International Journal of Education, Modern Management, Applied Science & Social Science (IJEMMASSS)
ISSN : 2581-9925, Impact Factor: 6.882, Volume 05, No. 03(I), July - September, 2023, pp. 118-126

प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषदः अन्तर्सम्बन्ध और अन्तर्क्रिया

प्रोफेसर (डॉ.) शकीला नकवी*

सार

प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद का अन्तर्सम्बन्ध इतना गहरा है कि मंत्रिमंडलीय शासन को प्रधानमंत्रीय शासन के नाम से ही जाना जाता है। कोई भी मंत्रिमंडल प्रधानमंत्री का ही मंत्रिमंडल होता है। वह मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है। अनेक प्रधानमंत्री किचन केबिनेट का निर्माण भी करते हैं वह मंत्रिमण्डल में विभागों का वितरण करता है। वही मंत्रियों के कार्यो का मार्गदर्शन, निर्देशन, नियंत्रण समन्वय तथा संचालन करता है प्रत्येक प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल के निर्माण मे अनुसूचित जाति, अनुसूचित जन जाति अल्पसंख्यक वर्ग, अनुभव, विशेषज्ञता, युवा वर्ग, दलित एवं महिलाओं को केन्द्र में रखते है। इनके आधार पर मंत्रिपद वितरित किए जाते हैं। उन्हें अनेक तथ्यों का ध्यान रखना पड़ता है किन्तु वह अनेक बार मंत्रिमण्डल का पुनगर्ठन करके अपनी सर्वोच्च शक्ति का परिचय देते हैं वह किसी मंत्री को पदोन्नत तो किसी को पदावनत करते हैं। मंत्रिपरिषद में प्रधानमंत्री की सर्वोच्च शक्ति का विश्लेषण करना कि मंत्रिमण्डल का जीवन और मरण प्रधानमंत्री के हाथ में ही होता है। वह मंत्रीमंडल का निर्माण, विभागों का वितरण, नवीन विभागों का निर्माण, विभागों का स्थानान्तरण तथा केबिनेट का पुनर्गठन जब चाहे कर सकता है। उस पर कोई रोक नहीं है। आम चुनाव में उसके दल को पूर्ण बहुमत मिलनें पर वह नक्षत्रों के बीच चन्द्रमा बन जाता है।

शब्दकोश: *साझा मंत्रिपरिषद, अर्न्तसम्बन्ध, अन्तर्क्रिया, परिचालक यंत्र, कौंसिल ऑफ मिनिस्टर्स, अवधि, प्रसाद पर्यन्त, उत्तरदायित्व, संविधान सभा, पुनर्गठन, केबिनेट मंत्री, राज्यमंत्री, समर्थन, एन.डी.ए., यू. पी. ए0 तथा फेरबदल।*

प्रस्तावना

संसदीय शासन व्यवस्था में मंत्रिमण्डल का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान है। शासन की इस प्रणाली को मंत्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली का ही नाम दिया गया है। डॉ. गार्नर के अनुसार ''केबिनेट सरकार वह व्यवस्था है जिसमें वास्तविक कार्यपालिका केबिनेट या मंत्रिपरिषद् हे जो अपनी राजनीतिक नीतियों व कार्यो के लिए व्यवस्थापिका के प्रति तुरन्त और कानूनी रूप से उत्तरदायी है तथा अंतिम रूप में निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी हैं।''[1] भारत में मंत्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली को अपनाया गया है। प्रधानमंत्री और मंत्रिमण्डल का अन्तर्सबन्ध इतना गहरा होता है कि मंत्रिमण्डलीय शासन को प्रधानमत्रीय शासन का ही नाम दिया गया है। कोई भी मंत्रिपरिषद् प्रधानमंत्री की ही मंत्रिपरिषद होती है। प्रधानमंत्री के बिना मंत्रिपरिषद का कोई अस्तित्व ही नहीं है। प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद व सरकार का अध्यक्ष होता है। हमारे देश में मंत्रिमण्डल द्वारा ही वासतविक रूप से शासन

* आचार्य, राजनीति विज्ञान, राजकीय स्नातकोत्तर महाविद्यालय, टोंक, राजस्थान।

का संचालन किया जाता है। प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद् के अन्तर्सबन्धों को रेम्जेम्यूर नें इस प्रकार अभिव्यक्त किया है– मंत्रिमण्डल राज्य के जहाज का परिचालक यंत्र है और प्रधानमंत्री उस जहाज का कप्तान है।''[2]

प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद का सर्वेसर्वा होता है। वह मंत्रियों की नियुक्ति करता है और उनके मध्य विभागों का वितरण करता है। वह केबिनेट का पुनर्गठन और नये विभागों का निर्माण करता है तथा उनके विभागों का स्थानान्तरण करता है। मंत्रियों की विभागीय उन्नति या पदावनति पूर्णतया प्रधानमंत्री पर निर्भर है। वह मंत्रियों के कार्यो का मार्गदर्शन, नियंत्रण, निरीक्षण, समन्वय तथा संचालन करता है। वह मंत्रियों को पदच्युत भी कर सकता है। वह मंत्रिपरिषद् का नेता व वक्ता होता है। लास्की द्वारा ब्रिटिश प्रधानमंत्री के लिए कहा गया कथन भारतीय प्रधानमंत्री पर भी पूर्ण रूप से लागू होता है कि, ''मंत्रिपरिषद के निर्माण का वह केन्द्र बिन्दु है और मंत्रिपरिषद के जीवन का केन्द्र बिन्दु है तथा मंत्रिपरिषद की मृत्यु का केन्द्र बिन्दु है।''[3] वह चाहे तो किसी भी मंत्री का इस्तीफा ले सकता है अथवा स्वयं त्याग पत्र देकर पूरे मंत्रिमण्डल को खत्म कर सकता है।

प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद का निर्माण अपने सहयोगियों की सहमति से करता है अथवा अपनी सत्ता के बल पर स्वतंत्रतापूर्वक करता है। वह विभागों का वितरण किस आधार पर काता है? इससे प्रधानमंत्री की इच्छा शक्ति का पता चलता है कि वह किसी दबाव में आकर पदों का वितरण करता है अथवा स्वतंत्रता से पदों का बँटवारा करता है। इसके अन्तर्गत पंडित नेहरू की 1947 से 1952 और श्रीमति गाँधी का 1966 से 1970, मोरारजी देसाई का 1977 से 1979, विश्वनाथ प्रतापसिंह 1989–90 तक, अटल बिहारी वाजपेयी का समय, एच. डी. देवेगौड़ा, आई. के. गुजराल और डॉ. मनमोहन का 10 वर्षीय कार्यकाल इत्यादि लम्बी फेहरिस्त है तो दूसरी ओर नेहरू का 1952 से 1962 तक, श्रीमति गाँधी का 1970 से 1977 तथा 1980 से 1984, राजीव गाँधी 1984 से 1989 का काल, पी. वी. नरसिम्हा राव 1991–1996, नरेन्द्र मोदी 2014 से अब तक का कार्यकाल की विश्लेषणात्मक व्याख्या की गई है। प्रधानमंत्री की शक्तियों व कार्यो के आधार पर प्रधानमंत्री की स्थिति कैसी है? वह मंत्रिपरिषद में 'समानों में प्रथम' या 'नक्षत्रों के मध्य चन्द्रमा' है।

प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषद के अन्तर्सम्बन्ध को सांविधानिक, राजनीतिक, कानूनी एवं व्यावहारिक दृष्टिकोण से समझने का प्रयत्न किया है।

प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषद की सांविधानिक स्थिति

यद्यपि भारतीय संविधान में मंत्रिमण्डलीय सरकार को ब्रिटेन से ग्रहण किया गया है। किन्तु संविधान में 'कैबिनेट' शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है। हमारे संविधान में मंत्रिपरिषद (ब्वनदबपस व`िडपदपेजमते) शब्द प्रयुक्त किया गया है। संविधान के विभिन्न अनुच्छदों में प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषद के संबंधों को दर्शाया गया है। संविधान के अनुच्छेद 74(1) में लिखा है, ''राष्ट्रपति को उसके कृत्यों का प्रयोग करनें में सहायता और सलाह देनें के लिए एक मंत्रिपरिषद होगी जिसका प्रधान, प्रधानमंत्री होगा और राष्ट्रपति इसकी सलाह के अनुसार कार्य करेगा।''[4]

इस अनुच्छेद के गहन अध्ययन से यह तथ्य स्पष्ट हो जाता है कि राष्ट्रपति अपने सभी कार्य मंत्रिपरिषद की सलाह से ही करेगा। अर्थात वह मंत्रिपरिषद की सलाह से बँधा हुआ है। वह मंत्रियों की सलाह के विरूद्ध कोई कार्य नहीं कर सकता है और न ही उनकी सलाह के बिना कोई कार्य कर सकता है[5] अर्थात् वह अपने प्रत्येक कार्य में मंत्रियों की सलाह लेगा। इससे ये स्पष्ट होता है कि राष्ट्रपति ब्रितानी सम्राट के समान औपचारिक एवं संवैधानिक प्रमुख है[6] तथा प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिपरिषद वास्तविक कार्यपालिका है। प्रधानमंत्री के नेतृत्व में मंत्रिपरिषद वास्तविक शासन संचालन करेगा और वास्तविक रूप से कार्य करेगा तथा राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह मानेगा। और उसकी सलाह के अनुसार कार्य करेगा। वह मंत्रियों की सलाह नकार नहीं सकता है। संविधान के 42वें तथा 44वें संशोधन द्वारा इस स्थिति को अधिक स्पष्ट कर दिया गया है। जबकि अमरीका का राष्ट्रपति अपने मंत्रियों की सलाह मानने को बाध्य नहीं है।

संविधान के अनुच्छेद 74 (2) में कहा गया है कि, मंत्रियों द्वारा किसी प्रश्न पर राष्ट्रपति को क्या सलाह दी गई। इसकी जाँच किसी न्यायालय द्वारा नहीं की जायेगी।[7]

भारतीय संविधान में अनुच्छेद 74(2) जोड़ने के कारण ये था कि संविधान सभा को इस बात पर कुछ संदेह था कि राष्ट्रपति व्यवहार में अपने कार्य मंत्रिपरिषद की सलाह के आधार पर ही करेगा। भारत सरकार अधिनियम 1935 के अन्तर्गत राज्याध्यक्ष मंत्रिपरिषद की सलाह मानने अथवा न मानने को स्वतंत्र था। ब्रिटेन में परम्परानुसार सारी शक्तियाँ राजा में निहित हैं और अमेरिकी राष्ट्रपति पर भी कोई संवैधानिक दायित्व नहीं है कि वह केवल मंत्रियों की सलाह के अनुसार ही कार्य करें। इसके विपरीत भारतीय संविधान में राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद की सलाह मानने को बाध्य है। फिर भी राष्ट्रपति की स्थिति शक्तिशाली रखी गई है क्योंकि केबिनेट गुप्त है और इसकी गुप्तता अनुच्छेद 74 (2) में रखी गई है कि प्रधानमंत्री द्वारा राष्ट्रपति को दी गई सलाह की जाँच कोई न्यायालय नहीं कर सकता है।

अनुच्छेद 75 (1) में उल्लेख है, ''प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह पर करेगा।''[8]

अनुच्छेद 75 (5) के अनुसार, ''कोई मंत्री जो निरन्तर छह मास की किसी अवधि तक संसद में किसी सदन का सदस्य नहीं रहता है, उस अवधि की समाप्ति पर मंत्री नहीं रहेगा।''[9]

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 75 (2) में कहा गया है कि,''मंत्री राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त अपने पद धारण करेंगे।''[10] यदि इस अनुच्छेद के शब्दार्थ को देखा जाए तो राष्टपति मंत्रिपरिषद को पदच्यूत करनें की शक्ति रखता है। ब्रिटेन की परम्परा अथवा इतिहास या किसी रिकार्ड को दृष्टिगत करें तो पायेंगे कि राष्ट्रपति के पास मंत्रिपरिषद को पदच्युत करानें की कोई स्वतंत्र शक्ति नहीं है। राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह पर ही मंत्रियों को पदच्युत करने की शक्ति रखता है। प्रधानमंत्री की इच्छा होने पर मंत्री स्वतः ही त्यागपत्र दे देते हैं।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 75 (3) में उल्लेखित है कि, मंत्रिपरिषद लोक सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी।''[11]

उपयुर्क्त अनुच्छेद से स्पष्ट है कि, ''सभी मंत्री एक साथ तैरते हैं और एक साथ डूबते हैं।'' ये अनुच्छेद मंत्रिपरिषद की एकता को दर्शाता है। मंत्रिपरिषद को सदैव 'संपूर्ण' के रूप में देखा जाता है। मंत्रिपरिषद में प्रधानमंत्री एवं मंत्रियों का पृथक पृथक अस्तित्व नहीं है। सब एक के लिए है और एक सबके लिए है। किसी एक मंत्री के कार्य के लिए सम्पूर्ण मंत्रिपरिषद को उत्तरदायी ठहराया जाता है। लोकसभा में मंत्रयिों को प्रश्न, पूरक प्रश्न, स्थगन प्रस्ताव तथा अविश्वास प्रस्ताव का सामना करना पड़ता है। हमारे संविधान में निजी उत्तरदायित्व का कोई प्रावधान नहीं है किन्तु व्यवहार में भारत एवं ब्रिटेन में निजी उत्तरदायित्व पाया जाता है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 75 में ये प्रावधान है कि प्रत्येक मंत्री को अपने पद धारण से पूर्व राष्ट्रपति के समक्ष पद और गोपनीयता की शपथ लेनी होगी।

भारत के संविधान के उपर्युक्त अनुच्छेद के अन्तर्गत मंत्रिमण्डल की कार्यवाहियों की गोपनीयता पर बल दिया गया है। चूँकि प्रत्येक मंत्री गोपनीयता की शपथ लेता है। इसलिए संवैधानिक दृष्टि से प्रत्येक मंत्री इस बात के लिए बाध्य है कि वह मंत्रिमण्डल के किसी भेद को प्रकट नहीं करेगा। यदि वह ऐसा करता है तो उसे त्याग–पत्र देना पड़ता है।

संविधान के अनुच्छेद 77 (1) के अनुसार भारत सरकार के कार्यपालिका संबंधी कार्य राष्ट्रपति के नाम से सम्पादित किये जायेंगे।''[12] शासन का समस्त कार्य राष्ट्रपति के नाम से होगा और सरकार के समस्त महत्वपूर्ण निर्णय उनके (राष्ट्रपति) माने जायेंगे।

संविधान के अनुसार राष्ट्रपति के नाम से समस्त शासन का संचालन होता है। किन्तु अनुच्छेद ये नहीं बताता है कि कार्यपालिका संबंधी कार्य कैसे किए जाएँ? वास्तव में कार्यपालिका संबंधी विभिन्न कार्य मंत्रियों द्वारा किये जाते हैं। ये कार्य विभिन्न विभागों में वितरित हैं और मंत्री ही देश के शासन के लिए उत्तरदायी है। उत्तरदायित्व के बिना कोई कार्य नहीं होता है। राष्ट्रपति किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं है। अतः वह कोई कार्य नहीं करता।

संविधान के अनुच्छेद 78 में प्रावधान है कि प्रधानमंत्री का यह कर्त्तव्य है कि वह राष्ट्रपति को मंत्रिमण्डल के संघ प्रशासन एवं व्यवस्थापन संबंधी प्रस्ताव की सूचना दे। राष्ट्रपति की इच्छानुसार ऐसे मामलों को मंत्रिमण्डल के विचार के लिए रखा जा सकता है, जिस पर केवल किसी मंत्री ने निर्णय लिया है, किन्तु संपूर्ण मंत्रिमण्डल नें निर्णय नहीं लिया हो।[13]

संविधान के अनुच्छेद 78 से स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री मंत्रिपरिशद एवं राष्ट्रपति के मध्य मध्यस्थ का कार्य करता है। वह मंत्रिपरिषद की सूचनाएँ एवं निर्णयों की जानकारी राष्ट्रपति को देता है।

जैसा मंत्रिपरिषद नाम से ही स्पष्ट है कि ये किसी एक व्यक्ति की संस्था नहीं है वरन् इसमें अनेक व्यक्ति सम्मिलित है। भारत की मंत्रिपरिषद में राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री एवं मंत्री सम्मिलित होते हैं। मंत्रिपरिषद शब्द का प्रयोग सदैव सामूहिक रूप से होता है।

प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषदः व्यावहारिक स्थिति

मंत्रियों की नियुक्ति एवं उनके मध्य पदों के वितरण की विस्तृत व्याख्या करनें से पूर्व इस बात पर ध्यान देना अति आवश्यक है कि प्रधानमंत्री अपने मंत्रियों की नियुक्ति, विभागों का बँटवारा एवं शासन संचालन में कितना स्वतंत्र है। वह अपने कार्यो में किन– किन व्यक्तियों की सहमति लेता है? क्या वह किसी मंत्री की सलाह को नकार सकता है अथवा नहीं? इन प्रश्नों का उत्तर खोजने के लिए ये देखना अति आवश्यक है कि मंत्रिपरिषद में कितने प्रकार के मंत्री होते हैं। मंत्रिपरिषद में मंत्रियों का वर्गीकरण तीन प्रकार से किया जा सकता है–

- वे मंत्री प्रधानमंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल में लिए जाने से पूर्व भी दल में अपनी स्वतंत्र स्थिति रखते थे, उदाहरणार्थ 1950 में पटेल व आजाद, 1964 में चव्हाण व पाटिल तथा 1966 में संजीव रेड्डी एवं 1977 में चरणसिंह व जगजीवनराम 2014 में सुषमा स्वराज और राजनाथ।
- वे मंत्री जो प्रधानमंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल के लिए जाने से पूर्व महत्वपूर्ण थे तथा मंत्रिमण्डल में सथान मिल जाने के पश्चात् और अधिक महत्वपूर्ण हो गए, जैसे सुब्रह्मण्यम1964 में अशोक मेहता व सरदार स्वर्ण सिंह 2019 में अमित शाह 2014 में नजमा हेपतुल्लाह।
- वे लोग जो केवल इसलिए महत्वपूर्ण बन गए क्योंकि उन्हें मंत्रिमण्डल में सम्मिलित कर दिया गया है, जैसे 1967 में दिनेश सिंह, के.के. शाह तथा फखरूद्दीन अली अहमद,[14] मेनका गाँधी, 2014 से निर्मला सीतारमण व स्मृति ईरानी।

प्रधानमंत्री पद पर विस्तृत अध्ययन करने वाले विद्वान हरीश खरे का मानना है कि प्रधानमंत्री के लिए प्रथम वर्ग के मंत्रियों से परामर्श लेना तथा उन्हें विश्वास में रखना आवश्यक हो जाता है। प्रधानमंत्री द्वितीय वर्ग के मंत्रियों का परामर्श लेता है किन्तु सुविधानुसार उसकी उपेक्षा भी कर सकता है, जबकि तृतीय श्रेणी के मंत्रियों की उपेक्षा बड़ी आसानी से की जा सकती है।[15] हरीश खरे ने लिखा है कि यह वर्गीकरण स्थायी नहीं होता है और शक्ति के पदसोपान क्रम में स्थितियों की गतिशीलता के साथ इनका महत्व भी घटता–बढ़ता रहता है।[16]

प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषद का विस्तृत विश्लेषण करनें से पूर्व हमारे लिए ब्रितानी केबिनेट एवं भारतीय मंत्रिपरिषद में अन्तर करना भी जरूरी है।

- ब्रिटेन एवं अन्य देशों में 'कैबिनेट' शब्द का प्रयोग किया गया है जबकि भारत के संविधान में 'मंत्रिपरिषद' शब्द प्रयुक्त किया गया है।
- इंग्लैण्ड के प्रधानमंत्री और केबिनेट प्रणाली पूर्णतया अभिसमयों और परम्पराओं पर आधारित है, जबकि भारतीय संविधान में लिखित रूप से इसका विवेचन किया गया है और इसे संवैधानिक स्वरूप प्रदान किया है।
- इंग्लैण्ड में वंशानुगत राजा औपचारिक संवैधानिक प्रमुख है। इसके विपरीत भारत के निर्वाचित राष्ट्रपति सामान्य परिस्थितियों में औपचारिक प्रमुख है। संविधान में उसे समस्त कार्यपालिका शक्तियों के साथ

विस्तृत संकटकालीन शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं।''[17] जिससे वह ब्रितानी सम्राट से अधिक शक्तिशाली स्थिति रखता है। व्यवहार में प्रथम राष्ट्रपति राजेन्द्र प्रसाद और सातवें राष्ट्रपति ज्ञानी जैलसिंह ने ये मुद्दा उठाया था।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 75 (1) के अनुसार मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री के परामर्श के आधार पर की जायेगी। प्रधानमंत्री का परामर्श अधिक महत्वपूर्ण है और राष्ट्रपति के लिए प्रधानमंत्री के परामर्श को मानना आवश्यक है। वास्तव में प्रधानमंत्री ही मंत्रियों की नियुक्ति करता है। राष्ट्रपति की भूमिका प्रधानमंत्री के परामर्श को मानने तक ही सीमित है।

अक्टूबर 1964 में संजीव रेड्डी की मंत्री के रूप में नियुक्ति पर लोकसभा के कुछ सदस्यों ने आपत्ति की थी, तब स्पीकर नें निर्णय दिया था कि, ''यह प्रधानमंत्री पर निर्भर करता है कि वह उन मंत्रियों को मंत्रिमण्डल में लें, जिन्हें वह योग्य और ईमानदार समझता है।

भारतीय प्रधानमंत्री अपने मंत्रियों का चयन किस आधार पर करता है? वह स्वयं निर्णय लेता है या अन्य व्यक्तियों की सहमति से ऐसा करता है। क्या वह मंत्रियों की नियुक्ति करते समय व्यक्ति के राजनीतिक, सांगठनिक, व्यावसायिक अनुभव तथा योग्यता को ध्यान में रखता है? अथवा क्या वह मंत्री की अपने प्रति स्वामीभक्ति अथवा अनावश्यक प्रशंसा को महत्व देता है? अथवा क्या वह ऐसा करते समय दल और शासन से जुड़े वरिश्ठ नेताओं के अनुभव को अधिक महत्व देता है? इस संदर्भ में हमें भिन्न–भिन्न प्रधानमंत्रियों द्वारा अपनाये जाने वाले विविध प्रतिमानों का विवरण प्राप्त होता है। उदाहरण के तौर पर जहाँ पण्डित जवाहरलाल नेहरू दलीय, सांगठनिक तथा व्यावसायिक योग्याताओं को ध्यान में रखते थे वहाँ श्रीमति इन्दिरा गाँधी नें व्यक्तिगत स्वामीभक्ति तथा अनावश्यक प्रशंसा करने वालो की एक 'भजनमंडली का जमावड़ा कर लिया था। परिणास्वरूप इन्दिरा गाँधी को उचित समय पर उचित सलाह देने वाले व्यक्तियों का अभाव पैदा हो गया था। और राजीव गाँधी को तो ब्रितानिया के समाचारपत्र 'गैर राजनीतिक प्रधानमंत्री'कहकर पुकारते थे जिसका तात्पर्य है कि उनमें पर्याप्त राजनीतिक अनुभव और समझ का भीशण अभाव था। मोरारजी देसाई रणछोड़ जी भाई जैसे कट्टर और अड़ियल प्रधानमंत्री हुए, पर दो ढाई साल बाद उनको भी त्यागपत्र देना पड़ा। दूसरी ओर राजा विश्वनाथ प्रताप सिंह जैसे लोकप्रिय प्रधानमंत्री भी हुए, किन्तु वे भी रामजन्मभूमि और बाबरी मस्जिद कांड' और पिछड़ी जातियों को आरक्षण दिये जाने वाले मण्डल विरोधी आन्दोलन की चपेट में आ गए। ऐसा प्रतीत होता है कि प्रधानमंत्री पद का वांछित संस्थीकरण नहीं हो पाया है जिस दिशा में सभी राजनीति शास्त्रियों को ध्यान देना चाहिए और इस स्थिति से उभरने के लिए सुझाव देने चाहिए।

मंत्रियों की नियुक्ति एवं उनके मध्य विभागों का बँटवारा प्रधानमंत्री का विशेषाधिकार है। मंत्रिपरिषद का निर्माण एवं मंत्रिपरिषद से संबंधित प्रत्येक निर्णय में प्रधानमंत्री के पास सर्वोच्च शक्ति होती है।

सैद्धान्तिक एवं संवैधानिक दृष्टि से प्रधानमंत्री को मंत्रिपरिषद के निर्माण की पूर्ण स्वतंत्रता है किन्तु व्यवहार में उसे मंत्रिपरिषद का निर्माण करते समय अनेक तत्वों का ध्यान रखना पड़ता है। सर्वप्रथम अपने दल के महत्वपूर्ण व्यक्तियों को दृष्टिगत रखना होता है। प्रधानमंत्री का व्यक्तित्व, तत्कालीन परिस्थितियों, जनता, दल, संसद, सरकार में उसकी राजनीतिक स्थिति, उसकी कार्यशैली तथा उसके सहयोगियों की योग्यता एवं चरित्र पर ये निर्भर करता है कि प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद के निर्माण में स्वतंत्र है, अथवा दूसरे व्यक्तियों की सहमति लेता है और वह कितनी स्वतंत्रता का उपभोग करता है?

मंत्रिमण्डल के निर्माण में प्रधानमंत्री की भूमिका

प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद के अन्तर्सम्बन्ध एवं अन्तर्किया का अध्ययन करते समय न केवल प्रधानमंत्री की संवैधानिक स्थिति देखी जाती है, वरन् राजनीतिक और व्यावहारिक स्थिति पर भी ध्यान देता अति आवश्यक है।

डॉ. सरला मलिक ने बताया कि प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों के चयन में कितना स्वतंत्र होता है, ये दो तथ्यों पर निर्भर करेगा।

- निम्न सदन में राजनीतिक दलों की स्थिति, और
- अपने दल में प्रधानमंत्री की शक्ति[18]

यदि लोकसभा में किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं है और मिले–जुले मंत्रिमण्डल का निर्माण हुआ है। तो निश्चित ही प्रधानमंत्री मंत्रियों के मध्य विभागों में अपनी स्वतंत्र इच्छा का प्रयोग नहीं कर सकता है। उदाहरण 1946 में स्वतंत्रता पूर्व अंतरिम सरकार और 1977 में जनता पार्टी सरकार 1995 में देवेगौड़ा सरकार, इन्द्रकुमार गुजराल, अटलबिहारी वाजपेयी इत्यादि।

अपने दल में प्रधानमंत्री की सर्वोच्च शक्ति है अथवा उसके समान अन्य व्यक्ति भी शक्तिशाली है जो उसे चुनौती देनें की स्थिति रखते है और व्यापक प्रभाव रखते हैं। सन् 1947 'शक्ति पिरामिड' की चोटी पर दो बड़े थे नेहरू और पटेल।[19] एन. वी गाडगिल, सी एच भाभा, एस पी मुकर्जी, बी. आर. अम्बेडकर, षड़मुखम चेट्टी और सी डी देशमुख, के एम मुंशी, आर.आर दिवाकर, और के. संथानम की नियुक्ति सरदार पटेल के प्रभाव के कारण हुई।

दिसम्बर 1950 में सरदार पटेल की मृत्यु के बाद नेहरू ने मंत्रिपरिशद के निर्माण में स्वतंत्र स्थिति प्राप्त की। 1952, 1957 और 1962 में मंत्रिमण्डलों के निर्माण में नेहरू नें सर्वाधिक शक्शिाली भूमिका का निर्वाह किया।

8 जून 1964 के हिन्दुस्तान टाइम्स के अनुसार ''शास्त्री जी ने केबिनेट के निर्माण में कामराज, अतुल घोष, संजीव रेड्डी, चव्हाण और सत्यनारायण सिन्हा से परामर्श लिया।''

नवम्बर 1969 में कांग्रेस विभाजन के बाद श्रीमति गाँधी नें दल पर पूर्ण रूप से प्रभुत्व प्राप्त कर लिया और उन्होने जून 1970 में मंत्रिपरिषद में पुनर्गठित किया।

जून 1970 में इन्दिरा गाँधी ने केबिनेट का पुनर्गठन किया जिससे उन्होने अनेक मंत्रियों के विभागों में परिवर्तन किए।

1971 में देश के आम चुनाव के पश्चात् उन्होनें 19 मार्च 1971 को नवीन मंत्रिपरिषद का निर्माण किया। उन्होनें अपने नवीन मंत्रिपरिषद में पुरानी सरकार से सात केबिनेट मंत्रियों को नहीं लिया। ये एक अभूतपूर्व कृत्य था। इस मंत्रिपरिषद में सभी मंत्री उनकी व्यक्तिगत पसंद के व्यक्ति थे। श्रीमति गाँधी को किसी भी मंत्री को केबिनेट में लेने–निकालने, उनके विभाग में परिवर्तन करने अथवा केबिनेट पुनर्गठन का पूर्ण विशेषाधिकार प्राप्त हो गया था। इस मंत्रिमण्डल में उमाशंकर दीक्षित, मोइनुलहक चौधरी, राजबहादुर, मोहन कुमार मंगलम्, एच आर गोखले, सिद्धार्थ शंकर राय, और सी. सुब्रहमण्यम जैसे नवीन प्रवेश प्राप्त करने वाले व्यक्ति श्रीमति गाँधी की व्यक्तिगत पसन्द के थे।

उन्होनें 1977 तक आठ वर्ष से कम अवधि में संघीय मंत्रिमण्डल में 9 बार छोटे–बड़े परिवर्तन किए। उन्होनें 7 वर्ष में 7 रेल मंत्री परिवर्तित किये। उनके सात रेलमंत्री थे–पाटिल, पुनाचा, रामसुभग सिंह, नंदा, हनुमंतैया, टी.के.पाई और ललित नारायण मिश्र।

भारतीय प्रधानमंत्री नें वित्त मंत्रालय में अनेक बार ख्याति प्राप्त अर्थशास्त्रियों को रखा है। जैसे चेट्टी, मथाई, देशमुख, टी.टी. कृष्णामाचारी, मोरारजी देसाई, सी.सुब्रहमण्यम और डॉ. मनमोहन सिंह। कानून मंत्रालय डॉ. अम्बेडकर, अशोक सेन, गोपालस्वरूप पाठक, गोविन्द मेनन और एच.आर. गोखले जैसे विधिवेक्ताओं की देखरेख में रखा गया है। डॉ. के.एम. राव को लम्बे समय तक सिंचाई मंत्री के पद पर रखा गया था।

मार्च 1977 के चुनाव के पश्चात् मोरारजी देसाई प्रधानमंत्री बने किन्तु उनका मंत्रिमण्डल समझौते की प्रक्रिया का परिणाम था।[20] इस मंत्रिपरिषद के मंत्रियों का चयन घटकों के द्वारा किया गया था।

राजीव गाँधी ने पूर्ण स्वतंत्रता से मंत्रिमण्डल में विभागों का बँटवारा किया तथा अनेक मंत्रियों के विभागों में परिवर्तन किया।

1989 तक उन्होने सात व्यापक एवं अनेक छोटे मंत्रिमण्डलीय परिवर्तन किये जिसमें स्वतंत्रता से अनेक मंत्रियों को मंत्रिमण्डल से निकाला। उन्होने अर्जुनसिंह को केन्द्रीय मंत्रिपरिषद से हटाकर मध्य प्रदेश का मुख्यमंत्री बनाया तथा चव्हाण को भी महाराष्ट्र का मुख्यमंत्री बनाया। वित्तमंत्री नारायण दत्त तिवारी को उत्तर प्रदेश का मुख्यमंत्री बनाया गया तथा मोतीलाल वोरा, बिन्दुश्वरी दुबे और माधवसिंह सोलंकी को अपने मंत्रिमण्डल में केबिनेट मंत्री नियुक्त किया।

विश्वनाथ प्रताप सिंह के नेतृत्व में जनता दल की सरकार गठित हुई प्रधानमंत्री नें देवीलाल को उपप्रधानमंत्री एवं कृषिमंत्री के रूप में नियुक्त करना पड़ा। चन्द्रशेखर नें अपने मंत्रिमण्डल निर्माण में मंत्रिमण्डलीय सहयोगियों वरन् राज्यों के मुख्यमंत्रियों से भी इस बारे में सहमति ली।

पी.वी. नरसिंहाराव ने अपने मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री बनने का खुलकर विरोध करने वाले दूसरी कतार के किसी व्यक्ति को सम्मिलित नहीं किया।

प्रधानमंत्री हरदनहल्ली दोड्डेगौड़ा देवेगौड़ा नें सभी क्षेत्रीय दलों को अपने मंत्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व दिया।

अटलबिहारी वाजपेयी ने सभी दलों को उनके इच्छित विभाग दिये। भाजपा के कद्दावर नेता लाल कृश्ण आडवाणी को गृह मंत्रालय दिया।

वाजपेयी को सरकार में सम्मिलित दलों को इच्छित विभाग देने के लिये अनेक बार मंत्रिमण्डल में फेरबदल करना पड़ा। पं. बंगाल की तृणमूल कांग्रेस की ममता बनर्जी की माँग पर उनको रेल मंत्रालय दिया।

डॉ. मनमोहन सिंह को दलीय अध्यक्ष सोनिया गाँधी, राहुल गाँधी, सशक्त दलीय नेताओं अर्जुन सिंह इत्यादि से चुनौती मिल रही थी तो दल के बाहर समर्थन देने वाले दलों का भी दबाव था।

प्रथम मनमोहन सिंह मंत्रिमण्डल में 2004, 2006 तथा 2008 में तीन बार फेरबदल किए गए। बार–बार मंत्रियों की उठापटक की गई। प्रधानमंत्री नें अनेक बार पुनर्गठन कर महत्वपूर्ण पद स्वयं रखे। वह दोनों कार्यकाल में राज्यसभा के सदस्य बने रहे।

द्वितीय मनमोहन सिंह मंत्रिमण्डल में 2009, 2011 तथा 2012 कुल तीन बार पुनर्गठन कर मंत्रियों के पदों में फेर बदल किया।

प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी ने दल के वरिष्ठतम नेता लालकृष्ण आडवाणी और उनकी टीम को किनारे करके अपनी युवा टीम का निर्माण किया। उन्होनें छह माह के भीतर ही केबिनेट विस्तार 9 नवम्बर, 2014 में करके 21 नये मंत्री केबिनेट में सम्मिलित कर उन्हें अनेक विभाग प्रदान किए।[21] उन्होनें 2014, 2016, 2017, 2018 में मंत्रिमण्डल का पुनर्गठन किया। 2017 में तीसरा फेरबदल करके नरेन्द्र मोदी ने चार पूर्व ब्यूरोक्रेट को मंत्रिमण्डल में शामिल किया।[22]

राहुल श्रीवास्तव के अनुसार नरेन्द्र मोदी ने यूपीए सरकार की नीतियों को पलटा। मंत्रियों के पैनल एवं शक्ति समूह को तोड़ा।[23] नरेन्द्र मोदी नें 2019 में पूर्णबहुमत के साथ द्वितीय मंत्रिमण्डल का निर्माण किया। जिसमें उन्होने अमित शाह को गृह मंत्री का पद दिया।[24] राजनाथ को रक्षा, निर्मला सीतारमण को वित्त, और एस जय शंकर को विदेश विभाग प्रदान किया। प्रधानमंत्री मोदी नें आगामी चुनावों को देखते हुए विभागों का वितरण किया।[25] उत्तर प्रदेश से प्रधानमंत्री सहित नौ मंत्री मंत्रिमण्डल में सम्मिलित कर महत्वपूर्ण विभाग प्रदान किए।

मोदी मंत्रिमण्डल में ऐसे अनेक महत्वपूर्ण चेहरे थे जो मोदी के प्रथम मंत्रिमण्डल में सम्मिलित थे, किन्तु द्वितीय मंत्रिमण्डल में शामिल नहीं किया।[26]

प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी ने 7 जुलाई 2021 को मंत्रिमण्डल विस्तार किया जिसमें अनेक बड़े नाम हटाए तथा नये चेहरों को मंत्रिमण्डल में सम्मिलित कर विभाग वितरित किए। [27]उन्होनें अनुराग ठाकुर, जितेन्द्र सिंह, किरन रिजीजू, धर्मेन्द्र प्रधान इत्यादि को पदोन्नत किया।

निष्कर्ष

इस प्रकार स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री को अपने मंत्रिमण्डल के निर्माण में अनेक तथ्यों को ध्यान में रखना पड़ता है। उसे न केवल अपने दल के महत्वपूर्ण नेताओं को ही मंत्रिमण्डल में सम्मिलित करना पड़ता है वरन् मिली जुली मंत्रिमण्डल होने पर सरकार में सम्मिलित विभिन्न दलों के प्रतिनिधित्व का भी ध्यान रखना पड़ता है।

प्रधानमंत्री को अपने मंत्रिमण्डल का निर्माण करते समय धर्म, जाति, क्षेत्र, विशेशज्ञता एवं अनेक दूसरे तथ्यों को भी देखना पड़ता है। हमारे प्रथम प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू का मंत्रिमण्डल उनके पश्चात् सभी मंत्रिमण्डलों से भिन्न था। उन्होने अपने मंत्रिमण्डल में 5 गैर कांग्रेसी सदस्य भी लिए। उनके मंत्रिमण्डल के गैर कांग्रेसी सदस्य थे– सरदार बल्देवसिंह (अकाली), डाक्टर जॉन मथाई (भारतीय ईसाई), डॉ. अम्बेडकर (अनुसूचित जाति संघ), डॉ. श्यामाप्रसाद मुखर्जी (हिन्दू महासभा) तथा सी. एच. भाभा (पारसी) एवं सी. डी. देशमुख।

प्रथम प्रधानमंत्री के बाद विभिन्न जातियों, धर्मो, तथा क्षेत्रों का प्रतिनिधत्व करते समय यह भी देखा गया कि वह सदस्य उसी दल से संबंध रखते हैं। डॉ. मनमोहन सिंह नें अधिक महिलाओं को मंत्रिमण्डल में रखा और नरेन्द्र मोदी ने न केवल सर्वाधिक प्रतिनिधित्व महिलाओं को दिया। बल्कि महिला आरक्षण बिल भी पास किया जिसमें 2026 के बाद लोकसभा, विधानसभाओं के 33ः आरक्षण महिलाओं का होगा।

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. उद्धृत, वर्मा, महावीर सिंहः यूनियन केबिनेट इन इण्डिया, जयपुर, आलेख पब्लिशर्स, 1980, पृ0 1
2. म्योर, रेम्जे : हाउ ब्रिटेन इज गवर्नड, न्यूयॉर्क, आर.आर. स्मिथ, 1930 पृ0 82
3. लास्की, हेरल्डः पार्लियामेण्टरी गवर्नमेण्ट इन इंग्लैण्ड, लंदन जार्ज एलन एण्ड अनविन, 1945 पृ0 228
4. भारत का संविधान (1 दिसम्बर, 1957 तक), अनुच्छेद 74 (1), व्यवस्थापक, भारत सरकार मुद्रणालय, नासिक रोड, द्वारा मुद्रित तथा व्यवस्थापक प्रकाशन विभाग, दिल्ली द्वारा प्रकाशित, 1959
5. संविधान सभा बहस, वोल्यूम टप्प्, पृ0 32
6. बासु, दुर्गादास : कमेण्ट्री ऑन द कॉन्स्टीटयूशन ऑफ इण्डिया,कलकत्ता, एस सी, एण्ड सन्स, 1962, पृ0 417
7. भारतीय संविधान का अनुच्छेद 74 (2)
8. भारत का संविधान, अनुच्छेद (1)
9. भारत का संविधान, अनुच्छेद 75 (5)
10. भारत का संविधान, अनुच्छेद 75 (2)
11. भारत का संविधान, अनुच्छेद 75 (3)
12. भारत का संविधान, अनुच्छेद 77 (1)
13. भारत का संविधान अनुच्छेद 78
14. खरे, हरिश : इंडियन प्राइम मिनिस्टर – ए प्ली फॉर इन्स्टीट्यूशनलाइजेशन ऑफ पॉवर्स, जर्नल ऑफ कान्स्टीट्यूशन एण्ड पार्लियामेण्टरी स्टडीज, वॉलयूम 5, संख्या 1, जनवरी–मार्च 1971, पृ0 22–50
15. खरे, हरीश : इंडियन प्राइम मिनिस्टर ' ए प्ली फॉर इन्स्टीट्यूशनलाइजेशन ऑफ पॉवर्स, जर्नल ऑफ कान्स्टीट्यूशनल एण्ड पार्लियामेण्टरी स्टडीज, वाल्यूम 5, संख्या 1, जनवरी–मार्च 1971, पृ0 22–50

16. खरे, हरीश : इंडियन प्राइम मिनिस्टर – ए प्ली फॉर इन्स्टीट्यूशनलाइजेशन ऑफ पॉवर्स, जर्नल ऑफ कान्स्टीट्यूशनल एण्ड पार्लियामेण्टरी स्टडीज, वॉल्यूम 5, संख्या 1, जनवरी–मार्च, 1971, पृ0 22–50
17. शुक्ला, विमला : भारतीय संविधान में प्रधानमंत्री की भूमिका, नई दिल्ली, राजपाल एण्ड सन्स, 1978, पृ0 98
18. मलिक सरला : द प्राईम मिनिस्टर ऑफ इण्डिया : पॉवर्स एण्ड फंक्शन्स, पिलानी, चिन्ता प्रकाशन, 1984, पृ0 70
19. ....पी एम्स पॉवर्स क्लैश ऑफ जॉइण्ट्स, स्टेट्स, वाल्यूम 4, संख्या 23, 1 सितम्बर, पृ0 10–14
20. नैयर, कुलदीप, बिटविन द लाईन्स, ओनली थ्रो कनसेससस, इण्डियन एक्सप्रेस 13 जुलाई 1978
21. इण्डिया टूडे, नवम्बर 2014
22. टाईम्स ऑफ इण्डिया, 4 सितम्बर, 2017
23. राहुल श्रीवास्तव, 17 नवम्बर, 2015, एन.डी. टी.वी
24. दैनिक भास्कर, 1 जून, 2019
25. हिन्दुस्तान टाइम्स, 1 जून, 2019
26. द हिन्दू, 2 जून, 2019
27. बिजनेस स्टेण्डर्ड, 7 जुलाई 2021

❖◆❖