इकाई 8 कार्यपालिका*

संरचना

8.0 उद्देश्य

8.1 प्रस्तावना

8.2 भारत का राष्ट्रपति

- 8.2.1 योग्यताऐं
- 8.2.2 चुनाव की विधि
- 8.2.3 राष्ट्रपति का कार्यकाल एवं पद से हटाना

8.3 राष्ट्रपति की शक्तियाँ

- 8.3.1 आपातकालीन शक्तियाँ

8.4 प्रधानमंत्री

- 8.4.1 मंत्रीपरिषद और कैबिनेट
- 8.4.2 सामूहिक उत्तरदायित्व

8.5 कैबिनेट और संसद

- 8.5.1 प्रधानमंत्री की शक्तियों का स्रोत एवं प्रभाव

8.6 राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री

8.7 सारांश

8.8 उपयोगी संदर्भ

8.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

8.0 उद्देश्य

सभी संसदीय प्रणालियों की तरह, भारत में भी नाममात्र की और वास्तविक कार्यपालिका प्रणाली है। यह इकाई भारत के राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री एवं मंत्रीपरिषद के बारे में विस्तृत विवरण प्रस्तुत करेगी। इस इकाई को जानने के बाद आप यह जान सकेंगे :

- राष्ट्रपति की शक्तियों का विश्लेषण करना;
- राष्ट्रपति के चुनाव की प्रक्रिया को समझना;
- मंत्रीपरिषद के गठन एंव कार्यों की व्याख्या करना;
- प्रधानमंत्री की शक्तियों एवं प्रभाव के स्रोत की पहचान करना; और
- भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री की स्थिति की चर्चा करना।

8.1 भूमिका

भारत में कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित है। राष्ट्रपति राज्य का मुखिया एवं राष्ट्र का प्रतीक है। संविधान ने राष्ट्रपति को असीम शक्तियाँ प्रदान की है लेकिन उन्हें शासन करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। राष्ट्रपति केवल औपचारिक भूमिका निभाता है। जबकि

*प्रोफेसर विजयशेखर रेड्डी, राजनीतिक विज्ञान संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, नई दिल्ली, इग्नू, बी. पी.एस.ई.–212, यह इकाई बी.पी.एस.ई.–212 की 11 से अनुकूलित है।

प्रधानमंत्री के पास वास्तविक कार्यपालिका शक्तियाँ होती है। यद्यपि, राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष (मुखिया) होता है और प्रधानमंत्री सरकार का मुखिया होता है। राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह से सरकार के कार्यों को पूरा करता है। इन दोनों राष्ट्रीय अध्यक्षों का चुनाव कैसे होता है? राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री की भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में क्या स्थिति है? भारतीय संसदीय व्यवस्था में इन दोनों के बीच क्या संबंध है? ये कुछ प्रश्न हैं जिन्हें हम इस इकाई में समझेंगे।

8.2 भारत का राष्ट्रपति

संविधान के अंतर्गत यह प्रावधान किया गया है कि राष्ट्रपति केवल राज्य का अध्यक्ष होगा लेकिन उन्हें वास्तविक शक्तियाँ प्रदान नहीं की गयी है। राष्ट्रपति का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से पाँच वर्षों के लिए किया जाता है और उन्हें केवल महाभियोग से संसद द्वारा ही पद से हटाया जा सकता है। संविधान में उपराष्ट्रपति के पद का भी प्रावधान किया गया है। उप–राष्ट्रपति का चुनाव भी अप्रत्यक्ष रूप से होता है और वे राष्ट्रपति के अनुपस्थिति में राष्ट्रपति के कार्यों का निर्वहन करता है। यदि राष्ट्रपति त्यागपत्र दे, उन्हें महाभियोग द्वारा अपने पद से हटाया गया हो या उनकी मृत्यु हो गयी तब उप–राष्ट्रपति उनके कार्य करता है।

8.2.1 योग्यताएं

संविधान के अनुच्छेद 58 और 59 में राष्ट्रपति के पद से संबंधित योग्यताऐं दी गयी है। राष्ट्रपति के पद के लिए किसी भी व्यक्ति को भारत का नागरिक होना चाहिये, वे 35 वर्ष की आयु पूरी कर चुके हों, तथा उनके पास वे सभी योग्यताऐं होनी चाहिए जो कि लोक–सभा सदस्य की होती है। उन्हें किसी भी लाभ के पद पर आसीन नहीं होना चाहिए। वे संसद के किसी भी सदन तथा राज्य विधान सभा का सदस्य भी नहीं होना चाहिये। इसके अलावा संसद द्वारा तय की गयी समय–समय पर अन्य योग्यताऐं भी उनके पास होना आवश्यक है।

