करता है और उन्हें वही या समरूप लाभ प्रदान करता है। राजनैतिक दल या राजनीति से प्रेरित व्यक्तियों या राजनीतिक घटनाओं में हितबद्ध व्यष्टियों के संगम या निकाय के अधिकार को समान लक्षण से विशेषित किया गया है और उनका मुख्य लक्षण यह है कि वे राजनैतिक स्वरूप के क्रियाकलापों में स्वयं को लगाए

रखते हैं। निर्वाचन ऐसे क्रियाकलापों का मर्म होता है। इस प्रकार के वर्गीकरण का कानून के इस उद्देश्य से युक्तियुक्त सम्बन्ध है, कि उन व्यक्तियों द्वारा, जो विशिष्ट समूह के अन्तर्गत आते हैं, उपगत व्ययों को अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय के रूप में नहीं माना जाना चाहिए। तो फिर यह कहना कोई उत्तर नहीं है कि सभी राजनीतिक दल धन, जो उनके पास होता है, की दृष्टि से समान स्थिति में नहीं हैं। यदि इस प्रकार की दलील दी जा सकती है, तो नियम 90 द्वारा निर्धारित निर्वाचन व्ययों की सीमा के बारे में यह माना जाएगा कि उनसे समता की गारन्टी का अतिक्रमण होता है, क्योंकि निर्वाचन लड़ने वाले अभ्यर्थियों की, विशिष्टतया स्वतंत्र उम्मीदवारों की, बहुत अधिक संख्या एक लाख रुपए की रकम खर्च करने की स्थिति में नहीं होगी जो बड़े निर्वाचन क्षेत्रों में अनुज्ञेय सीमा है। असंवैधानिकता की चुनौती को कायम रखने के लिए वर्गीकरण मोटे तौर पर युक्तियुक्त होना चाहिए। कोई भी व्यक्ति उस प्रक्रिया का विश्लेषण नहीं कर सकता और असमानता के आधार पर उसे अकृत करने के लिए एक बार अन्तर बताने के बाद दूसरी बार अन्तर नहीं कर सकता। यह जीवन का एक कठोर सत्य है कि स्वतंत्र अभ्यर्थी जो स्वयं ही निर्वाचन लड़ता है अर्थात् जो किसी राजनीतिक दल के समर्थन के बिना निर्वाचन लड़ता है, राजनैतिक दलों द्वारा समर्थित अभ्यर्थियों की तुलना में पर्याप्त रूप से अलाभप्रद स्थिति में रहता है किन्तु इससे समता के नियम का अतिक्रमण नहीं होता है। निर्वाचन विधि ऐसी नहीं है जो ऐसी असमानताएं सृष्ट करती हैं। उस विधि के अतिरिक्त भी ऐसी असमानताएं विद्यमान रहती हैं और दुर्भाग्य से, उन असमान स्थितियों में, जिनमें नागरिक स्वयं को पाते हैं, विवक्षित रहती हैं। विधि जो कार्य करती है, वह, समान उपायस्वरूप, राजनीतिक दलों (अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न) व्यक्तियों या व्यष्टियों के संगमों या निकायों को अभ्यर्थी के निर्वाचन के सम्बन्ध में ऐसे व्यय उपगत करने के लिए अनुज्ञात करती है, जिन्हें निर्वाचन व्यय की उस विवरणी में, जिसे फाइल करना अभ्यर्थी से अपेक्षित है, सम्मिलित करने की जरूरत नहीं है। (पैरा 13)

धारा 77 का स्पष्टीकरण-I, राजनैतिक दलों सहित, व्यक्तियों के संगमों या निकायों और कतिपय व्यष्टियों को साथ-साथ मिलाता है। यह बात स्पष्ट है कि उस उपबंध द्वारा प्रदत्त फायदा अधिकांशतः, यद्यपि अनन्य रूप से नहीं है, राजनैतिक दलों को मिलता है। राजनैतिक दल ही ऐसे अभ्यर्थियों को खड़ा करते हैं जो काफी अधिक मात्रा में निर्वाचन व्यय करने की स्थिति में होते हैं जो प्रायः बहुत ही अधिक होते हैं। न्यायालय का विचार यह नहीं है

कि निर्वाचन व्ययों पर धन सम्बन्धी सीमा की परिधि से अपवर्जन के लिए राजनैतिक दलों को चुनना इतना अयुक्तियुक्त या मनमाना है जिससे कि उस आधार पर अधिमानता अभिखण्डित करने की बात न्यायोचित ठहराई जा सके। प्रथमत:-कानून स्पष्टीकरण द्वारा विहित पात्रता अर्जित करने के लिए किसी राजनैतिक दल की सम्पन्नता को निर्वाचन सम्बन्धी मानक नहीं बनाता है। द्वितीयत: यह इस सीमा तक अबुद्धिमत्तापूर्ण नीति नहीं है कि न्यायालय निर्वाचन लड़ने वाले अभ्यर्थियों की संख्या में युक्तियुक्त कमी सुनिश्चित करने के लिए विधायी नीतियों की बुद्धिमत्ता की परीक्षा कर सकता है, जो राजनैतिक दलों को विशेष विशेषाधिकार प्रदत्त करके ही किया जा सकता है। यह सामान्य ज्ञान की बात है कि लोक सभा और विधानसभाओं के हाल ही के निर्वाचनों में मत-पत्रों की छपाई में निर्वाचन आयोग को गम्भीर समस्या का सामना करना पड़ा था, क्योंकि कतिपय निर्वाचन क्षेत्रों में निर्वाचन लड़ने वाले अभ्यर्थियों की संख्या बहुत अधिक थी। सरकार की किसी भी लोकतांत्रिक पद्धति में राजनैतिक दलों का विशिष्ट और विशेष स्थान होता है। उन्हें उनके सदस्य संरक्षक देवदूत के रूप में देखते हैं, यद्यपि देवदूत की भूमिका निभाने वाली बात तो दूर रही, कभी-कभी वे संरक्षक की कल्याणकारी भूमिका का निर्वहन करने में भी असफल रहते हैं। उनके माध्यम से ही साधारण जनता अपनी शिकायतों के बारे में आवाज उठाने या उन्हें प्रकाश में लाने का प्रयत्न करती है। उस शक्ति पर भी विचार करने पर, जो वे सरकारी कामकाज के संचालन में काम में लाते हैं और निर्वाचन प्रक्रिया को लागू होने वाली रूपात्मकता के मामले में उन्हें किए गए फायदों के विशेष प्रदान को अयुक्तियुक्त या मनमाना नहीं माना जा सकता। सम्भवत:, उससे इस बात को समझने में सहायता मिल सकती है कि कंवर लाल गुप्ता के मामले में न्यायालय ने क्यों किसी विशेष अभ्यर्थी के निर्वाचन के सम्बन्ध में विनिर्दिष्टत: किसी राजनीतिक दल द्वारा उपगत व्ययों और दल के साधारण प्रचार में उसके द्वारा उपगत व्यय के बीच प्रभेद किया है, पश्चात्वर्ती व्यय निर्वाचन व्ययों की उस विवरणी में, जो अभ्यर्थी को फाइल करनी होती है, सम्मिलित करने योग्य नहीं होता है। यद्यपि उस विनिश्चय का तर्काधार बहुत से शब्दों में व्यक्त नहीं किया गया है, तथापि वह यह है महत्वपूर्ण स्थिति के कारण, जो कि राजनैतिक दलों की लोकतंत्रीय ढांचे में होती है, वे अपने कार्यक्रमों को अग्रसर करने के लिए और अपनी नीतियों को लोकप्रिय बनाने के लिए व्यय उपगत करने के हकदार हैं। स्पष्टीकरण-I केवल एक कदम आगे बढ़ाता है और वह बहुत महत्वपूर्ण है। वह किसी विशेष अभ्यर्थी के निर्वाचन के सम्बन्ध में

उपगत व्यय और दल के साधारण प्रचार पर उपगत व्यय के बीच कंवर लाल गुप्ता के मामले में खींची गई विभाजन-रेखा को समाप्त करता है। अभ्यर्थी और उसके निर्वाचन अभिकर्ता के सिवाय, सभी व्यक्ति अब निर्वाचनों का संचालन नियम, 1961 के नियम 90 के साथ पठित धारा 77(3) द्वारा निर्वाचन व्यय पर अधिरोपित अधिकतम सीमा के बंधन के बिना ही पूर्ववर्ती प्रकार का व्यय उपगत करने के लिए स्वतंत्र हैं। क्या स्पष्टीकरण-I उस विधि को प्रत्यावर्तित करता है जैसी कि वह 1975 (कंवर लाल गुप्त) वाले मामले के विनिश्चय के पूर्व समझी गई थी अथवा क्या वह केवल उसका नवीकरण करता है। यह बात उसकी विधिमान्यता का विनिश्चय करने के लिए असंगत है। प्रत्येक विधि, चाहे वह प्रत्यावर्तक हो या परिवर्तक, संविधान की कसौटी पर कसी जानी चाहिए। (पैरा 14)

यदि यह तर्क सही है कि विभिन्न राजनैतिक दलों को समान माना गया है, यद्यपि वे असमान स्थिति में हैं अथवा व्यक्तियों के साथ या तो परस्पर अथवा राजनैतिक दलों और संगमों के सम्बन्ध में विभेद किया गया है, तो एकमात्र पद्धति, जो अपेक्षित सांविधानिक मानक के अनुसार खरी उतरेगी, वह है जिसमें राज्य को अपने ही खजाने में से धन आबंटित करना पड़े जिससे कि विभिन्न अभ्यर्थी निर्वाचन लड़ने में समर्थ हो सकें। वह निष्पक्षता का सर्वोत्तम निष्पक्ष रूप होगा, किन्तु वह बहुत दूर की बात है। (पैरा 15)

