संविधान, शासन, प्रशासन और भारतीय प्रधानमंत्री

डॉ गिरिराज सिंह चौहान
सहायक आचार्य लोक प्रशासन विभाग मोहनलाल सुखाड़िया विश्वविद्यालय
उदयपुर

मोहित कुमार नायक
रिसर्च स्कॉलर,लोक प्रशासन विभाग,मोहनलाल सुखाड़िया विश्वविद्यालय,
उदयपुर

सार

भारत में शासन की संसदीय प्रणाली को अपनाया गया । इसमें नाम मात्र और वास्तविक कार्यपालिका की स्थापना की गई। नाममात्र की कार्यपालिका राष्ट्रपति और वास्तविक कार्यपालिका प्रधान मंत्री के रूप में स्थापित की गई। भारतीय प्रधानमंत्री राजनीतिक कार्यपालिका के साथ–साथ प्रशासनिक कार्यपालिका भी है और आजादी के बाद उनके राजनीतिक कार्यों के साथ–साथ प्रशासनिक कार्यों में भी अभूतपूर्व वृद्धि हुई है और अब वे भारत की मुख्य प्रशासक भी कहलाए जाने लगे हैं। प्रस्तुत लेख संविधान शासन और प्रशासन के संदर्भ में भारत के प्रधानमंत्री की भूमिका को रेखांकित करने का प्रयास है।

संकेत शब्द *: संसदीय प्रणाली, प्रधानमंत्री, कार्यपालिका, मुख्य प्रशासक, पोस्ड्सकॉर्ब*

भारत में संसदीय लोकतंत्र में नाममात्र और वास्तविक कार्यपालिका की उपस्थिति की परिकल्पना की गई है। वे क्रमशः राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री हैं। प्रधानमंत्री, मंत्रीपरिषद तथा सिविल सेवाएं भारत में संघीय स्तर पर कार्यपालिका का निर्माण करती हैं। विभिन्न प्रकार की शक्तियां इस कार्यपालिका में निहित है।[1] भारत के प्रधानमंत्री के पद का उदय 2 सितंबर 1946 से समझा जा सकता है जबकि औपचारिक रूप में एक अंतरिम सरकार की स्थापना हुई। इसी अंतरिम सरकार में पंडित जवाहर लाल नेहरू ने तत्कालीन वायसराय की कार्यकारिणी परिषद में उपाध्यक्ष का पद ग्रहण किया था। अंतरिम सरकार के संबंध में ब्रिटिश सरकार द्वारा घोषित किया गया था कि वायसराय एक मात्र संवैधानिक प्रमुख होगा और इसी कारण से श्री जवाहर लाल नेहरू की स्थिति प्रधानमंत्री की ही थी। 15 अगस्त 1947 को भारत की स्वतंत्रता के साथ प्रथम प्रधानमंत्री के रूप में श्री जवाहर लाल नेहरू ने प्रधानमंत्री का पद ग्रहण किया और वह सन 1964 तक इस पद पर रहे। 26 जनवरी 1950 को भारतीय संविधान अपनाया जाने के कारण राष्ट्रपति और

[1] दी ऑक्सफोर्ड हैंडबुक ऑफ़ इंडियन कॉन्स्टिट्यूशन, पृष्ठ 320

प्रधानमंत्री के पद क्रमशः डॉ राजेंद्र प्रसाद और पंडित जवाहर लाल नेहरू द्वारा धारण किए गए ।[1]

सबसे पहले, उनकी नियुक्ति और हटाने की प्रक्रिया का एक संक्षिप्त विवरण प्रासंगिक होगा।

नियुक्ति और निष्कासन

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 75(1) में प्रावधान है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की सलाह पर की जाएगी। इसके अलावा संविधान में उनकी नियुक्ति के संबंध में कुछ नहीं कहा गया है। संविधान किसी व्यक्ति को नियुक्ति के समय संसद के किसी भी सदन के सदस्य के बिना प्रधान मंत्री नियुक्त करने की अनुमति देता है। लेकिन ऐसा व्यक्ति सिर्फ छह महीने के लिए ही प्रधानमंत्री बन सकता है। इस समय की समाप्ति से पहले, उसे राज्यों की परिषद, राज्य सभा या लोक सभा, लोकसभा का सदस्य बनना होता है। हालांकि, हमने एक परंपरा विकसित की है जिसके लिए राष्ट्रपति को किसी पार्टी या पार्टियों के समूह के नेता को प्रधान मंत्री के रूप में नियुक्त करना चाहिए, जो लोक सभा में बहुमत का समर्थन करता है।

राष्ट्रपति द्वारा प्रधान मंत्री को हटाने के संबंध में, अनुच्छेद 75(2) जो "राष्ट्रपति की खुशी" पर निर्भर पद पर बने रहने की शर्तों को अनुच्छेद 75(3) के साथ पढ़ा जाना चाहिए जिसमें कहा गया है कि सभी मंत्री सामूहिक रूप से जिम्मेदार हैं लोक सभा को। इसका मतलब यह है कि जब तक प्रधान मंत्री लोकसभा को बहुमत का समर्थन करने में सक्षम होते हैं; उनके पद पर बने रहने को कोई खतरा नहीं है।[2]

इस प्रकार से अनुच्छेद 75 और उसके विभिन्न उप अनुच्छेद भारत के प्रधानमंत्री कि संवैधानिक स्थिति को न केवल स्पष्ट करते हैं बल्कि राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री के बीच के संबंध को भी स्पष्ट करते हैं।

