अध्याय–8

प्रधानमंत्री व मंत्रि–परिषद्
(Prime Minister and Council of Ministers)

प्रधानमंत्री (Prime Minister)

भारत में संसदीय प्रणाली को अपनाये जाने के कारण औपचारिक रूप से संविधान द्वारा राष्ट्रपति में निहित की गयी कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग, व्यवहार में प्रधानमंत्री और मंत्रि–परिषद द्वारा किया जाता है। प्रधानमंत्री भारतीय संसदीय प्रणाली की धुरी है।

संविधान में राष्ट्रपति को परामर्श और सहायता प्रदान करने के लिए एक मंत्रि–परिषद् की व्यवस्था की गयी है, तथा कहा गया है कि उसका प्रधान प्रधानमंत्री होगा। सांविधानिक दृष्टि से भारतीय प्रधानमंत्री की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमंत्री की तुलना में अधिक महत्त्वपूर्ण है। ब्रिटेन में उसे सांविधानिक और व्यावहारिक दोनों दृष्टियों से "बराबर वालों में प्रथम" माना जाता है किन्तु भारत में प्रधानमंत्री सांविधानिक रूप से मंत्रि–परिषद् के अन्य सदस्यों की तुलना में विशिष्ट महत्व रखता है।

नियुक्ति (Appointment)

संविधान के अनुच्छेद 75 के अनुसार प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। यद्यपि संविधान में प्रधानमंत्री की नियुक्ति के संबध में राष्ट्रपति के लिए कोई सिद्धान्त या दिशा–निर्देश नहीं दिये गये हैं, किन्तु यह स्पष्ट किया गया है कि मंत्रि–परिषद् लोकसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी। इस प्रावधान के माध्यम से भारत में संसदीय शासन प्रणाली की इस अपेक्षा को सांविधानिक आधार प्रदान किया गया है कि लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल या समूह के नेता को राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त किया जायेगा।

भारतीय प्रधानमंत्रियों का कार्यकाल

	प्रधानमंत्री का नाम	दल	कार्यकाल
1.	जवाहर लाल नेहरू	कांग्रेस	15.08.1947 से 27.05.1964
2.	गुलजारी लाल नन्दा	कांग्रेस	27.05.1964 से 09.06.1964
3.	लाल बहादुर शास्त्री	कांग्रेस	09.06.1964 से 11.01.1966
4.	गुलजारी लाल नन्दा	कांग्रेस	11.01.1966 से 24.01.1966
5.	इंदिरा गांधी	कांग्रेस	24.01.1966 से 24.03.1977
6.	मोरारजी देसाई	जनता पार्टी	24.03.1977 से 28.07.1979
7.	चरण सिंह	जनता पार्टी	28.07.1979 से 14.01.1980
8.	इंदिरा गांधी	कांग्रेस	14.01.1980 से 31.10.1984
9.	राजीव गांधी	कांग्रेस	31.10.1984 से 01.12.1989
10.	वी.पी. सिह	जनता दल	02.12.1989 से 10.11.1990
11.	चन्द्रशेखर	जनता दल (सो)	10.11.1990 से 21.06.1991
12.	पी.वी.नरसिंहराव	कांग्रेस	21.06.1991 से 16.05.1996
13.	अटल बिहारी वाजपेयी	भाजपा	16.05.1996 से 01.06.1996
14.	एच.डी.देवगौड़ा	जनतादल(यू.एफ)	01.06.1996 से 21.04.1997
15.	आई.के. गुजराल	यू.एफ.	21.04.1997 से 18.03.1998
16.	अटल बिहारी वाजपेयी	भाजपा	19.03.1998 से 13.10.1999

17. अटल बिहारी वाजपेयी	भाजपा	13.10.1999 से 22.05.2004
18. मनमोहन सिंह	कांग्रेस	22.05.2004 से .....