8.2.2 चुनाव की विधि

संविधान में राष्ट्रपति के चुनाव से संबंधित प्रावधान किये गये है। राष्ट्रपति का चुनाव अप्रत्यक्ष तरीके से संसद के दोनों सदनों के चुने हुए सदस्य एवं राज्य विधान सभाओं के चुने हुए सदस्यों द्वारा किया जाता है। यह चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली एवं सिंगल ट्रांसफेयरेबल मत द्वारा किया जाता है। यह प्रणाली सार्वभौमिक एकरूपता के सिद्धांत पर आधारित होती है जिसमें राज्य एवं केन्द्र के बीच एक–रूपता पायी जाती है। चुनाव प्रक्रिया इस प्रकार पूरी की जाती है ताकि पूर्ण रूप से राष्ट्रीय प्रत्याशी ही राष्ट्रपति के लिए चुना जा सके।

राज्यों में एकरूपता लाने के लिए प्रत्येक सदस्य का वोट गिना जाता है। इस वोट का मूल्य वहां की जनसंख्या के आधार पर तय किया जाता है। वोट का मूल्य राज्य की जनसंख्या को वहां की विधान सभा की कुल सदस्य संख्या से विभाजित किया जाता है तब निर्धारित होता है। राज्य विधान सभा के हर सदस्य के वोट का मूल्य प्रत्येक राज्य में अलग–अलग होगा। संसद के प्रत्येक सदस्य के वोट का मूल्य निकालने के लिये सारी विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों के कुल मतों के मूल्य को संसद के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या से विभाजित किया जाता है।

राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिये एकल संक्रमणीय सिंगल ट्रांसफेयरेबल मत द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति को अपनाया जाता है। सभी मतदाता प्रथम और द्वितीय वरीयता के

आधार पर मत देता है जो प्रत्याशी पूर्ण बहुमत प्राप्त कर लेता है वही विजयी घोषित किया जाता है। यदि किसी भी प्रत्याशी को प्रथम मतगणना में बहुमत नहीं प्राप्त होता है तब द्वितीय वरीयता के मतों की गणना की जाती है और यह क्रम तब तक चलता है जब तक कि कोई भी प्रत्याशी 50 प्रतिशत के आंकड़े को छू ना ले। यह पद्धति इसलिए अपनायी गयी है ताकि राष्ट्रपति के चुनाव केन्द्र और राज्यों के मध्य संतुलन बनाया जा सके। इस तरह से राष्ट्रपति केन्द्र और राज्य दोनों का प्रतिनिधित्व करता है और इससे भारतीय राजनीति का संघीय चरित्र भी दिखाई देता है।

8.2.3 राष्ट्रपति का कार्यकाल एवं पद से हटाने की प्रक्रिया

राष्ट्रपति का कार्यकाल पाँच वर्ष का होता है। उनका कार्यकाल पद ग्रहण करने के दिन से शुरू होता है। उन्हें भारत के मुख्य न्यायाधीश द्वारा पद और गोपनीयता की शपथ दिलायी जाती है। राष्ट्रपति दूसरे कार्यकाल के लिए भी चुनाव लड़ सकता है। डा0 राजेन्द्र प्रसाद दो बार राष्ट्रपति चुने गये थे बावजूद कि उन्हें प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू का समर्थन प्राप्त नहीं था लेकिन काँग्रेस के सदस्यों का समर्थन प्राप्त था।

राष्ट्रपति अपने पद पर तब तक बने रहता है जब तक नया राष्ट्रपति पद पर ना आ जाये। यदि राष्ट्रपति त्यागपत्र देना चाहे तो वे अपना त्यागपत्र उप–राष्ट्रपति को सौंप सकते है। यदि राष्ट्रपति का पद रिक्त रहता है तो उप–राष्ट्रपति उनका चार्ज ले सकते है। लेकिन राष्ट्रपति का चुनाव उनके पद के रिक्त होने के छः माह के अंदर कराया जाना आवश्यक है।

अनुच्छेद 56 और 61 के अंतर्गत राष्ट्रपति के विरूद्ध महाभियोग की प्रक्रिया का प्रावधान है। इस संबंध में, संविधान के अंतर्गत यह प्रावधान है कि यदि राष्ट्रपति ''संविधान की अवहेलना'' करता है तो यह प्रमुख कारण होगा उसके खिलाफ महाभियोग लाने का। महाभियोग की प्रक्रिया संसद के किसी भी सदन में शुरू की जा सकती है लेकिन इसे सदन के दो–तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। यदि दूसरा सदन भी दो–तिहाई के बहुमत से इसे पास कर दे तो राष्ट्रपति के खिलाफ महाभियोग लगाया जाता है तथा उन्हें तुरंत अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ता है। इस प्रकार राष्ट्रपति को पद से हटाने की प्रक्रिया काफी जटिल है और संसद इसका दुरूपयोग भी नहीं कर सकती। अभी तक किसी भी राष्ट्रपति के विरूद्ध महाभियोग नहीं लाया गया है।