डी. डी. बसु अपनी पुस्तक भारत के संविधान में लिखते हैं कि इंग्लैंड में प्रधानमंत्री मंत्रिमंडल की मेहराब की चाबी है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 74(1) मैं यह अभिव्यक्त रूप से कहा गया है कि मंत्री परिषद का प्रधान प्रधानमंत्री होगा। यदि प्रधानमंत्री की मृत्यु हो जाती है या वह पद त्याग कर देता है तो अन्य मंत्री कार्य नहीं कर सकते। इंग्लैंड में लॉर्ड मोर्ले ने प्रधानमंत्री की स्थिति का वर्णन करते हुए उसे समान व्यक्तियों में प्रथम कहा है परंतु अभिसमय और प्रथा के आधार पर प्रधानमंत्री को विशेष स्थान मिला हुआ है।[3] कमोबेश यही स्थिति भारत के प्रधानमंत्री की है। हालांकि प्रधानमंत्री और मंत्री परिषद का वर्णन संविधान के अनुच्छेद 74 में दिया गया है और कहा गया है कि राष्ट्रपति को सहायता और सलाह देने के लिए एक मंत्रीपरिषद

---

[1] भारतीय प्रशासन अवस्थी अमरेश्वर अवस्थी आनंद प्रकाश लक्ष्मी नारायण अग्रवाल प्रकाशन आगरा 2004

[2] अरोड़ा रमेश, गोयल रजनी, इंडियन एडमिनिस्ट्रेशन न्यू एज पब्लिकेशन 2013

[3] डी डी बसु भारत का संविधान वाधवा प्रकाशन नई दिल्ली 2003

होगी जिसका प्रधान प्रधानमंत्री होगा और राष्ट्रपति अपने कृतियों का प्रयोग करने में ऐसी सलाह के अनुसार कार्य करेगा।[1]

अब हम उस संरचनात्मक ढांचे के भीतर प्रधान मंत्री की शक्तियों और स्थिति की जांच कर सकते हैं जिसमें वह कार्य करता है।

राष्ट्रपति के साथ संबंध

अनुच्छेद 74, 75 और 78 मोटे तौर पर प्रधान मंत्री और राष्ट्रपति के बीच संबंधों को नियंत्रित करते हैं। अनुच्छेद 74 के अनुसार प्रधान मंत्री का मुख्य कार्य राष्ट्रपति को सहायता प्रदान करना और सलाह देना है। संविधान के 42वें संशोधन (1976) के बाद अनुच्छेद 74(1) में कहा गया है कि: "राष्ट्रपति को सहायता और सलाह देने के लिए प्रधान मंत्री के साथ एक मंत्रिपरिषद होगी, जो अपने कार्यों के प्रयोग में कार्य करेगा। इस तरह की सलाह के अनुसार। संशोधन 44 (1978) ने उसी लेख में निम्नलिखित को जोड़ा, "बशर्ते राष्ट्रपति को ऐसी सलाह पर पुनर्विचार करने के लिए मंत्रिपरिषद की आवश्यकता हो सकती है, या तो आम तौर पर या अन्यथा, और राष्ट्रपति दी गई सलाह के अनुसार कार्य करेगा। इस तरह के पुनर्विचार के बाद।" लेख राष्ट्रपति को परिषद को अपनी सलाह पर पुनर्विचार करने के लिए कहने के लिए अधिकृत करता है, लेकिन, पुनर्विचार के बाद, यदि परिषद अपनी पहले की सलाह पर बैठती है, तो राष्ट्रपति इसे स्वीकार करने के अलावा कुछ नहीं कर सकता है।

अनुच्छेद 75(2) दोनों के बीच संबंधों के एक अन्य पहलू को नियंत्रित करता है। इसमें कहा गया है कि "राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यंत मंत्री पद धारण करेंगे।"

अनुच्छेद 78 राष्ट्रपति के संबंध में प्रधान मंत्री के कुछ कर्तव्यों को निर्दिष्ट करता है। यह प्रधान मंत्री पर संघ के मामलों के प्रशासन और कानून के प्रस्तावों से संबंधित परिषद के सभी निर्णयों को राष्ट्रपति तक पहुंचाने का दायित्व रखता है। उसे राष्ट्रपति को संघ के मामलों से संबंधित ऐसी जानकारी देनी होगी जो प्रधानमंत्री के पास कानून के लिए हो, जैसा कि राष्ट्रपति मांगे। यदि राष्ट्रपति की आवश्यकता होती है, तो प्रधान मंत्री को किसी भी मामले पर मंत्रिपरिषद के विचार के लिए प्रस्तुत करना पड़ता है, जिस पर एक मंत्री द्वारा निर्णय लिया गया था, लेकिन जिस पर परिषद द्वारा विचार नहीं किया गया था। अनुच्छेद 78 पीएम पर इन कर्तव्यों को लागू करके, "राष्ट्रपति को परामर्श देने, प्रोत्साहित करने और चेतावनी देने के अपने अधिकारों का प्रयोग करने में सक्षम बनाता है।"

मंत्रिपरिषद के प्रमुख के रूप में

प्राइमस इंटर पारेस की अवधारणा भारतीय प्रधान मंत्री के संदर्भ में उपयुक्त प्रतीत नहीं होती है। वह न केवल बराबरी के पहले व्यक्ति हैं बल्कि कैबिनेट आर्च के कीस्टोन हैं। "पीएम पूरी कार्यकारी सरकार का इस तरह से

[1] बक्शी पी एम, भारत का संविधान यूनिवर्सल लॉ पब्लिशिंग 2018 पृष्ठ संख्या 145

प्रतिनिधित्व करता है कि कोई भी मंत्रिपरिषद का सदस्य या यहां तक कि पूरी मंत्रिपरिषद भी नहीं कर सकती है।"

राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह पर मंत्रियों की नियुक्ति करता है जो कैबिनेट के आकार के बारे में निर्णय लेते हैं। पीएम को विभागों के बंटवारे की पूरी छूट होती है, वह इस तरह के बंटवारे की समीक्षा कर सकते हैं, मंत्रालयों में फेरबदल कर सकते हैं और किसी भी मंत्री से इस्तीफा देने का अनुरोध कर सकते हैं, अगर उनकी सेवाओं को जरूरी नहीं समझा जाता है। मोटे तौर पर, लाल बहादुर शास्त्री के अपवाद के साथ, भारतीय प्रधानमंत्रियों को मंत्रियों की नियुक्ति और बर्खास्तगी में स्वतंत्र हाथ रहा है। प्रधानमंत्री एक या एक से अधिक विभागों को अपने पास रख सकता है। यदि वह गृह, वित्त या रक्षा विभागों को अपने पास रखता है, तो यह उसके हाथों में उच्च स्तर की शक्ति की एकाग्रता की ओर जाता है। गृह मंत्री खुद पीएम के बाद कैलकुलस पावर में सबसे महत्वपूर्ण व्यक्ति हैं और जब दोनों पदों को मिला दिया जाता है, तो यह पीएम को सत्ता की बुलंदियों तक पहुंचा सकता है।

कैबिनेट के गठन के बाद प्रधानमंत्री की अगली महत्वपूर्ण भूमिका कैबिनेट गतिविधियों का समन्वय है। कैबिनेट के अध्यक्ष के रूप में, पीएम तय करते हैं कि बैठकें होनी हैं। वह एजेंडा को नियंत्रित करता है और मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत चर्चा के प्रस्तावों को स्वीकार या अस्वीकार करना उनके लिए है। कैबिनेट के सभी फैसले आम तौर पर सर्वसम्मति से होते हैं लेकिन अगर, दुर्लभ अवसर पर, कैबिनेट के अध्यक्ष के रूप में मतदान होता है, तो पीएम के पास निर्णायक वोट होता है।

विभागों के आवंटन के बाद, पीएम विभिन्न विभागों में क्या चल रहा है, इस पर भी नजर रखता है और अगर उन्हें लगता है कि चीजें सुचारू रूप से या सरकार के लक्ष्यों और नीतियों के अनुसार नहीं चल रही हैं तो वह हस्तक्षेप कर सकते हैं। उसे विभिन्न मंत्रियों और मंत्रालयों के कामकाज का समन्वय और मार्गदर्शन करना होता है। उसे, किसी और से ज्यादा, सरकार के काम को समग्र रूप से देखने का प्रयास करना चाहिए और विभिन्न सरकारी गतिविधियों को एक दूसरे के साथ उचित समन्वय में लाना चाहिए। वह सरकार के व्यवसाय के प्रबंधक–इन चीफ हैं। उन्हें प्रत्येक विभाग के व्यवसाय से वास्तव में परिचित होना चाहिए और उनके कामकाज को प्रभावी तरीके से सुनिश्चित करना चाहिए।

एक प्रधान मंत्री को पहुंच योग्य, सुनने के लिए तैयार, बौद्धिक रूप से सतर्क होना चाहिए जो अपनी टीम के सदस्यों को विवेकपूर्ण सलाह देने में सक्षम हो। जहाँ तक संभव हो, सभी असहमतियों को व्यक्तिगत संपर्कों और चर्चाओं द्वारा हल किया जाना चाहिए। अक्सर, जबरदस्ती की रणनीति काम नहीं करती है और इसलिए, उसे प्रभावी अनुनय का सहारा लेना पड़ता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्रियों के संबंध में सर आइवर जेनिंग्स का विचार उनके भारतीय समकक्षों पर भी लागू होता है। वे कहते हैंः "उनकी (प्रधानमंत्रियों की) शक्ति स्वतंत्र राय पर टिकी हुई है, लेकिन वे तानाशाह नहीं हैं। वे अलोकप्रिय चीजें

कर सकते हैं लेकिन अगर लोकप्रियता पूरी तरह से खो जाती है तो प्रतिशोध होता है।" यदि कोई प्रधान मंत्री चतुराई से आगे बढ़ने में विफल रहता है, तो वह सरकार को तोड़ सकता है और अपने नेतृत्व की निंदा कर सकता है। ब्रिटिश पीएम द्वारा अपनाई जाने वाली शैली के बारे में हरमन फाइनर का यही कहना था और यही भारतीय पीएम को भी करना चाहिए। "पीएम को कैबिनेट को काम करना है, उन्हें इसमें सामंजस्य बिठाना होगा; उसे दृष्टिकोण और व्यक्तित्व के मतभेदों में मध्यस्थता करनी चाहिए; उन्हें एक प्रतिष्ठित टीम में सभी आवश्यक प्रतिभाओं को एक साथ फिट करना होगा।" इस संदर्भ में यह जानना दिलचस्प होगा कि कैबिनेट के बारे में उनकी भूमिका के बारे में नेहरू का क्या कहना था। उन्होंने टिप्पणी की:

मुझे हर मंत्रालय से निपटना है, एक विशेष मंत्रालय के प्रमुख के रूप में नहीं बल्कि एक समन्वयक और एक तरह के पर्यवेक्षक के रूप में। स्वाभाविक रूप से, यह केवल कुशलता और सद्भावना के साथ और किसी भी तरह से अन्य मंत्रियों की प्रतिष्ठा को कम किए बिना प्रभावी ढंग से किया जा सकता है। अन्य मंत्रियों को सामान्य रूप से हस्तक्षेप नहीं किया जाना चाहिए और उन्हें अनावश्यक, हस्तक्षेप के बिना अपना काम करने की स्वतंत्रता होनी चाहिए।

