परिशिष्ट

VIII

निर्वाचन (चुनाव) से सम्बन्धित आदर्श आचार संहिता

(Model Code of Conduct Relating to Elections)

1968 में आदर्श आधार संहिता पर सभी राजनीतिक दलों के बीच सहमति बन गई थी। चुनाव आयोग ने पहली बार 1991 में निष्पक्ष चुनाव सुनिश्चित करने के लिए आदर्श आचार संहिता (MCC) का प्रभावी उपयोग किया।

भारत के निर्वाचन आयोग द्वारा सूत्रित 'राजनीतिक दलों एवं उम्मीदवारों के मार्ग–दर्शन के लिए आदर्श आचार संहिता' का पूर्ण पाठ निम्नांकित है:

I. सामान्य आचार

1. कोई भी दल अथवा उम्मीदवार किसी ऐसी गतिविधि में सम्मिलित नहीं रहेगा, जिससे कि विभिन्न जातियों एवं समुदायों–धार्मिक अथवा भाषाई, के बीच पहले से विद्यमान भिन्नताओं को और बढ़ावा मिले अथवा पारस्परिक घृणा अथवा तनाव पैदा हो।
2. अन्य राजनीतिक दलों की आलोचना उनकी नीतियों एवं कार्यक्रमों, उनके पूर्व के प्रदर्शनों एवं कार्य तक ही सीमित होगी। दल एवं उम्मीदवार निजी जीवन के ऐसे सभी पक्षों की आलोचना से विरत रहेंगे जो कि अन्य दलों के नेताओं अथवा कार्यकर्ताओं के सार्वजनिक जीवन से सम्बन्धित नहीं हों। अन्य दलों एवं उनके कार्यकर्ताओं के विरुद्ध ऐसे आरोप नहीं लगाए जाएँगे जो कि सत्यापित न हो सकें।
3. मत प्राप्त करने के लिए जाति मत अथवा धार्मिक भावनाओं के आधार पर समर्थन नहीं माँगा जाएगा। मस्जिदों, गिरजाघरों, मंदिरों एवं अन्य पूजा स्थलों का उपयोग चुनाव प्रचार के लिए नहीं किया जाएगा।
4. सभी दल एवं उम्मीदवार ऐसी सभी गतिविधियों से ईमानदारीपूर्वक विरत रहेंगे, जिन्हें चुनाव कानूनों के अंतर्गत 'भ्रष्ट तरीके' माना जाता है, जैसे–मतदाताओं को घूस, मतदाताओं को धमकाना, मतदाताओं का जाली या फर्जी रूप, मतदान केन्द्रों से 100 मीटर की परिधि में चुनाव प्रचार, मतदान सम्पन्न होने के नियत समय के 48 घंटे के अंदर सार्वजनिक सभा आयोजित करना तथा मतदाताओं को मतदान केन्द्र तक ले जाने एवं वापस ले आने के लिए वाहन एवं परिवहन की व्यवस्था करना।
5. प्रत्येक व्यक्ति के शांतिपूर्ण एवं निर्बाध गृह जीवन के अधिकार का सम्मान किया जाएगा, चाहे राजनीतिक दल एवं उम्मीदवार उसके राजनीतिक विचारों अथवा गतिविधियों का जितना भी विरोध करें। किसी भी व्यक्ति के घर के सामने विरोध व्यक्त करने के लिए प्रदर्शन आयोजित करना या धरना देना किसी भी परिस्थिति में मान्य नहीं किया जाएगा।

6. कोई भी राजनीतिक दल अथवा उम्मीदवार अपने समर्थकों को किसी व्यक्ति निजी भूमि, भवन, अहाते की दीवार आदि का बिना उसकी अनुमति के झंडा लगाने, बैनर लगाने, सूचना चिपकाने अथवा नारे लिखने आदि के लिए नहीं करेगा।
7. राजनीतिक दल और उम्मीदवार यह सुनिश्चित करेंगे कि उनके समर्थक दूसरे दलों द्वारा आयोजित सभाओं एवं जुलूसों में अवरोध नहीं पैदा कर रहे अथवा उन्हें भंग नहीं कर रहे। किसी एक राजनीतिक दल के समर्थक किसी दूसरे दल द्वारा आयोजित सभा में मौखिक अथवा लिखित रूप से प्रश्न पूछकर अथवा अपने दल के पर्चे बाँटकर बाधा नहीं उत्पन्न करेंगे। कोई दल उस रास्ते से अपना जुलूस नहीं निकालेगा जिस रास्ते पर अन्य किसी दल की सभा हो रही हो। किसी एक दल द्वारा लगाए गए पोस्टर अन्य दल द्वारा नहीं हटाए जाएँगे।