8.3 राष्ट्रपति की शक्तियाँ

अनुच्छेद 53 के अंतर्गत राष्ट्रपति को कार्यपालिका शक्तियाँ प्रदान की गयी है। राष्ट्रपति की शक्तियों को दो भागो में विभाजित किया गया है (1) साधारण और (2) आपातकालीन। साधारण शक्तियों को भी चार भागों में बाँटा गया है। कार्यपालका, विधायिका, वित्तीय एवं न्यायिक। कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित है। संविधान के अनुच्छेद 53 के अंतर्गत राष्ट्रपति को सभी कार्यपालिका शक्तियाँ प्रदान की गयी है जिन्हें राष्ट्रपति स्वयं या अपने अधीन पदाधिकारियों द्वारा इस्तेमाल करते है। अनुच्छेद 75 के अंतर्गत यह प्रावधान है कि प्रधानमंत्री अपने सभी कार्यों को राष्ट्रपति को सूचित करेंगे। अनु0 77 में यह कहा गया है कि केन्द्र की कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति के नाम से इस्तेमाल की जायेगी।

राष्ट्रपति को प्रशासनिक और सैनिक शक्तियाँ भी प्राप्त है। राष्ट्रपति तीनों सेवाओं का अध्यक्ष होता है। सैनिक बलों की सभी नियुक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की भी नियुक्ति करता है तथा प्रधानमंत्री की सलाह पर मंत्री परिषद के सदस्यों की नियुक्ति करता है। इसके अलावा राष्ट्रपति भारत के अटार्नी जनरल, सर्वोच्च न्यायालय

के न्यायाधीश, उच्च न्यायालय के न्यायाधीश, विशेष आयोग के सदस्यों की नियुक्ति तथा राज्यों के राज्यपालों की भी नियुक्ति करता है। प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति अपने विवेक से नहीं करते बल्कि लोक सभा के बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता है।

राष्ट्रपति सैनिक बलों का कमाण्डर इन चीफ़ होता है। वह थल सेना, वायु सेना और जल सेना के अध्यक्षक्षों की नियुक्ति करता है। उन्हें युद्ध की घोषणा करने और शांति बहाल करने का अधिकार दिया गया है। लेकिन वे ये सब अधिकार संसद की अनुमति के बिना इस्तेमाल नहीं कर सकते हैं। हालांकि राष्ट्रपति संसद के किसी भी सदन का सदस्य नहीं है फिर भी अनु0 79 के अंतर्गत राष्ट्रपति संसद का अभिन्न अंग होता है। जैसा कि हमने इकाई 7 के अंतर्गत देखा है राष्ट्रपति को संसद के दोनों सदनों को समन करने का अधिकार है तथा वे संसद की संयुक्त बैठक को भी संबोधित करते हैं। राष्ट्रपति ही राज्य सभा में 12 सदस्यों को मनोनीत करता है तथा उन्हें लोक–सभा को भंग करने का भी अधिकार है। संसद में प्रस्तावित सभी धन विधेयकों को राष्ट्रपति की मंजूरी लेना आवश्यक है। नये राज्यों के निर्माण, क्षेत्रों में बदलाव, राज्यों के नाम में परिवर्तन तथा राज्यों की सीमा में परिवर्तन करते समय भी राष्ट्रपति की पूर्व अनुमति लेना अनिवार्य है। अंत में, कोई भी विधेयक जो कि संसद द्वारा पारित हो चुका हो वह कानून तभी बन सकता है जब राष्ट्रपति इस पर अपनी सहमति दे दे। राष्ट्रपति किसी भी विधेयक को अपने पास रख सकते हैं या उसे पुनः संशोधन के लिए भेज सकते हैं। लेकिन, यदि उस विधेयक को दोनों सदन फिर से पारित कर दे तो फिर उसे राष्ट्रपति को मंजूरी देना आवश्यक होता है। यदि संसद का सत्र नहीं चल रहा हो उस समय राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि वे जनता के हित में अध्यादेश ला सकते हैं। इन अध्यादेशों का असर भी उतना ही होता है जितना कि संसद में पारित कानूनों का असर। लेकिन इन अध्यादेशों को संसद के सामने लाया जाना आवश्यक है। संसद की अनुमति के बिना ये अध्यादेश वैद्य नहीं माने जायेंगे।

अनुच्छेद 254 के अंतर्गत राष्ट्रपति को यह अधिकार भी दिया गया है वे समवर्ती सूची में शामिल विषयों पर केन्द्र और राज्यों के मध्य विवाद को दूर कर सके। एक अन्य विधायी कार्य भी राष्ट्रपति द्वारा किया जाता है। वे राज्यों के राज्यपाल द्वारा भेजे गये राज्यों के विधेयकों को भी अपनी मंजूरी देते है। राष्ट्रपति की न्यायिक शक्तियों में सर्वोच्च न्यायालय, उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति, क्षमा याचना, सजा कम करना इत्यादि शामिल है। क्षमा याचना किसी भी व्यक्ति को मानवीय आधार पर दी जाती है ताकि कानून कठोर न हो। राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय से संवैधानिक, कानूनी एवं राजनयिक मामलों में सलाह लेने का अधिकार है। 1977 में राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय से आपात स्थितियों में विशेष कोर्ट बनाने की सलाह ली थी।