प्रत्येक प्रधान मंत्री की शैली भिन्न हो सकती है, लेकिन यह सबसे अच्छा होगा यदि वह नीति–निर्माण के चरण में ध्वनि मार्गदर्शन प्रदान करता है और फिर अपने मंत्री सहयोगियों को स्वतंत्र रूप से कार्य करने देता है वर्तमान समय की बात करें तो, प्रधान मंत्री शैली पर एक केंद्रीय मंत्री के विचार जोर देते हैं

उन्होंने देखा:

जब से मैंने शपथ ली तब से लेकर आज तक उन्होंने कभी भी मेरे मंत्रालय में हस्तक्षेप नहीं किया। हमने कई बार चर्चा की है और उन्होंने अपने विचार व्यक्त किए हैं। उन्होंने मार्गदर्शन भी दिया है। लेकिन, मंत्री को दरकिनार करना या कागजात बुलाना उनके जैसा नहीं है।

यद्यपि समन्वय का कार्य भी विभिन्न कैबिनेट समितियों द्वारा किया जाता है, यह प्रधान मंत्री ही तय करते हैं कि यह समन्वय कैसे लाया जाना चाहिए। वह तय करता है कि वहां कौन सी कैबिनेट समितियां होंगी, उनके अध्यक्षों की नियुक्ति करता है और कुछ समितियों की अध्यक्षता स्वयं करता है।

कैबिनेट इस प्रकार एक एकता है और सामूहिक जिम्मेदारी वह तरीका है जिसके द्वारा यह एकता सुरक्षित है। विभाजित जिम्मेदारी का सवाल ही नहीं उठता क्योंकि कैबिनेट को, हालांकि बहुवचन में, प्रधान मंत्री के नेतृत्व में अनिवार्य रूप से एक इकाई के रूप में कार्य करना होता है। टीम वर्क कैबिनेट प्रणाली की अनिवार्य शर्त है और प्रधानमंत्री को इसे हर कीमत पर बनाए रखने के लिए कड़ी मेहनत करनी चाहिए। मंत्रिस्तरीय जिम्मेदारी के सिद्धांत का मतलब दो चीजें हैं: (1) प्रत्येक मंत्री एक विशेष मंत्रालय का काम करता है और उसके लिए, वह व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होता है, और (2) कैबिनेट के सभी सदस्य कैबिनेट के फैसलों की जिम्मेदारी स्वीकार करते हैं। . उन

सभी को प्रधान मंत्री के नेतृत्व में एक समान राजनीतिक राय व्यक्त और प्रतिनिधित्व करना चाहिए और एक साथ डूबना या तैरना चाहिए। वे सभी कैबिनेट के फैसलों से बंधे हैं और जो कोई भी ऐसा करने को तैयार नहीं है, उसे इस्तीफा दे देना चाहिए। 'सामूहिक उत्तरदायित्व' शब्द का अर्थ पूरे राष्ट्र के समक्ष और संसद के समक्ष कैबिनेट की जिम्मेदारी है। संसद में, सरकार को अपने कार्यों के लिए लगातार जवाबदेह ठहराया जाता है और कैबिनेट की एकजुटता के टूटने से संसदीय समर्थन की हानि होगी।

संसद के अभिन्न अंग के रूप में

लोकसभा में बहुमत दल का नेता होने के कारण प्रधान मंत्री से भी सदन में नेतृत्व प्रदान करने की अपेक्षा की जाती है। कैबिनेट के साथ परामर्श के बाद, पीएम राष्ट्रपति को संसद को बुलाने और सत्र को स्थगित करने की सलाह देते हैं। लेकिन सत्रावसान की उसकी सलाह को स्वीकार करने की आवश्यकता नहीं है यदि यह उसकी सेवकाई को बचाने के लिए दी जाती है। इसी प्रकार यदि प्रधान मंत्री लोकसभा में बहुमत का समर्थन खोने के कारण इस्तीफा देने के लिए बाध्य हैं, तो राष्ट्रपति सदन को भंग करने की उनकी सलाह को अस्वीकार कर सकते हैं, यदि कोई वैकल्पिक सरकार बनाई जा सकती है। वह यह भी देखता है कि संसद की कार्यवाही गरिमा और मर्यादा के साथ चलती है। कभी–कभी, संसद के सदस्य अनियंत्रित तरीके से व्यवहार कर सकते हैं और प्रधान मंत्री की मध्यस्थता सदन को बहुत शर्मिंदगी से बचा सकती है।

प्रधान मंत्री भी संसद में कानून की प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है। सभी महत्वपूर्ण विधेयक कैबिनेट से निकलते हैं। इसलिए, कोई भी महत्वपूर्ण विधेयक उसकी सहमति के बिना लोकसभा में पेश नहीं किया जा सकता है। वह सदन में विभिन्न चरणों के माध्यम से विधेयकों का मार्गदर्शन भी करता है। वह, अध्यक्ष के साथ, प्रत्येक सप्ताह के साथ–साथ प्रत्येक दिन के लिए लोकसभा के लिए एक अस्थायी कार्यक्रम तैयार करता है, दैनिक कार्यक्रम में विधानों को निर्धारित करता है, उन विधेयकों को प्राथमिकता देता है जिन्हें पेश किया जाना है और इस उद्देश्य के लिए भी भाग लेते हैं। सदन की कार्य मंत्रणा समिति में।

