11. प्रधानमंत्री व केन्द्रीय मंत्री-परिषद

संविधान द्वारा प्रदत्त सरकार की संसदीय व्यवस्था में राष्ट्रपति केवल नाममात्र का कार्यकारी प्रमुख होता है (De Jure Executive) तथा वास्तविक कार्यकारी शक्तियां प्रधानमंत्री में (De Facto executive) निहित होती हैं

प्रधानमंत्री की नियुक्ति

संविधान में प्रधानमंत्री के निर्वाचन और नियुक्ति के लिए कोई विशेष प्रक्रिया नहीं दी गई है। अनुच्छेद 75 केवल इनता कहता है कि राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री की नियुक्ति करेगा। सरकार की संसदीय व्यवस्था के अनुसार, राष्ट्रपति लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है परंतु यदि लोकसभा में कोई भी दल स्पष्ट बहुमत में न हो तो राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की नियुक्ति में अपनी वैयक्तिक कार्य स्वतंत्रता का प्रयोग कर सकता है।

1997 में उच्चतम न्यायालय ने निर्णय दिया कि एक व्यक्ति को जो किसी भी सदन का सदस्य न हो, 6 महीने के लिए प्रधानमंत्री नियुक्त किया जा सकता है। इस समयावधि में उसे संसद के किसी भी सदन का सदस्य बनना पड़ेगा; अन्यथा वह प्रधानमंत्री के पद पर नहीं बना रहेगा।

प्रधानमंत्री संसद के दोनों सदनों में से किसी का भी सदस्य हो सकता है। उदाहरण के लिए इंदिरा गांधी (1966) और देवगौड़ा (1996) में राज्यसभा के सदस्य थे। प्रधानमंत्री का पद ग्रहण करने से पूर्व राष्ट्रपति उसे पद एवं गोपनीयता की शपथ दिलवाता है। प्रधानमंत्री को जब तक लोकसभा में बहुमत हासिल है, राष्ट्रपति उसे बर्खास्त नहीं कर सकता है। लोकसभा में अपना विश्वास मत खो देने पर उसे अपने पद से त्यागपत्र देना होगा अथवा त्यागपत्र न देने पर राष्ट्रपति उसे बर्खास्त कर सकता है।

प्रधानमंत्री के वेतन व भत्ते संसद द्वारा समय-समय पर निर्धारित किए जाते हैं। वह संसद सदस्य को प्राप्त होने वाले वेतन एवं भत्ते प्राप्त करता है।

प्रधानमंत्री के कार्य व शक्तियां

प्रधानमंत्री की कार्य व शक्तियां निम्नलिखित हैं-

मंत्रिपरिषद के संबंध में

केंद्रीय मंत्रिपरिषद् के प्रमुख के रूप में प्रधानमंत्री की शक्तियां निम्न हैं-

- वह मंत्री नियुक्त करने हेतु अपने दल के व्यक्तियों की सिफारिश करता है। राष्ट्रपति उन्हीं व्यक्तियों को मंत्री नियुक्त करता है जिनकी सिफारिश प्रधानमंत्री द्वारा की जाती है।
- चूंकि प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद का प्रमुख होता है, अतः जब प्रधानमंत्री त्यागपत्र देता है अथवा उसकी मृत्यु हो जाती है तो अन्य मंत्री कोई भी कार्य नहीं कर सकते।
- वह मंत्रिपरिषद की बैठक की अध्यक्षता करता है तथा उसके निर्णयों को प्रभावित करता है।
- वह पद से त्यागपत्र देकर मंत्रिमंडल को बर्खास्त कर सकता है।
- वह मंत्रियों को विभिन्न मंत्रालय आबंटित करता है और उनमें फेरबदल करता है।

राष्ट्रपति के संबंध में

राट्रपति के संबंध में प्रधानमंत्री निम्न शक्तियों का प्रयोग करता है-

- वह राष्ट्रपति को विभिन्न अधिकारियों; जैसे- भारत का महान्यायवादी, भारत का महानियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, संघ लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष एवं उसके सदस्यों, चुनाव आयुक्तों, वित्त आयोग का अध्यक्ष एवं उसके सदस्यों एवं अन्य की नियुक्ति के संबंध में परामर्श देता है।
- वह राष्ट्रपति एवं मंत्रिपरिषद के बीच संवाद की मुख्य कड़ी है।