8.3.1 आपातकालीन शक्तियाँ

भारत की संप्रभुता, अखंडता, एकता और स्वतंत्रता की सुरक्षा के लिए संविधान ने राष्ट्रपति को कुछ आपातकालीन शक्तियाँ प्रदान की है। राष्ट्रपति तीन प्रकार की आपातकाल की घोषणा कर सकते हैं। (1) राष्ट्रीय आपातकाल, विशेषकर, युद्ध की स्थिति में, बाहरी आक्रमण या सैनिक विद्रोह होने पर, (2) राज्य में संवैधानिक संकट उत्पन्न होने की स्थिति में तथा (3) वित्तिय आपातकाल।

राष्ट्रपति किसी भी समय राष्ट्रीय आपातकाल की घोषणा कर सकते हैं यदि उन्हें ऐसा महसूस हो कि देश की सुरक्षा खतरे में है। ऐसी स्थिति या तो युद्ध, बाहरी आक्रमण या फिर सैनिक विद्रोह से उत्पन्न हो सकती है। लेकिन इसे संसद में मंजूरी के लिए प्रस्तुत किया जाता है। इसके लिए दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से पारित करना जरूरी है तथा यह

एक माह में स्वीकार करना आवश्यक है। यदि संसद इसे मंजूरी देने से मना कर दे तो यह निरस्त हो जायेगा। यदि इसे मंजूरी मिल जाती है तो यह छः महीने तक जारी रहेगी। लेकिन यह आपातकाल और आगे भी बढ़ाया जा सकता है यदि राष्ट्रपति हर छः माह बाद इसे मंजूरी देते रहें। लेकिन संसद को इस आपातकाल को हटाने का पूरा अधिकार है। इसके लिए संसद में प्रस्ताव पर मतदान होता है फिर इसे संसद में बहुमत से पारित करवाया जाता है। भारत में सर्वप्रथम 1962 में राष्ट्रीय आपातकाल लगाया गया था जब चीन ने आक्रमण किया था। दूसरी बार 1971 में जब बँग्लादेश युद्ध हुआ तब। तीसरी बार 1975 में आपातकाल लगाया गया था, जब प्रधानमंत्री इंदिरा गाँधी ने राष्ट्रपति को राष्ट्रीय सुरक्षा पर खतरा बताते हुए सलाह दी थी।

धारा 356 के अनुसार किसी राज्य में संविधानिक तंत्र के विफल होने की स्थिति में राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है। परन्तु 1994 के उच्चतम न्यायालम के आदेश, जिसे बोमई केस के नाम से जाना गया, राष्ट्रपति शासन लगाना कठिन हो गया है। इसके अनुसार राष्ट्रपति किसी राज्य सरकार को केवल उसी स्थिति में बर्खास्त कर सकती है, जब इसके प्रस्ताव को संसद के दोनों सदनों पारित किया है। यदि संसद के दोनों सदन इसे पारित नहीं करते हैं तब सरकार के बर्खास्त होने के दूसरे महीने के अंत में प्रस्ताव रद्द हो जाता है, तथा बर्खास्त सरकार पुनः स्थापित हो जाती है। इस केस में, 1989 में कर्नाटक में एस.आर. बोमाई (मुख्य मंत्री) की सरकार से 19 मत्रियों ने राज्यपाल को सरकार से अपना समर्थन लेते हुए पत्र लिखा। जिसके आधार पर राज्यपाल ने सरकार को भंग कर दिया। परन्तु कुछ ही समय में मंत्रियों ने सरकार को अपना सर्मथन फिर से दे दिया। लेकिन राज्यपाल ने बोमाई को विधान सभा पटल पर अपना बहुमत साबित करने के लिए अवसर नहीं दिया तथा सरकार को इस आधार पर भंग कर दिया कि उसने अपना बहुमत खो दिया। बोमई ने राज्यपाल के निर्णय को न्यायालय में चुनौती दी न्यायलय ने 1994 में बोमई केस में अपना फैसला सुनाया। राष्ट्रपति शासन कम से कम छः माह तक लागू रहता है। संसद के 44वें संशोधन के तहत इसे छः माह तक और बढ़ाया जा सकता है। इस प्रकार यह एक वर्ष से अधिक नहीं लगाया जा सकता है यदि देश में राष्ट्रीय आपातकाल न हो तो। राज्य में आपातकाल की कुल अवधि तीन वर्ष से अधिक नहीं हो सकती है। इसके अलावा, यदि राज्य सरकार केन्द्र सरकार के निर्देशों का पालन करने से मना कर दे तो भी उस राज्य पर आपातकाल लगाया जा सकता है।

राष्ट्रपति देश में वित्तिय आपातकाल की घोषणा भी कर सकते हैं। संविधान के अनुच्छेद 360 में इसका उल्लेख किया गया है। यदि देश में वित्तिय संकट हो तो राष्ट्रपति इसे राष्ट्रीय आपातकाल मानकर वित्तिय आपातकाल की घोषणा कर सकते है। लेकिन इसके लिए भी संसद की मंजूरी लेना आवश्यक है।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि राष्ट्रपति के पास असीम शक्तियाँ है। लेकिन हकीकत में वे इन शक्तियों का इस्तेमाल प्रधानमंत्री की सलाह या मंत्रीपरिषद की सलाह पर करता है। इस प्रकार राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश सम्राट की तरह है न कि अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह। यद्यपि राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष या मुखिया है लेकिन सरकार का मुखिया प्रधानमंत्री ही होता है।

अभ्यास के प्रश्न 1

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

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) भारत में राष्ट्रपति का चुनाव कैसे होता है?