हालाँकि, वह बहुमत दल के नेता हैं, फिर भी प्रधानमंत्री को विपक्ष का सहयोग और समर्थन हासिल करने का प्रयास करना चाहिए। उसे विपक्ष की राय, मांगों, शिकायतों और प्रतिक्रियाओं पर ध्यान देना चाहिए। वह प्रश्नकाल के दौरान संसद में विपक्ष के साथ आमने–सामने आ जाते हैं। विपक्षी सदस्य उनसे सवाल कर सकते हैं और उन्हें उनके सवालों का संतोषजनक जवाब देना चाहिए। उनकी अधिकांश प्रतिष्ठा प्रश्नकाल के दौरान उनके प्रदर्शन पर निर्भर करती है, इसलिए पीएम को पहले से पर्याप्त तैयारी और जमीनी काम करना पड़ता है।

श्रीमती गांधी के संसद में प्रदर्शन के बारे में बोलते हुए, उनके प्रधान सचिव, पी.सी. एलेक्जेंडर का कहना है कि वह संसद में अपनी भूमिका को

लेकर विशेष रूप से सहज नहीं थीं। वहकहते हैः "वह सवालों के जवाब देने के लिए अच्छी तैयारी करती थी और संसद में सवाल आने से कम से कम एक दिन पहले संबंधित विभागों के अधिकारियों से खुद को पूरी तरह से अवगत कराती थी .... वह प्रत्येक प्रश्न को बहुत सावधानी से देखती थी। वह अक्सर इन बैठकों में मसौदे के उत्तरों को संशोधित करती थी ..."

राज्यसभा के संदर्भ में भी प्रधानमंत्री की कुछ भूमिका होती है। राष्ट्रपति द्वारा राज्यसभा के लिए नियुक्त किए जाने वाले बारह सदस्यों की नियुक्ति प्रधानमंत्री की सलाह पर की जाती है। यदि राज्यसभा और लोकसभा के बीच मतभेद हैं तो वह मध्यस्थ के रूप में भी कार्य कर सकता है।

प्रधान मंत्री और उनकी पार्टी

प्रधान मंत्री, जो अपनी पार्टी को मजबूत करने और एक साथ रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, को केंद्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय स्तर पर सभी पार्टी संगठनों पर सतर्क पकड़ बनाए रखनी होती है। उसे केवल संसदीय दल का ही नहीं, बल्कि उसकी सांगठनिक शाखाओं का भी समर्थन प्राप्त होना चाहिए। पार्टी की ताकत उसके जनाधार में है। इसलिए जमीनी स्तर पर पार्टी को मजबूत करने के प्रयास किए जाने चाहिए। उसे यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि पार्टी के सदस्य सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों का ईमानदारी से पालन करें। वह अपने पद और फ़ाइल को अनुशासन और नियंत्रण में रखने के लिए अपने कार्यालय की स्थिति और अधिकार का उपयोग कर सकता है। इन्हीं कारणों से पीएम पंत अध्यक्ष का पद अपने पास रख सकते हैं और अक्सर करते भी हैं। पार्टी और उसके विभिन्न बोर्डों की विभिन्न समितियों में निर्विरोध नेतृत्व उनकी स्थिति को बरकरार रखने में मदद करता है।

अपनी पार्टी पर पीएम की पकड़ कितनी भी मजबूत हो, उनकी अपनी किस्मत भी पार्टी के साथ बंधी होती है। एक असंतुष्ट पार्टी जल्द ही टूट सकती है और इसलिए, अक्सर पीएम को पार्टी लाइन पर चलना पड़ता है। उसका हमेशा अपना तरीका नहीं हो सकता। उसके द्वारा ईमानदारी से और निरंतर प्रयास किए जाने चाहिए क्योंकि एक कमजोर पार्टी, देर–सबेर सरकार को गिरा देती है। विभाजन, विद्रोह, बर्खास्तगी, पार्टी विभाजन, दलबदल, परित्याग और कैबिनेट गोपनीयता के उल्लंघन से लोकसभा का विघटन हो सकता है जैसा कि 1991 में हुआ था। इसलिए, यह कहा जा सकता है कि पीएम की ताकत में निहित है। पार्टी और इसके विपरीत।

एक गठबंधन शासन में, भारतीय प्रधान मंत्री अपने नेतृत्व के अभ्यास में सीमाओं का अनुभव करते हैं। उसे अपनी सरकार के अस्तित्व के लिए गठबंधन सहयोगियों पर निर्भर रहना पड़ता है, जिनका सहयोग महत्वपूर्ण नीतियों और सरकारी निर्णयों के निर्माण के लिए आवश्यक है। प्रधानमंत्री अपने दम पर मंत्रिपरिषद के लिए गठबंधन सहयोगियों के सदस्यों का चयन नहीं कर सकते। चुनाव गठबंधन पार्टी के नेतृत्व पर छोड़ दिया गया है। इसके अलावा, विभागों का भी निर्णय व्यक्तियों की योग्यता के आधार पर नहीं बल्कि राजनीतिक मजबूरियों के आधार पर किया जाता है।

हालाँकि, सबसे बड़ी समस्या तब उत्पन्न होती है जब गठबंधन के साथी खुदरा व्यापार में थ्क् जैसी सरकारी पहल का समर्थन नहीं करते हैं या महिला आरक्षण के लिए प्रस्तावित एक प्रमुख संवैधानिक संशोधन के लिए सरकार के झुकाव से सहमत होते हैं। इसी तरह, गठबंधन सहयोगी, यदि वे राजनीतिक रूप से हावी हैं, तो उनके संबंधित राज्य केंद्र सरकार पर नीतियों और संसाधनों के मामले में कई बार दबाव बनाने के लिए दबाव डालते हैं और सरकार को बचाने के लिए केंद्र को ऐसे दबावों के आगे झुकना पड़ता है। इस प्रकार शासन के मामलों में प्रधान मंत्री की स्वतंत्रता से समझौता हो जाता है।