II. सभा

1. दल अथवा उम्मीदवार स्थानीय पुलिस को अपनी प्रस्तावित सभा अथवा बैठक के स्थान एवं समय की सूचना पहले से देंगे ताकि पुलिस को यातायात नियंत्रण तथा कानून एवं व्यवस्था बनाए रखने के लिए अवसर मिल सके।
2. दल अथवा उम्मीदवार इस बात की अग्रिम जानकारी कर लेगा कि जिस स्थान पर उसकी सभा प्रस्तावित है वहाँ कोई निषेधाज्ञा लागू है या नहीं। यदि निषेधाज्ञा लागू है तो उसका वे सख्ती से पालन करेंगे। यदि ऐसे किसी आदेश से छूट चाहिए तो इसके लिए समय रहते आवेदन करके अनुमति प्राप्त कर लेंगे।
3. यदि किसी प्रस्तावित सभा के लिए लाउडस्पीकर या अन्य सुविधाओं के लिए अनुमति या लाइसेंस प्राप्त करने की आवश्यकता हो तो दल अथवा उम्मीदवार इसके लिए सम्बन्धित अधिकारों से अग्रिम में ही सम्पर्क कर अनुमति अथवा लाइसेंस प्राप्त कर लेंगे।
4. सभा के आयोजक सभा को बाधित करने अथवा अव्यवस्था फैलाने वाले व्यक्तियों से निपटने के लिए ड्युटी पर तैनात पुलिस का सहयोग अनवरत प्राप्त करते रहेंगे। वे स्वयं ऐसे तत्वों के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं करेंगे।

III. जुलूस

1. दल या उम्मीदवार जो किसी जुलूस का आयोजन करने वाले हैं, जुलूस निकालने का समय और स्थान, साथ ही जुलूस जिन राहतों से होकर गुजरेगा और किस स्थान पर किस समय समाप्त होगा, यह सब पहले से ही निश्चित कर लेंगे। सामान्यत: कार्यक्रम में कोई फेरबदल नहीं किया जाएगा।
2. आयोजक स्थानीय पुलिस को जुलूस के कार्यक्रम की जानकारी अग्रिम में देगा, जिससे कि पुलिस आवश्यक व्यवस्था कर सके।
3. आयोजक यह पता कर लेंगे कि जुलूस जिन रास्तों से होकर गुजरेगा, वहाँ कोई निषेधाज्ञा तो नहीं और निषेधाज्ञा लागू होने पर उसका कड़ाई से पालन करेंगे, जब तक कि उन्हें किसी सक्षम अधिकारी से उससे छूट नहीं मिल जाए। यातायात नियमों एवं प्रतिबंधों का भी पालन किया जाएगा।
4. आयोजक पहले से कदम उठाकर सुनिश्चित करेंगे कि जुलूस के रास्ते में कोई यातायात अवरोध नहीं हैं यदि जुलूस बहुत लम्बा है तो इसे उपयुक्त लम्बाई के घटकों में आयोजित किया जाएगा, जिससे कि सुविधाजनक अंतरालों पर, विशेषकर ऐसे बिन्दुओं पर जहाँ कि जुलूस को चौराहों से होकर गुजरना है, रुके हुए यातायात को रास्ता मिल सके और भारी यातायात जाम या अवरोध को रोका जा सके।
5. जुलूस इस प्रकार नियमित रखा जाएगा कि वह यथा संभव सड़क के दाहिनी ओर से गुजरे और ड्युटी पर तैनात पुलिस की सलाह एवं निर्देशों का पालन किया जाए।
6. यदि दो या अधिक दल या उम्मीदवार एक ही रास्ते से अथवा उसके हिस्से से लगभग एक ही समय में जुलूस निकालना चाहते हैं तब आयोजक पहले से ही आपस में सम्पर्क करके यह तय कर लेंगे कि किसी प्रकार के संघर्ष की स्थिति उत्पन्न होने से रोकने अथवा यातायात अवरुद्ध नहीं होने देने के लिए क्या उपाय किए जाने हैं। संतोषजनक व्यवस्था बनाने के लिए स्थानीय पुलिस को सहायता ली जाएगी इसके लिए सभी पक्ष पुलिस से शीघ्रता से सम्पर्क स्थापित करेंगे।

7. राजनीतिक दल अथवा उम्मीदवार अपने स्तर से अधिकतम संभव नियंत्रण रखेंगे कि जुलूस मे शामिल लोगों द्वारा ले जाई जा रही वस्तुओं का उपयोग अवांछित तत्व उत्तेजना के क्षणों में न कर पाएँ।
8. अन्य दलों अथवा उनके नेताओं का प्रतिनिधित्व प्रदर्शित करने वाले पुतले ले जाने, उन्हें सार्वजनिक स्थान पर जलाने अथवा अन्य किसी प्रकार से मुखाकृति प्रदर्शित करने से राजनीतिक दल अथवा उम्मीदवार विरत रहेंगे।

IV. मतदान दिवस

सभी राजनीतिक दल एवं उम्मीदवार

1. चुनाव ड्युटी पर तैनात अधिकारियों के साथ सहयोग करेंगे, जिससे कि शांतिपूर्ण एवं सुव्यवस्थित ढंग से मतदान हो तथा मतदाता को बिना किसी कठिनाई या अवरोध के अपना मत डालने की स्वतंत्रता भी सुनिश्चित की जा सके।
2. अपने अधिकृत कार्यकर्ताओं को बैज तथा पहचान पत्र देंगे।
3. सहमत होंगे कि उनके द्वारा मतदाताओं को आपूर्ति की गई मतदान पर्ची सादे सफेद कागज पर होगी जिसमें कोई संकेत, चिह्न, उम्मीदवार अथवा दल का नाम अंकित नहीं होगा।
4. मतदान के दिन तथा इसके पूर्व के 24 घंटे में शराब नहीं परोसेंगे या बाँटेंगे।
5. मतदान केन्द्र के निकट स्थित राजनीतिक दलों के शिविर के पास भीड़ जमा नहीं होने देंगे जिससे कि कार्यकर्ताओं एवं समर्थकों के बीच संघर्ष और तनाव से बचा जा सके।
6. सुनिश्चित करेंगे कि शिविर साधारण हो। वहाँ कोई पोस्टर, झंडा, संकेत चिह्न अथवा अन्य प्रचार सामग्री नहीं हो। शिविर में खाद्य पदार्थ परोसने अथवा भीड़ इकट्ठी करने की अनुमति नहीं होगी।
7. अधिकारियों के साथ सहयोग करेंगे कि मतदान के दिन वाहनों की आवाजाही प्रतिबंधित रहे तथा उनके लिए परमिट प्राप्त कर उन्हें वाहन पर प्रदर्शित किया जाए।

V. मतदान केन्द्र

मतदाताओं के अतिरिक्त कोई भी व्यक्ति निर्वाचन आयोग द्वारा निर्गत वैध अनुमति पत्र (पास) के बिना मतदान केन्द्र में प्रवेश नहीं करेगा।

VI. पर्यवेक्षक

पर्यवेक्षकों की नियुक्ति निर्वाचन आयोग करता है। यदि उम्मीदवार या उनके प्रतिनिधियों को चुनाव के संचालन के सम्बन्ध में कोई शिकायत हो तो उसे पर्यवेक्षक की जानकारी में ला सकते हैं।

VII. सत्ताधारी दल

जो भी दल केन्द्र या राज्य या राज्यों में जहाँ चुनाव हो रहे हैं, सत्ता में है, यह सुनिश्चित करेगा कि उसके द्वारा चुनाव अभियान में सत्ता के दुरुपयोग का कोई कारण नहीं दिया जाएगा, विशेषकर:

(i) (क) मंत्रीगण अपने कार्यालयीय दौरों को चुनाव प्रचार के साथ नहीं जोड़ेंगे तथा सरकारी तंत्र अथवा कार्मिकों का चुनावी कार्य में उपयोग नहीं करेंगे।

(ख) सरकारी परिवहन, सरकारी विमानों, वाहनों, तंत्र एवं कार्मिकों सहित, सत्ताधारी दल के हित में उपयोग में नहीं लाया जाएगा।

(ii) सार्वजनिक स्थलों, जैसे–मैदानों का सभा स्थलों, हेली पैडों एवं हवाई उड़ानों के लिए उपयोग में सत्ताधारी दल का एकाधिकार नहीं होगा। अन्य दलों एवं उम्मीदवारों द्वारा भी इनका उपयोग उन्हीं शर्तों पर किया जा सकेगा जिन शर्तों पर सत्ताधारी दल द्वारा किया जाता है

(iii) विश्राम गृहों, डाक-बंगलों अथवा अन्य सरकारी आवासिता के उपयोग पर सत्ताधारी दल का एकाधिकार नहीं होगा। इनके उपयोग की सुविधा अन्य दलों एवं उम्मीदवारों को भी निष्पक्ष ढंग से की जाएगी, लेकिन कोई भी दल या उम्मीदवार इन स्थानों का उपयोग चुनाव कार्यालय के रूप में नहीं कर सकेगा, न ही ऐसे स्थानों पर कोई चुनाव प्रचार के लिए सार्वजनिक सभा की जा सकेगी।

(iv) सार्वजनिक खर्च पर समाचार पत्रों एवं जन-माध्यमों में कोई विज्ञापन जारी नहीं किया जाएगा साथ ही

चुनाव काल में सरकारी जन-माध्यम का उपयोग राजनीतिक समाचारों के भेदभावपूर्ण कवरेज के लिए नहीं करेगा तथा अपनी उपलब्धियों का प्रचार चुनाव में जीत की संभावना बनाने के लिए हो, इसका कर्तव्यनिष्ठा से निषेध करेगा।

(v) मंत्री एवं अन्य अधिकारीगण निर्वाचन आयोग द्वारा चुनाव की घोषणा के पश्चात विवेकाधीन निधि से किसी प्रकार का अनुदान/भुगतान नहीं करेंगे।

(vi) जब निर्वाचन आयोग द्वारा चुनाव की घोषणा हो जाए, तब मंत्री एवं अधिकारीगण:

(क) किसी भी प्रकार के वित्तीय अनुदान अथवा वादे की घोषणा नहीं करेंगे।

(ख) (लोक सेवकों के अतिरिक्त) परियोजनाओं एवं योजनाओं का शिलान्यास नहीं करेंगे।

(ग) किसी सड़क निर्माण, पेय जल सुविधा आदि के बारे में वादे नहीं करेंगे।

(घ) सरकार, लोक उपक्रमों में कोई तदर्थ नियुक्ति नहीं करेंगे।

जिनका उपयोग चुनाव में मतदाता को सत्ताधारी दल के पक्ष में प्रभावित करने में हो सकता है।

टिप्पणी: निर्वाचन आयोग चुनाव की तिथि की घोषणा करेगा जो कि एक ऐसी तिथि होगी जो सामान्यत: इन चुनावों की अधिसूचना जारी होने की तिथि के तीन सप्ताह पहले पड़ती हो।

(vii) केन्द्र अथवा राज्य के किसी मतदान केन्द्र अथवा मतगणना स्थल पर प्रवेश नहीं कर सकेंगे जब तक कि वे एक उम्मीदवार अथवा मतदाता अथवा अधिकृत प्रतिनिधि (एजेंट) की हैसियत से वहाँ नहीं जाते।

VIII. चुनाव घोषणापत्रों पर दिशा-निर्देश

1. सर्वोच्च न्यायालय ने 5 जुलाई, 2013 को एसएलपी (सी) नं. 21455 (2008) (एस. सुब्रमण्यम बालाजी बनाम तमिलनाडु सरकार एवं अन्य) पर दिए अपने निर्णय में चुनाव आयोग को निर्देशित किया कि वह मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों से विचार-विमर्श कर के चुनाव घोषणापत्र की अंतर्वस्तु के संबंध में दिशा-निर्देश बनाए। न्यायालय के निर्णय से ऐसे दिशा-निर्देश जोकि मार्गदर्शन सिद्धांतों के आधार पर निर्मित होंगे, वे निम्नवत हैं:

(i) ''यद्यपि कानून इस विषय में स्पष्ट है कि चुनाव घोषणापत्र में किए गए वादों को जनप्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 123 के अंतर्गत 'भ्रष्ट आचरण' नहीं माना जा सकता, इस वास्तविकता से इनकार भी नहीं किया जा सकता कि किसी भी प्रकार की मुफ्त सुविधाओं का वितरण सभी लोगों को प्रभावित करता है। यह स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव की जड़ें हिला देता है।''