.....

.....

2. राष्ट्रपति की विधायी शक्तियाँ कौनसी है?

.....

.....

.....

.....

.....

8.4 प्रधानमंत्री

संविधान के अंतर्गत वास्तविक शक्तियाँ प्रधानमंत्री के पास होती है वे सभी कार्यपालिका शक्तियों का अधिकार रखते हैं। प्रधानमंत्री मंत्रीपरिषद के मुखिया होते हैं। राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद की सलाह पर ही कार्य करते हैं। मंत्रीपरिषद वास्तविक रूप में कार्यपालिका होती है न कि राष्ट्रपति।

ब्रिटेन की तरह, भारत में भी प्रधानमंत्री निम्न सदन का नेता होता है। वह सामान्यतया, निचले सदन यानी लोकसभा का सदस्य होता है। जब इंदिरा गाँधी 1966 में प्रधानमंत्री बनी तब वे राज्य सभा की सदस्य थी। लेकिन जब वे लोक सभा में चुनी गयी तब से यह परंपरा बनी कि प्रधानमंत्री भी लोकसभा का सदस्य होता है। प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। राष्ट्रपति के पास प्रधानमंत्री नियुक्त करने के लिये ज्यादा विकल्प नहीं होते हैं। वे केवल लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त कर सकते हैं। लेकिन ऐसा करते समय वे पूर्ण रूप से संतुष्ट होना चाहते हैं कि वे सदन में अपना बहुमत सिद्ध कर देंगे। प्रधानमंत्री राष्ट्रपति की इच्छा तक अपने पद पर बने रह सकते हैं। राष्ट्रपति की इच्छा से तात्पर्य है प्रधानमंत्री को लोक सभा में पूरा बहुमत प्राप्त हो।

राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह पर अन्य मंत्रियों की भी नियुक्ति करता है। मंत्री किसी भी सदन से बनाया जा सकता है, वह किसी भी सदन की कार्यवाही में भाग ले सकता है, लेकिन वह उसी सदन में वोट दे सकता है जिस सदन का सदस्य हो। कोई भी व्यक्ति यदि किसी भी सदन का सदस्य नहीं है उसे मंत्री बनाया जा सकता है लेकिन उसे छः महीने के अंदर दोनों सदनों में से किसी एक का सदस्य बनना जरूरी है।

8.4.1 मंत्री परिषद और कैबिनेट

कैबिनेट को साधारण भाषा में मंत्रीपरिषद भी कहा जाता है। लेकिन ये दोनों अलग है। मंत्रीपरिषद में कई प्रकार के मंत्री शामिल होते हैं। स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व भारत में कैबिनेट नामक संस्था नहीं थी। उस समय कार्यकारी परिषद होती थी। 15 अगस्त 1947 को कार्यकारी परिषद को परिवर्तित करके मंत्री परिषद में बदल दिया गया जो कि संसद के प्रति उत्तरदायी होती है। 'कैबिनेट' शब्द का प्रयोग मंत्री परिषद के विकल्प के तौर पर किया गया। इस स्तर पर कैबिनेट के सभी मंत्री एक समान होते है प्रधानमंत्री को छोड़कर। लेकिन जब से कनिष्ठ सदस्यों को मंत्रीमंडल में शामिल किया गया तब से परिस्थिति बदल गयी है। 1950 में 'गोपालस्वामी आयंगर गठित समिति की सिफारिशों के पश्चात् त्रि–स्तरीय मंत्रिपरिषद का गठन किया गया। इसमें सबसे ऊपर कैबिनेट रैंक के मंत्री होते है। मध्य स्तर पर राज्य मंत्री तथा निचले स्तर पर उप–मंत्री होते हैं।

कैबिनेट रैंक के मंत्री सबसे वरिष्ठ मंत्री होते हैं जो प्रशासन की सबसे महत्वपूर्ण जिम्मेदारी निभाते है। यह सबसे शक्तिशाली निकाय होती है। यह सरकार को सबसे छोटी निकाय

होती है लेकिन बहुत महत्वपूर्ण होती है। कैबिनेट के तीन महत्वपूर्ण कार्य होते हैं। (1) सरकार की नीतियों को संसद में प्रस्तुत करती है (2) सरकार की नीतियों को लागू करने की महत्वपूर्ण जिम्मेदारी निभाती है। (3) यह सभी विभागों एवं मंत्रालयों के बीच समन्वय स्थापित करती है। कैबिनेट सामान्यतः नियमित रूप से मिलती है क्योंकि यह निर्णय–निर्माण करने वाली संस्था है। इसे कैबिनेट सचिवालय द्वारा सहायता मिलती है जिसमें एक कैबिनेट सचिव होता है तथा अन्य वरिष्ठ अधिकारी होते है। कार्य को सुगमता से करने के लिए कैबिनेट की अन्य समितियाँ भी होती है। ये स्थायी समितियाँ एवं तदर्थ समितियाँ होती है। इसको चार स्थायी समिति एवं कुछ तदर्थ समितियाँ होती है। स्थायी समिति इस प्रकार हैः (1) रक्षा समिति, (2) आर्थिक समिति (3) प्रशासनिक समिति तथा (4) संसदीय एवं कानूनी मामलों की समिति। अस्थायी या तदर्थ समितियाँ समय–समय पर गठित की जाती है।