वित्तीय प्रबंधन

वित्त मंत्री और प्रधान मंत्री को पूर्ण पारस्परिक विश्वास और समायोजन का आनंद लेते हुए घनिष्ठ सहयोग से काम करना है। बजट और महत्वपूर्ण धन विधेयक पीएम की कड़ी निगरानी और जांच के तहत तैयार किए जाते हैं। वह योजना आयोग के अध्यक्ष हैं जो देश के लिए पंचवर्षीय योजनाएँ और अन्य महत्वपूर्ण आर्थिक कार्यक्रम तैयार करता है। वह स्वयं भी राष्ट्र के आर्थिक विकास के लिए कार्यक्रमों की रूपरेखा तैयार और मार्गदर्शन कर सकता है। इंदिरा गांधी के बीस सूत्री कार्यक्रम और राजीव गांधी की जवाहर रोजगार योजना को उदाहरण के रूप में उद्धृत किया जा सकता है। वह प्राकृतिक आपदाओं के दौरान पीएम राहत कोष से राहत देकर राज्यों की मदद कर सकते हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद (एनडीसी) में भी प्रधानमंत्री की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। एनडीसी जिसके प्रधान मंत्री अध्यक्ष हैं, एक उच्च शक्ति सलाहकार निकाय के रूप में कार्य करता है जो भारतीय संघ के राज्यों की नीतियों और कार्यक्रमों का समन्वय करता है। यह आर्थिक योजनाओं, भारतीय अर्थव्यवस्था के सामने आने वाली समस्याओं और तत्काल वित्तीय और आर्थिक समस्याओं से निपटने के लिए अपनाई जाने वाली नीतियों पर चर्चा करने का एक मंच भी है।

अंतरराष्ट्रीय संबंध

प्रधानमंत्री अंतरराष्ट्रीय क्षेत्र में राष्ट्र का मुख्य प्रतिनिधि होता है। वह अंतरराष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेता है, विदेशी देशों का आधिकारिक दौरा करता है, संयुक्त राष्ट्र और अन्य अंतरराष्ट्रीय संगठनों के साथ संबंध बनाए रखता है, राज्यों के प्रमुखों के साथ बातचीत करता है, संधियों और समझौतों पर हस्ताक्षर करता है, राष्ट्रपति को युद्ध की घोषणा करने और शांति समाप्त करने की सलाह देता है, और राष्ट्रपति को अनुदान देने की सलाह देता है। या राष्ट्रों की मान्यता को रोकना। इस दौरान उन्हें रक्षा मंत्रालय और विदेश मंत्रालय के साथ बहुत करीबी सहयोग बनाए रखना होता है। यदि उन्हें भारत के बाहर सुना जाता है, जाना जाता है और सम्मानित किया जाता है, तो इससे उन्हें देश के भीतर भी अधिक प्रतिष्ठा प्राप्त करने में मदद मिलती है। नेहरू; उदाहरण के लिए, एक ऐसा व्यक्ति था जिसे अंतरराष्ट्रीय समुदाय के कुछ हिस्सों में बहुत पसंद किया जाता था और उसने पंचशील के अपने सिद्धांत के कारण तीसरी दुनिया में अपने लिए एक विशेष स्थान बनाया था।

इससे उन्हें घरेलू मोर्चे पर काफी मदद मिली। अंतर्राष्ट्रीय संबंध भी इंदिरा गांधी और अटल बिहारी वाजपेयी की एक विशेषता थी।[1]

इसी संबंध में अवस्थी अवस्थी लिखते हैं कि "संसदीय शासन प्रणाली में प्रधानमंत्री को केंद्रीय स्थिति प्राप्त होती है। वह संपूर्ण शासन प्रणाली का मूल आधार है और राष्ट्रीय राजनीति का केंद्र बिंदु है। प्रधानमंत्री कार्यपालिका का वास्तविक अध्यक्ष होता है। इसके अतिरिक्त वह अपने दल और जनता का सर्वोच्च नेता तथा देश का प्रमुख प्रवक्ता होता है। इस प्रकार वह मंत्रिमंडल का प्रमुख, संसद का नेता, देश का नेता और सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का मूर्तिमान स्वरूप होता है। डॉक्टर भीमराव अंबेडकर ने उन्हें वास्तव में संपूर्ण तंत्र की धुरी बताया है।"[2]

आपात स्थिति के दौरान स्थिति

भारतीय राष्ट्रपति की आपातकालीन शक्तियाँ, वास्तव में, प्रधान मंत्री की शक्तियाँ हैं। अनुच्छेद 352, 356 या 360 के तहत आपातकाल लगाने के संबंध में निर्णय प्रधान मंत्री द्वारा लिया जाता है, जबकि राष्ट्रपति, जिसे प्रधान मंत्री की सलाह का पालन करना होता है, उस प्रभाव की घोषणा करता है। अनुच्छेद 352 (1) के तहत, पूरे भारत या उसके हिस्से में आपातकाल लगाया जा सकता है, यदि राष्ट्रपति संतुष्ट हैं कि एक गंभीर आपातकाल मौजूद है जिससे भारत या उसके एक हिस्से की सुरक्षा को युद्ध या बाहरी आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह से खतरा है। . अनुच्छेद 356 (1) के तहत, आपातकाल की घोषणा की जा सकती है यदि राष्ट्रपति, किसी राज्य के राज्यपाल से रिपोर्ट प्राप्त होने पर, या अन्यथा, संतुष्ट हो जाता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जिसमें राज्य की सरकार को उसके अनुसार नहीं चलाया जा सकता है संविधान के प्रावधानों के साथ। अनुच्छेद 360(1) के तहत आपातकाल की घोषणा कर सकते हैं कि राष्ट्रपति संतुष्ट हैं कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जिससे भारत की वित्तीय स्थिरता या क्रेडिट को खतरा है। अनुच्छेद 360(1) के तहत आखिरी तरह का आपातकाल भारत में अब तक कभी नहीं लगाया गया।