(ii) ''चुनाव आयोग चुनाव लड़ने वाले दलों को समान स्तर पर प्रतियोगिता बनाने के लिए साथ ही यह सुनिश्चित करने के लिए कि चुनाव प्रक्रिया की पवित्रता भंग न हो, पूर्व की भांति आदर्श आचार संहिता के अंतर्गत निर्देश जारी करता रहा है। चुनाव आयोग जिस शक्ति का उपयोग करके ऐसे आदेश-निर्देश जारी करता है उसका स्रोत संविधान का अनुच्छेद 324 है जो आयोग को स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए बाध्य करता है।''

(iii) ''इस तथ्य का ज्ञान हमें है कि राजनीतिक दल चुनाव की तारीख की घोषणा के पहले अपने घोषणापत्र जारी करते हैं, इस परिदृश्य में सख्ती से कहा जाए, तो चुनाव आयोग को चुनावों की घोषणा के पहले किसी भी कार्यवाही को नियमित करने का अधिकार नहीं है। फिर भी इस संबंध में एक अपवाद हो सकता है क्योंकि चुनाव घोषणापत्र का उद्देश्य चुनाव प्रक्रिया से सीधे जुड़ा है।''

2. सर्वोच्च न्यायालय से उपरोक्त आदेश प्राप्त कर चुनाव आयोग ने मान्यताप्राप्त राष्ट्रीय एवं राज्य स्तरीय राजनीतिक दलों के साथ विचार-विमर्श किया और उनके इस मामले में परस्पर विरोधी मतों का भी संज्ञान लिया।

चर्चा के दौरान कुछ राजनीति दलों ने ऐसे दिशा निर्देश जारी करने को सही बताया, तो अन्य इस विचार के थे कि घोषणापत्र मतदाताओं से ऐसे वादे करना एक स्वस्थ लोकतंत्र में उनका अधिकार और कर्त्तव्य है। जहाँ एक और आयोग सिद्धांत रूप में इस

बात से सहमत है कि घोषणापत्र बनाना और जारी करना राजनीतिक दलों का अधिकार है, वहीं कुछ खास बात के वायदों के स्वतंत्र वह निष्पक्ष चुनाव पर होने वाले प्रभावों को दल अनदेखा नहीं कर सकता, न ही इससे सभी राजनीतिक दलों एवं उम्मीदवारों को बराबरी के स्तर पर मुकाबला संभव बन पाएगा।

3. संविधान के अनुच्छेद 324 के अंतर्गत चुनाव आयोग के लिए यह जरूरी बनाता है कि संसद और राज्य विधायिकाओं के लिए स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव संचालित करे। सर्वोच्च न्यायालय के उपरोक्त आदेशों के प्रति सम्मान प्रदर्शित करते हुए तथा स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव के हित में आयोग ने राजनीतिक दलों को घोषणापत्र जारी करने के समय निम्नलिखित दिशा-निर्देशों का पालन करना अनिवार्य बनाया:

   (i) चुनाव घोषणापत्र के ऐसा कुछ होगा जो संविधान में निहित आदर्शों एवं सिद्धांतों के विरुद्ध हो, साथ ही इसे आदर्श आचार संहिता की भावना के अनुरूप ही होना चाहिए।

   (ii) संविधान में सन्निहित राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों के अनुसार राज्य को नागरिकों के लिए कल्याणकारी उपाय करने की जवाबदेही हैं, इसलिए घोषणापत्रों में ऐसे उपायों के विषय में वादा करने या आश्वासन देने पर कोई आपत्ति नहीं हो सकती। तथापि राजनीतिक दलों को चाहिए कि वे उन वादों व आश्वासनों की चर्चा न करे जिनसे चुनावी प्रक्रिया की शुचिता भंग होती हो अथवा मतदाता द्वारा मताधिकार के प्रयोग के विपरीत रूप से प्रभावित करता हो।

   (iii) पारदर्शिता बराबरी के स्तर पर मुकाबला तथा चुनावी वादों की विश्वसनीयता के हित में यह अपेक्षा की जाती है कि घोषणापत्रों में वादों का तर्काधिकार भी स्पष्ट हो और उनको पूरा करने के लिए वित्तीय जरूरतों की पूर्ति के रास्तों व माध्यमों का भी उल्लेख है। मतदाता का भरोसा केवल उन वादों पर माना जा सकता है जिनको पूरा करना संभव हो।