दूसरी रैंक के मंत्री राज्य मंत्री होते हैं। ये स्वतंत्र प्रभार वाले मंत्री होते है तथा उन्हें भी कैबिनेट मंत्रियों की तरह कार्य करने का अधिकार प्राप्त है। राज्य मंत्रियों एवं कैबिनेट मंत्रियों में केवल इतना फर्क है कि राज्य मंत्री कैबिनेट की बैठकों में हिस्सा नहीं ले सकते। वे केवल तभी कैबिनेट की बैठकों में हिस्सा लेते हैं जब उन्हें बुलाया जाता है। कुछ अन्य मंत्री भी होते है जो प्रत्यक्ष रूप से कैबिनेट के अधीन कार्य करते हैं।

निचले स्तर पर उप–मंत्री होते हैं जिन्हें कुछ खास प्रशासनिक जिम्मेदारियाँ दी जाती है। ये मंत्री अन्य मंत्रियों से भिन्न्न होते हैं। इनकी मुख्य जिम्मेदारी इस प्रकार है। (1) संसद में पूछे गये प्रश्नों का जवाब देना तथा संबंधित मंत्री की सहायता करना, (2) आम जनता को सरकार की नीतियों के बारे में बताना, संसद के सदस्यों के साथ अच्छा व्यवहार रखना, राजनीतिक दलों एवं प्रेस के साथ अच्छा संबंध बनाना। (3) किसी खास समस्या की जाँच पड़ताल करना जो उन्हें किसी संबंधित मंत्री द्वारा दी गयी हो। उपर्युक्त बातों से यह पता चलता है कि, कैबिनेट मंत्रीपरिषद की धुरी है। इस वजह से वॉल्टर बेगहोट कैबिनेट विध ाायिका को सबसे बड़ी समिति कहते हैं। यह कार्यपालिका एवं विधायिका के बीच कड़ी का काम करती है तथा कार्यपालिका एवं विधायिका की शक्तियों को एक साथ जोड़ती है।

8.4.2 सामूहिक उत्तरदायित्व

मंत्रीपरिषद सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर कार्य करती है। इस सिद्धांत के अंतर्गत सभी मंत्री अपने कार्य के प्रति एवं सरकार के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। सामूहिक नेतृत्व के अंतर्गत, सभी मंत्री कैबिनेट के निर्णयों की जिम्मेदारी सामूहिक रूप से साझा करते हैं। शंका एवं असहमति केवल, कैबिनेट के कमरे तक सीमित रहती है। एक बार यदि कोई निर्णय ले लिया तो यह सम्पूर्ण सरकार का निर्णय माना जाता है। यदि कोई मंत्री सरकार के निर्णयों से सहमत नहीं है तथा उनका समर्थन नहीं करता है तो उसे नैतिक आधार पर मंत्रीपरिषद से त्यागपत्र देना पड़ता है।

यदि मंत्रीपरिषद का गठन विभिन्न राजनीतिक दलों के गठबंधन से किया गया हो तो यह न्यूनतम साझा कार्यक्रम पर आधारित होता है ताकि सभी मंत्रालयों में सामन्जस्य बना रहे तथा सभी राजनीतिक दलों को न्यूनतम साझा कार्यक्रम के साथ खड़ा रहना चाहिये। यदि वे ऐसा नहीं करते तो मंत्रीपरिषद अस्तित्व में नहीं रह सकती। मंत्रीपरिषद के भीतर एकता न केवल इसके लिए अनिवार्य है बल्कि इसको कुशलता और कार्यक्षमता के लिए भी जरूरी है। इसके लिए जनता का विश्वास जीतना भी आवश्यक है। जनता सरकार के सदस्यों के बीच सार्वजनिक आक्षेप और लोक नीति जैसे मामलों में आपसी टकराव इसके पतन का प्रमुख कारण था 1979 में।

8.5 कैबिनेट और संसद

संसदीय सरकार का मूलभूत तत्व प्रधानमंत्री और इसके कैबिनेट का संसद के प्रति उत्तरदायी होना है। संसद शासन नहीं चलाती बल्कि सरकार की नीतियों का आलोचनात्मक परीक्षण करती है तथा इसे उचित एवं अनुचित मानकर कार्यों की समीक्षा करती है। प्रधानमंत्री एवं इसके मंत्रीपरिषद का अस्तित्व संसद के समर्थन पर निर्भर है। जैसा हमने देखा है, मंत्रीपरिषद सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होती है। इस प्रकार सामान्य तौर पर यह माना जाता है कि संसद कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। लेकिन यथार्थ में, प्रधानमंत्री ही अपने बहुमत के बल पर संसद की कार्यप्रणाली पर नियंत्रण रखते हैं।