अनुच्छेद 352 और 356 सही उपयोग के बजाय उनके दुरुपयोग के लिए अधिक जाने जाते हैं। इसका मतलब यह नहीं है कि वास्तविक आवश्यकता की स्थितियां कभी नहीं थीं। 1962 में चीनी आक्रमण के दौरान और 1971 के पाकिस्तानी आक्रमण के दौरान यह आवश्यक था। तब तक, कोई सार्वजनिक विरोध नहीं हुआ था। निःसंदेह आपातकाल, आवश्यकता समाप्त होने के बाद भी लंबे समय तक लागू रहा, लेकिन संसद, न्यायपालिका और प्रेस स्वतंत्र थे। हालाँकि, अनुच्छेद 352 के दुरुपयोग की संभावना 1975-77 के आपातकाल के दौरान तीव्र रूप से सामने आई।

---

[1] अरोड़ा रमेश, गोयल रजनी, इंडियन एडमिनिस्ट्रेशन न्यू एज पब्लिकेशन 2013

[2] भारतीय प्रशासन अवस्थी अमरेश्वर अवस्थी आनंद प्रकाश लक्ष्मी नारायण अग्रवाल प्रकाशन आगरा 2004, पृष्ठ संख्या 134

इस तरह की आपात स्थिति के दौरान प्रधान मंत्री द्वारा ग्रहण की जा सकने वाली सत्तावादी शक्तियों को उजागर करने के लिए इसका एक संक्षिप्त केस स्टडी दिया गया है।

1975 के कुख्यात आपातकाल के बीज इलाहाबाद उच्च न्यायालय के न्यायमूर्ति जे. सिन्हा के 12 जून, 1975 को दिए गए प्रसिद्ध निर्णय में देखे जा सकते हैं। न्यायाधीश ने श्रीमती गांधी को भ्रष्ट चुनावी प्रथाओं का दोषी ठहराया और उन्हें प्रतिबंधित कर दिया। छह साल के लिए किसी भी सार्वजनिक पद को धारण करने से। अदालत ने उसे केवल एक सशर्त रहने की अनुमति दी। अपने कैबिनेट सहयोगियों से परामर्श किए बिना, उन्हें हटाने की सार्वजनिक मांग को रोकने के लिए, उन्होंने राष्ट्रपति को आपातकाल घोषित करने की सलाह दी और उन्होंने 26 जून 1975 को ऐसा किया। इस तरह की घोषणा के लिए उचित आधार मौजूद नहीं थे। "आर्थिक मोर्चे पर कोई अलार्म नहीं था, कानून और व्यवस्था की स्थिति नियंत्रण में थी, गृह मंत्रालय के पास कानून और व्यवस्था के बिगड़ने का संकेत देने वाली कोई प्रतिकूल रिपोर्ट नहीं थी, गृह मंत्रालय ने ऐसी रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी और इंटेलिजेंस ब्यूरो ने भी कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी। ऐसी रिपोर्ट।" लेकिन आपातकाल की घोषणा ने उन्हें वह समय दिया जिसकी उन्हें जरूरत थी। परिणाम लोकतंत्र के लिए अत्यधिक हानिकारक थे। प्रेस पर गंभीर सेंसरशिप लगाई गई, आंतरिक सुरक्षा अधिनियम का रखरखाव सक्रिय उपयोग में लाया गया, अंधाधुंध गिरफ्तारियां हुईं और सभी महत्वपूर्ण विपक्षी नेताओं को कैद कर लिया गया। 1975 में ही, 39वां संशोधन अधिनियम पारित किया गया था जिसके अनुसार राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधान मंत्री और लोकसभा के अध्यक्ष जैसे गणमान्य व्यक्तियों से जुड़े चुनाव विवादों को अदालतों के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखा गया था।

किसी अन्य प्राधिकरण द्वारा निर्णय के लिए विशेष प्रावधान किए जाने थे। 1976 में, 42वां संशोधन अधिनियम पारित किया गया था जिसके अनुसार राष्ट्रपति के लिए पीएम की सलाह का पालन करना नितांत अनिवार्य था। आपातकाल 1977 की पहली तिमाही तक जारी रहा और उसी वर्ष मार्च में चुनाव हुए।

जहां तक अनुच्छेद 356 का संबंध है, यह वह है जिसका वास्तव में खुले तौर पर दुरुपयोग किया गया है। इसे बार–बार राष्ट्रपति द्वारा राज्यपालों की रिपोर्ट पर राज्यों पर थोपा जाता रहा है। इस तरह की घोषणा करते समय, राष्ट्रपति को स्पष्ट रूप से पी.एम. द्वारा निर्देशित किया जाता है। जो स्पष्ट रूप से विभिन्न कारणों से विपक्ष द्वारा संचालित राज्य सरकारों के पतन के बारे में लेख का उपयोग करते हैं, उनमें से सभी हमेशा आश्वस्त नहीं होते हैं।

प्रधान मंत्री को उनकी विभिन्न जिम्मेदारियों का निर्वहन करने में मदद करने के लिए, उन्हें सहायता और सलाह प्रदान करने के लिए एक प्रधान मंत्री कार्यालय है। श्रीमती गांधी की कार्यशैली और कुछ राजनीतिक मजबूरियों के

कारण न केवल प्रधान मंत्री की शक्तियों में अभूतपूर्व वृद्धि हुई, बल्कि प्रधान सचिव की अध्यक्षता में पीएमओ द्वारा प्रयोग किए जाने वाले अधिकार और प्रभाव में भी तेज वृद्धि हुई।[1]

भारतीय प्रधानमंत्री प्रशासक के रूप में

भारतीय प्रधानमंत्री एक प्रशासक,मुख्य एवं वास्तविक कार्यपालक के रूप में कार्य करता है। इस संबंध में प्रधानमंत्री का महत्वपूर्ण दायित्व नीति निर्धारण और क्रियान्वयन, प्रशासनिक दक्षता, जनता और सरकार के बीच प्रभावशाली संबंध तथा सरकार का संसद के साथ संपर्क बनाए रखना है। यह कार्य प्रायः मुख्यकार्यपालिका के द्वारा संपन्न किए जाते हैं। उनके कार्य संक्षेप में योजना, संगठन, स्टाफ, निर्देशन, समन्वय, प्रतिवेदन, बजट, लोकसंपर्क, औरप्रशासनिक सुधार करना है। मुख्यकार्यपालिका राजनैतिक और प्रशासनिक कार्य करती है। मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कार्यों को लूथर गुलिक ने एक शब्द पोस्डकॉर्ब (च्वैक्ब्व्त्ठ)मैं समाविष्ट किया है। इस शब्द से योजना, संगठन, स्टाफ, निर्देशन, समन्वय, प्रतिवेदन और बजट का बोध होता है। इन कार्यों में प्रशासकीय नीति के निर्धारण, निर्णय, जनसंपर्क और प्रशासकीय सुधारों को सम्मिलित कर सकते हैं। भारतीय प्रधानमंत्री मुख्य रूप से एक प्रशासक, मुख्य कार्यपालिका, प्रशासनिक प्रमुख और महाप्रबंधक के रूप में अधिक भूमिका निभाने लगे हैं।

निष्कर्ष

ग्रैनविल ऑस्टिन लिखते हैं कि संविधान सभा में अत्यधिक वाद विवाद हुआ की भारत में कार्यपालिका किस प्रकार की स्थापित की जाए। इस संबंध में स्विस प्रतिमान, अमेरिकी प्रतिमान और ब्रिटिश प्रतिमान की तुलना और उन पर चर्चा की गई और अंत में शासन की संसदीय प्रणाली को अपनाया गया जो की ब्रिटिश प्रतिमान पर आधारित थी और कार्यपालिका की सरंचना को अपनाया गया।[2]

भारतीय प्रधान मंत्री असाधारण और भारी अधिकार की स्थिति में हैं और सभी उद्देश्यों के लिए वास्तविक मुख्य कार्यकारी अधिकारी हैं। सूचीबद्ध शक्तियां, अब तक, प्रधान मंत्री की स्थिति की एक मामूली प्रशंसा हैं। राज्य के कार्यकारी प्रमुख के रूप में, उन्हें इतनी शक्ति प्राप्त है जितनी दुनिया में किसी अन्य संवैधानिक शासक के पास नहीं है। हालाँकि, अंत में, यह उसके ऊपर है कि वह कार्यालय को सर्वश्रेष्ठ बनाए क्योंकि कार्यालय अनिवार्य रूप से वही है जो धारक इसे बनाने के लिए चुनता है।

सत्ता में जो भी दल हो और जिसने भी प्रधानमंत्री का पद भरा हो, यह देखा गया है कि निर्णय लेने में केंद्रीकरण की ओर रुझान बढ़ रहा है। एक प्रधान मंत्री, कभी–कभी, अपने पास अनावश्यक रूप से बड़ी संख्या में विभाग नहीं रखता है, बल्कि अनौपचारिक रूप से औपचारिक रूप से रखे गए विभागों से परे अपने वास्तविक प्रभाव को भी रखता है। यदि प्रधान मंत्री को

---

[1] अरोड़ा रमेश, गोयल रजनी, इंडियन एडमिनिस्ट्रेशन न्यू एज पब्लिकेशन 2013

[2] ऑस्टिन ग्रैनविल द इंडियन कॉन्स्टिट्यूशन कॉर्नरस्टोन आफ ए नेशन ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 2006

अपनी पार्टी में राजनीतिक रूप से चुनौती नहीं दी जानी चाहिए, तो निगरानी के तंत्र के माध्यम से अन्य मंत्रालयों और विभागों पर उनका नियंत्रण अत्यधिक मर्मज्ञ हो सकता है। जैसे–जैसे भारत अपने लोकतांत्रिक कामकाज में अधिक परिपक्वता प्राप्त करता है, विकेंद्रीकरण और स्वायत्तता की संस्कृति को विभिन्न स्तरों पर जवाबदेही की गहरी भावना के साथ युग्मित करने की आवश्यकता है। राष्ट्र के मुख्य कार्यकारी के रूप में प्रधान मंत्री की भूमिका को तभी मजबूत किया जा सकता है जब उन्हें स्व–प्रेरित और जिम्मेदार मंत्रियों और अन्य पदाधिकारियों की एक टीम का समर्थन प्राप्त हो।