CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

सितंबर 2026

हार के बाद परिसीमन: प्रतिनिधित्व पर भारत की अधूरी बहस

लुईस टिलिन
मिलन वैष्णव
एंडी रोबाइना
अनुवाद: सचिन आर्य

दक्षिण एशिया कार्यक्रम

हार के बाद परिसीमन: प्रतिनिधित्व पर भारत की अधूरी बहस

लुईस टिलिन
मिलन वैष्णव
एंडी रोबाइना
अनुवाद: सचिन आर्य

सितंबर 2026

कार्नेगी एंडोमेंट फॉर इंटरनेशनल पीस के बारे में:

एक जटिल, बदलती और तेज़ी से विवादास्पद होती दुनिया में, कार्नेगी एंडोमेंट रणनीतिक विचार उत्पन्न करता है, कूटनीति का समर्थन करता है, और अंतर्राष्ट्रीय विद्वान-पेशेवरों की अगली पीढ़ी को प्रशिक्षित करता है, ताकि देश और संस्थाएँ सबसे कठिन वैश्विक समस्याओं का सामना कर सकें और शांति को आगे बढ़ा सकें। बीस देशों में 200 से अधिक विद्वानों के वैश्विक नेटवर् के साथ, कार्नेगी प्रमुख वैश्विक समस्याओं के स्वतंत्र विश्लेषण और क्षेत्रीय संदर्भों की समझ के लिए विख्यात है।

© 2026 कार्नेगी एंडोमेंट फॉर इंटरनेशनल पीस / Carnegie Endowment for International Peace.

सर्वाधिकार सुरक्षित।

कार्नेगी लोक नीति के मुद्दों पर कोई संस्थागत रुख नहीं अपनाता; यहाँ प्रस्तुत विचार लेखकों के अपने हैं और ये कार्नेगी, उसके कर्मचारियों या उसके न्यासियों के विचारों को आवश्यक रूप से प्रतिबिंबित नहीं करते।

इस प्रकाशन का कोई भी हिस्सा कार्नेगी एंडोमेंट फॉर इंटरनेशनल पीस की लिखित अनुमति के बिना किसी भी रूप या किसी भी माध्यम से पुनः प्रस्तुत या प्रेषित नहीं किया जा सकता। कृपया पूछताछ के लिए संपर्क करें:

Carnegie Endowment for International Peace
Publications Department
1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
P: + 1 202 483 7600
F: + 1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org

यह प्रकाशन CarnegieEndowment.org पर निःशुल्क डाउनलोड किया जा सकता है।

विषय-सूची

भूमिका 1

ऐतिहासिक संदर्भ 2

प्रतिनिधित्व में बढ़ता असंतुलन 3

परिसीमन के राजनीतिक परिणाम 5

प्रस्तावित विधान 7

वर्तमान स्थिति क्या है? 10

आगे क्या:
परिसीमन के लिए प्रतिस्पर्धी मार्ग 11

संघीय संविदा को फिर से लिखना 19

संदर्भ सूची 21

लेखकों के बारे में:

लुईस टिलिन किंग्स इंडिया इंस्टीट्यूट में राजनीति की प्रोफेसर हैं।

मिलन वैष्णव कार्नेगी एंडोमेंट फॉर इंटरनेशनल पीस में दक्षिण एशिया कार्यक्रम के वरिष्ठ फेलो और निदेशक हैं तथा 'ग्रैंड तमाशा' पॉडकास्ट के प्रस्तोता (होस्ट) हैं।

एंडी रोबाइना कार्नेगी दक्षिण एशिया कार्यक्रम में जेम्स कॉक्स गैथर जूनियर फेलो हैं।

अनुवादक परिचय
सचिन आर्य ने अलीगढ़ मुस्लिम विश्वविद्यालय से जनसंचार में स्नातकोत्तर उपाधि अर्जित की है। विगत 15 वर्षों में देश-विदेश के विभिन्न संस्थानों में काम करने के बाद अब वे नीदरलैंड्स के यूट्रेक्ट विश्वविद्यालय में शोधरत हैं।

आभार

सभी लेखक अंजुली दास को इस निबंध पर उनकी विचारशील और धैर्यपूर्ण संपादकीय सहायता के लिए धन्यवाद देना चाहते हैं। वे अतिरिक्त संपादकीय और उत्पादन सहायता के लिए अमांडा ब्रेनॉम, अलाना ब्रेस, आइसलिन फैमिलेटी, हेलेना जोर्डहेम, जेसिका काट्ज़, एमी मेलन और जोसेलिन सोली के भी आभारी हैं। अंत में, लुईस टिलिन और मिलन वैष्णव जिनेवा ग्रेजुएट इंस्टीट्यूट के अल्बर्ट हिर्शमैन सेंटर ऑन डेमोक्रेसी को धन्यवाद देना चाहते हैं, जिन्होंने उन्हें अक्टूबर 2025 में परिसीमन पर एक समूह में बोलने के लिए आमंत्रित किया, जिससे इस निबंध का विचार उत्पन्न हुआ।

दक्षिण एशिया कार्यक्रम

दक्षिण एशिया कार्यक्रम क्षेत्र की सुरक्षा, अर्थव्यवस्था और राजनीतिक विकास से संबंधित नीतिगत विचार-विमर्श को दिशा देता है। हिंद-प्रशांत (इंडो-पैसिफिक) में रणनीतिक प्रतिस्पर्धा से लेकर भारत की आंतरिक गतिशीलता और इस क्षेत्र के साथ अमेरिकी संबंधों तक, यह कार्यक्रम दक्षिण एशिया की सबसे महत्वपूर्ण चुनौतियों पर गहन और ठोस शोध एवं विश्लेषण प्रस्तुत करता है।

भूमिका

1971 में राज्यों के बीच संसदीय सीटों के सबसे हालिया पुनर्वितरण के बाद से, भारत की जनसंख्या लगभग 1 अरब बढ़ चुकी है, फिर भी इसका राजनीतिक नक्शा अपरिवर्तित बना हुआ है। अप्रैल के मध्य में अचानक बुलाए गए एक विशेष सत्र में, सरकार ने तीन विधेयकों के माध्यम से परिसीमन के इस उलझे हुए सवाल को अंततः हल करने का प्रयास किया, लेकिन संसद में उनकी हार ने इस बहस को सुलझाने के बजाय और तीखा कर दिया है। यह इस बात को और रेखांकित करता है कि भारत अपना राजनीतिक नक्शा कैसे–और किन शर्तों पर–फिर से खींचेगा, यह सवाल अभी भी अनसुलझा और गहरे विवाद में है।

इस बहस के केंद्र में एक नए परिसीमन अभ्यास की संभावना है, जो राज्यों के बीच सीटों के पुनर्वितरण को जन्म देगी। इस तरह का बदलाव राजनीतिक शक्ति के वितरण को महत्वपूर्ण रूप से बदल सकता है: यदि सीटें राज्यों की जनसंख्या के अनुपात में आवंटित की जाएँ, यानी कड़े “एक व्यक्ति, एक वोट” के सिद्धांत के आधार पर, तो तेज़ी से बढ़ती जनसंख्या वाले गरीब उत्तरी राज्यों को संभवतः अधिक प्रतिनिधित्व मिलेगा, जबकि धीमी वृद्धि वाले समृद्ध दक्षिणी राज्यों का सापेक्षिक प्रभाव घट जाएगा। परिसीमन में राज्यों के भीतर निर्वाचन क्षेत्रों की सीमाओं को फिर से खींचना भी शामिल होगा, एक ऐसा अभ्यास जो हाल के मामलों में गेरिमैंडरिंग (Gerrymandering) के विश्वसनीय आरोपों के बाद और अधिक जाँच के दायरे में आ गया है।

अब पराजित हो चुके विधेयकों ने आगे बढ़ने का एक संभावित रास्ता सुझाया था, लेकिन कई महत्वपूर्ण सवाल अनुत्तरित छोड़ दिए। विशेष सत्र की तैयारी के दौरान, सरकार ने बार-बार यह आश्वासन दिया कि लोक सभा (संसद का निचला सदन) में किसी भी राज्य की सीटों की हिस्सेदारी में कमी नहीं आएगी, फिर भी कानूनी पाठ में ऐसी कोई गारंटी नहीं थी। साथ ही, इस विधायी पैकेज ने संविधान (एक सौ छठा संशोधन) अधिनियम, जिसे आमतौर पर महिला आरक्षण विधेयक कहा जाता है, को लागू करने की कोशिश की, जो 2023 में पारित हुआ था लेकिन अभी तक लागू नहीं हुआ है। यह विधेयक लोक सभा और राज्य विधानसभाओं में महिलाओं के लिए एक-तिहाई सीटें आरक्षित करता है। हालाँकि महिला आरक्षण विधेयक अपने आप में राजनीतिक रूप से महत्वपूर्ण है, इन विधेयकों ने इसे एक विशेष राजनीतिक उद्देश्य के लिए एक साधन के रूप में उपयोग किया: महिलाओं के लिए कोटा, भारत के चुनावी ढाँचे की व्यापक पुनर्संरचना को आगे बढ़ाने का एक माध्यम बन गया।

भारत का संवैधानिक ढाँचा लोक सभा में निहित शक्तियों के माध्यम से राष्ट्रीय चुनावी बहुमत को विशेषाधिकार देता है। फिर भी व्यवहार में, इसकी राजनीतिक व्यवस्था एक अधिक संघीय दिशा में विकसित हुई है, जो देश की गहरी भाषाई, क्षेत्रीय और सामाजिक विविधता को दर्शाती है। भाषाई आधार पर राज्यों के पुनर्गठन, क्षेत्रीय दलों के उदय और आर्थिक उदारीकरण ने इस संघीय चरित्र को और गहरा किया है। यह विकसित होता संघीय संतुलन एक विविध लेकिन एकीकृत राजव्यवस्था के रूप में भारत की स्थिरता के लिए केंद्रीय रहा है। अब जबकि विधायी मार्ग अनिश्चित हो गया है, मूल सवाल यह नहीं है कि सरकार क्या प्रस्ताव रखती है, बल्कि यह है कि जब परिसीमन और प्रतिनिधित्व का संतुलन अनिवार्य रूप से राजनीतिक एजेंडे पर वापस आएगा, तो भारत अंततः किस प्रकार की संघीय संविदा तय करेगा।

ऐतिहासिक संदर्भ

भारतीय संविधान ने लोक सभा को जनसंख्या-आधारित सिद्धांत के अनुसार गठित करने की परिकल्पना की थी। संविधान के अनुच्छेद 82 के तहत, प्रत्येक दशकीय जनगणना के बाद लोक सभा सीटों का राज्यों के बीच और राज्यों के भीतर जनसंख्या के आधार पर पुनर्वितरण किया जाना अनिवार्य है। तदनुसार, 1951, 1961 और 1971 की राष्ट्रव्यापी जनगणनाओं के बाद परिसीमन किया गया था।

हालाँकि, यह क्रम आपातकाल (1975-1977) के दौरान निलंबित कर दिया गया, भारत के इतिहास का वह एकमात्र काल जब लोकतंत्र को औपचारिक रूप से स्थगित किया गया था। 1976 में, तत्कालीन प्रधानमंत्री इंदिरा गांधी ने—इस चिंता से कि जनसंख्या-आधारित पुनर्वितरण उन राज्यों को दंडित करेगा जहाँ प्रजनन दर घट चुकी है—बयालीसवाँ संशोधन लागू किया। इस संशोधन ने लोक सभा सीटों के पुनर्वितरण को 2001 की जनगणना तक के लिए स्थगित कर दिया। इसके बाद 2002 में पारित चौरासीवें संशोधन ने इस रोक को और आगे बढ़ा दिया, तथा सीट आवंटन को 2026 के बाद पूर्ण होने वाली पहली जनगणना तक के लिए टाल दिया।

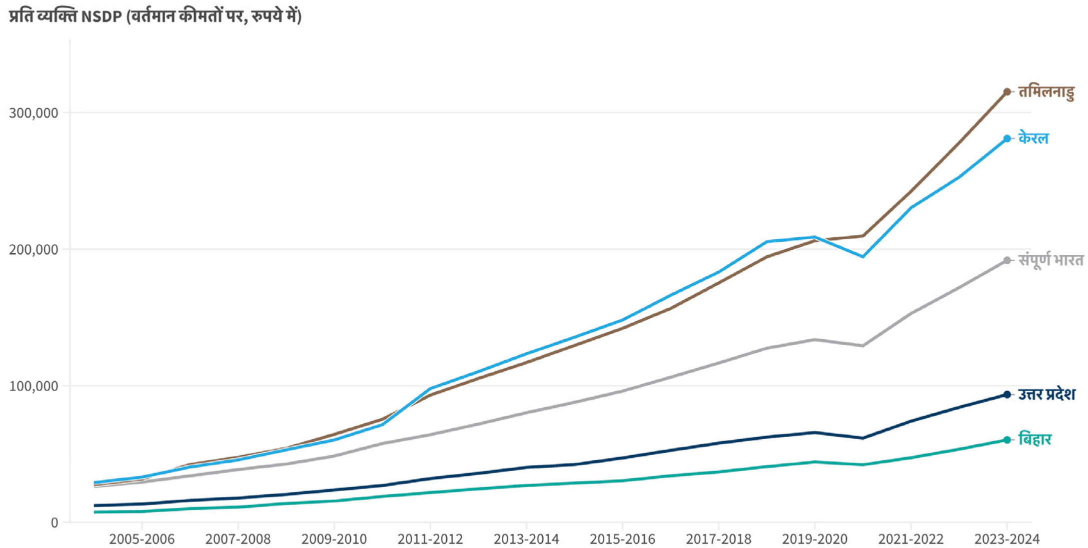
> **लोक सभा में तेज़ी से बढ़ती जनसंख्या वाले उत्तरी राज्यों के सदस्य अपने दक्षिणी समकक्षों की तुलना में अधिक लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं, जिससे उत्तरी मतदाताओं की राजनीतिक आवाज़ कमज़ोर पड़ती है। लेकिन अधिक प्रतिनिधित्व पाने वाले दक्षिणी राज्य भारत के आर्थिक उत्पादन में असंगत रूप से बड़ा योगदान देते हैं।**

इस लंबे ठहराव का एक परिणाम लोक सभा में महत्वपूर्ण असमान प्रतिनिधित्व के रूप में सामने आया है। जैसे-जैसे भारत की जनसंख्या तीन गुनी हो गई और राज्यों की प्रजनन दरें अलग-अलग दिशाओं में बढ़ीं, कुछ राज्य अधिक प्रतिनिधित्व पाने लगे जबकि अन्य कम। देश के दक्षिणी और पश्चिमी हिस्सों में प्रजनन दरें आम तौर पर उत्तर और पूर्व की तुलना में काफी कम रही हैं। उदाहरण के लिए, 1971 के बाद से बिहार की जनसंख्या लगभग 215 प्रतिशत बढ़ी है, जबकि केरल की केवल 70 प्रतिशत[1]। इसका परिणाम यह है कि तेज़ी से बढ़ती जनसंख्या वाले उत्तरी राज्यों के लोक सभा सदस्य अपने दक्षिणी समकक्षों की तुलना में अधिक लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं, जिससे उत्तरी मतदाताओं की राजनीतिक आवाज़ कमज़ोर पड़ती है।

साथ ही, अधिक प्रतिनिधित्व पाने वाले दक्षिणी राज्य भारत के आर्थिक उत्पादन में असंगत रूप से बड़ा हिस्सा योगदान करते हैं और गरीब तथा अधिक जनसंख्या वाले उत्तरी राज्यों को वित्तीय अंतरण के लिए धन उपलब्ध कराते हैं। जैसा कि चित्र 1 में दर्शाया गया है, तमिलनाडु और केरल जैसे दक्षिणी राज्यों का आर्थिक उत्पादन उत्तर प्रदेश और बिहार जैसे उत्तरी राज्यों की तुलना में बहुत तेज़ी से बढ़ा है, और पिछले दो दशकों में यह अंतर काफी बढ़ गया है।

यह दोहरी विषमता—दक्षिण में अधिक राजनीतिक प्रतिनिधित्व और उत्तर में अधिक वित्तीय पुनर्वितरण—लंबे समय से एक अनौपचारिक संघीय संतुलन की आधारशिला रही है। पूरी तरह जनसंख्या-आधारित परिसीमन दक्षिणी प्रतिनिधित्व लाभ को समाप्त कर देगा—और उस संतुलन को बिगाड़ देगा जो दशकों से भारत की संघीय व्यवस्था को टिकाए हुए है।

चित्र 1. प्रति व्यक्ति शुद्ध राज्य घरेलू उत्पाद में विचलन, 2004-2023



टिप्पणी: शुद्ध घरेलू उत्पाद के मान नाममात्र मूल्यों में प्रस्तुत किए गए हैं।

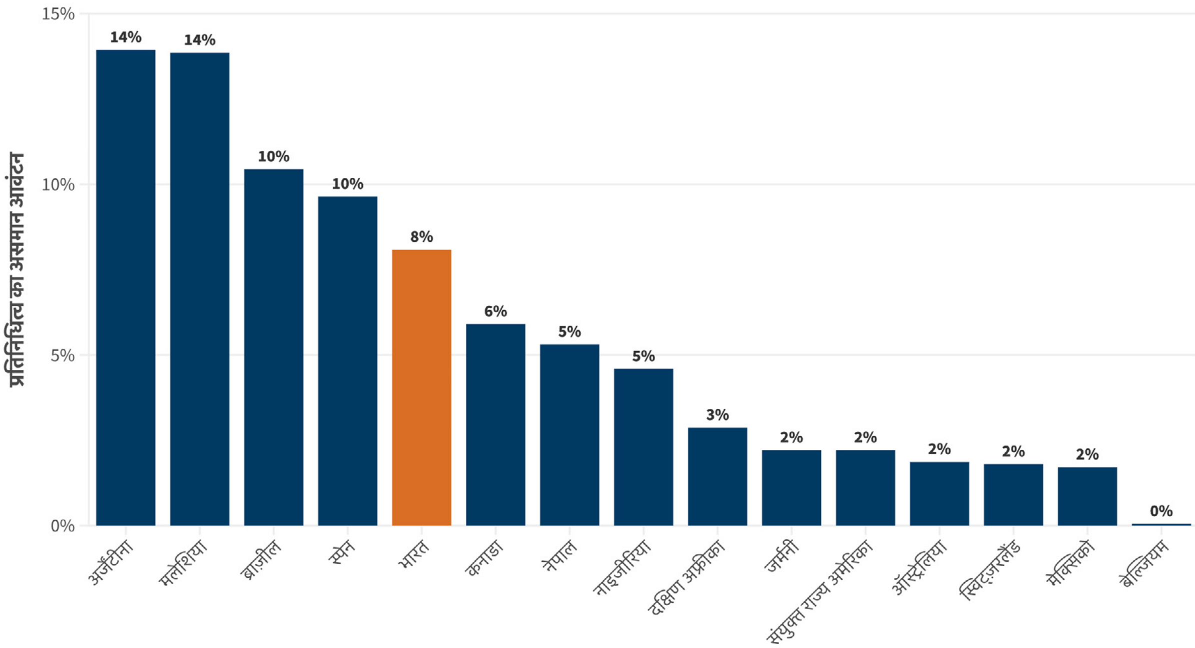
स्रोत: संबंधित राज्य सरकारों के अर्थशास्त्र एवं सांख्यिकी निदेशालयों तथा सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय के विभिन्न वर्षों के आँकड़ों के आधार पर लेखकों की गणनाएँ।

इन विषमताओं से उत्पन्न तनाव तेज़ी से गहरे होते जा रहे हैं। विवादास्पद संसदीय बहस की पूर्व संध्या पर, तमिलनाडु के मुख्यमंत्री ने प्रस्तावित परिसीमन को “एक विशाल ऐतिहासिक अन्याय” बताया और कहा कि सत्तारूढ़ (भारतीय जनता पार्टी) भाजपा “आग से खेल रही है।” इससे पहले, केरल के मुख्यमंत्री ने कहा था कि परिसीमन दक्षिणी राज्यों पर लटकी “डैमोकल्स की तलवार” है। इस बीच, उत्तरी राज्यों में यह निराशा बढ़ती जा रही है कि उनकी लोकतांत्रिक आवाज़ को उचित प्रतिनिधित्व नहीं मिल रहा। इस पृष्ठभूमि में, परिसीमन महज एक तकनीकी समायोजन से कहीं अधिक है; यह राजनीतिक शक्ति और भारत की संघीय व्यवस्था के भविष्य को लेकर एक संघर्ष बन चुका है।

प्रतिनिधित्व में बढ़ता असंतुलन

अन्य संघीय लोकतंत्रों की तुलना में, भारत के निचले सदन में असमान प्रतिनिधित्व के उच्च छोर पर है (देखें चित्र 2)। राजनीति विज्ञान के साहित्य में असमान प्रतिनिधित्व मापने का मानक पैमाना, सैम्युअल्स-स्नायडर सूचकांक, विधायी सीटों के उस हिस्से को दर्शाता है जो “अपनी सही जगह पर नहीं हैं।” इसकी गणना प्रत्येक राज्य की विधानमंडल में सीटों की हिस्सेदारी और उसकी कुल जनसंख्या में हिस्सेदारी के बीच के पूर्ण अंतर को निकालकर करी जाती है। फिर इन अंतरों को सभी राज्यों में जोड़कर दोहरी गणना से बचने के लिए दो से विभाजित किया जाता है, क्योंकि एक राज्य का अधिक प्रतिनिधित्व दूसरे राज्य के कम प्रतिनिधित्व को दर्शाता है।

चित्र 2. संघीय लोकतंत्रों के निचले सदनों में प्रतिनिधित्व का असमान आवंटन, 2025



टिप्पणी: मेक्सिको, नेपाल और दक्षिण अफ्रीका के निचले सदनों के लिए की गई गणनाओं में केवल उन सीटों को शामिल किया गया है जो विशिष्ट उप-राष्ट्रीय इकाइयों को आवंटित की गई हैं। जर्मनी और नाइजीरिया के लिए प्रयुक्त जनसंख्या के आँकड़े क्रमशः 2024 और 2020 के हैं।

स्रोत: लेखकों की गणनाएँ।

लोक सभा प्रतिनिधित्व का लगभग 8 प्रतिशत राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों के बीच गलत तरीके से आवंटित है—जो सदन की 543 सीटों में से लगभग 44 सीटों के बराबर है। सबसे कम प्रतिनिधित्व पाने वाले दो राज्य उत्तर प्रदेश और बिहार हैं, जहाँ प्रत्येक राज्य की सीटों की हिस्सेदारी भारत की जनसंख्या में उसकी हिस्सेदारी से लगभग 2 प्रतिशत कम है। सबसे अधिक प्रतिनिधित्व पाने वाले दो राज्य तमिलनाडु और केरल हैं, जिनकी सीट हिस्सेदारी उनकी जनसंख्या हिस्सेदारी से क्रमशः लगभग 2 प्रतिशत और 1 प्रतिशत अधिक है। व्यावहारिक दृष्टि से, किसी दक्षिणी राज्य में एक मत का भार उत्तरी राज्य के एक मत से अधिक है, जो "एक व्यक्ति, एक वोट" के लोकतांत्रिक मूल सिद्धांत से अलग है।

> **जबकि भारत की प्रतिनिधित्व संबंधी विकृतियाँ अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुसार अत्यधिक नहीं हैं, उनके राजनीतिक परिणाम महत्वपूर्ण हैं।**

कुछ अन्य देशों के विपरीत जहाँ विकृतियाँ किसी एक क्षेत्र में केंद्रित हैं, भारत का असमान प्रतिनिधित्व कई राज्यों में फैला हुआ है। इसके विपरीत, उदाहरण के लिए, अर्जेंटीना के कुल असमान प्रतिनिधित्व में अकेले ब्यूनस आयर्स का हिस्सा लगभग 40 प्रतिशत है, जहाँ जनसंख्या की हिस्सेदारी सीटों की हिस्सेदारी से 10 प्रतिशत अधिक है। फिर भी, जबकि भारत की प्रतिनिधित्व संबंधी विकृतियाँ अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुसार अत्यधिक नहीं हैं, उनके राजनीतिक परिणाम महत्वपूर्ण हैं।

लोक सभा के विपरीत, भारत की संसद का उच्च सदन—राज्य सभा, अर्थात राज्यों की

परिषद–विश्व का सबसे कम असमान प्रतिनिधित्व वाला संघीय उच्च सदन है (देखें चित्र 7)। व्यवहार में, निचले सदन में असमान प्रतिनिधित्व के अपेक्षाकृत उच्च स्तर की भरपाई आनुपातिक रूप से संगठित उच्च सदन में असमान प्रतिनिधित्व के निम्न स्तर से होती है। संघीय लोकतंत्रों में यह एक असामान्य संरचना है।

परिसीमन के राजनीतिक परिणाम

भारत का असमान प्रतिनिधित्व किसे लाभ पहुँचाता है, किसे नुकसान पहुँचाता है, और किस हद तक? 2001 में, राजनीति वैज्ञानिक एलिस्टर मैकमिलन ने वेबस्टर पद्धति–जनसंख्या के अनुपात में सीटें आवंटित करने की एक मानक तकनीक–का उपयोग करके 2001 की जनगणना के आँकड़ों के आधार पर यह अनुमान लगाया था कि कड़ाई से आनुपातिक प्रतिनिधित्व के तहत कितनी सीटों का पुनर्वितरण होगा। उनके विश्लेषण में यह माना गया था कि लोक सभा का कुल आकार अपरिवर्तित रहेगा।

मैकमिलन के आँकड़ों से यह निहितार्थ निकला कि जनसंख्या हिस्सेदारी के अनुरूप पुनर्वितरण करने पर उन्नीस सीटें अधिक प्रतिनिधित्व पाने वाले राज्यों से कम प्रतिनिधित्व पाने वाले राज्यों की ओर स्थानांतरित होंगी–और कुल मिलाकर अड़तीस राज्य-स्तरीय सीट परिवर्तन होंगे। तालिका 1 इन आँकड़ों को दो अलग-अलग जनसंख्या आधारों: 2011 की जनगणना और 2026 के लिए सरकार के जनसंख्या अनुमानों का उपयोग करके अद्यतन करती है।

की जनगणना के जनसंख्या आँकड़ों को लागू करने पर राज्यों के बीच लगभग 26 2011 सीटों का पुनर्वितरण आवश्यक होगा। इस परिदृश्य में, बिहार, उत्तर प्रदेश और राजस्थान–उत्तर भारत के जनसंख्या-बहुल राज्यों का एक समूह–सामूहिक रूप से उन्नीस सीटें हासिल करेंगे। दूसरी ओर, तीन प्रमुख दक्षिणी राज्य–केरल, तमिलनाडु और आंध्र प्रदेश–मिलकर 15 सीटें खो देंगे। 18 राज्यों के प्रतिनिधित्व में बदलाव होगा, जिनमें से आठ राज्यों को तीन या उससे अधिक सीटों का लाभ या हानि होगी।

यदि पुनर्वितरण 2026 के जनसंख्या अनुमानों (सबसे हालिया जनसांख्यिकीय आकलन उपलब्ध) पर आधारित हो तो बदलाव और भी अधिक स्पष्ट होंगे। इस परिदृश्य में 36 सीटें राज्यों के बीच हस्तांतरित होंगी। बिहार, उत्तर प्रदेश और राजस्थान मिलकर 26 सीटें हासिल करेंगे, जबकि केरल, तमिलनाडु और आंध्र प्रदेश 21 सीटें खो देंगे। संविधान के अनुसार जनसंख्या-आधारित पुनर्वितरण के अधीन 20 राज्यों में से–जिनकी जनसंख्या 60 लाख से अधिक है–केवल दो राज्य, असम और महाराष्ट्र, की सीट संख्या अपरिवर्तित रहेगी।

इस तरह के बदलाव का न केवल व्यक्तिगत राज्यों के राजनीतिक प्रभाव पर, बल्कि दलों और गठबंधनों के बीच शक्ति संतुलन पर भी गहरा असर पड़ेगा। चूँकि भाजपा और भाजपा-नेतृत्व वाला राष्ट्रीय जनतांत्रिक गठबंधन विशेष रूप से कम प्रतिनिधित्व पाने वाले राज्यों में मजबूत है, इसलिए जनसंख्या के आधार पर पुनर्वितरण से भाजपा और उसके वर्तमान गठबंधन साझेदारों को लाभ मिलने की संभावना है। इसके विपरीत, जनसंख्या-आधारित पुनर्वितरण में सबसे अधिक सीटें खोने वाले दो राज्य–तमिलनाडु और केरल–ऐसी जगहें हैं जहाँ भाजपा ऐतिहासिक रूप से अपनी पकड़ बनाने में संघर्ष करती रही है।

तालिका 1. 2011 की जनगणना के आँकड़ों और 2026 के जनसंख्या अनुमानों की तुलना के आधार पर राज्यों के अनुसार लोकसभा सीटों में परिवर्तन

राज्य	वर्तमान सीटें	अनुमानित सीटें (2011)	शुद्ध वृद्धि/कमी (2011)	अनुमानित सीटें (2026)	शुद्ध वृद्धि/कमी (2026)
तमिलनाडु	39	32	-7	29	-10
केरल	20	15	-5	14	-6
आंध्र प्रदेश	25	22	-3	20	-5
पश्चिम बंगाल	42	40	-2	38	-4
ओडिशा	21	18	-3	18	-3
तेलंगाना	17	15	-2	14	-3
कर्नाटक	28	27	-1	26	-2
हिमाचल प्रदेश	4	3	-1	3	-1
पंजाब	13	12	-1	12	-1
उत्तराखंड	5	4	-1	4	-1
असम	14	14	0	14	0
महाराष्ट्र	48	49	1	48	0
छत्तीसगढ़	11	11	0	12	1
झारखंड	14	15	1	15	1
गुजरात	26	27	1	28	2
हरियाणा	10	11	1	12	2
मध्य प्रदेश	29	32	3	33	4
राजस्थान	25	30	5	31	6
बिहार	40	46	6	49	9
उत्तर प्रदेश	80	88	8	91	11

स्रोत: लेखकों की गणनाएँ; राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग, भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036: जनसंख्या अनुमानों पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार, जुलाई 2020), 259, https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/population-projections-for-india-and-states-2011-2036/

प्रस्तावित विधान

अप्रैल 16-18 के लिए अचानक बुलाए गए संसद के एक विशेष सत्र के दौरान, सरकार ने परिसीमन प्रक्रिया से जुड़े तीन विधेयक पेश किए: संविधान (एक सौ इकतीसवाँ संशोधन) विधेयक, 2026; परिसीमन विधेयक, 2026; और केंद्रशासित प्रदेश कानून (संशोधन) विधेयक, 2026।

संविधान विधेयक ने संविधान में बदलावों का प्रस्ताव रखा, जिसमें लोक सभा की अधिकतम सदस्य संख्या को वर्तमान 550 से बढ़ाकर 850 करना शामिल था। इनमें से विधेयक राज्यों के लिए अधिकतम 815 और केंद्रशासित प्रदेशों के लिए पैंतीस सीटें आवंटित करता था। विधेयक यह संवैधानिक आवश्यकता भी समाप्त कर देता कि प्रत्येक जनगणना के बाद संसदीय और राज्य विधानसभा सीटों का पुनर्वितरण किया जाए, और संसद को यह अधिकार देता कि वह तय करे कि भविष्य के परिसीमन अभ्यासों के लिए किस जनगणना का उपयोग किया जाए।

परिसीमन विधेयक ने राज्यों के बीच सीटों के पुनर्वितरण, राज्यों के भीतर निर्वाचन क्षेत्र की सीमाओं को फिर से खींचने और अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा महिलाओं के लिए आरक्षण निर्धारित करने का एक ढाँचा स्थापित करने की कोशिश की। इस विधेयक के तहत परिसीमन महिला आरक्षण को लागू करता, जो लोक सभा और राज्य विधानसभाओं में महिलाओं के लिए एक-तिहाई सीटें आरक्षित करता, और आरक्षित निर्वाचन क्षेत्रों को प्रत्येक परिसीमन चक्र के बाद बदला जाता। यद्यपि महिला आरक्षण विधेयक 2023 में पारित हो गया था, लेकिन इसे अभी तक लागू नहीं किया गया है। जबकि सरकार के प्रस्ताव का सटीक विवरण अस्पष्ट रहा, प्रस्तावित विस्तार के पीछे का तर्क लोक सभा को 50 प्रतिशत बढ़ाना था, जिसमें एक-तिहाई कोटे को पूरा करने के लिए सभी नई सीटें महिलाओं के लिए आरक्षित होतीं।

> **वर्तमान में, लोक सभा के सदस्य औसतन दुनिया के किसी भी अन्य निचले सदन के सदस्यों की तुलना में अधिक लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं।**

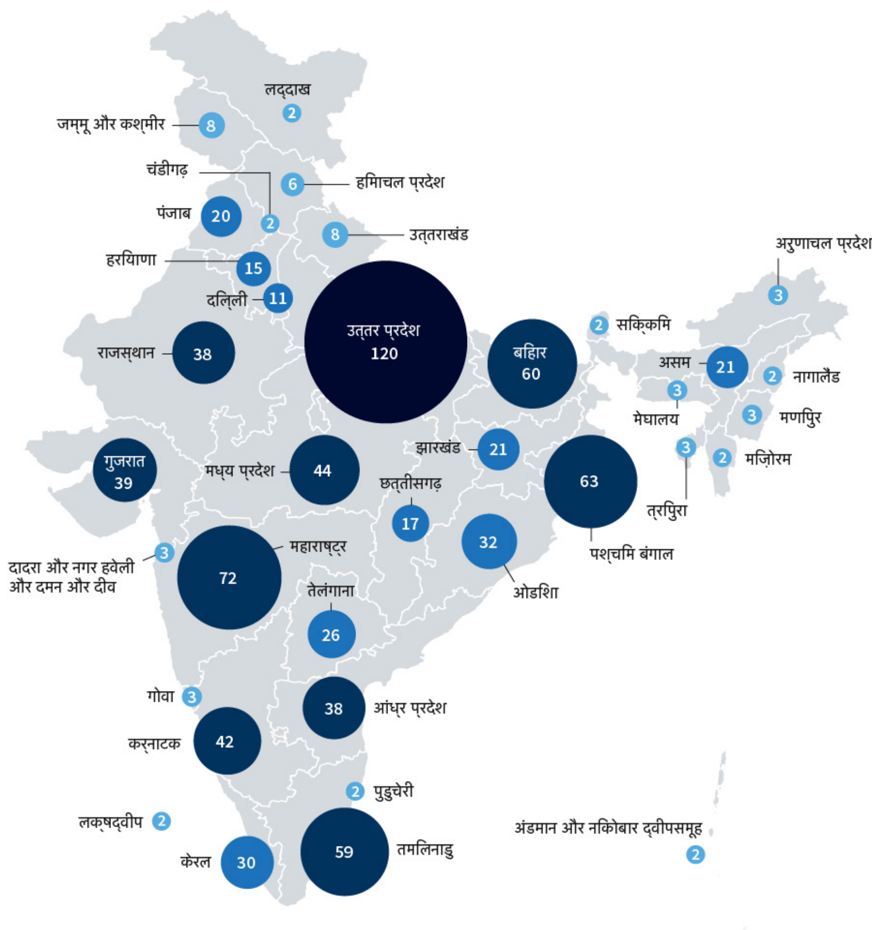
महत्वपूर्ण बात यह है कि परिसीमन विधेयक में निर्दिष्ट किया गया था कि राज्यों के बीच विधायी सीटों का आवंटन और निर्वाचन क्षेत्र की सीमाओं का पुनर्निर्धारण "नवीनतम जनगणना आँकड़ों" के आधार पर होना चाहिए। विधेयक ने इसे "आयोग के गठन की तिथि पर प्रकाशित नवीनतम जनगणना आँकड़े" के रूप में परिभाषित किया, जिससे यह संकेत मिलता है कि आयोग इस परिसीमन के लिए 2011 की जनगणना का उपयोग करता।[2]

फिर भी, विभिन्न मंत्रियों—जिनमें प्रधानमंत्री और गृह मंत्री शामिल हैं—ने बार-बार पूरी दृढ़ता से कहा कि विधेयक राज्यों की मौजूदा आनुपातिक सीट हिस्सेदारी को बनाए रखेंगे। विशेष रूप से, गृह मंत्री अमित शाह ने संकेत दिया कि सरकार वर्तमान राज्य-वार अनुपात को बनाए रखते हुए लोक सभा को लगभग 50 प्रतिशत तक विस्तारित करने पर विचार कर रही है, जिसका अर्थ है जनसंख्या-आधारित पुनर्वितरण के बजाय सीटों में एकसमान वृद्धि। इस दृष्टिकोण से सभी राज्यों को निचले सदन में उनकी सापेक्षिक प्रतिनिधित्व हिस्सेदारी में बदलाव किए बिना पूर्ण संख्या में सीटें मिल सकती थीं।

यह स्पष्टीकरण, जिसे प्रधानमंत्री की गारंटी के रूप में प्रचारित किया गया, प्रस्तावित कानून में कभी संहिताबद्ध नहीं किया गया, बल्कि संसद में मौखिक रूप से संप्रेषित किया गया। बहस के अंतिम घंटों में ही शाह ने यह टिप्पणी करी कि यदि आवश्यकता हो तो वे "एक घंटे में संशोधन लेकर वापस आ सकते हैं" ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि किसी भी राज्य की सीट हिस्सेदारी में कमी नहीं हो।

यदि सरकार की बात को सही माना जाए, तो उसकी योजना मौजूदा राज्य-वार अनुपात को बनाए रखते हुए लोक सभा का आकार बढ़ाने की थी। इस प्रस्ताव के तहत, राज्यों के भीतर निर्वाचन क्षेत्र की सीमाएँ संभवतः 2011 की जनगणना के आँकड़ों का उपयोग करके फिर से खींची जातीं, लेकिन राज्यों के बीच सीटें एकसमान रूप से बढ़ाई जातीं—एक अधिक विवादास्पद, जनसंख्या-आधारित पुनर्वितरण से बचते हुए। हम चित्र 3 में प्रत्येक राज्य की वर्तमान सीट आवंटन को 50 प्रतिशत बढ़ाकर और पूर्णांक न आने की स्थिति में उसे राउंड (निकटतम संख्या में परिवर्तित) करके इस प्रस्ताव का अनुमान लगाते हैं (जो विशेष सत्र के दौरान शाह द्वारा प्रस्तुत अनंतिम संख्याओं की अंतर्निहित पद्धति प्रतीत होती है)। इससे कुल सदन का आकार 824 सीटों का होता है।

चित्र 3. राज्यों के वर्तमान प्रतिनिधित्व को बनाए रखते हुए विस्तारित लोकसभा में सीटों का अनुमानित आवंटन



टिप्पणी: हमारी गणनाएँ इस धारणा पर आधारित हैं कि प्रत्येक राज्य के वर्तमान सीट आवंटन में 50 प्रतिशत की वृद्धि की जाती। सरकार का भी यही दावा है, यद्यपि इस कार्यप्रणाली को उसके मसौदा विधेयक में स्पष्ट रूप से संहिताबद्ध नहीं किया गया था।

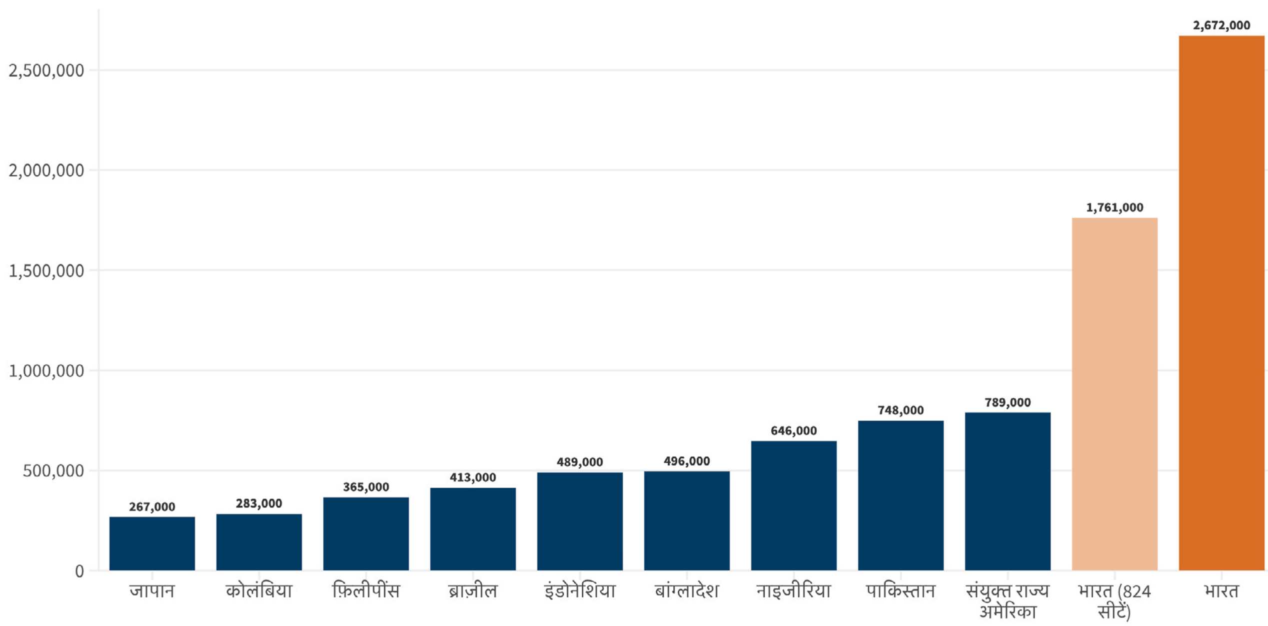
स्रोत: लेखकों की गणनाएँ।

उत्तर प्रदेश, जिसमें वर्तमान में 80 सीटें हैं, को 40 सीटें और मिलतीं। बिहार, जिसमें वर्तमान में 40 सीटें हैं, को 20 अतिरिक्त सीटें मिलतीं। महाराष्ट्र की संख्या 48 से बढ़कर 72 हो जाती, जबकि पश्चिम बंगाल की 42 से बढ़कर 63 हो जाती। चूँकि यह विस्तार मौजूदा आनुपातिकता को बनाए रखता, इसलिए दक्षिणी राज्यों में भी बड़ी वृद्धि होती: तमिलनाडु 39 से बढ़कर 59 सीटों तक, आंध्र प्रदेश 25 से 38 तक, और कर्नाटक 28 से 42 तक पहुँच जाता। दो बड़े केंद्रशासित प्रदेशों के संदर्भ में, दिल्ली की सीट संख्या सात से बढ़कर 11 और जम्मू-कश्मीर की पाँच से बढ़कर आठ हो जाती। इस अनुमान में यह माना गया है कि छोटे राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों में भी प्रतिनिधित्व आनुपातिक रूप से बढ़ता।

इस प्रस्ताव के लाभ और हानियाँ दोनों हैं। इसका सबसे महत्वपूर्ण लाभ यह है कि इससे प्रत्येक संसद सदस्य द्वारा प्रतिनिधित्व किए जाने वाले मतदाताओं की संख्या में तेज़ी से कमी आती।

वर्तमान में, लोक सभा के सदस्य औसतन दुनिया के किसी भी अन्य निचले सदन के सदस्यों की तुलना में अधिक लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं (देखें चित्र 4)। औसत लोक सभा निर्वाचन क्षेत्र लगभग 27 लाख लोगों का प्रतिनिधित्व करता है। सदन को 824 सीटों तक विस्तारित करने से यह संख्या घटकर लगभग 18 लाख रह जाती—यानी लगभग एक-तिहाई की कमी। तब भी, प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र अगले सबसे अधिक अनुपात वाले देश—संयुक्त राज्य अमेरिका, जहाँ प्रत्येक संसदीय क्षेत्र में लगभग 7 लाख 80 हज़ार लोग हैं—की तुलना में दोगुने से भी अधिक बड़ा होता।

चित्र 4. निचले सदन के प्रत्येक प्रतिनिधि पर निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या: शीर्ष दस देश



टिप्पणी: नमूना केवल उन देशों तक सीमित है जिन्हें फ़्रीडम हाउस ने “स्वतंत्र” या “आंशिक रूप से स्वतंत्र” के रूप में परिभाषित किया है। निचले सदनों में एकसदनीय विधायिकाएँ भी शामिल हैं।

स्रोत: अंतर-संसदीय संघ, पार्लाइन राष्ट्रीय संसद डेटाबेस, “वर्तमान सदस्यों की संख्या,” निचले या एकल सदन, https://data.ipu.org; “कुल जनसंख्या,” विश्व बैंक, 2024, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL

मौजूदा यथास्थिति बनाए रखने को छोड़कर, मौजूदा राज्य-वार हिस्सेदारी को बनाए रखते हुए लोक सभा का आकार बढ़ाना निस्संदेह सबसे कम व्यवधानकारी मार्ग है।

इस प्रस्ताव की एक प्रमुख कमी यह थी कि इससे राज्यों के बीच मौजूदा प्रतिनिधित्व संबंधी असमानताओं को दूर करने के लिए कुछ नहीं किया जाता। जबकि 2011 की जनगणना के जनसंख्या आँकड़ों का उपयोग संभवतः राज्यों के भीतर निर्वाचन क्षेत्र की सीमाएँ खींचने के लिए किया जाता, लेकिन इससे राज्यों के बीच सीटों के पुनर्वितरण पर कोई असर नहीं पड़ता। परिणामस्वरूप, यह प्रस्ताव प्रभावी रूप से 1971 की जनगणना के आँकड़ों पर आधारित प्रतिनिधित्व के मौजूदा वितरण को और मज़बूत कर देता।

वर्तमान स्थिति क्या है?

सरकार के विधेयकों की पराजय के साथ, भारत की मौजूदा संवैधानिक व्यवस्था अपरिवर्तित बनी हुई है, और आगे क्या हो सकता है, इस पर स्पष्ट सीमाएँ मौजूद हैं।

फिलहाल, लोक सभा का आकार 550 सीटों पर सीमित है, और राज्यों के बीच पुनर्वितरण पर लंबे समय से चली आ रही रोक जारी है। महत्वपूर्ण बात यह है कि अगली जनगणना–जो अभी चल रही है–के परिणाम आधिकारिक रूप से प्रकाशित होने तक कोई नया परिसीमन अभ्यास नहीं किया जा सकता। तब तक, भारत का राजनीतिक नक्शा वैसा ही रहेगा (जब तक कि निश्चित रूप से, सरकार इस बीच किसी समझौते पर पहुँचने में सफल न हो)।

हालाँकि, जब परिसीमन अंततः होगा, तो यह जनसंख्या-आधारित होगा–जब तक कि संविधान में संशोधन न किया जाए। यह राज्यों के बीच और उनके भीतर दोनों स्तरों पर संसदीय सीटों के आवंटन पर लागू होता है।

यही अनुक्रम संबंधी बाधा महिला आरक्षण पर भी लागू होती है। 2023 में पारित संवैधानिक संशोधन महिलाओं के लिए एक-तिहाई आरक्षण के कार्यान्वयन को स्पष्ट रूप से एक नई जनगणना के पूरा होने और उसके बाद के परिसीमन अभ्यास से जोड़ता है। परिणामस्वरूप, महिला आरक्षण–औपचारिक रूप से अधिनियमित होने के बावजूद–2027 की जनगणना पूरी होने और नया परिसीमन किए जाने तक लागू नहीं हो सकता।

संक्षेप में, जबकि विपक्ष सरकार के जल्दबाज़ी में पेश किए गए विधान को विफल करने में अल्पकालिक जीत का दावा कर सकता है, मूलभूत मुद्दों को केवल टाला गया है। अगली जनगणना एक ऐसी प्रक्रिया को गति देगी जो यह तय करेगी कि भारत आने वाले वर्षों में अपने संघीय संतुलन को कैसे पुनः स्थापित करता है।

आगे क्या: परिसीमन के लिए प्रतिस्पर्धी मार्ग

फिलहाल, परिसीमन को लेकर तनाव अनसुलझा है। विफल विधान ने, यदि कुछ किया है, तो दाँव को स्पष्ट कर दिया है: भारत के राजनीतिक नक्शे को फिर से खींचने के किसी भी भविष्य के प्रयास के लिए एक व्यापक और अधिक टिकाऊ राजनीतिक सहमति की आवश्यकता होगी।

आसन्न जनगणना और परिसीमन की संभावना इन सवालों को बार-बार सामने लाती रहेगी। इन्हें अनिश्चित काल के लिए टालने के बजाय, यह क्षण इस बारे में अधिक व्यवस्थित रूप से सोचने का अवसर प्रदान करता है कि भारत अपनी संघीय संविदा को कैसे पुनः स्थापित कर सकता है।

आगे देखें तो, बहस परिसीमन के लिए प्रतिस्पर्धी मार्गों के एक समूह के इर्द-गिर्द केंद्रित होने की संभावना है। इसके मूल में तीन दृष्टिकोणों के बीच चुनाव है: मौजूदा राज्य-वार संतुलन को बनाए रखना, जनसंख्या के अनुपात में सीटों का पुनर्वितरण करना, या एक समझौता दृष्टिकोण अपनाना जो उत्तरी और दक्षिणी दोनों राज्यों की चिंताओं को आंशिक रूप से समायोजित करने का प्रयास करे। प्रत्येक दृष्टिकोण में अलग-अलग राजनीतिक और संस्थागत समझौते निहित हैं।

भारत के राजनीतिक नक्शे को फिर से खींचने के किसी भी भविष्य के प्रयास के लिए एक व्यापक और अधिक टिकाऊ राजनीतिक सहमति की आवश्यकता होगी।

निम्नलिखित उप-खंड सुधार के कई संभावित मार्गों की रूपरेखा प्रस्तुत करते हैं, जिनमें 2011 की जनगणना या अनुमानित 2026 की जनसंख्या आँकड़ों के आधार पर सीटों का पुनर्वितरण; मौजूदा अंतर-राज्यीय संतुलन को बनाए रखते हुए लोक सभा का विस्तार; अवक्रामी आनुपातिकता (Degressive Proportionality), न्यूनतम सीमा-सह-आनुपातिकता (Floor-Plus-Proportionality), या मिश्रित जनसंख्या मापदंडों जैसे समझौता सूत्र अपनाना; और क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व को बेहतर ढंग से स्थापित करने के लिए राज्य सभा में सुधार करना शामिल है।

अंतर-राज्यीय पुनर्वितरण सहित विस्तार

यदि मौजूदा राज्य-वार हिस्सेदारी को बनाए रखते हुए लोक सभा का विस्तार सबसे कम व्यवधानकारी विकल्प है, तो जनसंख्या-आधारित दृष्टिकोण स्पेक्ट्रम के विपरीत छोर पर हैं, जो जनसांख्यिकीय वास्तविकताओं को दर्शाने के लिए सीटों का पुनर्वितरण करते हैं।

हम जो पहला परिदृश्य विचार करते हैं वह सरकार के विस्तार तर्क को अपनाता है लेकिन 2011 की जनगणना के आधार पर राज्यों के बीच सीटें आवंटित करता है; दूसरा 2026 के जनसंख्या अनुमानों का उपयोग करके भी ऐसा ही करता है। प्रत्येक परिदृश्य का विवरण तालिका 2 में प्रदर्शित किया गया है और सरकार के हालिया प्रस्ताव के अनुमान, प्रत्येक राज्य और केंद्रशासित प्रदेश के लिए सीटों की संख्या में 50 प्रतिशत की एकसमान वृद्धि, से तुलना की गई है। चित्र 5 अनुमानित सरकारी प्रस्ताव और दोनों वैकल्पिक जनसंख्या-आधारित परिदृश्यों के बीच के अंतरों की तुलना करने वाले नक्शे प्रस्तुत करता है।

तालिका 2. तीन परिदृश्यों के लिए सीट आवंटन के अनुमान

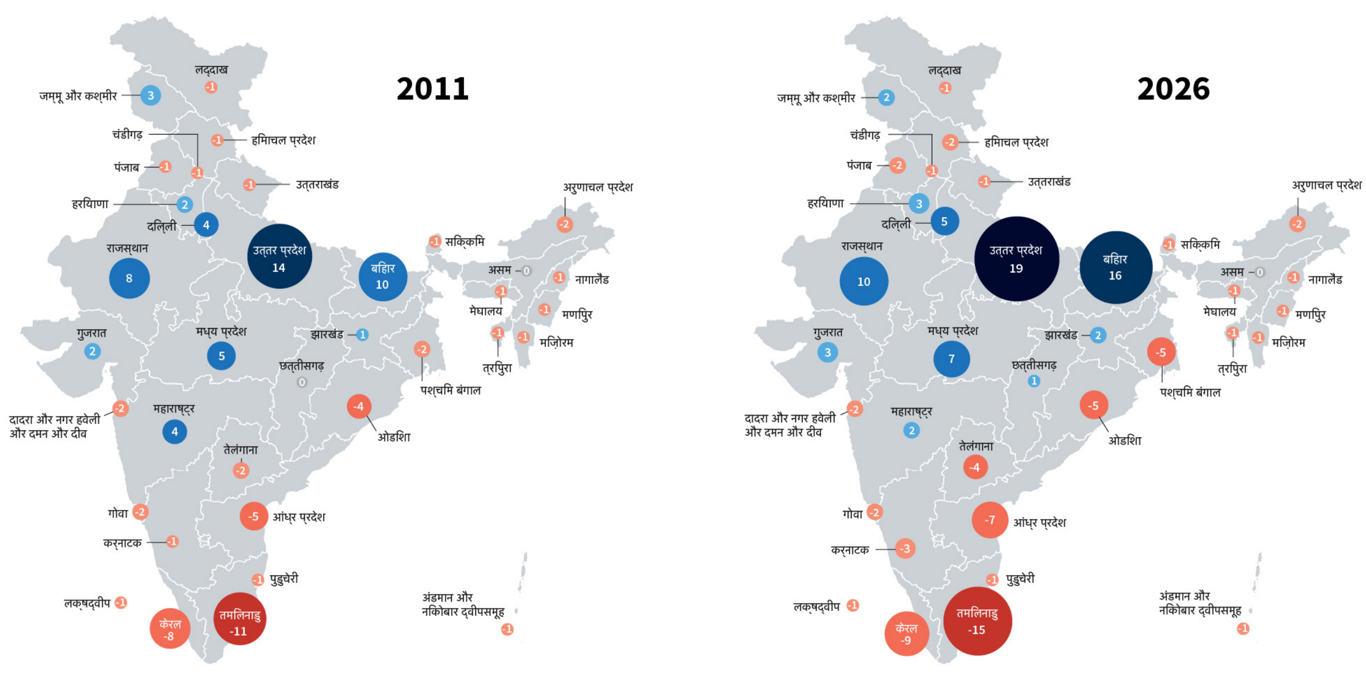
राज्य	कुल आधारभूत परिदृश्य	2011 के आधार पर सीटें	2011 की सीटें बनाम आधारभूत परिदृश्य	2026 के आधार पर सीटें	2026 की सीटें बनाम आधारभूत परिदृश्य
उत्तर प्रदेश	120	134	14	139	19
महाराष्ट्र	72	76	4	74	2
पश्चिम बंगाल	63	61	-2	58	-5
बिहार	60	70	10	76	16
तमिलनाडु	59	48	-11	44	-15
मध्य प्रदेश	44	49	5	51	7
कर्नाटक	42	41	-1	39	-3
गुजरात	39	41	2	42	3
आंध्र प्रदेश	38	33	-5	31	-7
राजस्थान	38	46	8	48	10
ओडिशा	32	28	-4	27	-5
केरल	30	22	-8	21	-9
तेलंगाना	26	24	-2	22	-4
असम	21	21	0	21	0
झारखंड	21	22	1	23	2
पंजाब	20	19	-1	18	-2
छत्तीसगढ़	17	17	0	18	1
हरियाणा	15	17	2	18	3
राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली	11	15	4	16	5
उत्तराखंड	8	7	-1	7	-1
जम्मू और कश्मीर	8	11	3	10	2
हिमाचल प्रदेश	6	5	-1	4	-2
अरुणाचल प्रदेश	3	1	-2	1	-2
गोवा	3	1	-2	1	-2
मणिपुर	3	2	-1	2	-1
मेघालय	3	2	-1	2	-1
त्रिपुरा	3	2	-1	2	-1
दादरा और नगर हवेली और दमन और दीव	3	1	-2	1	-2
मिज़ोरम	2	1	-1	1	-1

नागालैंड	2	1	-1	1	-1
सिक्किम	2	1	-1	1	-1
अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह	2	1	-1	1	-1
चंडीगढ़	2	1	-1	1	-1
लद्दाख	2	1	-1	1	-1
लक्षद्वीप	2	1	-1	1	-1
पुडुचेरी	2	1	-1	1	-1
कुल	**824**	**824**		**824**	

टिप्पणी: यह सुनिश्चित करने के लिए कि 2011 और 2026 की जनसंख्या-आधारित हमारी गणनाएँ सरकार के 824 सीटों वाले प्रस्ताव से सीधे तुलनीय हों, हमने मानक वेब्स्टर पद्धति को राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों पर अलग-अलग लागू किया, जिसके अंतर्गत राज्यों को 792 तथा केंद्र शासित प्रदेशों को 32 सीटें आवंटित की गईं। ये वही संख्याएँ थीं जो प्रत्येक समूह के लिए वर्तमान सीटों में 50 प्रतिशत की समान वृद्धि–जो सरकार के प्रस्ताव का हमारा अनुमान है–के आधार पर प्राप्त हुईं। दोनों ही मामलों में, हमने मानक वेब्स्टर पद्धति में संशोधन किया ताकि प्रत्येक राज्य और प्रत्येक केंद्र शासित प्रदेश को कम-से-कम एक सीट अवश्य प्राप्त हो।

स्रोत: लेखकों की गणनाएँ; राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग, भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036: जनसंख्या अनुमानों पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार, जुलाई 2020), पृ. 259-60, https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/population-projections-for-india-and-states-2011-2036/

चित्र 5. आधारभूत परिदृश्य और जनसंख्या-आधारित सीट आवंटन के बीच अंतर



टिप्पणी: यह सुनिश्चित करने के लिए कि 2011 और 2026 की जनसंख्या-आधारित हमारी गणनाएँ सरकार के 824 सीटों वाले प्रस्ताव से सीधे तुलनीय हों, हमने मानक वेब्स्टर पद्धति को राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों पर अलग-अलग लागू किया, जिसके अंतर्गत राज्यों को 792 तथा केंद्र शासित प्रदेशों को 32 सीटें आवंटित की गईं। ये वही संख्याएँ थीं जो प्रत्येक समूह के लिए वर्तमान सीटों में 50 प्रतिशत की समान वृद्धि–जो सरकार के प्रस्ताव का हमारा अनुमान है–के आधार पर प्राप्त हुईं। दोनों ही मामलों में, हमने मानक वेब्स्टर पद्धति में संशोधन किया ताकि प्रत्येक राज्य और प्रत्येक केंद्र शासित प्रदेश को कम-से-कम एक सीट अवश्य प्राप्त हो।

स्रोत: लेखकों की गणनाएँ; राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग, भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036: जनसंख्या अनुमानों पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार, जुलाई 2020), पृ. 259-60, https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/population-projections-for-india-and-states-2011-2036/

राज्यों के बीच सीटों के किसी भी पुनर्वितरण की योजना में राजनीतिक शक्ति में बड़े बदलाव होंगे। 2011 की जनगणना के आँकड़ों का उपयोग करके अंतर-राज्यीय पुनर्वितरण पर, उत्तर प्रदेश और बिहार अकेले एक विस्तारित सदन में 24 सीटें हासिल करेंगे। व्यापक रूप से कहें तो, प्रतिनिधित्व लाभ का बड़ा हिस्सा उत्तरी और पश्चिमी राज्यों को मिलेगा, जिसमें गुजरात और महाराष्ट्र को मामूली लाभ भी शामिल है।

इसके विपरीत, दक्षिणी और पूर्वी राज्यों को इन बदलावों का सबसे अधिक खामियाजा उठाना पड़ेगा। पाँच प्रमुख दक्षिणी राज्य (आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, केरल, तमिलनाडु और तेलंगाना) 2011 की जनगणना के आँकड़ों के आधार पर पुनर्वितरण होने पर सामूहिक रूप से 27 सीटें खो देंगे।

हालाँकि, सीटों के अंतर-राज्यीय पुनर्वितरण के लिए 2011 की जनगणना के आँकड़ों का उपयोग करने से लोकतांत्रिक समानता पूरी तरह बहाल नहीं होगी, क्योंकि वे आँकड़े पहले से ही 15 वर्ष पुराने हैं—और 2029 के आम चुनाव तक और भी पुराने हो जाएँगे। यदि उद्देश्य राज्यों के बीच लोकतांत्रिक समानता को पूरी तरह बहाल करना है, तो परिसीमन आगामी जनगणना के जनसंख्या आँकड़ों पर आधारित होना होगा, जिसका पहला चरण 1 अप्रैल को शुरू हो गया था। 2026 के लिए जनसंख्या अनुमान राजनीतिक शक्ति के और भी अधिक स्पष्ट पुनर्वितरण का संकेत देते हैं।

संयमित विस्तार

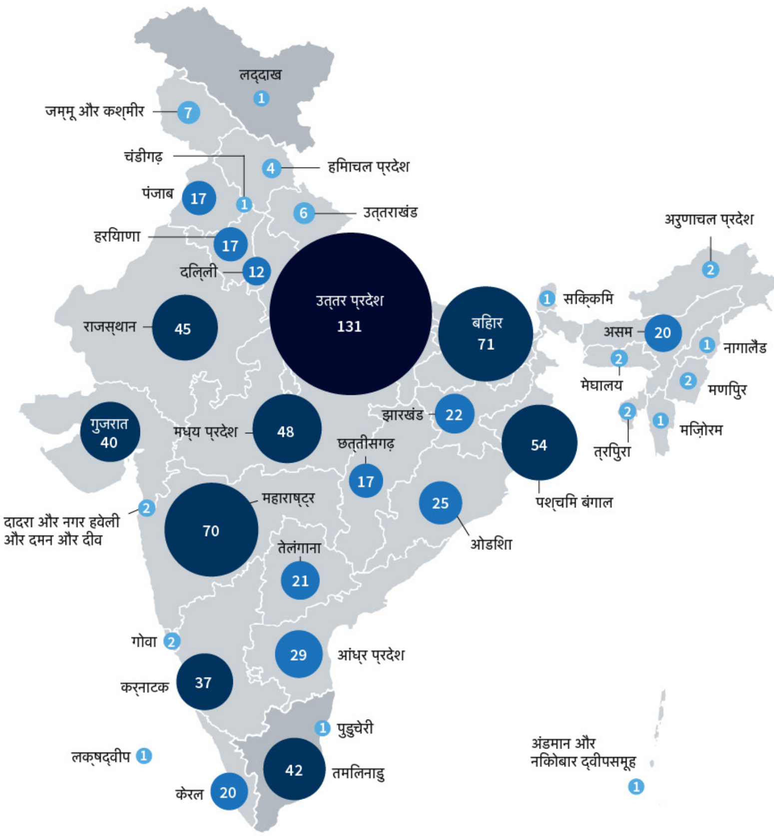
सरकार के विधान ने विस्तारित लोक सभा का अधिकतम आकार 850 निर्धारित किया था, जिसमें नई सीटें 543 सीटों की मौजूदा आवंटन में जोड़कर महिलाओं के लिए आरक्षित होतीं। हालाँकि, विस्तार का एक अलग मॉडल (जिसे महिलाओं के लिए एक-तिहाई आरक्षण लागू करने के लिए भी अनुकूलित किया जा सकता है) 1971 की जनगणना के बाद के परिसीमन अभ्यास में उपयोग किए गए सिद्धांत का अनुसरण कर सकता है।

उस स्थिति में, लोक सभा को केवल इतना विस्तारित किया जा सकता है कि कोई भी राज्य सीटें न खोए, जबकि कम प्रतिनिधित्व वाले राज्यों को पर्याप्त अतिरिक्त सीटें मिलें ताकि उनका प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या हिस्सेदारी के अनुरूप हो सके। वेबस्टर पद्धति और 2026 के जनसंख्या अनुमानों का उपयोग करते हुए, हम अनुमान लगाते हैं कि इसके लिए लोक सभा को लगभग 775 सदस्यों तक विस्तारित करने की आवश्यकता होगी (देखें चित्र 6)।

> **"एक व्यक्ति, एक वोट" के सिद्धांत को बहाल करने का दूसरा पहलू यह है कि इससे दक्षिणी राज्यों की वह चिंता दूर नहीं होगी जो संघीय संघ में अपने योगदान की मान्यता में अपना असंगत राजनीतिक प्रभाव बनाए रखना चाहते हैं।**

इस परिदृश्य के तहत, उन राज्यों के लिए—जिनकी जनसंख्या 60 लाख से अधिक है—लोक सभा में जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व पाने वाले राज्यों की प्रति राज्य सीटों की संख्या चार (हिमाचल प्रदेश) से लेकर 131 (उत्तर प्रदेश) तक होगी।[3] यह दृष्टिकोण पूरी तरह आनुपातिक अद्यतन के समान है, लेकिन किसी भी राज्य को सीटें न खोने देने की शर्त के साथ, जिससे सरकार द्वारा प्रस्तावित लगभग 824 के बजाय 775 सदस्यों का लोक सभा बनता है।

चित्र 6. विस्तारित लोकसभा में सीटों का आवंटन (775 सीटें)



टिप्पणी: अपने बड़े आकार के कारण दिल्ली और जम्मू एवं कश्मीर को, केंद्र शासित प्रदेश होने के बावजूद, उन उप-राष्ट्रीय इकाइयों में शामिल किया गया है जिन्हें उनकी जनसंख्या के अनुपात में सीटें आवंटित की गई हैं।

स्रोत: लेखकों की गणनाएँ; राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग, भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036: जनसंख्या अनुमानों पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार, जुलाई 2020), पृ. 260, https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/population-projections-for-india-and-states-2011-2036/

इस दृष्टिकोण का एक लाभ राजनीतिक है: चूँकि कोई भी राज्य प्रतिनिधित्व नहीं खोएगा, इसलिए इस रणनीति के लिए किसी भी विधायक को ऐसे संशोधन का समर्थन करने की आवश्यकता नहीं होगी जो उनकी अपनी सीट को खतरे में डाले।