8.5.1 प्रधानमंत्री की शक्तियों एवं प्रभाव का स्रोत

हालांकि संविधान में प्रधानमंत्री की शक्तियों का कहीं भी उल्लेख नहीं है, लेकिन व्यावहारिक रूप में वे कई प्रकार की शक्तियों का इस्तेमाल करते हैं। प्रधानमंत्री मंत्रीपरिषद का मुखिया होता है तथा लोक–सभा का नेता होता है। प्रधानमंत्री का यह विवेकाधिकार है कि वे अपने मंत्रीमंडल का गठन खुद करते हैं। वे कैबिनेट की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं तथा उन्हें संसद के सदस्यों को प्रभावित करने की क्षमता होती है। प्रधानमंत्री अपने मंत्रीमंडल के सदस्यों को चुनने के लिए स्वतंत्र होता है लेकिन उसे अपने दल के भीतर समर्थन प्राप्त करना जरूरी होता है। उदाहरण के लिए प्रथम प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू ने सरदार पटेल को अपना उप–प्रधानमंत्री नियुक्त किया क्योंकि पटेल पार्टी में बहुत बड़े नेता थे तथा उन्हें नजरअंदाज नहीं किया जा सकता था। पटेल के समर्थकों को मंत्रीमंडल में भी जगह दी गयी थी। इसी प्रकार श्रीमती इंदिरा गाँधी ने भी पार्टी के बड़े नेताओं को अपने मंत्रीमंडल में जगह दी थी। 1971 के मध्यावधि चुनावों के बाद इंदिरा गाँधी सबसे मजबूत नेता बनकर सामने आयी थी इसलिए उन्हें पूरी आजादी थी अपने मंत्रियों को चुनने की। लेकिन गठबंधन सरकारों में प्रधानमंत्री के पास अपने मंत्रियों को चुनने का ज्यादा विकल्प नहीं होता है। जनता सरकार में मोरारजी देसाई के कार्यकाल में ऐसे ज्यादा मंत्री थे जिन्हें वे जानते भी नहीं थे। इसी तरह से एच0डी0 देवगौड़ा और इन्द्र कुमार गुजराल की सरकार में भी 14 पार्टियाँ शामिल थी जिसने संयुक्त मोर्चा का गठन किया उसमें भी मंत्रियों का चयन पार्टियों के द्वारा किया गया।

प्रधानमंत्री संसद में बहुमत वाली पार्टी के नेता होते है इसलिए उन्हें सबसे ज्यादा ताकतवर समझा जाता है। वे संसदीय शासन प्रणाली में अपनी पार्टी के मजबूत नेता माने जाते हैं। लोकसभा के नेता होने के कारण प्रधानमंत्री के पास संसदीय कार्यप्रणाली के ऊपर नियंत्रण होता है। वे राष्ट्रपति को संसद के सत्र की सूचना देते है। लोकसभा अध्यक्ष भी लोक–सभा की कार्यवाही के लिए प्रधानमंत्री से सलाह करते हैं। जब संसद का सत्र नहीं चल रहा हो तब प्रधानमंत्री के पास राष्ट्रपति को अध्यादेश लाने की शक्तियाँ होती है। सबसे अधिक शक्ति प्रधानमंत्री की होती है लोक सभा को भंग करने की। राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री की सलाह मानना जरूरी है। इसी शक्ति से ही प्रधानमंत्री विपक्ष पर भी नियंत्रण रखता है।

सरकार का मुखिया होने के कारण प्रधानमंत्री को असीमित अधिकार दिये गये है। सरकार की सभी महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ प्रधानमंत्री ही राष्ट्रपति के नाम पर करते हैं। इनमें सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश तथा अन्य न्यायाधीश, अटार्नी जनरल, सेना प्रमुख, जल प्रमुख एवं वायु सेना प्रमुख शामिल है। सभी राज्यों के राज्यपाल, राज–दूत, उच्च आयुक्त तथा चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति भी प्रधानमंत्री की सलाह पर की जाती है।

प्रधानमंत्री अन्य प्रशासनिक एजेंसियों जैसे सी.बी.आई., इत्यादि पर भी नियंत्रण रखता है। इन सब कारणों के अलावा अन्य कुछ विशेषताऐं भी है जिस कारण प्रधानमंत्री को और भी

शक्तियाँ प्राप्त है। कई ऐसे उदाहरण है जिसने प्रधानमंत्री को बहुत ही लोकप्रिय बनाया है। कभी–कभी अपने करिश्माई नेतृत्व की वजह से भी बहुत से प्रधानमंत्री लोकप्रिय हुए है जैसे जवाहरलाल नेहरू, इंदिरा गाँधी और वर्तमान में नरेन्द्र मोदी।