अधिनियम की धारा 77(1) निर्वाचन के सम्बन्ध में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय से सम्बन्धित है। ऐसे व्यय का पृथक् और सही हिसाब रखना बाध्यकारी है। स्पष्टीकरण-I में किसी राजनैतिक दल या व्यक्तियों के किसी अन्य संगम या निकाय या अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न किसी व्यष्टि द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय के बारे में उपबंध किया गया है। अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता के लिए ऐसे व्यय का सही हिसाब रखना बाध्यकारी नहीं है। यह दो कारणों से है। प्रथमतः ऐसा व्यय अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत नहीं किया जाता है और इसलिए इन्हीं बातों के कारण, वे उस व्यय का हिसाब नहीं रख सकते। द्वितीयतः इस तर्क का उत्तर कि स्पष्टीकरण-I में विहित प्रकार के व्यय को अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्त्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय अवश्य ही समझा जाना चाहिए, स्पष्टीकरण में इस उपबंध द्वारा मिल जाता है कि वह इस प्रकार नहीं समझा जायेगा। एक ओर धारा 77(1) और दूसरी ओर स्पष्टीकरण-I दो प्रकार

की भिन्न-भिन्न स्थितियों के सम्बन्ध में हैं, जिससे कि स्पष्टीकरण-I धारा 77(1) को निरर्थक नहीं बना सकता। (पैरा 16)

यदि कोई व्यय जो उदाहरण के लिए किसी राजनैतिक दल द्वारा उपगत किया गया तात्पर्यित हो, वास्तव में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत किया गया हो, तो स्पष्टीकरण-I लागू नहीं होगा। वास्तव में यदि राजनैतिक दल या व्यक्तियों के किसी अन्य संगम या निकाय द्वारा या (अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न) किसी व्यष्टि द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया जाता है, तो यह स्पष्टीकरण लागू होगा। अभ्यर्थी किसी राजनैतिक दल या किसी ट्रेड यूनियन या किसी अन्य व्यक्ति की शक्ति या कब्जे में अपना स्वयं का धन नहीं रख सकता और स्पष्टीकरण-I के संरक्षण प्राप्त करने के लिए अभिवचन नहीं कर सकता। कारण यह है कि ऐसे मामले में उन अन्य व्यक्तियों द्वारा व्यय उपगत किया जाना मात्र एक मुखौटा है। वास्तव में व्यय स्वयं अभ्यर्थी द्वारा किया जाता है, क्योंकि धन उसका होता है। स्पष्टीकरण-I के प्रयोजन के लिए महत्वपूर्ण बात यह नहीं है कि वह व्यक्ति कौन है जो धन व्यय करता है। मामले का सार यह है कि धन किसका है। उदाहरणार्थ, यदि किसी राजनैतिक दल द्वारा व्यय किया गया धन किसी अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उसके पास नहीं रखा जाता है, तो ही स्पष्टीकरण-I लागू होगा। अन्य शब्दों में उस दृष्टि से कि वह स्पष्टीकरण लागू हो सके, यह अवश्य ही दर्शाया जाना चाहिए कि उपगत व्यय का स्रोत अभ्यर्थी या उसका निर्वाचन अभिकर्ता नहीं था। जो बात महत्वपूर्ण है, वह यह महसूस करना है कि स्पष्टीकरण-I कल्पना की सृष्टि नहीं करता, वह राजनैनिक स्थितियों की वास्तविकताओं से सम्बन्धित है। वह इस बात का उपबंध नहीं करता कि वास्तव में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय उनके द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय तब नहीं समझे जाएंगे, यदि राजनैतिक दल ऐसी रकम की अदायगी करता है। यह बात कल्पना की सृष्टि करने की कोटि में आयेगी। स्पष्टीकरण का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि ऐसा उपगत व्यय, उदाहरण के लिए, राजनैतिक दल द्वारा स्वयं ही या अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा दिए गए धन का उपयोग किए बिना उपगत व्यय, अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं समझा जाएगा। यदि व्यय अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा दिए गए धन में से उपगत किया जाता है, तो धारा 77(1) लागू होगी, न कि स्पष्टीकरण-I। यह स्पष्ट करना आवश्यक है, क्योंकि स्पष्टीकरण-I में ऐसी अभिव्यक्तियों के जिनका साधारणतः तब

1985(5) eILR(PAT) SC 1

उपयोग किया जाता है, जब विधायी आशय किसी कल्पना को सृष्ट करना होता है, उपयोग से पूर्व ही भ्रम और गलतफहमी उत्पन्न होने की सम्भावना है। इसका कारण कि स्पष्टीकरण में "नहीं समझा जाएगा (शैल नाट बी डीम्ड टू बी)" अभिव्यक्ति का उपयोग क्यों किया गया है, यह है कि संसद् कंवर लाल गुप्ता के मामले में इस न्यायालय के निर्णय के प्रभाव को दूर करना चाहती थी। उसी प्रकार, यह कारण कि स्पष्टीकरण में "कभी भी यह नहीं समझा जाएगा" अभिव्यक्ति का उपयोग क्यों किया गया है, यह है कि संसद का आशय स्पष्टीकरण के परन्तुक के खण्ड (क) और (ख) में उल्लिखित सीमा तक के सिवाय भूतलक्षी रूप से उस निर्णय के प्रभाव को दूर करना था। (पैरा 17)

स्पष्टीकरण-I की सीमित सीमा बढ़ाई नहीं जानी चाहिए। निर्वाचन व्ययों पर लगाई गई अधिकतम सीमा अधिनियम की मूल आज्ञा है, न कि केवल एक पवित्र सिद्धांत। उसका उद्देश्य अभ्यर्थियों द्वारा सीधे या उसके निर्वाचन अभिकर्ताओं की मार्फत अपने निर्वाचनों पर उपगत व्ययों पर रोक लगाना है। उन्हें अधिनियम की धारा 77(1) और 77(3) द्वारा अधिरोपित निर्बन्धन से बचने की दृष्टि से बहानों का अवलम्ब लेने के लिए अनुज्ञात नहीं किया जा सकता। स्वतन्त्र और निष्पक्ष निर्वाचनों के सिद्धांत के प्रति श्रद्धा वास्तविक होनी चाहिए, न कि औपचारिक। (पैरा 18)

अनुसरित निर्णय

		पैरा
[1975]	[1975] 1 उम० नि० प० 1177=[1975] 2 एस० सी० आर० 384 : **वाटल नागराज बनाम आर० दयानन्द सागर;**	8
[1975]	[1975] 1 उम० नि० प० 925=[1975] 2 एस० सी० आर० 259 : **कंवर लाल गुप्त बनाम अमर नाथ चावला**	2, 6, 8, 14, 17, 21

निर्दिष्ट निर्णय

[1983]	[1983] 1 उम० नि० प० 2[illegible]0=[1982] 3 ए० सी० आर० 218 : **ज्योति बसु बनाम देबी घोसल;**	20

[1976] [1976] 4 उम० नि० प० 1163=[1976] 2 एस० सी० आर० 347 :
श्रीमती इंदिरा गांधी बनाम **राज नारायण**; 6

[1676] [1976] 2 उम० नि० प० 737=[1971] 2 एस० सी० आर० 118 :
मेगराज पटोलिया बनाम **आर० के० बिड़ला**; 6, 21

[1970] [1970] 2 उम० नि० प० 444=[1970] 1 एस० सी० आर० 530 :
राम दयाल बनाम **बृजराज सिंह**; 6, 21

[1958] ए० आई० आर० 1958 मुम्बई 155 :
टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड वाला मामला; 9

[1958] ए० आई० आर० 1958 कलकत्ता 234 :
इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड वाला मामला; 9

[1955] [1955] 1 एस० सी० आर० 671 :
रननजन सिंह बनाम **बैजनाथ सिंह** 6, 21

आरंभिक अधिकारिता : 1979 का रिट पिटीशन सं० 1177.

भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन रिट पिटीशन।

पिटीशनर की ओर से सर्वश्री सोली जे० सोराबजी, हरीश एन० साल्वे और लक्ष्मी कांत पाण्डे

प्रत्यर्थियों की ओर से सर्वश्री के० पारासरन, महान्यायवादी, टी०एस० कृष्ण मूर्ति अय्यर और कुमारी ए० सुभाषिणी

न्यायालय का निर्णय मुख्य न्यायमूर्ति वाई० वी० चन्द्रचूड़ ने दिया।

मुख्य न्यायमूर्ति चंद्रचूड़ :

पिटीशनर, डा० पी० थम्पी तेरा, हस्तक्षेप करने वाला या बाधक व्यक्ति नहीं है। वे लोक सेवा से प्रेरित नागरिक हैं जिसके यह पिटीशन फाइल करने के हेतुओं की प्रशंसा की जानी चाहिए चाहे उनकी दलीलें गुणागुण के आधार पर स्वीकार्य न भी हों। उसने संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन

इस पिटीशन द्वारा लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (जिसे इसमें इसके पश्चात् अधिनियम के रूप में निर्दिष्ट किया गया है) की धारा 77(1) के स्पष्टीकरण की विधिमान्यता को चुनौती दी है जो राजनैतिक दलों को उनके द्वारा खड़े किए गए अभ्यर्थियों के निर्वाचन के लिए असीमित धन व्यय करने का पूर्णाधिकार-पत्र देता है। व्यवहार में जहां तक राजनैतिक क्रियाकलापों के बारे में हमारा थोड़ा बहुत ज्ञान है, ऐसे व्यय के लिए आकाश ही सीमा है। कुछ उसे लाखों कहते हैं और कुछ उसे करोड़ों कहते हैं।

2. कानून के इस विशेष उपबंध का, जो यहां पर विचारार्थ है, बहुत ही संक्षिप्त किन्तु महत्वपूर्ण इतिहास है। इस न्यायालय के एक निर्णय से यह उपबंध अधिनियमित करना पड़ा था। वह निर्णय जिनमें से हम एक न्या० भगवती पक्षकार थे, तारीख 3 अक्तूबर, 1974 को **कंवर लाल गुप्त बनाम अमर नाथ चावला**[1] के मामले में दिया गया था। अधिनियम की धारा 77(1), जैसी कि वह उस समय थी, इस प्रकार है—