इसके अलावा, सरकार द्वारा परिकल्पित बड़े विस्तार से कम रहकर, यह दृष्टिकोण संसदीय प्रभावशीलता को बनाए रखने में भी मदद कर सकता है, और एक अत्यधिक बड़े निचले सदन से बचा जा सकता है जो विधायी समन्वय को जटिल बना सकता है।

किसी भी आनुपातिक दृष्टिकोण की एक स्पष्ट कमी—और "एक व्यक्ति, एक वोट" के सिद्धांत को बहाल करने का दूसरा पहलू—यह है कि यह उन दक्षिणी राज्यों की चिंताओं को संतुष्ट नहीं करेगा जो संघीय संघ में अपनी सदस्यता और योगदान की मान्यता में अपना असंगत राजनीतिक प्रभाव बनाए रखना चाहते हैं। व्यवहार में, इस तरह के विस्तार को संभवतः दक्षिणी राज्यों की पुनर्वितरण और सापेक्षिक प्रभाव संबंधी चिंताओं को दूर करने के लिए राजकोषीय सुधारों के साथ जोड़ना होगा।

बॉक्स 1. वैष्णव और हिंटसन (2019) के साथ अंतर को समझना

मिलन वैष्णव और जेमी हिंटसन के 2019 के विश्लेषण ने यहाँ परिकल्पित दो परिदृश्यों के लिए राज्य-वार सीट संख्याओं का थोड़ा अलग अनुमान लगाया था: 2026 की जनसंख्या अनुमानों के आधार पर सीटों का पुनर्वितरण, यह मानते हुए कि लोक सभा की सीट संख्या 543 पर स्थिर रहती है (देखें तालिका 1), और लोक सभा के विस्तार के माध्यम से प्रतिनिधित्व समानता की बहाली (देखें चित्र 7)।

पहले विश्लेषण के संदर्भ में, यह अंतर मुख्य रूप से दो कारणों का परिणाम है। पहला, दोनों विश्लेषणों ने अलग-अलग जनसंख्या अनुमानों का उपयोग किया। वैष्णव और हिंटसन (2019) ने 2026 के लिए सरकारी जनसंख्या अनुमानों पर भरोसा किया, जो 2006 में प्रकाशित सरकारी अनुमानों से लिए गए थे और जिन्हें लेखकों ने 2011 की जनगणना के आँकड़ों को शामिल करने के लिए संशोधित किया था। वर्तमान विश्लेषण 2026 के लिए सरकारी जनसंख्या अनुमानों पर निर्भर करता है जो भारत सरकार द्वारा 2020 में प्रकाशित किए गए थे। दूसरा, वैष्णव और हिंटसन (2019) ने दिल्ली, एक केंद्रशासित प्रदेश, और जम्मू-कश्मीर, जिसकी स्थिति अगस्त 2019 में राज्य से केंद्रशासित प्रदेश में बदल गई, को उनकी जनसंख्या के अनुपात में सीटें आवंटित कीं। वर्तमान विश्लेषण दिल्ली और जम्मू-कश्मीर के लिए संवैधानिक रूप से निर्धारित सीट संख्याओं का उपयोग करता है।

विस्तारित लोक सभा के विश्लेषण के संदर्भ में, वैष्णव और हिंटसन (2019) ने अनुमान लगाया था कि किसी भी राज्य को सीटें न खोने देने के लिए एक विस्तारित लोक सभा में 848 सीटें होनी चाहिए। वर्तमान विश्लेषण इस संख्या को 775 सीटें बताता है। वैष्णव और हिंटसन की सीट संख्याओं और इस विश्लेषण की सीट संख्याओं के बीच अंतर का प्राथमिक कारण जनसंख्या अनुमानों में अंतर है, विशेष रूप से केरल के लिए। सीट अनुमान केरल की अनुमानित जनसंख्या के प्रति अत्यधिक संवेदनशील हैं क्योंकि वेबस्टर पद्धति के तहत केरल बाध्यकारी मामला है: केरल को सीटें खोने से रोकने के लिए एक कम सामान्य भाजक की आवश्यकता होती है, जो बदले में अन्य राज्यों के लिए सीट आवंटन बढ़ाता है। वैष्णव और हिंटसन (2019) ने केरल के लिए एक जनसंख्या अनुमान का उपयोग किया जो इस विश्लेषण में उपयोग किए गए अनुमान से लगभग 40 लाख कम था। इस प्रकार, वैष्णव और हिंटसन के अनुसार, प्रति सीट प्रतिनिधित्व करने वाले लोगों की संख्या लगभग 16,65,000 थी। इस विश्लेषण में, वह संख्या लगभग 18,56,500 है।

मध्यम मार्ग अपनाना

आगे के विकल्पों का एक समूह परिसीमन को कम विवादास्पद बनाने के लिए अधिक और कम प्रतिनिधित्व पाने वाले राज्यों के बीच अंतर को पाटने का स्पष्ट प्रयास करेगा।

एक विकल्प अवक्रामी आनुपातिकता का एक रूप अपनाना होगा, जिसके तहत अधिक जनसंख्या वाले राज्यों को अधिक सीटें मिलेंगी, लेकिन घटते प्रतिफल के साथ (अर्थात उनकी जनसंख्या के सख्त रैखिक अनुपात में नहीं)। यद्यपि यह दृष्टिकोण उत्तरी या दक्षिणी राज्यों की चिंताओं को पूरी तरह संतुष्ट नहीं करेगा, यह यथास्थिति की तुलना में एक अधिक व्यवस्थित समझौते का प्रतिनिधित्व करेगा। यह सरकार के वर्तमान प्रस्ताव से आगे जाएगा, लेकिन पूर्ण आनुपातिकता से कम रहेगा।

एक दूसरा विकल्प न्यूनतम सीमा-सह-आनुपातिकता योजना लागू करना होगा, जिसमें सभी राज्यों को एक निश्चित आधार संख्या में सीटें मिलेंगी, और अतिरिक्त सीटें उनकी जनसंख्या के अनुपात में आवंटित की जाएँगी। यह मौजूदा व्यवस्था में पहले से मौजूद एक सिद्धांत को विस्तारित करेगा, जहाँ कई छोटे राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों को जनसंख्या की परवाह किए बिना न्यूनतम एक सीट की गारंटी दी जाती है। दोनों दृष्टिकोण, अवक्रामी आनुपातिकता और न्यूनतम सीमा-सह-आनुपातिकता, जनसंख्या-आधारित आवंटन को विस्थापित किए बिना प्रतिनिधित्व को मामूली रूप से पुनर्संतुलित करेंगे।

एक तीसरा दृष्टिकोण पुनर्वितरण के लिए उपयोग किए जाने वाले जनसंख्या मापदंड को समायोजित करके प्रतिनिधित्व में बदलाव को संयमित करेगा। उदाहरण के लिए, यह 1971 की जनसंख्या आँकड़ों से सीधे एक नई 2026 की जनगणना की ओर जाने के बजाय, कई जनगणनाओं के औसत या किसी मध्यवर्ती जनगणना—जैसे 2001 या 2011—से पुनर्वितरण को जोड़कर किया जा सकता है। यह दृष्टिकोण सरकार के प्रस्ताव द्वारा निहित दिशा को प्रतिबिंबित करता है, जो 2011 की जनगणना के आँकड़ों पर निर्भर था, लेकिन इसे अंतर-राज्यीय सीट आवंटन तक विस्तारित करता है।

उच्च सदन का पुनर्गठन

अंत में, परिसीमन के वितरणात्मक परिणामों को राज्य सभा में बदलावों पर विचार करके संतुलित किया जा सकता है।

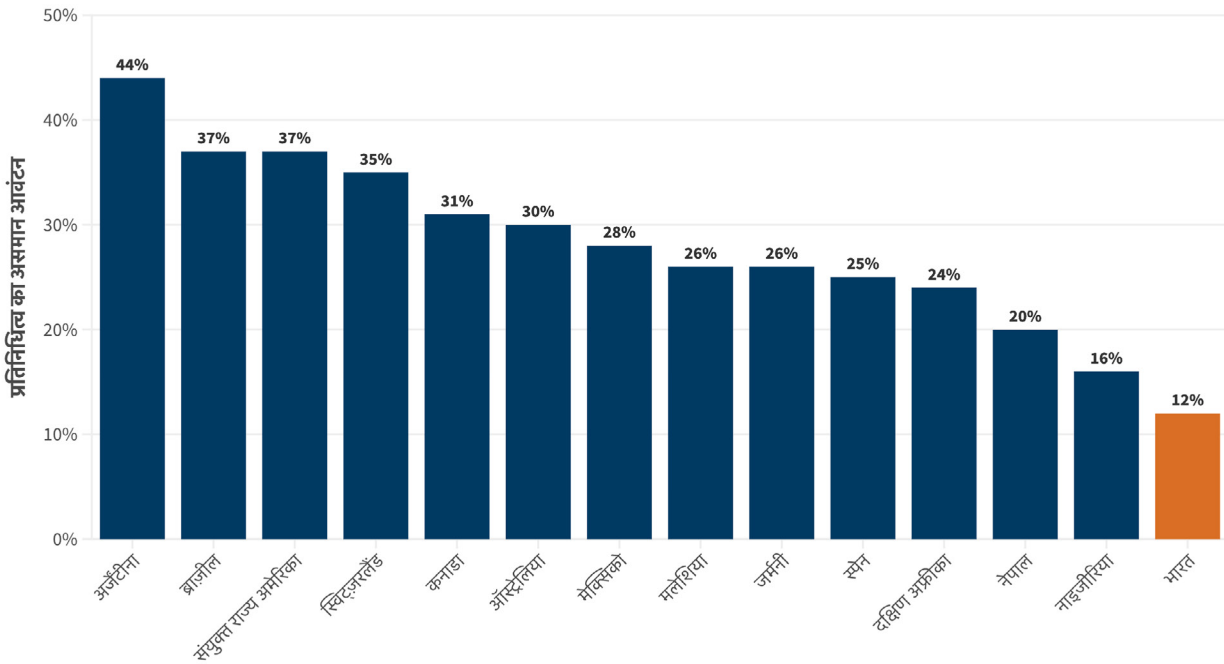
भारत की राजनीतिक व्यवस्था की एक विशिष्ट विशेषता यह है कि राज्य सभा में सीटें काफी हद तक जनसंख्या के आधार पर आवंटित की जाती हैं। अन्य संघीय लोकतंत्रों में, उप-राष्ट्रीय इकाइयाँ उच्च सदन में समान प्रतिनिधित्व रखती हैं ताकि राज्यों का प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या के एक फलन के रूप में नहीं, बल्कि संघटक इकाइयों के रूप में हो सके। राज्य सभा की आनुपातिक योजना बड़े राज्यों को लाभ देती है और छोटे राज्यों को नुकसान पहुँचाती है, जिनके पास वास्तविक क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व का कोई मंच नहीं है। यह संरचना परिसीमन के संदर्भ में विशेष रूप से महत्वपूर्ण है, जहाँ निचले सदन में आनुपातिक बदलावों की भरपाई क्षेत्रीय आधार पर संगठित किसी उच्च सदन से नहीं होगी।

हमारा अनुमान है कि संघीय लोकतंत्रों में, भारत का उच्च सदन किसी भी तुलनीय सदन की तुलना में सबसे कम असमान प्रतिनिधित्व वाला है (देखें चित्र 7)। परिणामस्वरूप, राज्य सभा तुलनीय उच्च सदनों की तुलना में अधिक हद तक बहुसंख्यकवादी परिणामों को मजबूत करती है। इससे भारत के पास ऐसे दो सदन हैं जो काफी हद तक राज्यों की जनसंख्या के सापेक्षिक आकार को दर्शाते हैं, जिससे संघीय संतुलन के लिए संस्थागत सुरक्षा सीमित हो जाती है।

> **एक पुनर्गठित राज्य सभा जो वास्तव में एक क्षेत्रीय सदन के रूप में कार्य कर सके, लोक सभा की बहुसंखयकवादी तर्क-शक्ति पर एक संघीय नियंत्रण के रूप में कार्य करने में बहुत आगे जाएगी।**

चूँकि राज्य सभा सुधार से कम जनसंख्या वाले राज्यों को लाभ होगा, इसलिए यह लोक सभा में जनसंख्या-आधारित परिसीमन अभ्यास को उनके लिए अधिक स्वीकार्य बना सकता है। एक पुनर्गठित राज्य सभा जो वास्तव में एक क्षेत्रीय सदन के रूप में कार्य कर सके, लोक सभा की बहुसंख्यकवादी तर्क-शक्ति पर एक संघीय नियंत्रण के रूप में कार्य करने में बहुत आगे जाएगी। हालाँकि, यह ध्यान देने योग्य है कि एक विस्तारित लोक सभा का भारत के

चित्र 7. संघीय लोकतंत्रों के उच्च सदनों में प्रतिनिधित्व का असमान आवंटन, 2025



टिप्पणी: मलेशिया और नेपाल के उच्च सदनों के लिए की गई गणनाओं में केवल उन सीटों को शामिल किया गया है जो विशिष्ट उप-राष्ट्रीय इकाइयों को आवंटित की गई हैं। जर्मनी और नाइजीरिया के लिए प्रयुक्त जनसंख्या के आँकड़े क्रमशः 2024 और 2020 के हैं।

स्रोत: लेखकों की गणनाएँ।

दोनों सदनों के बीच संतुलन पर गंभीर प्रभाव पड़ेगा, जैसा कि माधवन ने बताया है। एक काफी बड़ी लोक सभा संसद के संयुक्त सत्रों में—जहाँ निर्णय उपस्थित सदस्यों के साधारण बहुमत से लिए जाते हैं—राज्य सभा को भारी रूप से पछाड़ देगी, जिससे प्रणाली की बहुसंख्यकवादी प्रवृत्ति और मजबूत होगी और उच्च सदन की संघीय नियंत्रण के रूप में कार्य करने की क्षमता कमज़ोर होगी।

राज्य सभा को लोक सभा पर एक मजबूत क्षेत्रीय नियंत्रण के रूप में कार्य करने में वर्तमान में तीन बाधाएँ हैं। पहली, "राज्यों की परिषद" को संघ की घटक इकाइयों के रूप में राज्यों का प्रतिनिधित्व करने के लिए, इसकी संरचना राज्यों की जनसंख्या के सापेक्षिक आकार के बजाय राज्यों की समानता को प्रतिबिंबित करनी चाहिए। दूसरी, भारत की दसवीं अनुसूची (जिसे आमतौर पर "दल-बदल विरोधी कानून" कहा जाता है) विधायकों को पार्टी व्हिप की अवहेलना करने या पार्टी बदलने से रोकती है, अन्यथा उन्हें संसद से अयोग्य घोषित किया जा सकता है। व्यवहार में, यह व्यक्तिगत सांसदों को अपने राज्य के हितों के बजाय अपनी पार्टी के अनुसार कार्य करने के लिए अक्सर बाध्य करता है। तीसरा, जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम में 2003 के संशोधन ने राज्य सभा सदस्यों के लिए अधिवास की आवश्यकता को समाप्त कर दिया, जिससे एक विधायक के निवास और जिस राज्य का वे नाममात्र प्रतिनिधित्व करते हैं, उसके बीच की कड़ी टूट गई। जैसा कि केंद्र-राज्य संबंधों पर पुंछी आयोग ने टिप्पणी की, मूल निवास की आवश्यकता का अभाव "संघवाद की भावना को कमज़ोर करता है," क्योंकि "प्रतिनिधि और क्षेत्र के बीच एक सीधा संबंध" होना चाहिए।

संघीय संविदा को फिर से लिखना

ग्रैनविल ऑस्टिन, भारतीय संविधान के सर्वप्रमुख इतिहासकार, ने टिप्पणी की कि संघीय प्रावधानों के मसौदे का "सबसे विलक्षण पहलू 'केंद्रीयकरणवादियों और 'प्रांतवादियों' के बीच संघर्ष का सापेक्षिक अभाव था।" यह सहमति संविधान निर्माताओं की इस साझा मान्यता को दर्शाती थी कि भारत के संविधान को एक ऐसे केंद्र की आवश्यकता है जो देश को उसके मतभेदों के बावजूद एकजुट रखने के लिए पर्याप्त मजबूत हो, साथ ही ऐसे बहुलवाद को संरक्षित करे जो उन मतभेदों को देश को तोड़ने से रोकने के लिए पर्याप्त लचीला हो।

आज, भारत की संघीय व्यवस्था गंभीर दबाव में है। इस पृष्ठभूमि में, परिसीमन जोखिम और अवसर दोनों का प्रतिनिधित्व करता है। चूँकि देश ने पचास से अधिक वर्षों में संसदीय सीटों का पुनर्वितरण नहीं किया है, इसलिए प्रतिनिधित्व और राजकोषीय असमानताएँ अब भारत की संघीय संरचना पर महत्वपूर्ण दबाव डाल रही हैं। राज्यों के बीच सीटों का पुनर्वितरण किए बिना निचले सदन का विस्तार करने की संभावना में एक नाज़ुक समझौते को बनाए रखने का लाभ है, जिसके तहत कम जनसंख्या वाले और अधिक समृद्ध दक्षिणी राज्यों को संसद में अधिक प्रतिनिधित्व मिलता है, इसके बदले में वे कर राजस्व का असंगत हिस्सा योगदान करते हैं। हालाँकि, भारत अपने निचले सदन में राजनीतिक प्रतिनिधित्व के अधिक पूर्ण पुनर्मूल्यांकन में संलग्न हो सकता है, साथ ही अन्य तरीकों से संघवाद की संस्थागत संरचना को मजबूत कर सकता है।

यह क्षण लोक सभा और राज्य सभा की संघीय संतुलन बनाए रखने में उनकी संबंधित भूमिकाओं पर पुनर्विचार करने का अवसर प्रदान करता है। आगे बढ़ने का एक संभावित मार्ग तीन परस्पर जुड़े उपायों पर टिका होगा। पहला, लोक सभा में सीटों के अधिक आनुपातिक आवंटन की दिशा में एक बदलाव, संभावित रूप से एक अवक्रामी आनुपातिक सूत्र के माध्यम से, "एक व्यक्ति, एक वोट" के सिद्धांत से बढ़ते विचलन को सुधारना शुरू करेगा, बिना किसी अचानक पुनर्वितरण के। दूसरा, राज्य सभा में सुधार इसे एक अधिक स्पष्ट रूप से संघीय सदन बना सकते हैं, उदाहरण के लिए प्रतिनिधित्व में अंतर-राज्यीय असमानताओं को कम करके और उच्च सदन में राज्यों और उनकी आवाज़ के बीच की कड़ी को मजबूत करके। तीसरा, इन संस्थागत बदलावों को एक व्यापक राजकोषीय संविदा में सन्निहित किया जा सकता है जो पुनर्वितरण के बारे में चिंताओं को दूर करे, विशेष रूप से दक्षिणी राज्यों के बीच। कुल मिलाकर, ऐसा पैकेज निचले सदन में प्रतिनिधित्व को जनसंख्या के साथ बेहतर ढंग से संरेखित करेगा, जबकि एक अधिक क्षेत्रीय आधार वाले उच्च सदन और एक पुनर्संतुलित राजकोषीय संविदा के माध्यम से दक्षिणी राज्यों को क्षतिपूर्ति करेगा।

> **चूँकि देश ने पचास से अधिक वर्षों में संसदीय सीटों का पुनर्वितरण नहीं किया है, इसलिए प्रतिनिधित्व और राजकोषीय असमानताएँ अब भारत की संघीय संरचना पर महत्वपूर्ण दबाव डाल रही हैं।**

परिसीमन और महिला आरक्षण के बीच की कड़ी के भी व्यापक निहितार्थ हैं। एक नई जनगणना और परिसीमन की शर्त पर एक-तिहाई आरक्षण के कार्यान्वयन को आधारित करके, 2023 के संशोधन ने प्रभावी रूप से दो अलग-अलग सुधारों को एक साथ बाँध दिया है। यह अनुक्रम परिसीमन के दाँव को और ऊँचा कर देता है, जिससे यह महिलाओं के प्रतिनिधित्व में एक बड़े सुधार के लिए एक पूर्व-आवश्यकता बन जाता है।

परिसीमन को और आगे टालना प्रतिरोध का सबसे सरल रास्ता लग सकता है, लेकिन ऐसा करने से असंतुलन और बढ़ने और संघीय तनाव तीव्र होने का जोखिम है। फिर भी एक विकल्प मौजूद है। परिसीमन इसके बजाय एक नई संघीय संविदा पर फिर से बातचीत करने का अवसर बन सकता है—एक ऐसी संविदा जो समान प्रतिनिधित्व बहाल करे और साथ ही भारतीय लोकतंत्र पर बढ़ते दबावों को कम करे तथा उसकी संघीय नींव को पुनः पुष्ट करे।

संदर्भ सूची

1 (1971 की जनसंख्या) वित्त मंत्रालय, भारत सरकार, आर्थिक सर्वेक्षण 2006-07: सांख्यिकीय तालिकाएँ (आर्थिक मामलों का विभाग, 2007), तालिका 9.7, "भारत की जनसंख्या (1951-2001)," https://www.indiabudget.gov.in/budget_archive/es2006-07/chapt2007/tab97.pdf; (2026 की जनसंख्या) राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग, 'भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036: जनसंख्या अनुमान पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट' (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार, जुलाई 2020), 260, https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/population-projections-for-india-and-states-2011-2036/.

2 तकनीकी रूप से देखा जाए तो, लागू होने वाली जनगणना इस बात पर निर्भर करेगी कि परिसीमन आयोग का गठन किस तारीख को हुआ है।

3 व्यावहारिक रूप से, भारत की प्रणाली पूरी तरह से आनुपातिक नहीं है क्योंकि सभी राज्यों और कुछ केंद्र शासित प्रदेशों को जनसंख्या के आकार की परवाह किए बिना लोकसभा में कम से कम एक सीट की गारंटी दी गई है। परिणामस्वरूप, छोटे राज्य और केंद्र शासित प्रदेश अपनी जनसंख्या की तुलना में संरचनात्मक रूप से अधिक प्रतिनिधित्व पाते हैं।

CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
CarnegieEndowment.org