संसद के संबंध में

प्रधानमंत्री निचले सदन का नेता होता है। इस संबंध में वह निम्नलिखित शक्तियों का प्रयोग करता है।

- वह सदन के पटल पर सरकार की नीतियों की घोषणा करता है।
- वह किसी भी समय लोकसभा भंग करने की सिफारिश राष्ट्रपति से कर सकता है।
- वह राष्ट्रपति को संसद का सत्र आहूत करने एवं सत्रावधान करने संबंधी परामर्श देता है।

अन्य शक्तियां व कार्य

उपरोक्त तीन मुख्य भूमिकाओं के अतिरिक्त प्रधानमंत्री की अन्य विभिन्न भूमिकाएं भी हैं-

- वह योजना आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद्, राष्ट्रीय परिषद और अंतर्राज्यीय परिषद का अध्यक्ष होता है।

- वह राष्ट्र की विदेश नीति को मूर्त रूप देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।
- वह केंद्र सरकार का मुख्य प्रवक्ता है।
- वह सत्ताधारी दल का नेता होता है।

डॉ. बी.आर. अंबेडकर ने कहा, "हमारे संविधान के अंतर्गत किसी कार्यकारी की यदि अमेरिका के राष्ट्रपति से तुलना की जाए तो वह प्रधानमंत्री है, न कि राष्ट्रपति।"

राष्ट्रपति के साथ संबंध

संविधान में राष्ट्रपति-प्रधानमंत्री के संबंध में निम्नलिखित प्रावधान हैं-

अनुच्छेद 74

- राष्ट्रपति की सहायता एवं सलाह देने के लिए एक मंत्रिपरिषद होगी जिसका प्रमुख प्रधानमंत्री होगा। राष्ट्रपति इसकी सलाह के अनुसार कार्य करेगा। हालांकि राष्ट्रपति मंत्रिमंडल से उसकी सलाह पर पुनर्विचार करने के लिए कह सकता है।

अनुच्छेद 75

- राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की नियुक्ति करेगा और प्रधानमंत्री की सलाह पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करेगा, (ब) मंत्री राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यंत अपने पद पर बने रहेंगे, और (स) मंत्रिपरिषद सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तदायी होती है।

अनुच्छेद 78

प्रधानमंत्री के कर्त्तव्य हैं :-

- किसी मंत्री द्वारा लिए गए निर्णय पर यदि मंत्रिपरिषद ने विचार न किया हो तो यदि राष्ट्रपति चाहे तो मंत्रिमंडल को सलाह के लिए भेज सकता है।
- राष्ट्रपति के कहने पर संघ के प्रशासन और विधायिका द्वारा लिए गये प्रस्ताव से संबंधित निर्णयों को राष्ट्रपति तक पहुंचाना।
- मंत्रिपरिषद के संघ के प्रशासन और विधायिका द्वारा लिए गये प्रस्ताव से संबंधित निर्णयों को राष्ट्रपति तक पहुंचाना।

प्रधानमंत्री कार्यालय

पी.एम.ओ. एक स्टाफ एजेंसी है, जो प्रधानमंत्री को सचिव स्तरीय सहायता और महत्वपूर्ण सलाह भी देती है। यह भारत सरकार में उच्च स्तर की निर्णय प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है हालांकि यह एक संविधानेत्तर निकाय है। प्रधानमंत्री कार्यालय को, कार्य वितरण नियम 1961 के अंतर्गत भारत सरकार के एक विभाग का दर्जा हासिल है।

प्रधानमंत्री कार्यालय 1947 में गवर्नर जनरल के सचिव के स्थान पर अस्तित्व में आया। जून 1977 तक इसे प्रधानमंत्री सचिवालय कहा जाता था।

कार्य

प्रधानमंत्री कार्यालय के निम्नलिखित कार्य हैं-

- प्रधानमंत्री के 'विचार स्रोत' के रूप में कार्य करना।
- प्रधानमंत्री की योजना आयोग एवं राष्ट्रीय विकास परिषद के अध्यक्ष के रूप में सहायता करना।
- प्रधानमंत्री के जन संपर्कों जैसे प्रेस और आम जनता के साथ संबंधों की देखभाल करना।
- राष्ट्रपति, राज्यपालों व विदेशी प्रतिनिधियों के साथ समन्वय स्थापित करना।
- प्रधानमंत्री के सरकार के प्रमुख के रूप में उसकी समस्त जिम्मेदारियों में सहायता करना, केंद्रीय मंत्रालयों/विभागों और राज्य सरकारों के बीच समन्वय रखने में सहायता करना।