> "निर्वाचन में हर अभ्यर्थी निर्वाचन संबंधी उस सब व्यय का निर्वाचन का आह्वान करने वाली अधिसूचना के प्रकाशन की तारीख और उस निर्वाचन के परिणामों की घोषणा की तारीख के, जिनके अंतर्गत ये दोनों तारीखें आती हैं, बीच स्वयं द्वारा या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया गया पृथक् और सही लेख या तो वह स्वयं रखेगा या अपने निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा रखवायेगा।"

धारा 77(3) में यह उपबन्ध है कि उक्त व्यय का जोड़ उस रकम से, जो विहित की जाए अर्थात् उस रकम से जो अधिनियम के अधीन विरचित नियमों द्वारा विहित की जाए, अधिक नहीं होगा। दिल्ली संघ राज्य क्षेत्र में संसदीय निर्वाचन क्षेत्र के लिए विहित व्यय दस हजार रुपए था। **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले में न्यायालय के समक्ष प्रश्न यह था कि क्या सफल अभ्यर्थी अमरनाथ चावला ने 10,000 रुपए की अधिकतम सीमा से अधिक व्यय किया था अथवा अपने निर्वाचन के सम्बन्ध में व्यय करने के लिए प्राधिकृत किया था। इस बात पर ध्यान देने पर कि धारा 77(1) द्वारा जो कुछ प्रतिषिद्ध था, वह न केवल धन व्यय करना था, बल्कि अधिक व्यय को प्राधिकृत करना भी प्रतिषिद्ध था। इस

---

1 [1975] 1 उम० नि० प० 925=(1975) 2 एस० सी० आर० 259.

प्रकार से प्राधिकृत किया जाना विवक्षित या अभिव्यक्त हो सकता है। उक्त मामले में न्यायालय ने निम्नलिखित मत व्यक्त किया था :—

"जबकि अभ्यर्थी का प्रस्ताव करने वाला राजनीतिक दल साधारण दल सम्बन्धी प्रचार से भिन्न रूप में उसके निर्वाचन के सम्बन्ध में व्यय उपगत करता है और अभ्यर्थी जानबूझकर उसका फायदा उठाता है अथवा उसके क्रियाकलाप में सम्मिलित होता है अथवा उस व्यय से अपने आपको विसम्बद्ध करने में असमर्थ रहता है, या उसके साथ सम्मति व्यक्त करता है या उसमें राजी होता है तो जब तक कि विशेष परिस्थितियां न हों यह अनुमान लगना युक्तियुक्त होगा कि उसने विवक्षित रूप से उस राजनीतिक दल को यह प्राधिकार दिया था कि वह ऐसा व्यय उपगत करे और वह यह कहकर उच्चतम सीमा से बच नहीं सकता है कि उसने वह व्यय उपगत नहीं किया था बल्कि उसके राजनीतिक दल ने ऐसा किया था। किसी दल का कोई भी अभ्यर्थी अपने राजनीतिक दल से अलग नहीं होता है और यदि उसका राजनीतिक दल यह नहीं चाहता है कि वह अभ्यर्थी कोई निरर्हता उपगत करे तो यह आवश्यक है कि वह उस व्यय पर नियंत्रण रखे जो उसके द्वारा सीधे अभ्यर्थी की मतदान सम्बन्धी आशाओं को समर्थ बनाने के लिए उपगत किया जाए। मित्रों तथा समर्थकों द्वारा उपगत व्यय की दशा में भी यही प्रस्थापना सार्थक है। यह इस उपबंध का एकमात्र युक्तियुक्त निर्वचन है जिसके उद्देश्य तथा आशय को कार्यान्वित किया जाना चाहिए और दोष को दबाते हुए तथा उपचार को अग्रसर करते हुए निर्वाचन पद्धति में सुधार लाया जाना चाहिए और उसमें से अधिक मात्रा में लगाए गए धन के उद्देश्य तथा अनुचित प्रभाव को दूर किया जाना चाहिए।"

3. तारीख 7 नवम्बर, 1973 को कंवर लाल गुप्ता के निर्णय से उद्भूत समस्या को हल करने के लिए लोक सभा में 1974 में विधेयक स० 104 पुरःस्थापित किया गया था। उस विधेयक के उद्देश्यों और कारणों का कथन इस प्रकार है :—

"उद्देश्यों और कारणों का कथन—लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 77 में यह उपबंध किया गया है कि निर्वाचन सम्बन्धी उस व्यय का जोड़ जो निर्वाचन के लिए अपेक्षा करने वाली अधिसूचना के प्रकाशन की तारीख के और उसके परिणाम की घोषणा

की तारीख के, बीच अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया गया है, उस रकम से अधिक न होगा जो विहित की जाए। निर्वाचनों का संचालन नियम, 1961 के नियम 90 का उद्देश्य विभिन्न राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के किसी एक संसदीय निर्वाचन क्षेत्र और किसी एक सभा निर्वाचन क्षेत्र के लिए अधिकतम निर्वाचन व्यय अधिकथित करना है। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 123 के खण्ड (6) में विनिर्दिष्ट रूप से यह बात सम्मिलित की गई है कि धारा 77 के उल्लंघन में, व्यय का उपगत या प्राधिकृत किया जाना भ्रष्टाचार है, जिसके साबित हो जाने पर न केवल निर्वाचन दूषित हो जाएगा, अपितु उसके परिणामस्वरूप अभ्यर्थी, उक्त अधिनियम की धारा 8-क के अधीन छह वर्ष की अवधि के लिए निर्नहित हो जाएगा।

निर्वाचन विधि में किसी व्यक्ति द्वारा अपने निर्वाचन के सम्बन्ध में विहित सीमा से अधिक व्यय उपगत करने पर प्रतिबन्ध अधिरोपित किए जाने पर जोर दिया गया है। अधिनियम की धारा 77 का उपबन्ध इस बारे में बड़ा स्पष्ट है और इस विषय पर दिए गए न्यायालयों के निर्णयों में इस आशय का समर्थन किया गया है कि प्रतिबन्ध अभ्यर्थी द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय पर है। 'उपगत या प्राधिकृत" पद का अर्थान्वयन इस रूप में नहीं किया गया है कि किसी राजनैतिक दल द्वारा अपने अभियान में उपगत या अभ्यर्थी से भिन्न व्यक्ति द्वारा उपगत व्यय उसकी परिधि में आ जाए, जब तक कि उस अन्य व्यक्ति द्वारा उपगत व्यय अभ्यर्थी के रूप में न किया गया हो। दूसरे शब्दों में, धारा 77 और धारा 123 के खण्ड (6) के उपबन्धों का आशय और प्रयोजन अभ्यर्थी के निर्वाचन व्यय पर ही, न कि किसी राजनैतिक दल के व्यय पर अवरोध लगाना है।

किन्तु कंवर लाल गुप्त **बनाम** ए० चावला और कुछ अन्य (1972 की सिविल अपील सं० 1549, जिसका विनिश्चय 3 अक्तूबर, 1974 को किया गया) के हाल ही के मामले में उच्चतम न्यायालय ने पूर्वोक्त पद 'उपगत या प्राधिकृत' का इस रूप में निर्वचन किया है कि ऊपर निर्दिष्ट किसी राजनैतिक दल या अन्य व्यक्ति द्वारा उपगत व्यय उसकी परिधि में आते हैं। इस बात को दृष्टि में रख कर कि ऐसे निर्वचन का विशिष्टतया उन अभ्यर्थियों के प्रति निर्देश से जिनके

विरुद्ध निर्वाचन अर्जियां लंबित हैं, क्या प्रभाव पड़ सकता है, यह अत्यन्त आवश्यक हो गया कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 77 के उपबन्धों के आधारभूत आशय का, अर्थात् इस बात का स्पष्टीकरण किया जाए कि उस धारा के अधीन अधिकतम रकम की संगणना करने में, किसी अन्य व्यक्ति या व्यक्तियों के निकाय या राजनैतिक दलों द्वारा उपगत या प्राधिकृत किसी व्यय को लेखे में नहीं लिया जाना चाहिए। चूंकि संसद सत्र में नहीं थी, इसलिए राष्ट्रपति ने 19 अक्तूबर, 1974 को लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम (संशोधन) अध्यादेश, 1974 का प्रख्यापन किया। यह विधेयक इस अध्यादेश का स्थान ग्रहण करने के लिए है।"

4. संशोधन अधिनियम की, जिसे लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम (संशोधन) अधिनियम, 1974 कहा गया है, धारा 2 द्वारा धारा 77(1) में दो स्पष्टीकरण जोड़े गये थे। उनमें से स्पष्टीकरण सं० 1 हमारे प्रयोजन के लिए प्रत्यक्ष रूप से सुसंगत है। वे स्पष्टीकरण इस प्रकार हैं—

"स्पष्टीकरण 1—किसी न्यायालय के किसी प्रतिकूल निर्णय, आदेश या विनिश्चय के होते हुए भी यह है कि किसी अभ्यर्थी के निर्वाचन के सम्बन्ध में किसी राजनैतिक दल द्वारा अथवा व्यक्तियों के किसी अन्य संगम या निकाय द्वारा अथवा (अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न) किसी व्यक्ति द्वारा उपगत या प्राधिकृत किए गए किसी व्यय के बारे में इस उपधारा के प्रयोजनों के लिए यह नहीं समझा जाएगा कि वह निर्वाचन के सम्बन्ध में अभ्यर्थी द्वारा या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया गया व्यय है और कभी भी ऐसा था :

परन्तु इस स्पष्टीकरण की कोई बात—

(क) उच्चतम न्यायालय के किसी ऐसे निर्णय, आदेश या विनिश्चय को, जिससे लोक सभा के लिए या किसी राज्य की विधान सभा के लिए किसी अभ्यर्थी का निर्वाचन लोक प्रतिनिधित्व (संशोधन) अध्यादेश, 1974 के प्रारम्भ से पूर्व शून्य घोषित किया गया है या अपास्त किया गया है, प्रभावित नहीं करेगा;

1985(5) eILR(PAT) SC 1

(ख) किसी उच्च न्यायालय के किसी ऐसे निर्णय, आदेश या विनिश्चय को, जिससे किसी ऐसे अभ्यर्थी का निर्वाचन, उक्त अध्यादेश के प्रारम्भ से पूर्व शून्य घोषित किया गया है या अपास्त किया गया है, उस दशा में प्रभावित नहीं करेगी जब ऐसे प्रारम्भ के पूर्व उस उच्च न्यायालय के ऐसे निर्णय, आदेश या विनिश्चय के खिलाफ उच्चतम न्यायालय को अपील नहीं की गई है और ऐसी अपील फाइल करने के लिए परिसीमा-काल ऐसे प्रारम्भ से पूर्व समाप्त हो गया है ।

स्पष्टीकरण 2—स्पष्टीकरण 1 के प्रयोजनों के लिए, 'राजनैतिक दल' का वही अर्थ होगा जो तत्समय यथाप्रवृत्त निर्वाचन प्रतीक (आरक्षण और आबंटन) आदेश, 1968 में है ।"

5. श्री सोराबजी के, जो पिटीशनर की ओर से उपस्थित हुए हैं, तर्क को संक्षेप में इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है : (1) निष्पक्ष निर्वाचन का यह सार है कि किसी भी व्यक्ति या राजनैतिक दल को, चाहे जितना छोटा हो, किसी अन्य व्यक्ति या राजनैतिक दल से, चाहे वह कितना भी धनवान और अच्छी तरह से वित्त पोषित हो, समानता के आधार पर निर्वाचन लड़ने में समर्थ होना चाहिए और किसी भी व्यक्ति या राजनैतिक दल को अपनी श्रेष्ठ वित्तीय स्थिति के आधार पर दूसरों की अपेक्षा फायदे की स्थिति में नहीं होना चाहिए; (2) किसी निर्वाचन में अभ्यर्थी द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय की सीमा अधिरोपित करने का तर्कसंगत आधार, जहां तक सम्भव हो, निर्वाचन प्रक्रिया में अधिक धन के घातक प्रभाव को समाप्त करना है जिसके परिणामस्वरूप निकृष्टतम प्रकार का राजनैतिक भ्रष्टाचार होता है । निर्वाचन व्यय पर सीमा निर्वाचन प्रक्रिया की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए आज्ञापक है; (3) यह बात अविवादास्पद है कि किसी राजनैतिक दल द्वारा समर्थित किसी व्यक्ति को उपलब्ध बहुत बड़ी निधियां और साधन ऐसे व्यक्ति पर बहुत अधिक और असम्यक् लाभ प्रदान करेंगे जिसका सम्पन्नता या धन दौलत से कोई सम्बन्ध नहीं है; (4) ऐसा परिणाम लोकतन्त्रविरोधी है, क्योंकि वह किसी नागरिक को निर्वाचन प्रक्रिया में पूर्ण और प्रभावी रूप से भाग लेने के अधिकार से वंचित करता है; (5) धारा 77(1) का स्पष्टीकरण-2 लोकतन्त्र की जड़ पर ही कुठाराघात करता है, क्योंकि वह न केवल निर्वाचन प्रक्रिया में अधिक धन के प्रभाव को अनुज्ञात करता है बल्कि उसे प्रोत्साहित करता है और उसके प्रभाव को वैध ठहराता है और इस प्रकार निर्वाचन प्रक्रिया के

न्यायौचित्य और उसकी शुद्धता के विरुद्ध है। इसके अतिरिक्त वह किसी अभ्यर्थी के व्यय की अधिकतम सीमा अधिरोपित करने की आज्ञापक उद्देश्य का मखौल उड़ाता है और उसे अकृत करता है। उक्त उपबन्ध लोकतन्त्रात्मक प्रक्रिया की शुद्धता और वास्तविकता के हित में अधिनियमित फायदेप्रद उपबन्ध है। आक्षेपित उपबन्ध का अधिक धन के घातक प्रभाव की रिष्टि को दबाना तो दूर रहा वह उसे प्रत्यक्ष रूप से अग्रसर करता है और तद्द्वारा निर्वाचन प्रक्रिया की शुद्धता को विकृत करता है। परिणामस्वरूप वह 'संविधान की मूल अपेक्षा' के विरुद्ध है और संविधान के मूल और आवश्यक लक्षणों का अतिक्रमण करता है और इसी कारण वह मनमाना है; (6) आक्षेपित उपबन्ध से इसके अतिरिक्त, अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण होता है, क्योंकि वह धन की शक्ति के आधार पर किसी एक राजनैतिक दल या व्यक्ति और दूसरे राजनैतिक दल या व्यक्ति के बीच गम्भीर विभेद को अनुज्ञात करता है। वह निर्वाचनों के परिणाम में अभ्यर्थी की सहायता करने वाले राजनैतिक दल के धन या सम्पन्नता को निश्चायक कारक बनाता है। वह धन और संपन्नता को अभ्यर्थी की अर्हताओं या सफलता की संभावनाओं के उपाय के रूप में स्थापित करता है जो मनमौजीपन या असंगत कारक को स्थापित करने के समान है; (7) निर्वाचन मण्डल को एक बार मताधिकार अनुदत्त कर दिए जाने पर ऐसे उपबन्ध नहीं किए जा सकते और न ही ऐसी शर्तें अधिरोपित की जा सकती हैं जो इस तथ्य को ध्यान में लाए बिना कि मताधिकार संविधान के भाग 3 में प्रत्याभूत मूल अधिकार नहीं है, संविधान में अनुच्छेद 14 से असंगत है।

6. श्री कृष्णमूर्ति अय्यर ने, जो भारत संघ की ओर से हाजिर हुए हैं, यह दलील दी है कि अधिनियम की धारा 77(1) का स्पष्टीकरण-I **कंवर लाल गुप्ता**[1] के मामले के विनिश्चय के पूर्व इस न्यायालय के विनिश्चयों में प्रतिपादित विधि को पुनः कायम करने के लिए अन्तःस्थापित किया गया था। विद्वान् काउन्सेल के अनुसार वे विनिश्चय ये हैं : **रनजन सिंह** बनाम **बैजनाथ सिंह**[2], **राम दयाल** बनाम **बृजराज सिंह**[3] और **मेगराज पटौलिया** बनाम **आर० के० बिड़ला**[4]। यह दलील दी गई है कि **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले में इन विनिश्चयों पर विचार किया गया था और न्यायालय का यह अभिनिर्धारित

---

[1] [1975] 1 उम० नि० प० 925=[1975] 2 एस० सी० आर० 259.

[2] (1955) 1 एस० सी० आर० 671.

[3] [1970] 2 उम० नि० प० 444=(1970) 1 एस० सी० आर० 530.

[4] [1976] 2 उम० नि० प० 737=(1971) 2 एस० सी० आर० 118.

1985(5) eILR(PAT) SC 1

करना सही नहीं था कि इन विनिश्चयों में अपनाए गए मत उसके द्वारा अपनाए गए मत के प्रतिकूल नहीं था। इस तर्क के समर्थन में हमारा ध्यान **श्रीमती इन्दिरा गांधी** बनाम **राज नारायण**[1] के मामले में न्या० बेग के निम्नलिखित मत की ओर आकृष्ट किया है—

> "मामलों के इस समूह की परीक्षा करने के पश्चात् सादर मेरा यह विचार है कि कंवर लाल गुप्त के मामले मे इस न्यायालय के विनिश्चय को इस बात के प्रतिकूल निदेश देने के लिए समझा जा सकता है जिसमें पूर्ववर्ती मामलों का विनिश्चय किया गया था, इसलिए मुझे यह प्रतीत होता है कि अधिनियम की धारा 77 में स्पष्टीकरण-I जोड़ करके 1974 के अधिनियम स० 58 द्वारा किए गए संशोधन को केवल उस विधि को प्रतिस्थापित करने के प्रयत्न के रूप में कहा जा सकता है जैसे कि वे कंवर लाल गुप्त के मामले में न्यायालय के विनिश्चय से पूर्व समझी जाती थी।"

काउन्सेल ने उन उच्च न्यायालयों के विभिन्न विनिश्चयों का भी अवलम्ब लिया है जिनमें धारा 77(1) में स्पष्टीकरण-I अन्तःस्थापित किए जाने से पूर्व यह अभिनिर्धारित किया गया था कि राजनैतिक दलों के अभ्यर्थियों के निर्वाचन के सम्बन्ध में उनके द्वारा उपगत व्यय अधिनियम की धारा 123(6) के साथ पठित धारा 77(1) की परिधि के भीतर नहीं आते हैं। प्रत्यर्थियों ने स्पष्टीकरण-I में अन्तर्विष्ट उपबन्ध को इस आधार पर न्यायोचित ठहराने की कोशिश की है कि राजनैतिक दलों को हमारे देश में स्थायित्व प्राप्त हो चुका है कि वे लोकतन्त्र के उचित कार्यान्वयन के लिए अनिवार्य है और इसलिए ऐसा कोई भी आक्षेप तब नहीं किया जा सकता, यदि कोई राजनैतिक दल स्वयं द्वारा खड़े किए गए अभ्यर्थी की सफलता सुनिश्चित करने के लिए धन व्यय करता है। स्पष्टीकरण-I सभी राजनैतिक दलों को समान मानता है और इसमें अनुच्छेद 14 का कोई भी अतिक्रमण अन्तर्वलित नहीं है। काउन्सेल ने अन्तिम रूप से यह दलील दी है कि निर्वाचनों को लागू होने वाले विषयों से सम्बन्धित विधायी नीतियों का न्यायिक पुनर्विलोकन नहीं किया जा सकता।

7. पिटीशनर के तर्क की मुख्य विषयवस्तु निर्वाचन प्रक्रिया की शुद्धता है। उस विषयवस्तु से जुड़े हुए सब अन्य तर्क उसे बल और सहायता देने के लिए आशयित हैं। निर्वाचनों की शुद्धता को आरक्षित रखने की आवश्यकता विषयक साहित्य काफी अधिक मात्रा में है। भले ही स्पष्ट जागरूकता सक्रिय

---

[1] [1976] 4 उम० नि० प० 1163 = (1976) 2 एस० सी० आर० 347.

1985(5) eILR(PAT) SC 1

राजनीतिज्ञों के बीच न हों, फिर भी वह राजनैतिक प्रेक्षकों के बीच यह जागरूकता है कि यह सुनिश्चित करने के कि निर्वाचन निष्पक्ष और स्वतन्त्र हैं, तरीकों में से एक तरीका अधिक धन के, जो कि यदि सामान्य अभिव्यक्ति का प्रयोग किया जाए तो सफेद की बजाय काला अधिक है, प्रभाव को समाप्त करना है। जब अधिनियम की धारा 77(1) में स्पष्टीकरण-I जोड़ा गया था, लोक सभा के डिबेट यह दर्शाते हैं कि सदन के सदस्यों के बीच इस बारे में जागरूकता थी कि निर्वाचन व्ययों पर प्रभावी रूप से नियन्त्रण किया जाना चाहिए और यह बात इस तथ्य में भी परिलक्षित होती थी कि विश्व के लगभग सभी देशों में, जहां सरकार का प्रतिनिधिस्वरूप है, निर्वाचन व्ययों के बारे में उपबन्ध सदैव किए गए हैं। तारीख 18 अक्तूबर, 1979 को भारत के निर्वाचन आयोग ने सभी मान्यता-प्राप्त राष्ट्रीय और राज्य के दलों को निर्वाचन व्ययों की अधिकतम सीमा के पुनरीक्षण का प्रस्ताव करते हुए पत्र भेजा था। उस पत्र से संलग्न टिप्पण में आयोग ने यह कहा है कि निर्वाचन व्यय का स्तर युक्तियुक्त रूप से इतना कम होना चाहिए जिससे कि निर्वाचन व्ययों की अधिकतम सीमा नियत करने का मूल प्रयोजन अर्थात् निर्वाचनों पर धन के प्रभाव को समाप्त करने का प्रयोजन विफल न हो। जब जनता सरकार सत्तारूढ़ थी, तब उसने अन्य बातों के साथ स्पष्टीकरण-I को, जो 1974 के संशोधन अधिनियम सं० 58 द्वारा धारा 77(1) में अन्तःस्थापित किया गया था, लुप्त कर के अधिनियम का संशोधन करने के लिए 1977 का विधेयक सं 153 अन्तःस्थापित किया था। जहां तक उस विधेयक के उद्देश्यों और कारणों का कथन स्पष्टीकरण-I के लुप्त किए जाने के प्रस्ताव से सम्बन्धित है, वहां तक वह यह कहता है कि : "इस बात पर विचार किया गया है कि लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 में किए गए संशोधनों का··· से स्वतन्त्र और निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित करना तो दूर रहा, उसका प्रभाव धन की शक्ति में वृद्धि करना हो सकता है, इसलिए उस स्थिति को, जो इसके पूर्व थी, पुन: कायम करने के लिए अधिनियम के संशोधन का प्रस्ताव किया जाता है।" अन्ततः विधेयक व्यपगत हो गया।

8. **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले में हममें से एक न्या० भगवती ने निम्नलिखित मत व्यक्त किया है—

> "व्यय सीमित करने का दूसरा उद्देश्य यह है कि जहां तक सम्भव हो, निर्वाचन पद्धति में से अत्यधिक धन के प्रभाव को दूर

---

[1] [1975] 1 उम० नि० प० 925 = [1975] 2 एस० सी० आर० 259.

1985(5) eILR(PAT) SC 1

किया जाए । यदि व्यय पर कोई प्रतिबन्ध न हो तो राजनीतिक दल इस बात की पूरी कोशिश करेंगे कि वे चन्दा इकट्ठा करें और यह स्पष्ट है कि अधिक से अधिक चन्दा धनवान तथा ऐश्वर्ययुक्त व्यक्तियों से मिलेगा जो कि निर्वाचन क्षेत्र में एक छोटा-सा भाग गठित करते हैं। अत्यधिक धन का दुष्प्रभाव इस प्रकार देश में गणतन्त्रात्मक पद्धति को नियन्त्रित करने में निश्चायक भूमिका अदा कर सकेगा । निश्चित रूप से इसका प्रभाव यह होगा कि राजनीतिक भ्रष्टाचार का निकृष्ट रूप देखने में आएगा और उसके परिणामस्वरूप सभी स्तर पर अन्य बुराइयां उत्पन्न हो जाएंगी ।"

वांटल नागराज बनाम **आर० दयानन्द सागर**[1] के मामले में न्या० कृष्ण अय्यर ने न्यायालय की ओर से निम्नलिखित मत व्यक्त किया—

"धन की शक्ति हमारे निर्वाचनों पर पापी छाया डालती है और राजनीतिज्ञों द्वारा विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में असम्यक् व्यय चुकाना प्रलोभन का विरोध करने के लिए दलों के लिए बहुत अधिक मोहक हैं.........राजनीतिक दलों के मार्फत अधिक धन का प्रयोग करके विधि का यह सम्भाव्य अपवंचन भारतीय राजनैतिक प्रक्रिया को दूषित करने का श्रोत है । दल की समितियां स्थापित करके विधि की अपेक्षाओं से बच निकलने के लिए विनिर्दिष्ट अभ्यर्थियों के लिए अभियान चलाने के लिए निधियां एकत्र करना इस और कुछ अन्य देशों में बहुत ही सुविदित है ।"

9. **टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड**[2] के मामले में मुम्बई उच्च न्यायालय के विनिश्चय में पर्याप्त रूप से मन की बेचैनी और हृदय की कमजोर भावना प्रकट करते हुए, यह मत व्यक्त किया गया कि किसी भी राजनैतिक दल को वित्त की व्यवस्था करने के लिए किसी भी व्यापारिक घराने की ओर से किसी भी प्रयत्न से लोकतन्त्र के स्रोत के ही दूषित होने की सम्भावना है । **इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कम्पनी लिमिटेड**[3] के मामले में कलकत्ता उच्च न्यायालय ने बड़े व्यापारिक घरानों द्वारा राजनैतिक दलों के लिए निर्वाचन प्रयोजनों के लिए वित्त की व्यवस्था करने में अन्तर्वलित खतरों को बतलाया है । उच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया है कि "धन के प्रलोभन द्वारा

---

[1] [1975] 1 उम० नि० प० 1178 = (1975) 2 एस० सी० आर० 384.

[2] ए० आई० आर० 1958 मुम्बई 155.

[3] ए० आई० आर० 1958 कलकत्ता 234.

राजनैतिक पक्षपात करने की चेष्टा में ऐसी कम्पनी, जो अधिकतम बोली लगाने वाली होगी, विरोधी व्यापारिक कम्पनियों के मुकाबले बहुत ही अनुचित लाभ प्राप्त कर सकती है।" न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया कि इस प्रकार की स्थिति राजनीति में बड़े व्यवसायों की आवाज को महत्व प्रदान करेगी और देश के राजनीतिक जीवन को दूषित करेगी।

10. **संथानम समिति की भ्रष्टाचार निवारण सम्बन्धी रिपोर्ट**[1] में निम्नलिखित मत व्यक्त किया गया है—

"उच्च राजनीतिक स्तरों पर भ्रष्टाचार के प्रचलन के बारे में जनता के विश्वास को उस रीति के कारण बल मिला है जिससे राजनैतिक दलों द्वारा निधियां, विशेषतः निर्वाचनों के समय पर, संगृहीत की जाती हैं। ऐसा संदेह न केवल सत्तारूढ़ दल के बारे में ही किया जाता है, बल्कि सभी दलों के बारे में भी किया जाता है, क्योंकि प्रायः विरोधी-पक्ष तथा सरकारी दल के सदस्य भी प्राइवेट निहित हितों की सहायता कर सकते हैं। इसलिए यह आवश्यक है कि राजनैतिक दलों का आचरण, धन के संग्रहण और निर्वाचन में प्रचार के सम्बन्ध में दृढ़ सिद्धांतों के आधार पर ही इस मामले में नियंत्रित होना चाहिए। किसी हिचकिचाहट के बिना इस बात को मान्यता प्रदान की जानी चाहिए कि बड़ी मात्रा में धन के बिना न तो राजनीतिक दल चलाए जा सकते हैं, और न ही निर्वाचन लड़े जा सकते हैं। किन्तु धन की यह रकम संबंधित दलों के समर्थकों या सहानुभूति रखने वालों से खुले रूप में मिलनी चाहिए।

यदि तीन में से कोई एक परिवार भी किसी राजनैतिक दल को एक वर्ष में में एक रुपया देता है, तो कुल वार्षिक अंशदान उस रकम से अधिक होगा जो भारत में सभी राजनैतिक दलों के सभी वैध प्रयोजनों के लिए आवश्यक है। व्यापक आधार पर थोड़ा-थोड़ा संग्रह करने सम्बन्धी इन दलों की अनिच्छा और अयोग्यता, तथा बड़े अंशदान द्वारा संक्षिप्त प्रक्रिया का अवलम्ब लेने की इच्छा ही भ्रष्टाचार का बड़ा स्रोत, और उससे भी अधिक भ्रष्टाचार के संदेह का गठन करती है।"

---

[1] 1962 सैक्सन 11, "सोशियल क्लाइमेट" पैराग्राफ 11.5.

11. **कम्पनीज और एम० आर० टी० सी० ऐक्ट**[1] पर न्या० सच्चर की अध्यक्षता वाली विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट में बड़े व्यापारिक घरानों द्वारा राजनीतिक दलों को किए गए अंशदानों से उत्पन्न होने वाली बुराइयों पर व्यापक रूप से चर्चा की गई है और हमारे देश में निर्वाचन प्रक्रिया में धन की शक्ति को अपनी भूमिका निभाने देने में अन्तर्वलित खतरों की बाबत बतलाया गया है। (पैरा 13.12) समिति ने यह सिफारिश की कि कम्पनी अधिनियम की धारा 293(ग) को, जो कम्पनियों द्वारा राजनीतिक दलों को किए जाने वाले अंशदान को प्रतिषिद्ध करती है, पैरा 13.18 में उसके द्वारा उपदर्शित रीति से अधिक प्रबल बनाया जाना चाहिए।

12. इंग्लैण्ड में, रीप्रेजेन्टेशन ऑफ दि पीपुल ऐक्ट, 1949 पारित किए जाने से पूर्व यह मत व्यक्त किया गया था कि अभ्यर्थी के निर्वाचन को संप्रवर्तित करने के लिए या उसे सफल बनाने के लिए अभ्यर्थी या निर्वाचन अभिकर्ता के प्राधिकार के बिना उपगत व्यय निर्वाचन व्ययों की बाबत यह अपेक्षित नहीं है कि उन्हें विवरणी में दर्शित किया जाए, परन्तु यह तब जबकि वे व्यय ऐसे व्यक्तियों द्वारा उपगत किये गये हों जो बाहरी व्यक्ति हैं, न कि अभिकर्ता, और, तद्नुसार, जिन्होंने निर्वाचन के संचालन या प्रबन्ध में कोई भी भाग नहीं लिया है। पूर्वोक्त अधिनियम द्वारा अब यह उपबंध किया गया है कि निर्वाचन में अभ्यर्थी के निर्वाचन को संप्रवर्तित करने या सफल बनाने की दृष्टि से कतिपय व्यय अभ्यर्थी, उसके निर्वाचन अभिकर्ता और निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा लिखित रूप में प्राधिकृत व्यक्तियों से भिन्न किसी अन्य व्यक्ति द्वारा उपगत नहीं किये जाने चाहिएं। यदि कोई व्यक्ति इस उपबंध के उल्लंघन में कोई व्यय उपगत करता है या कोई व्यय उपगत करने के लिए किसी अन्य व्यक्ति को सहायता देता है, दुष्प्रेरित करता है, परामर्श देता है या उपाप्त करता है, तो वह भ्रष्ट आचरण का दोषी है। (हैल्सबरीज लॉज ऑफ इंग्लैण्ड, चतुर्थ संस्करण, जिल्द 15 पैरा 71 देखिये)।

13. हमने ये आंकड़े यह दर्शाने के लिए निर्दिष्ट किये हैं कि निर्वाचन प्रक्रिया पर अधिक धन के प्रभाव को अधिक महत्वपूर्ण बुराई के रूप में सर्वव्यापी रूप से माना जाता है। किन्तु इसके पश्चात् जिस प्रश्न पर हमें, न्यायाधीशों के रूप में, विचार करना है, वह यह है कि क्या स्पष्टीकरण-I में अंतर्विष्ट उपबंध में कोई संवैधानिक कमजोरी है और विशिष्टतया क्या उससे अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण होता है। हम, इस प्रश्न पर, इस दलील

[1] 1978 अध्याय 13 पृष्ठ 99-104.

को, यद्यपि अनिच्छा से ही, स्वीकार करने में कठिनाई महसूस करते हैं कि स्पष्टीकरण-I समता के अधिकार के विरुद्ध है। उस उपबंध के अधीन (i) कोई भी राजनीतिक दल या (ii) व्यक्तियों का कोई भी अन्य संगम या निकाय या (iii) अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न कोई भी व्यक्ति, अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में, किसी भी प्रकार की सीमा के बिना, व्यय उपगत कर सकता है। ऐसे व्यय धारा 77(1) के प्रयोजनों के लिए किसी निर्वाचन के संबंध में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं समझे जाएंगे। यह दलील दी गई है कि इस उपबंध के कारण संपन्न राजनीतिक दल, ऐसे अन्य राजनैतिक दलों या संगमों के मुकाबले असमान और अनुचित लाभ प्राप्त कर लेते हैं, जिनके पास वही धन-शक्ति नहीं है और इसलिए उससे समता की गारंटी का अतिक्रमण होता है। इस दलील का उत्तर यह है कि स्पष्टीकरण-I सभी राजनैतिक दलों या संगमों को एक ही समूह में वर्गीकृत करता है और उन्हें वही या समरूप लाभ प्रदान करता है। राजनैतिक दल या राजनीति से प्रेरित व्यक्तियों या राजनीतिक घटनाओं में हितबद्ध व्यष्टियों के संगम या निकाय के अधिकार को समान लक्षण से विशेषित किया गया है और उनका मुख्य लक्षण यह है कि वे राजनैतिक स्वरूप के क्रियाकलापों में स्वयं को लगाए रखते हैं। निर्वाचन ऐसे क्रियाकलापों का मर्म होता है। इस प्रकार के वर्गीकरण का कानून के इस उद्देश्य से युक्तियुक्त संबंध है, कि उन व्यक्तियों द्वारा, जो विशिष्ट समूह के अंतर्गत आते हैं, उपगत व्ययों को अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय के रूप में नहीं माना जाना चाहिए। तो फिर यह कहना कोई उत्तर नहीं है कि सभी राजनीतिक दल धन, जो उनके पास होता है, की दृष्टि से समान स्थिति में नहीं हैं। यदि इस प्रकार की दलील दी जा सकती है, तो नियम 90 द्वारा निर्धारित निर्वाचन व्ययों की सीमा के बारे में यह माना जाएगा कि उनसे समता की गारंटी का अतिक्रमण होता है, क्योंकि निर्वाचन लड़ने वाले अभ्यर्थियों की, विशिष्टतया स्वतंत्र उम्मीदवारों की, बहुत अधिक संख्या एक लाख रुपये की रकम खर्च करने की स्थिति में नहीं होगी जो बड़े निर्वाचन क्षेत्रों में अनुज्ञेय सीमा है। असंवैधानिकता की चुनौती को कायम रखने के लिए वर्गीकरण मोटे तौर पर युक्तियुक्त होना चाहिए। कोई भी व्यक्ति उस प्रक्रिया का विश्लेषण नहीं कर सकता और असमानता के आधार पर उसे अकृत करने के लिए एक बार अन्तर बताने के बाद दूसरी बार अन्तर नहीं कर सकता। यह जीवन का एक कठोर सत्य है कि स्वतंत्र अभ्यर्थी जो स्वयं ही निर्वाचन लड़ता है अर्थात् जो किसी राजनीतिक

दल के समर्थन के बिना निर्वाचन लड़ता है, राजनैतिक दलों द्वारा समर्थित अभ्यर्थियों की तुलना में पर्याप्त रूप से अलाभप्रद स्थिति में रहता है। किन्तु इससे समता के नियम का अतिक्रमण नहीं होता है। निर्वाचन विधि ऐसी नहीं है जो ऐसी असमानताएं सृष्ट करती है। उस विधि के अतिरिक्त भी ऐसी असमानताएं विद्यमान रहती हैं और दुर्भाग्य से, उन असमान स्थितियों में, जिनमें नागरिक स्वयं को पाते हैं, विवक्षित रहती हैं। विधि जो कार्य करती है, वह, समान उपायस्वरूप, राजनीतिक दलों (अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न) व्यक्तियों या व्यष्टियों के संगमों या निकायों को अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में ऐसे व्यय उपगत करने के लिए अनुज्ञात करती है, जिन्हें निर्वाचन व्यय की उस विवरणी में, जिसे फाइल करना अभ्यर्थी से अपेक्षित है, सम्मिलित करने की जरूरत नहीं है।

14. यद्यपि स्पष्टीकरण-I, राजनैतिक दलों सहित, व्यक्तियों के संगमों या निकायों और कतिपय व्यष्टियों को साथ-साथ मिलता है। यह बात स्पष्ट है कि उस उपबंध द्वारा प्रदत्त फायदा अधिकांशतः, यद्यपि अनन्य रूप से नहीं है, राजनैतिक दलों को मिलता है राजनैतिक दल ही ऐसे अभ्यर्थियों को खड़ा करते हैं जो काफी अधिक मात्रा में निर्वाचन व्यय करने की स्थिति में होते हैं जो प्रायः बहुत ही अधिक होते हैं। हमारा विचार यह नहीं है कि निर्वाचन व्ययों पर धन संबंधी सीमा की परिधि से अपवर्जन के लिए राजनैतिक दलों को चुनना इतना अयुक्तियुक्त या मनमाना है जिससे कि उस आधार पर अधिमानता अभिखण्डित करने की बात न्यायोचित ठहराई जा सके। प्रथमतः कानून स्पष्टीकरण द्वारा विहित पात्रता अर्जित करने के लिए किसी राजनैतिक दल की सम्पन्नता को निर्वाचन संबंधी मानक नहीं बनाता है। द्वितीयतः, यह इस सीमा तक अबुद्धिमत्तापूर्ण नीति नहीं है कि हम निर्वाचन लड़ने वाले अभ्यर्थियों की सख्या में युक्तियुक्त कमी सुनिश्चित करने के लिए विधायी नीतियों की बुद्धिमत्तता की परीक्षा कर सकते हैं, जो राजनैतिक दलों को विशेष विशेषाधिकार प्रदत्त करके ही किया जा सकता है। यह सामान्य ज्ञान की बात है कि लोक सभा और विधान सभाओं के हाल ही के निर्वाचनों में मत-पत्रों की छपाई में निर्वाचन आयोग को गम्भीर समस्या का सामना करना पड़ा था, क्योंकि कतिपय निर्वाचन क्षेत्रों में निर्वाचन लड़ने वाले अभ्यर्थियों की संख्या बहुत अधिक थी। सरकार की किसी भी लोकतांत्रिक पद्धति में राजनैतिक दलों का विशिष्ट और विशेष स्थान होता है। उन्हें उनके सदस्य संरक्षक देवदूत के रूप में देखते हैं, यद्यपि देवदूत की भूमिका निभाने वाली बात तो दूर रही, कभी-कभी वे संरक्षक की

कल्याणकारी भूमिका का निर्वहन करने में भी असफल रहते हैं। उनके माध्यम से ही साधारण जनता अपनी शिकायतों के बारे में आवाज उठाने या उन्हें प्रकाश में लाने का प्रयत्न करती है। उस शक्ति पर भी विचार करने पर, जो वे सरकारी कामकाज के संचालन में काम में लाते हैं और निर्वाचन प्रक्रिया को लागू होने वाली रूपात्मकता के मामले में उन्हें किए गए फायदों के विशेषप्रदान को अयुक्तियुक्त या मनमाना नहीं माना जा सकता। संभवतः, उससे इस बात को समझने में सहायता मिल सकती है कि **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले में न्यायालय ने क्यों किसी विशेष अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में विनिर्दिष्टतः किसी राजनीतिक दल द्वारा उपगत व्ययों और दल के साधारण प्रचार में उसके द्वारा उपगत व्यय के बीच प्रभेद किया है; पश्चात्वर्ती व्यय निर्वाचन व्ययों की उस विवरणी में, जो अभ्यर्थी को फाइल करनी होती है, सम्मिलित करने योग्य नहीं होता है। यद्यपि उस विनिश्चय का तर्काधार बहुत से शब्दों में व्यक्त नहीं किया गया है, तथापि वह यह है, महत्वपूर्ण स्थिति के कारण, जो कि राजनैतिक दलों की लोकतंत्री ढांचे में होती है, वे अपने कार्यक्रमों को अग्रसर करने के लिए और अपनी जातियों को लोकप्रिय बनाने के लिए व्यय उपगत करने के हकदार हैं। स्पष्टीकरण-I केवल एक कदम आगे बढ़ाता है और वह बहुत महत्वपूर्ण है। वह किसी विशेष अभ्यर्थी के निर्वाचन के संबंध में उपगत व्यय और दल के साधारण प्रचार पर उपगत व्यय के बीच **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले में खींची गई विभाजन-रेखा को समाप्त करता है। अभ्यर्थी और उसके निर्वाचन अभिकर्ता के सिवाय, सभी व्यक्ति अब निर्वाचनों का संचालन नियम 1961 के नियम 90 के साथ पठित धारा 77(3) द्वारा निर्वाचन व्यय पर अधिरोपित अधिकतम सीमा के बन्धन के बिना ही पूर्ववर्ती प्रकार का व्यय उपगत करने के लिए स्वतंत्र हैं। क्या स्पष्टीकरण-I उस विधि को प्रत्यावर्तित करता है जैसी कि वह **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले के विनिश्चय से पूर्व समझी गई थी अथवा क्या वह केवल उसका नवीकरण करता है। यह बात उसकी विधिमान्यता का विनिश्चय करने के लिए असंगत है। प्रत्येक विधि, चाहे वह प्रत्यावर्तक हो या परिवर्तक, संविधान की कसौटी पर कसी जानी चाहिए।

15. यह बात स्पष्ट है कि व्यष्टियों के कतिपय वर्ग को बहुत ही सावधानीपूर्वक स्पष्टीकरण-I में सम्मिलित किया गया है, ताकि उनकी इस चुनौती से बचा जा सके कि राजनैतिक दलों और व्यक्तियों के संगमों या

---

[1] [1974] 1 उम० नि० प० 925=(1975) 2 एस० सी० आर० 259.

निकायों की तुलना में उनके साथ भेदभाव किया गया है। यह सही है कि व्यष्टि, धन व्यय करने की अपनी समर्थता की तुलना राजनैतिक दलों या यूनियनों की वित्तीय शक्ति के साथ नहीं कर सकते। किन्तु पुनः उसी बात पर वापस आना पड़ेगा, यद्यपि भिन्न रूप में : सभी राजनैतिक दल समान रूप से सम्पन्न नहीं हैं और इसलिए जिनके पास अधिक धन है, वे अन्य व्यक्तियों के मुकाबले असम्यक् लाभ प्राप्त कर सकते हैं। निर्वाचन विधियां नागरिकों के बीच आर्थिक समानता उत्पन्न करने के लिए परिकल्पित नहीं हैं। वे अधिक से अधिक, निर्वाचन के मौके पर समाज के सभी वर्गों को अपने-अपने विचार व्यक्त करने के लिए समान अवसर देने के लिए उपबंध कर सकती हैं। यह पद्धति, जो कुछ दुर्भाग्यपूर्ण है, और जिसके द्वारा विधि ने उस प्रयोजन को पूरा किया है, धन व्यय करने पर लगे निर्बन्धन से, अभ्यर्थी और उसके निर्वाचन अभिकर्ता को छोड़कर, सभी अन्य व्यक्तियों को तब तक मुक्त करती है, जब तक कि व्यय उन अन्य व्यक्तियों द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया जाना है। इस तर्क का कि व्यष्टि अपने पास धन की कमी के कारण स्पष्टीकरण-I का फायदा प्रभावी रूप से प्राप्त करने में समर्थ नहीं हैं, वही उत्तर है जो इस तर्क का है कि निर्वाचन लड़ने वाला प्रत्येक अभ्यर्थी एक लाख रुपये के बराबर धन व्यय नहीं कर सकता, इसीलिए उन व्यक्तियों को, जो वह धन व्यय कर सकते हैं, उन व्यक्तियों के मुकाबले अधिक लाभ प्राप्त होता है जो उतना धन व्यय नहीं कर सकते। यदि यह तर्क सही है कि विभिन्न राजनैतिक दलों को समान माना गया है, यद्यपि वे असमान स्थिति में हैं अथवा व्यक्तियों के साथ या तो परस्पर अथवा राजनैतिक दलों और संगमों के संबंध में विभेद किया गया है, तो एकमात्र पद्धति, जो अपेक्षित सांविधानिक मानक के अनुसार खरी उतरेगी, वह है जिसमें राज्य को अपने ही खजाने में से धन आबंटित करना पड़े जिससे कि विभिन्न अभ्यर्थी निर्वाचन लड़ने में समर्थ हो सकें। वह निष्पक्षता का सर्वोत्तम निष्पक्ष रूप होगा किन्तु वह बहुत दूर की बात है।

16. पिटीशनर के काउन्सेल ने यह दलील दी है कि स्पष्टीकरण-I, जो हाथ से देता है, दूसरे हाथ से छीन कर धारा 77(1) के मुख्य उपबंध को निरर्थक बनाता है। यह उपधारणा करते हुए कि ऐसी स्थिति है, यह स्पष्टीकरण उस कारण से असंवैधानिक नहीं हो जाएगा। इस तर्क का संबंध निश्चित रूप से इस धारा और स्पष्टीकरण के निर्वचन से है, न कि स्पष्टीकरण की विधिमान्यता से। हम इस बात से सहमत नहीं हैं कि स्पष्टीकरण धारा के अर्थ को समाप्त कर देता है और उसे निरुद्देश्य बनाता है। धारा 77(1)

निर्वाचन के संबंध में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय से संबंधित है । ऐसे व्यय का पृथक् और सही हिसाब रखना बाध्यकारी है । स्पष्टीकरण-I में किसी राजनैतिक दल या व्यक्तियों के किसी अन्य संगम या निकाय या अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न किसी व्यष्टि द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय के बारे में उपबन्ध किया गया है। अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता के लिए ऐसे व्यय का सही हिसाब रखना बाध्यकारी नहीं है । यह दो कारणों से है । प्रथमतः ऐसा व्यय अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत नहीं किया जाता है और इसलिए इन्हीं बातों के कारण, वे उस व्यय का हिसाब नहीं रख सकते। द्वितीयतः इस तर्क का उत्तर कि स्पष्टीकरण-I में विहित प्रकार के व्यय को अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय अवश्य ही समझा जाना चाहिए, स्पष्टीकरण में इस उपबंध द्वारा मिल जाता है कि वह इस प्रकार नहीं समझा जायेगा। एक ओर धारा 77(1) और दूसरी और स्पष्टीकरण-I दो प्रकार की भिन्न-भिन्न स्थितियों के संबंध में हैं जिससे कि स्पष्टीकरण-I धारा 77(1) को निरर्थक नहीं बना सकता।

17. जब हम इस प्रश्न पर विचार कर रहे हैं, तो हम यह बात बतला देना चाहेंगे कि यदि कोई व्यय, जो उदाहरण के लिए किसी राजनैतिक दल द्वारा उपगत किया गया तात्पर्यित हो, वास्तव में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत किया गया हो, तो स्पष्टीकरण-I लागू नहीं होगा। वास्तव में यदि व्यय राजनैतिक दल या व्यक्तियों के किसी अन्य संगम या निकाय द्वारा या (अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न) किसी व्यक्ति द्वारा उपगत या प्राधिकृत किया जाता है, तो यह स्पष्टीकरण लागू होगा। अभ्यर्थी किसी राजनैतिक दल या किसी ट्रेड यूनियन या किसी अन्य व्यष्टि की शक्ति या कब्जे में अपनी स्वयं का धन नहीं रख सकता और स्पष्टीकरण-I का सरक्षण प्राप्त करने के लिए अभिवचन नहीं कर सकता। कारण यह है कि ऐसे मामले में उन अन्य व्यक्तियों द्वारा व्यय उपगत किया जाना मात्र एक मुखौटा है। वास्तव में व्यय स्वयं अभ्यर्थी द्वारा किया जाता है, क्योंकि धन उसका होता है। स्पष्टीकरण-I के प्रयोजन के लिए महत्वपूर्ण बात यह नहीं है कि वह व्यक्ति कौन है जो धन व्यय करता है। मामले का सार यह है कि धन किसका है। उदाहरणार्थ यदि किसी राजनैतिक दल द्वारा व्यय किया गया धन किसी अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उसके पास नहीं रखा जाता है, तो ही स्पष्टीकरण-I लागू होगा। अन्य शब्दों में उस दृष्टि से कि वह स्पष्टीकरण लागू हो सके, यह अवश्य ही दर्शाया जाना चाहिए

1985(5) eILR(PAT) SC 1

कि उपगत व्यय का स्रोत अभ्यर्थी या उसका निर्वाचन अभिकर्ता नहीं था। जो बात महत्वपूर्ण है, वह यह महसूस करना है कि स्पष्टीकरण-I कल्पना की सृष्टि नहीं करता, वह राजनैतिक स्थितियों की वास्तविकताओं से संबंधित है। वह इस बात का उपबंध नहीं करता है कि वास्तव में अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय उनके द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय तब नहीं समझे जाएंगे, यदि राजनैतिक दल ऐसी रकम की अदायगी करता है। यह बात कल्पना की सृष्टि करने की कोटि में आयेगी। स्पष्टीकरण का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि ऐसा उपगत व्यय, उदाहरण के लिए, राजनैतिक दल द्वारा स्वयं ही या अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा दिए गए धन का उपयोग किये बिना उपगत व्यय, अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा उपगत या प्राधिकृत व्यय नहीं समझा जाएगा। यदि व्यय अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता द्वारा दिए गए धन में से उपगत किया जाता है, तो धारा 77(1) लागू होगी, न कि स्पष्टीकरण-I यह स्पष्ट करना आवश्यक है, क्योंकि स्पष्टीकरण-I में ऐसी अभिव्यक्तियों के जिनका साधारणतः तब उपयोग किया जाता है, जब विधायी आशय किसी कल्पना को सृष्ट करना होता है, उपयोग से पूर्व ही भ्रम और गलतफहमी उत्पन्न होने की संभावना है। इसका कारण कि स्पष्टीकरण में "नहीं समझा जायेगा (शेल नट बी डीम्ड टू बी)" अभिव्यक्ति का उपयोग क्यों किया गया है, यह है कि संसद **कंवर लाल गुप्त**[1] के मामले में इस न्यायालय के निर्णय के प्रभाव को दूर करना चाहती थी उसी प्रकार, यह कारण कि स्पष्टीकरण में कभी यह नहीं समझा जाएगा, अभिव्यक्ति का उपयोग क्यों किया गया है, यह है कि संसद का आशय स्पष्टीकरण के परन्तुक के खण्ड (क) और (ख) में उल्लिखित सीमा तक के सिवाय भूतलक्षी रूप से उस निर्णय के प्रभाव को दूर करना था।

18. यह बात आवश्यक है कि स्पष्टीकरण-I की सीमित सीमा बढ़ाई जानी चाहिए। निर्वाचन व्ययों पर लगाई गई अधिकतम सीमा अधिनियम की मूल आज्ञा है, न कि केवल एक पवित्र सिद्धान्त। उसका उद्देश्य अभ्यर्थियों द्वारा सीधे या उनके निर्वाचन अभिकर्ताओं की मार्फत अपने निर्वाचनों पर उपगत व्ययों पर रोक लगाना है। उन्हें अधिनियम की धारा 77(1) और 77(3) द्वारा अधिरोपित निर्बंधन से बचने की दृष्टि से बहानों का अवलंब लेने के लिए

---

[1] [1975] 1 उम० नि० प० 925 = (1975) 2 एस० सी० आर० 259.

1985(5) eILR(PAT) SC 1

अनुज्ञात नहीं किया जा सकता । स्वतंत्र और निष्पक्ष निर्वाचनों के सिद्धान्त के प्रति श्रद्धा वास्तविक होनी चाहिए, न कि औपचारिक ।

19. पिटीशनर का स्पष्टीकरण-I अंतर्विष्ट उपबंध की स्वतन्त्र और निष्पक्ष निर्वाचनों के सिद्धान्त को जो किसी भी लोकतंत्रीय राज्य व्यवस्था की आधारशिला है। शिथिल करने वाले उपबंध के रूप में आलोचना करना अन्यायोचित नहीं है । किन्तु निर्वाचनों से संबन्धित मामलों में सिद्धान्त निर्धारित करना हमारा काम नहीं है । यदि विधि के उपबधों से संविधान का अतिक्रमण होता है, तो उन्हें अभिखंडित किया जाना चाहिए । तथापि, हम किसी विधि को इस आधार पर अभिखण्डित नहीं कर सकते कि हम ऐसी नीति···का, जो उसमें निहित है, अनुमोदन नहीं करते हैं । उदाहरण के लिए क्या न्यायालय नियम 90 को इस आधार पर अभिखण्डित कर सकता है कि एक लाख रुपये की सीमा भारतीय संदर्भ में बहुत अधिक है ? हमारी अपनी कुछ अधिमानताएं और अनुभूतियां हो सकती हैं किन्तु उनका उपयोग विधियों को अमान्य करने के लिए नहीं किया जा सकता ।

20. जहां तक निर्वाचन विधियों का संबंध है, उनके बारे में दलील देने के लिए अभी भी एक अन्य बाधा है । निर्वाचन लड़ने या उसके लिए मतदान करने का अधिकार 'कॉमन लॉ राइट' नहीं है । जैसा कि न्या० चिन्नप्पा रेडडी ने **ज्योति बसु** बनाम **देबी घोसल**[1] वाले मामले में निम्नलिखित मत व्यक्त किया था—

> "यद्यपि निर्वाचित होने का अधिकार लोकतंत्र के लिए इतना मौलिक नहीं है, तथापि, पर्याप्त रूप से त्रुटिपूर्ण होते हुए यह न तो मूल अधिकार है और न ही कॉमन लॉ राइट है । यह शुद्धतः कानूनी अधिकार है । इसी प्रकार से निर्वाचित होने का अधिकार भी है । इसी प्रकार से निर्वाचन में विवाद उठाने का अधिकार भी है । कानून की परिधि के बाहर, निर्वाचित करने का कोई अधिकार नहीं होता, निर्वाचित किए जाने का कोई भी अधिकार नहीं होता और किसी निर्वाचन में विवाद उठाने का कोई भी अधिकार नहीं होता । वे कानूनी सृष्टियां हैं और इसी प्रकार से वे कानूनी परिसीमाओं के अध्यधीन हैं···कॉमन लॉ और इक्विटी की जो संकल्पनाएं हैं, वे निर्वाचन संबधी विधि को उस समय तक लागू नहीं होतीं, जब तक

---

[1] [1983] 1 उम० नि० प० 260=(1982) 3 एस० सी० आर० 318, 326, 327.

1985(5) eILR(PAT) SC 1

कि उन्हें कानूनी तौर से समाविष्ट न कर दिया गया हो। न्यायालय को अभिकथित नीति के विचार के आधार पर उनका सहारा लेने का अधिकार नहीं होता, क्योंकि ऐसे मामलों में जो नीति होती है, जैसे कि निर्वाचन संबंधी विवादों के विचारण से संबंधित मामले, वह वही होती है जो कि कानून अधिकथित करता है।" हमने अधिनियम की स्कीम के प्रति पहले ही निर्देश कर दिया है। हमने, कॉमन लॉ और इक्विटी पर आधारित विचारों से अपने आप ही छुटकारा पाने की आवश्यकता की ओर ध्यान दिया है। हम यह समझते हैं कि हमें कानून की परिधि के भीतर ही इस प्रश्न का उत्तर खोजना चाहिए। इस संबन्ध में अधिनियम में क्या उपबंध किया गया है?"

अधिनियम में क्या उपबंध किया गया है? वह स्पष्टीकरण-I के माध्यम से यह कहता है कि अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता से भिन्न व्यक्ति अपनी ओर से धन व्यय कर सकते हैं और व्यय करते ही चले जाते हैं।

21. हम पहले ही यह कह चुके हैं कि स्पष्टीकरण-I की संवैधानिक विधिमान्यता सम्बन्धी प्रश्न को इस बात को ध्यान में रखे बिना अवधारित करना चाहिए कि क्या उक्त स्पष्टीकरण उस विधि को प्रत्यावर्तित करता है, जैसा कि वह **कवर लाल गुप्त के मामले**[1] में इस न्यायालय के विनिश्चय से पूर्व थी, या क्या वह बिल्कुल ही नया उपबंध अंतःस्थापित करता है। हम स्पष्टीकरण के निबंधनों के आधार पर उसकी संवैधानिकता के बारे में विनिश्चय कर चुके हैं। इसलिए **रननजय सिंह** बनाम **बैजनाथ सिंह**[2], **राम दयाल** बनाम **ब्रिजराज सिंह**[3] और **मेघराज पटोलिया** बनाम **आर० के० बिड़ला**[4] के मामलों में इस स्पष्टीकरण से पूर्व इस न्यायालय द्वारा किए गए विनिश्चयों पर विचार करना अनावश्यक है सिवाय इन तीन मामलों में से अंतिम मामले में से यह अवतरण उद्धृत करना आवश्यक है, जो इस प्रकार है—

"विहित सीमा से परे व्यय उपगत करने की भ्रष्ट पद्धति पर विचार करते समय इस न्यायालय के कई विनिश्चयों में यह निर्णय दिया

---

1 [1975] 1 उम० नि० प० 925=(1975) 2 एस० सी० आर० 259.

2 [1955] 1 एस० सी० आर० 671.

3 [1970] 2 उम० नि० प० 444=(1970) 1 एस० सी० आर० 530.

4 [1976] 2 उम० नि० प० 737=(1971) 2 एस० सी० आर० 118.

1985(5) eILR(PAT) SC 1

गया है कि पिटीशनर को केवल यह बात साबित करना पर्याप्त नहीं है कि विहित सीमा से अधिक व्यय निर्वाचन के संबंध में उपगत किया गया था, उसे और भी आगे बढ़ना चाहिए और यह साबित करना चाहिए कि निर्वाचित अभ्यर्थी या उसके निर्वाचन अभिकर्ता की सम्पति से या उसके प्राधिकार के अधीन अधिक व्यय उपगत किया गया था।"

22. परिणामस्वरूप रिट पिटीशन और सिविल प्रकीर्ण पिटीशन खारिज किये जाते हैं। खर्चे के बारे में कोई भी आदेश नहीं किया जाता है।

रिट पिटीशन और सिविल प्रकीर्ण पिटीशन खारिज किए गए।

जै०/श्री