अभ्यास के प्रश्न 2

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) कैबिनेट के तीन प्रमुख कार्य कौन–कौन से है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) सामूहिक उत्तरदायित्व क्या है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) संसदीय प्रणाली में प्रधानमंत्री की शक्तियाँ कौन–कौन सी है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8.6 राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री

संविधान के अनुच्छेद 78 के अंतर्गत प्रधानमंत्री के कर्त्तव्यों का विवरण है। (1) प्रधानमंत्री राष्ट्रपति को मंत्रीपरिषद के फैसलों की जानकारी देता है। (2) केन्द्र के सभी कार्यों एवं प्रस्तावों को राष्ट्रपति की मंजूरी के लिए सूचित करते हैं। (3) यदि राष्ट्रपति चाहे तो मंत्रीपरिषद के निर्णयों की जानकारी ले सकते है। ये कर्त्तव्य ही प्रधानमंत्री को राष्ट्रपति से कमतर समझते है। इसी वजह से राष्ट्रपति वास्तविक कार्यपालिका भी है। लेकिन जैसा कि हम देख चुके हैं राष्ट्रपति अपने अधिकारों का प्रयोग मंत्रीपरिषद की सलाह पर करता

है। और प्रधानमंत्री जो कि मंत्रीपरिषद का मुखिया होता है वही वास्तविक कार्यपालिका भी है। लेकिन कई ऐसे अवसर भी आते है जब राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री के बीच कई नीतियों पर मतभेद नजर आते हैं। प्रथम राष्ट्रपति राजेन्द्र प्रसाद ने इस परंपरा को तोड़ा कि राज्याध्यक्ष हमेशा प्रधानमंत्री या मंत्रीपरिषद की सलाह मानने को बाध्य है। उदाहरण के तौर पर वे नेहरू जी से इस बात पर नाखुश थे क्योंकि नेहरू जी हिन्दू पसर्नल लॉ में सुधार करने का प्रयास कर रहे थे। 1987 में राष्ट्रपति ज्ञानी जेल सिंह ने भारतीय डाक विधेयक को मंजूरी देने से मना कर दिया। इस बिल को संसद ने मंजूरी दे दी थी फिर भी राष्ट्रपति ने इसे मंजूरी नहीं दी। इस प्रकार राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री राजीव गाँधी के बीच मतभेद सामने आये।

8.7 सारांश

ब्रिटिश प्रणाली की तर्ज पर भारत में भी संसदीय शासन प्रणाली को अपनाया गया। इसके अंतर्गत कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी है। भारत में कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति के पास होती है जो कि राज्य का अध्यक्ष होता है तथा राष्ट्र का प्रतीक भी माना जाता है। राष्ट्रपति के पास कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ होती है। राष्ट्रपति इन शक्तियों का इस्तेमाल मंत्रीपरिषद की सलाह पर करता है। प्रधानमंत्री मंत्री परिषद का मुखिया होता है। भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में प्रधानमंत्री को वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त है। प्रधानमंत्री लोक सभा का नेता होता है तथा बहुमत प्राप्त दल का नेता भी होता है। यद्यपि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है लेकिन प्रधानमंत्री राष्ट्रपति की इच्छानुसार अपने पद पर बने रह सकते है। वे संसद के प्रति वास्तविक रूप में जिम्मेदार होते हैं। मंत्रीपरिषद सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर कार्य करती है। कभी–कभी राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री के बीच मतभेद उत्पन्न होते हैं। लेकिन इनसे कभी भी संवैधानिक संकट नहीं हुआ है।

8.8 उपयोगी संदर्भ

1) दास, बी.सी. (1977), भारत का राष्ट्रपति, आर.आर. नई–दिल्ली, प्रिंटर।

2) जैनिंग, सर–आइवर– (1969), कैबिनेट सरकार, कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस.

3) पटनायक, रघुनाथ – (1969), भारत में राष्ट्रपति और राज्यपाल की शक्तियाँ, नई दिल्ली, दीप एण्ड दीप।

4) कश्यप, सुभाष, (1955), भारत में संसद का इतिहास, खंड–2, नई दिल्ली, शिप्रा प्रकाशन।

8.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1

1) राष्ट्रपति का चुनाव संसद के दोनों सदनों एवं राज्य विधान सभाओं के सदस्यों द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा किया जाता है। यह सिंगल ट्रांसफयरेबल मत प्रणाली द्वारा होता है।

2) राष्ट्रपति के विधायी कार्य इस प्रकार है : संसद को समन जारी करना, लोक–सभा को भंग करना, अध्यादेश लाना, दोनों सदनों की संयुक्त बैठक को संबोधित करना धन विधेयक को मंजूरी देना, तथा संसद के सदस्यों को मनोनीत करना इत्यादि।

अभ्यास प्रश्न 2

1) कैबिनेट के तीन महत्वपूर्ण कार्य इस प्रकार है : सरकार की नीतियों को संसद में पारित करने के लिए निर्धारित करना, सरकार की नीतियों को लागू करना तथा सभी विभागों में आंतरिक समन्वय स्थापित करना।

2) सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का अर्थ है सारे मंत्री सरकार के सभी कार्यों के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होंगे।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY