भारतीय राज्यों के मुख्यमंत्री की कार्य, शक्तियाँ एवं वास्तविक स्थिति : एक समीक्षा

शुभम कुमार
शोधार्थी, स्नातकोत्तर राजनीति विज्ञान विभाग, तिलका माँझी भागलपुर विश्वविद्यालय, भागलपुर, बिहार
Email: shubhamkrmgr234@gmail.com

सारांश

भारत के संविधान में राज्य के मुख्यमंत्री को राज्य का वास्तविक प्रधान माना गया है। भारत में राज्य के शासन के लिए संसदीय ढाँचे की व्यवस्था की गयी है। जिस प्रकार से केन्द्र में प्रधानमंत्री को विभिन्न प्रकार के राजनीतिक शक्तियाँ प्राप्त है उसी तरह राज्य में मुख्यमंत्री को भी राज्य क्षेत्र के अंतर्गत विभिन्न प्रकार की वास्तविक शक्तियों से संविधान में विभूषित किया गया है। मुख्यमंत्री की नियुक्ति उस राज्य के राज्यपाल द्वारा की जाती है। मुख्यमंत्री विधानसभा में बहुमत दल का नेता होता है। यह अपने मंत्रिमण्डल में सदस्यों को विभिन्न मंत्रालयों का बँटबारा करता है। मुख्यमंत्री मिली–जुली सरकार में अपने कार्यों को ठीक ढ़ंग से नहीं कर पाता है। यह अक्सर देखा जाता है क्योंकि सभी दलों का विचार कोई भी विधेयक पर एक जैसा नहीं रहता है। मुख्यमंत्री सरकार के गिर जाने के भय से उस विधेयक को सदन में आगे इसलिए नहीं बढ़ाता है। राज्य राजनीति में एक शक्तिशाली एवं बहुमत वाले दल का मुख्यमंत्री होना आवश्यक है क्योंकि इससे राज्य का विकासात्मक कार्य सही ढ़ंग से आगे बढ़ता रहता है।

प्रस्तावना

राज्य में मुख्यमंत्री राज्य सरकार का वास्तविक प्रधान है। संविधान के अनुसार भारत में राज्य के शासन के लिए संसदीय ढ़ाँचे की व्यवस्था की गयी है। यह ढ़ाँचा केन्द्रीय सरकार के अनुरूप ही है। जिस भांति केन्द्र में राष्ट्रपति को संवैधानिक अध्यक्ष बनाया गया है और प्रधानमंत्री को वास्तविक प्रधान उसी भांति राज्य में राज्यपाल को संवैधानिक अध्यक्ष बनाया गया है और मुख्यमंत्री को वास्तविक प्रधान। वस्तुतः राज्य में राज्यपाल उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् की सहायता से शासन चलाता है, जिसका अध्यक्ष मुख्यमंत्री होता है। संविधान निर्माताओं ने यह आशा की थी कि राज्य में मुख्यमंत्री बहुमत दल का नेता ही नहीं होगा अपितु राज्य का नायक और मुख्य प्रवक्ता होगा। मुख्यमंत्री के व्यक्तित्व और सुदृढ़ राजनीतिक स्थिति पर ही राज्य विशेष

का आर्थिक विकास सामाजिक उन्नति और व्यवस्था निर्भर हैं। यह सिद्ध हो चुका है कि शक्तिशाली मुख्यमंत्री स्थायी नीतियों का निर्माण करके राज्य के उत्थान में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर चुके हैं।

मुख्यमंत्री की नियुक्ति

संवैधानिक दृष्टि से मुख्यमंत्री की नियुक्ति संबंधित राज्य के राज्यपाल करते है। मुख्यमंत्री की नियुक्ति करते समय राज्यपाल मुख्य रूप से दो मापदण्डों का सहारा लेते हैं : प्रथम उसे राज्य विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त होगा, द्वितीय यदि वह विधानसभा का सदस्य न भी हो तो उसे मुख्यमंत्री पद पर प्रतिष्ठित किया जा सकेगा। किन्तु उसके लिए मुख्यमंत्री पद पर नियुक्त होने के तारीख से छः माह की अवधि में विधानसभा का सदस्य बनना आवश्यक है। अन्यथा उसे अपना पद त्यागना पड़ेगा।

संविधान में मुख्यमंत्री पद की योग्यताओं का वर्णन नहीं किया गया है। सामान्यतः मुख्यमंत्री की नियुक्ति करते समय राज्यपाल को कोई स्वविवेक प्रयोग करने की आवश्यकता नहीं पड़ती क्योंकि उसे बहुमत दल के नेता को ही सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करना पड़ता है। यदि वह ऐसा नहीं करता है तो अत्यन्त हास्यास्पद कार्य करेगा क्योंकि बहुमत के समर्थन के बिना सरकार नहीं चल पाएगी। राज्यपाल को केवल उस समय अपने स्वविवेक का प्रयोग करना पड़ेगा जब विधानमंडल में किसी दल को स्पष्ट बहुमत नहीं होगा। ऐसी स्थिति में वह जिस दल के नेता को अधिक उपयुक्त समझेगा, उसे ही मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलवाएगा।

मुख्यमंत्री के कार्य एवं शक्तियाँ

मुख्यमंत्री राज्य – मन्त्रिपरिषद् का गठन करता है। वह अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों के बीच विभागों का वितरण करता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह मंत्रियों के आपसी विवादों तथा मतभेदों का सुलझाता है। वह विधानसभा का नेता होता है। वह विधानसभा के अध्यक्ष से परामर्श करके विधायी कार्यक्रम तैयार करता है। उसे यह भी अधिकार है कि राज्यपाल को परामर्श देकर विधानसभा को विघटित करा दे। वह सरकार का प्रमुख प्रवक्ता होता है और राज्य की नीतियों के निर्धारण में उसकी महत्वपूर्ण भूमिका होती है। राज्य प्रशासन के महत्वपूर्ण पदों पर जिन व्यक्तियों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा होती है, वस्तुतः उसका चयन मुख्यमंत्री ही करता है।

संक्षेप में मुख्यमंत्री पाँच प्रकार के प्रमुख कार्य करता है

1 मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होने के कारण वह मंत्रिमण्डल का गठन करता है।

2 मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होने के नाते वह मंत्रिमंडल की बैठकों की अध्यक्षता करता है।

3 राज्यपाल को राज्य शासन या व्यवस्थापन संबंधी मंत्रिमण्डल के निर्णय से अवगत कराता है।

4 कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान होने के कारण उसे समस्त प्रशासन के निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है।

5 विधानसभा में शासकीय नीतियों तथा कार्यों की घोषणा और स्पष्टीकरण करने का उत्तरदायित्व मुख्यमंत्री पर ही है। राज्य का पूरा शासनतंत्र उसी के संकेतों पर संचालित होता है। वह राज्य शासन का कप्तान है और राज्य मंत्रिमण्डल में उसकी विशिष्ट स्थिति होती है। कार्यों एवं दायित्वों की दृष्टि से उसे प्रधानमंत्री का लघुरूप कहा जा सकता है।

मुख्यमंत्री और मंत्रिपरिषद् (CHIEF MINISTER AND THE COUNCIL OF MINISTER)

मुख्यमंत्री के परामर्श से ही राज्यपाल द्वारा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति की जाती है। मंत्रिपरिषद् के विभागों को वितरण करना, मंत्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करना, किसी भी मन्त्री से उसके विभाग की सूचना प्रेषित करने को कहना, मन्त्रियों के आपसी मतभेदों तथा विवादों को सुलझाना इत्यादि सभी मुख्यमंत्री के ही कार्य है। मुख्यमंत्री मंत्रिपरिषद् का नेता होता है। यदि किसी मंत्री से उसका मतभेद हो जाता है, तो उस मंत्री को त्यागपत्र देना पड़ता है। मुख्यमंत्री के त्यागपत्र देने पर पूरी मंत्रिपरिषद् भंग हो जाती है।

भारत में राजनीतिक आचरण से यह सिद्ध हो चुका है कि मंत्रिपरिषद् के निर्माण में मुख्यमंत्री को अनेक तरह के दबावों में निर्णय करना होता है। संविद मंत्रिमण्डल के काल में मुख्यमंत्री को संविद निर्माणकारी दलों के दबाव में संतुलन कायम करते हुए मंत्रिमण्डल का निर्माण करना पड़ता था।

मुख्यमंत्री और विधानमण्डल (CHIEF MINISTER AND LEGISTATURE)

मुख्यमंत्री बहुमत दल के नेता के रूप में राज्य विधानसभा का भी नेतृत्व करता है। वह विधानसभा के प्रति उत्तरदायी है और विधानसभा अविश्वास के प्रस्ताव के द्वारा उसे अपदस्थ कर सकती है। विधानसभा में सरकार की नीति से संबंधित अधिकृत भाषण मुख्यमंत्री का ही होता है। राज्य विधानसभा में विधि निर्माण की कार्यवाही के संचालन में भी मुख्यमंत्री की प्रभावशाली भूमिका रहती है। उसे यह भी अधिकार है कि राज्यपाल को सलाह देकर विधानसभा को भंग करा दे। मार्च 1971 में तमिलनाडु के मुख्यमंत्री ने राज्यपाल से अनुरोध कर विधानसभा को भंग करवाया। जनवरी 1972 को हरियाणा मुख्यमंत्री वंशीलाल ने राज्यपाल से निवेदन कर विधानसभा भंग करवायी। सन् 1972 में श्रीमति नन्दिनी सत्पथी के परामर्श से ही राज्यपाल ने उड़ीसा विधानसभा को भंग किया। सन् 1984 में मुख्यमंत्री रामकृष्ण हेगड़े के परामर्श से ही राज्यपाल ने कर्नाटक विधानसभा को भंग किया। मार्च 1992 में मुख्यमंत्री वामूजों के परामर्श से

ही राज्यपाल एम0 एम0 थोमस ने नागालैण्ड विधानसभा को भंग किया। अनेक मुख्यमंत्रियों ने अपने इस अधिकार का प्रयोग समय–समय पर किया है।

मुख्यमंत्री और राज्यपाल (CHIEF MINISTER AND GOVERNOR)

मुख्यमंत्री मंत्रिपरिषद् और राज्यपाल के बीच की कड़ी है। संविधान के अनु0 167 के अनुसार, राज्य के मुख्यमंत्री का कर्त्तव्य है कि राज्य के प्रशासन से संबंधित मंत्रिपरिषद् के सभी निर्णयों और व्यवस्थापन के प्रस्तावों की सूचना राज्यपाल को दे। मंत्रिपरिषद् द्वारा एक बार निर्णय लेने पर सामान्यतया राज्यपाल उसे स्वीकार करने के लिए बाध्य होता है। किन्तु कतिपय परिस्थितियों में राज्यपाल मंत्रिपरिषद् के बिना ही कार्य कर सकता है। उदाहरण के लिए, राज्य में संवैधानिक व्यवस्था की विफलता की स्थिति में राज्यपाल संकटकाल की घोषणा किये जाने पर अपने विवेक के आधार पर कार्य कर सकता है।

यह भी परम्परा स्थापित हो गई है कि राज्यपालों की नियुक्ति करते समय संबंधित राज्य के मुख्यमंत्री से परामर्श किया जाए। चतुर्थ जन निर्वाचन से पूर्व इस परम्परा का पालन हुआ था, किन्तु संविद सरकारों के मुख्यमंत्रियों ने यह आरोप लगाया था कि उनके राज्य में राज्यपाल की नियुक्ति करते समय उनसे परामर्श नहीं किया गया। बिहार में श्री नित्यानन्द कानूनगो की नियुक्ति के समय मुख्यमंत्री श्री महामाया प्रसाद से एवं उत्तर प्रदेश में डॉ0 बी0 गोपाल रेड्डी की राज्यपाल पद पर नियुक्ति के समय मुख्यमंत्री श्री चरणसिंह से परामर्श नहीं लिया गया।

अक्टूबर 1983 में प0 बंगाल के राज्यपाल बी0 डी0 पाण्डे का पंजाब में स्थानान्तरण कर दिया गया। प0 बंगाल के मुख्यमंत्री ज्योतिबसु श्रीनगर में थे और केन्द्रीय गृहमंत्री प्रकाश चन्द्र सेठी ने टेलीफोन से वसु को इस निर्णय की सूचना दी। मुख्यमंत्री बसु ने उनके राज्य के राज्यपाल को स्थानान्तरित एवं नए राज्यपाल की नियुक्ति के पूर्व उनसे परामर्श न किए जाने के सामान्य शिष्टाचार के अपालन की शिकायत की थी।

हाल के वर्षों में देखा गया है कि राज्यपाल की भूमिका राज्य राजनीति में बढ़ी है। चुनाव के बाद जब किसी भी पार्टी को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलता है तो राज्यपाल के द्वारा सबसे बड़ी पार्टी को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया जाता है परन्तु राज्यपाल अपने विवेक से निर्णय भी ले सकता है। हाल के वर्षों में जैसे कर्नाटक में देखा गया था कि दूसरी बड़ी पार्टी भाजपा एवं उसके सहयोगियों को सरकार बनाने के लिए बुलाया गया। बाद में सरकार बहुमत साबित नहीं कर पायी। यहाँ राज्यपाल को तटस्थ रहने की आवश्यकता है न कि किसी पार्टी विशेष के पक्ष में निर्णय वो दे इससे राज्यपाल की पद की गरिमा काफी धूमिल प्रतीत हुई। ऐसे अनेक मामले भारतीय इतिहास में देखे गए हैं।

मुख्यमंत्री की वास्तविक स्थिति (ACTUAL POSITION OF THE CHIEF MINISTER)

यदि स्वाधीन भारत के मुख्यमंत्रियों की भूमिका का वर्गीकरण किया जाए तो निम्न श्रेणियां बनाई जा सकती है :–

1 शक्तिशाली मुख्यमंत्री :– प्रथम श्रेणी में उन मुख्यमंत्रियों को रखा जा सकता है जो शक्तिशाली एवं प्रभावशाली राज्य नेता थे। ऐसे मुख्यमंत्रियों का केन्द्रीय सरकार व हाईकमान पर पर्याप्त प्रभाव था। वे विधानमण्डल के नेता और राज्य की जनता में लोकप्रिय रहे है। उन्हें 'किंगमेकर्स' कहा जा सकता है। पं0 नेहरू और शास्त्री के देहान्त के उपरान्त उनके उत्तराधिकारी के चयन के मामले में जो जोड़–तोड़ हुई उनमें शक्तिशाली मुख्यमंत्रियों की उपक्रमिक भूमिका रही। इस श्रेणी में डॉ0 बी0 सी0 राय, गोविन्द बल्लभ पंत, रविशंकर शुक्ल, श्रीकृष्ण सिन्हा, मोरारजी देसाई, कामराज, चन्द्रभानु गुप्त, मोहनलाल सुखड़िया तथा द्वारका प्रसाद मिश्र जैसे मुख्यमंत्रियों को रखा जा सकता है।

गुजरात के मुख्यमंत्री के रूप में नरेन्द्र मोदी ने भी अपने विराट व्यक्तित्व का परिचय दिया। मोदी की शानदार कामयाबी (दिसम्बर 2007 के विधानसभा चुनाव) का श्रेय उनकी योजना, उनका व्यक्तित्व एवं आकर्षण और गुजराती गौरव की बात में देखा जा सकता है। अदम्य ऊर्जा और जोश भरे मोदी ने महज 17 दिनों के भीतर पूरे राज्य में लगभग 200 चुनावी सभाओं को संबोधित किया। उनके विकास कार्यों की सफलता ने ही चुनाव का रूख बदल दिया।

2 विवादास्पद मुख्यमंत्री :– द्वितीय श्रेणी में वे मुख्यमंत्री आते हैं जिनका व्यक्तित्व विवादास्पद कहा जा सकता है, जिन पर भ्रष्टाचार के अनेक आरोप लगाए गए। प्रताप सिंह कैरो, बीजू पटनायक, करूणानिधि, कृष्णबल्लभ सहाय, बंशीलाल, भजनलाल, ए0 आर0 अन्तुले, सुश्री जयललिता, लालू प्रसाद यादव आदि ऐसे ही मुख्यमंत्री कहे जा सकते है। इनमें से अधिकांश के विरूद्ध जाँच आयोग बिठाये गए ताकि उनके विरूद्ध आरोपों की जाँच की जा सके। ओमप्रकाश चौटाला, मधु कोड़ा और लालू यादव को भ्रष्टाचार से संबंधित मामलों में न्यायालय ने सजा दी है और उन्हें जेल तक जाना पड़ा है।

3 घटकों की शक्ति पर टिके मुख्यमंत्री :– जनता पार्टी के मुख्यमंत्रियों की शक्ति का आधार उनके घटक दलों का संख्या बल था। भैरोसिंह शेखावत और वीरेन्द्र कुमार सकलेचा टिके रहे क्योंकि इनके राज्यों में जनसंघ घटक का स्पष्ट बहुमत था। रामनरेश यादव, कर्पूरी ठाकुर और देवीलाल को हटना पड़ा क्योंकि इनके घटकों को राज्य विधानसभा में स्पष्ट बहुमत नहीं था।

4 केन्द्रीय सरकार के दूत की भूमिका वाले मुख्यमंत्री :– कतिपय ऐसे व्यक्ति भी मुख्यमंत्री के पद पर रहे हैं जिनकी जड़े राज्य की राजनीति में न होकर हाईकमान के विश्वास और

सहानुभूति पर टिकी हुई थी। इस श्रेणी में प्रकाश चन्द सेठी, अब्दुल गफूर, श्री घनश्याम ओझा, जगन्नाथ पहाड़िया, अर्जुन सिंह, श्री शिवचरण माथुर, बाबा भौंसल, मोतीलाल वोरा, आदि को लिया जा सकता है।

नीलम संजीव रेड्डी अपने संस्मरणों में लिखते है, ''राज्य की विधानसभा पार्टी का नेता विधानसभा पार्टी के सदस्यों द्वारा नहीं वरन् हाईकमान या पार्टी नेता द्वारा चुना जाता है .... इस प्रकार चुना व्यक्ति मुख्यमंत्री बनता है। उसे न तो अपने मंत्रिमण्डल के निर्माण के संबंध में कोई स्वतंत्रता होती है और न मंत्रियों को विभाग देने के बारे में ही। यह रीति जनतान्त्रिक प्रणाली के सभी विचारों के इतनी प्रतिकूल है कि मैं अपने एक भाषण में इन्हें मनोनीत मुख्यमंत्री कहने से स्वयं को रोक नहीं सका।''

5 दुर्बल मुख्यमंत्री :– संविद सरकारों के युग में कार्य करने वाले मुख्यमंत्री को अत्यंत निर्बल मुख्यमंत्री कहा जा सकता है। उत्तर प्रदेश में चौधरी चरण सिंह, मध्य प्रदेश में गोविन्द नारायण सिंह, बंगाल में श्री अजय मुखर्जी आदि ऐसे ही कठपुतली मुख्यमंत्री कहे जा सकते है। जम्मू–कश्मीर के मुख्यमंत्री श्री जी0 एम0 शाह और आन्ध्र के दल–बदल मुख्यमंत्री भास्कर राव को कठपुतली मुख्यमंत्री कहा जा सकता है। ऐसे मुख्यमंत्री की परवाह न तो मन्त्रीगण करते हैं, न विधानसभा और न राज्यपाल ही। ऐसे मुख्यमंत्री का कार्य एक 'पोस्टमैन' से अधिक नहीं हो सकता। यह बात सर्वादित है कि संविद मुख्यमंत्रियों के काल में नौकरशाही के प्रभाव तथा दबाव में भी अप्रतिम रूप से वृद्धि हुई है।

इस प्रकार से हम कह सकते है कि सत्ता की राजनीति में मुख्यमंत्री की स्थिति राजनीतिक उतार–चढ़ाव के साथ बदलती रहती है। एक समय था जब मुख्यमंत्री शक्ति के पुंज होते थे, परन्तु कुछ समय से मुख्यमंत्री के पद का लगातार अवमूल्यन हो रहा है। चूँकि राज्य के कार्यपालिका के वास्तविक प्रधान के रूप में मुख्यमंत्री को सारी शक्तियाँ प्राप्त है एवं राज्य के सभी विकासात्मक कार्यों को क्रियान्वित करने का दायित्व शक्तियाँ मुख्यमंत्री को दिया गया है। अतः वर्त्तमान समय में देखे तो मुख्यमंत्री का पद भारतीय राजनीति में काफी महत्वपूर्ण है। अगर शक्तिहीन मुख्यमंत्री पद पर रहेंगे तो राज्य में विकास कार्य कम ही होगा। अतः मुख्यमंत्री का पद राज्य राजनीति में सबसे सर्वश्रेष्ठ एवं शक्तिशाली है।

संदर्भ ग्रंथ

1 इकबाल नारायण *भारतीय सरकार एवं राजनीति,* 1974, पृष्ठ – **282।**
2. J. C. Johari, Indian Government and Politics, 1974, Page – **385.**
3 डॉ0 पुखराज जैन एवं डॉ0 बी0 एल0 फड़िया, *भारतीय शासन एवं राजनीति,* साहित्य भवन आगरा, 2015, पृष्ठ – **555–556।**

4 डॉ0 पुखराज जैन एवं डॉ0 बी0 एल0 फड़िया, *भारतीय शासन एवं राजनीति,* साहित्य भवन आगरा, 2015, पृष्ठ – **559–561** ।

5 बाबूलाल फड़िया : *सत्ता की राजनीति में मुख्यमंत्री का पद तथा स्थिति,* लोकतंत्र समीक्षा।

6 *भारतीय संविधान,* अनुच्छेद – 164(1)

7 नीलम संजीव रेड्डी : *राष्ट्रपति के संस्मरण,* पृष्ठ – **82** ।

8. C. P. Bhambari : Bureaucracy and Poltitics in India 1971, Page – 54.

9 डॉ0 पुखराज जैन एवं डॉ0 बी0 एल0 फड़िया, *भारतीय शासन एवं राजनीति,* साहित्य भवन आगरा, 2015, पृष्ठ – **562** ।