यह उन सभी ऐसे मामलों को देखता है जो किसी मंत्रालय या विभागों को नहीं दिए गए हैं। आलोचकों द्वारा प्रधानमंत्री कार्यालय अपने विभिन्न तरीकों जैसे 'सुपर कैबिनेट', 'माइक्रो कैबिनेट', सुपर मिनिस्टरी', 'सुपर अथारिटी', 'भारत सरकार', 'भारत सरकार की सरकार' आदि द्वारा उल्लिखित है।

केंद्रीय मंत्रिपरिषद

हमारी राजनैतिक और प्रशासनिक व्यवस्था की मुख्य कार्यकारी अधिकारी मंत्रिपरिषद होती है जिसका नेतृत्व प्रधानमंत्री करता है। अनुच्छेद 74 में प्रधानमंत्री के नेतृत्व वाली मंत्रिपरिषद का प्रावधान है। यह राष्ट्रपति को उसके कार्य करने हेतु सलाह देती है। 1971 में उच्चतम न्यायालय ने कहा कि लोकसभा के भंग होने के पश्चात मंत्रिपरिषद कार्यशील नहीं होगी। अनुच्छेद 74 आवश्यक है अत: राष्ट्रपति अपनी कार्यकारी शक्ति का प्रयोग बिना मंत्रिमंडल की सहायता एवं परामर्श के नहीं कर सकता।

मंत्रियों की नियुक्ति

राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की नियुक्ति करता है तथा प्रधानमंत्री की सलाह पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। सामान्यत: लोकसभा/राज्यसभा से ही संसद सदस्यों की मंत्रिपद पर नियुक्ति होती है। अत: यदि कोई व्यक्ति संसद की सदस्यता के बिना मंत्रिपद पर सुशोभित होता है तो उसे छह माह के भीतर संसद के किसी भी सदन की सदस्यता लेनी होगी। (निर्वाचन से अथवा नामांकन से) नहीं तो उसका मंत्रिपद रद्द कर दिया जाता है।

एक मंत्री को जो संसद के किसी एक सदन का सदस्य है, दूसरे सदन की कार्यवाही में भाग लेने और बोलने का अधिकार है परंतु वह उसी सदन में मत दे सकता है जिसका कि वह सदस्य है। मंत्रिपद ग्रहण करने से पूर्व राष्ट्रपति उसे पद एवं गोपनीयता की शपथ दिलाता है। मंत्रियों के वेतन व भत्ते संसद समय-समय पर निर्धारित करती है।

मंत्रियों के उत्तरदायित्व

सामूहिक उत्तरदायित्व

अनुच्छेद 75 स्पष्ट रूप से कहता है कि मंत्रिपरिषद सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायित्व होगी। इसका अर्थ है कि सभी मंत्रियों की उनके सभी कार्यों के लिए लोकसभा के प्रति संयुक्त जिम्मेदारी होगी। जब लोकसभा मंत्रिपरिषद के विरुद्ध एक अविश्वास प्रस्ताव पारित करती है तो सभी मंत्रियों को जिसमें कि राज्यसभा के मंत्री भी शामिल हों त्यागपत्र देना पड़ता है।

व्यक्तिगत उत्तरदायित्व

अनुच्छेद 75 में व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धांत भी वर्णित हैं। यह कहता है कि मंत्री राष्ट्रपति के प्रसादपर्यंत अपने पद पर बने रहेंगे जिसका अर्थ है कि राष्ट्रपति किसी मंत्री को उस समय भी हटा सकता है जब मंत्रिपरिषद को लोकसभा में विश्वास मत प्राप्त है। हालांकि राष्ट्रपति किसी मंत्री को केवल प्रधानमंत्री की सलाह पर ही हटा सकता है।

कोई विधिक उत्तदायित्व नहीं

संविधान में, किसी भी मंत्री के लिए, किसी भी प्रकार की कानूनी जिम्मेदारी का कोई प्रावधान नहीं है। यह आवश्यक नहीं है कि राष्ट्रपति द्वारा जनहित में जारी किसी आदेश पर कोई मंत्री प्रति हस्ताक्षर करे। यहां तक कि मंत्री द्वारा राष्ट्रपति को दी गई किसी सलाह की जांच भी न्यायालय के क्षेत्र से बाहर है।

मंत्रिपरिषद का संगठन

मंत्रिपरिषद की तीन श्रेणियां होती हैं– कैबिनेट मंत्री, राज्य मंत्री व उपमंत्री। कैबिनेट मंत्रियों के पास केंद्र सरकार के महत्वपूर्ण मंत्रालय जैसे, गृह, रक्षा, वित्त, विदेश व अन्य मंत्रालय होते हैं। वे कैबिनेट के सदस्य होते हैं और इसकी बैठकों में भाग लेते हैं तथा नीति निर्धारण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

राज्य मंत्रियों को मंत्रालय/विभागों का स्वतंत्र प्रभार दिया जा सकता है अथवा उन्हें कैबिनेट मंत्री के साथ सहयोगी बनाया जा सकता है। हालांकि वे कैबिनेट के सदस्य नहीं होते है तथा उनकी बैठकों में भाग नहीं लेते। वे तब तक बैठक में भाग नहीं लेते जब तथा उन्हें मंत्रालय से संबंधित किसी कार्य हेतु विशेष रूप से आमंत्रित नहीं किया जाए।

इस क्रम में अगला क्रम उपमंत्रियों का है। उन्हें मंत्रालयों का स्वतंत्र प्रभार नहीं दिया जाता है। वे कैबिनेट के सदस्य नहीं होते तथा कैबिनेट की बैठक में भाग नहीं लेते हैं।

मंत्रिमंडल की भूमिका

- यह हमारी राजनैतिक-प्रशासनिक व्यवस्था में उच्च निर्णय लेने वाली संस्था है।
- यह केंद्र सरकार की मुख्य नीति निर्धारक अंग है।
- यह राष्ट्रपति की सलाहकारी संस्था है तथा इसका परामर्श उस पर बाध्यकारी है।
- यह सभी बड़े विधायी और वित्तीय मामलों से निपटती है।
- यह विदेश नीतियों और विदेश मामलों को देखती हैं।

मंत्रिपरिषद

- यह लघु निकाय है जिसमें 15 से 20 मंत्री होते हैं।
- इसमें मंत्रियों की तीन श्रेणियां-कैबिनेट मंत्री, राज्य मंत्री व उपमंत्री होते हैं।
- यह सरकारी कार्यों हेतु एक साथ बैठक नहीं करती है। इसका कोई समूहिक कार्य नहीं है।
- इसे सभी शक्तियां प्राप्त है परंतु कागजों में।
- इसके कार्यों का निर्धारण मंत्रिमंडल करती है।
- यह मंत्रिमंडल के निर्णयो का अनुपालन करती है।

मंत्रिमंडल

- यह एक बड़ा निकाय है जिसमें 60 से 70 मंत्री होते है।
- इसमें केवल कैबिनेट मंत्री शामिल होते हैं। अत: यह मंत्री मंत्रिपरिषद का एक भाग है।
- यह एक निकाय की तरह है। यह सामान्यत: हफ्ते में एक बार बैठक करती है और सरकारी कार्यों के संबंध में निर्णय करती है। इसके कार्यकलाप सामूहिक होते हैं।
- ये वास्तविक रूप में मंत्रिपरिषद की शक्तियों का प्रयोग करती है और उसके लिए कार्य करती है।
- यह मंत्रिपरिषद को राजनैतिक निर्णय लेकर निर्देश देती है तथा ये निर्देश सभी मंत्रियों पर बाध्यकारी हैं।
- यह मंत्रिपरिषद द्वारा अपने निर्णयों के अनुपालन की देखरेख करती है।

मंत्रिमंडलीय समितियां

कैबिनेट विभिन्न समितियों के माध्यम से कार्य करती है। कैबिनेट समितियों के संबंध में निम्न बिंदु दृष्टव्य हैं-

- ये संविधानेत्तर होती हैं क्योंकि संविधान में इनका उल्लेख नहीं है हालांकि उनके गठन हेतु कार्य नियम का प्रावधान किया गया है।
- **ये दो प्रकार की होती:** स्थायी व तदर्थ। स्थायी समिति स्वभाव से स्थायी तथा तदर्थ समिति अस्थायी होती है। तदर्थ समितियां समय-समय पर विशेष मामलों के लिए गठित की जाती हैं।
- ये प्रधानमंत्री द्वारा समय की मांग व स्थिति के अनुसार गठित की जाती हैं। अत: इनकी संख्या, नाम तथा बनावट समय-समय पर भिन्न होती है।
- अधिकांशत: इसका नेतृत्व प्रधानमंत्री करता है।
- इनकी सदस्य संख्या 3 से लेकर 8 होती है।
- इनमें न केवल संबंधित मामलों के मंत्री ही शामिल होते हैं अपितु अन्य वरिष्ठ मंत्री भी शामिल होते हैं।

  ये कार्य विभाजन और प्रभावी प्रतिनिधिमंडल के सिद्धांत पर आधरित हैं।
- **चार महत्वपूर्ण स्थायी समितियां हैं:** राजनीतिक मामलों की समिति, आर्थिक मामलों की समिति, नियुक्ति समिति और संसदीय मामलों की समिति। प्रथम तीन समितियों के प्रमुख प्रधानमंत्री और अंतिम के गृह मंत्री हैं।

केंद्रीय सचिवालय

केंद्रीय सविवालय एक संघीय कैबिनेट के लिए स्टाफ एजेंसी है। यह भारत के प्रधानमंत्री के नेतृत्व व निर्देशन मे कार्य करता है। इसकी भूमिका केंद्र सरकार में उच्च स्तर पर नीति-निर्धारण की प्रक्रिया में समन्वय स्थापित करना है। इसका नेतृत्व राजनीतिक रूप से प्रधानमंत्री तथा प्रशासनिक रूप से कैबिनेट सचिव करता है।

यह कैबिनेट सचिवालय 1947 में गवर्नर-जनरल की कार्यकारी परिषद के स्थान पर अस्तित्व में आई।

भूमिका व कार्य

केंद्रीय सचिवालय के कार्य निम्नलिखित हैं-

- यह संबंधित मंत्रालयों/विभागों व अन्य एजेंसियों द्वारा कैबिनेट के निर्णयों को लागू करता है।
- यह कैबिनेट समितियों को सचिवालयी सहायता प्रदान करता है।
- यह राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा सभी केंद्रीय मंत्रियों को केंद्र सरकार की गतिविधियों की जानकारी देता है।
- यह केंद्र सरकार में मुख्य समन्वय समिति का कार्य करता है। इस संबंध में, यह मंत्रालयों के बीच विवादों को सुलझाता है।
- यह कैबिनेट की बैठकों के लिए कार्यसूची तैयार करता है और इसके विचार-विमर्श के लिए आवश्यक जानकारी व सामान का प्रबंध करता है।

मंत्रिमंडलीय सचिव

कैबिनेट सचिव केंद्रीय सचिवालय में प्रशासनिक प्रमुख होता है। निम्नलिखित बिंदु कैबिनेट सचिव के कार्यों, भूमिका व शक्तियों के प्रमुख आकर्षण हैं-

- यह प्रधानमंत्री कार्यालय व विभिन्न प्रशासनिक एजेंसियों तथा प्रशासन व राजनीति के बीच की कड़ी हैं।
- यह वरिष्ठ चयन परिषद का अध्यक्ष है जो केंद्रीय सचिवालय में संयुक्त सचिव के लिए अधिकारियों का चयन करता है।
- यह मुख्य सविचों के वार्षिक सम्मेलन की अध्यक्षता करता है।
- किसी मंत्री को अपनी छवि धूमिल करने के मामले में किसी समाचार पत्र के प्रकाशक अथवा संपादक के विरुद्ध कोई मुकदमा दायर करने से पूर्व कैबिनेट सचिव की अनुमति लेना आवश्यक है।
- यह प्रशासन के लिए सचिवो की समिति का अध्यक्ष है जो अंतर-मंत्रालयों विवादों को हल करने के लिए गठित होती है।
- यह केंद्रीय प्रशासन में मुख्य समन्वयक है। परंतु इसके पास मंत्रालयों/विभागों के ऊपर पर्यवेक्षण का कार्य नहीं है।