(स्व. गुलजारी लाल नंदा दो बार कार्यवाहक प्रधानमंत्री रहे। पहली बार नेहरू की मृत्यु के बाद और दूसरी बार शास्त्री के निधन के बाद)

प्रधानमंत्री के कार्य और शक्तियाँ (Duties & Poweres of Prime Minister)

संघीय कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान होने के कारण प्रधानमंत्री के कार्य और शक्तियाँ व्यापक है। उसके कार्यों के विभिन्न पक्षों को अग्रांकित शीर्षकों के अधीन समझा जा सकता है :–

(1) मंत्रि–परिषद् का गठन (Formation of Council of Ministers)

संविधान के अनुच्छेद 75 के अनुसार, राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह से मंत्रि–परिषद् के सदस्यों की नियुक्ति करता है। मंत्रिपरिषद् में सम्मिलित करने के लिए सदस्यों का चयन, प्रधानमंत्री का विशेषाधिकार है। वह मंत्रि–परिषद् में सम्मिलित किये गये मंत्रियों के स्तर को केबिनेट मंत्री, राज्यमंत्री, उपमंत्री आदि का निर्णय प्रदान करता है। मंत्रि–परिषद् का लोकसभा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व का वस्तुतः प्रधानमंत्री सूत्रधार होता है। अतः मंत्रियों की नियुक्ति और उन्हें मंत्रिमण्डल में बनाये रखने या हटाने के विषय में प्रधानमंत्री का निर्णय ही अन्तिम होता है। सांविधानिक दृष्टि से मंत्रियों के चयन में प्रधानमंत्री की भूमिका निर्णायक है, किन्तु किसी प्रधानमंत्री द्वारा इस विशेषाधिकार के प्रयोग में उसकी प्रभावशीलता, व्यक्तित्व, सत्तारूढ़ दल या गठबंधन में उसकी स्थिति और राजनैतिक समीकरणों से निर्धारित होती है।

(2) शासनाध्यक्ष के रूप में भूमिका (Role as Head of the Government)

संसदीय प्रणाली में प्रधानमंत्री को शासनाध्यक्ष माना जाता है। राष्ट्रपति केवल औपचारिक राष्ट्राध्यक्ष होता है। प्रधानमंत्री शासन के समस्त कार्यों का सूत्रधार और शासकीय नीतियों का प्रमुख प्रवक्ता होता है। शासनाध्यक्ष के रूप में वह व्यक्तिशः भी राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। संघ के सारे सरकारी कार्यों का, चाहे वह किसी भी विभाग से संबंधित हो, अंतिम उत्तरदायित्व प्रधानमंत्री का ही माना जाता है। विदेशों में राजदूतों की नियुक्ति, राज्यपालों का मनोनयन, संघ के विभिन्न महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्तियाँ, विभिन्न आयोगों के अध्यक्षों और सदस्यों की नियुक्तियाँ, राष्ट्रपति द्वारा उसी के परामर्श से की जाती है। सेना के तीनों अंगों के अध्यक्षों की नियुक्ति में भी उसी की भूमिका निर्णायक होती है।

(3) मंत्रियों के मध्य विभागों का वितरण (Distribution of Portfolio amongst Ministers)

मंत्रि–परिषद के सदस्यों के मध्य विभागों के वितरण के विषय में निर्णय का अधिकार प्रधानमंत्री के पास होता है। मंत्रियों के मध्य विभागों के वितरण में प्रधानमंत्री मंत्रि–परिषद के संबंधित सदस्य की योग्यता, राजनीतिक कौशल और दल में उसके महत्व आदि के आधार पर निर्णय लेता है।

(4) मंत्रि–परिषद् का संचालन व समन्वय (To conduct and Co-ordinate Council of Ministers)

प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद् के लोकसभा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व का केन्द्र बिन्दु होता है। मंत्रि –परिषद् के कार्यकलापों पर नियंत्रण और विभिन्न मंत्रियों के कार्यकलापों के मध्य समन्वय स्थापति करना प्रधानमंत्री का दायित्व है। वह मंत्रि–परिषद् की बैठकों को बुलाने का निर्णय करता है, तथा बैठकों की अध्यक्षता करता है। मंत्रि–परिषद् के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत किये जाने वाले विषयों पर भी प्रधानमंत्री को ही निर्णय लेना होता है। किन्तु संविधान में यह प्रावधान किया गया है कि राष्ट्रपति भी किसी ऐसे विषय को मंत्री–परिषद् के समक्ष प्रस्तुत करनें के निर्देश दे सकता है, जिस पर किसी मंत्री ने अपने स्तर पर तो निश्चय कर लिया हो, किन्तु मंत्रि परिषद् ने उस पर विचार नहीं किया हो।

(5) लोकसभा का नेता (Leader of Lok Sabha)

प्रधानमंत्री लोकसभा के बहुमत प्राप्त दल या दलों के समूह का नेता होने के कारण संसद का नेतृत्व करता है। ऐसी परिस्थिति में जब प्रधानमंत्री लोकसभा का सदस्य नहीं होकर, राज्यसभा का सदस्य हो, वह औपचारिक रूप से लोकसभा में अपने दल का नेता नहीं होता, किन्तु व्यवहार में लोकसभा को नेतृत्व वही प्रदान करता है। लोकसभा में मंत्रि–परिषद् की नीति का वही अधिकृत प्रवक्ता होता है। महत्वपूर्ण विषयों पर प्रतिपक्ष के आक्षेपों का संसद में वही उत्तर देता है। राष्ट्रपति को लोकसभा भंग करने की सिफारिश करने के विषय में निर्णय लेने का अंतिम अधिकार प्रधानमंत्री के पास ही होता है।

(6) विधायन (Legislation)

संसदीय प्रणाली में मंत्रि–परिषद् ही संसद को विधि–निर्माण के कार्य में नेतृत्व प्रदान करती है। मंत्रि–परिषद् की ओर से संसद में प्रस्तुत किये जाने वाले विधायी प्रस्तावों के विषय में प्रधानमंत्री की भूमिका निर्णायक होती है। व्यवहार में प्रधानमंत्री विधायी कार्यों को सम्पन्न करने में संसद को नेतृत्व प्रदान करता है।

प्रधानमंत्री के पद और वास्तविक स्थिति को समझने के लिए निम्न पहलुओं पर विचार करना होगा :

1. प्रधानमंत्री का चयन और नियुक्ति (Selection and Appointment of Prime Minister)

यदि लोकसभा के आम चुनावों के पश्चात् किसी एक दल को, या चुनाव के पूर्व ही गठबन्धन किये हुए दलों के समूह को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है तो प्रधानमंत्री के चयन व नियुक्ति में राष्ट्रपति की भूमिका अत्यन्त सीमित हो जाती है। ऐसी परिस्थिति में, बहुमत प्राप्त दल अथवा चुनाव–पूर्व गठबन्धन किये हुए दलों के ऐसे समूह जिसे लोकसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ हो, के सांसदों द्वारा अपने नेता के निर्वाचन के पश्चात्, राष्ट्रपति के पास इस प्रकार निर्वाचित नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त करने के अतिरिक्त अन्य कोई विकल्प नहीं रहता। किन्तु जब लोकसभा में किसी भी एक दल को अथवा चुनाव–पूर्व गठबन्धन किये हुए दलों के किसी समूह को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रधानमंत्री के चयन में राष्ट्रपति की भूमिका महत्वपूर्ण हो जाती है। ऐसी परिस्थिति में राष्ट्रपति को लोकतांत्रिक अपेक्षाओं तथा संविधान की भावना के अनुरूप, अपने स्वविवेक से निर्णय लेना होता है।

2. प्रधानमंत्री और मंत्रि–परिषद् के मध्य सम्बन्ध

(Relationship between Prime Minsiter and Council of Ministers)

संसदीय प्रणाली में प्रधानमंत्री मंत्रि–परिषद् का केन्द्र बिन्दु व आधार होता है। वस्तुतः मंत्रिपरिषद् का अस्तित्व (मंत्रिपरिषद् का पद पर बने रहना तथा समाप्त हो जाना) प्रधानमंत्री की नियुक्ति तथा पद पर बने रहने पर निर्भर करता है। यदि प्रधानमंत्री त्यागपत्र दे दे, अथवा उसके विरूद्व लोकसभा में अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाये तो सम्पूर्ण मंत्रि–परिषद् को भी पद–त्याग करना होता है। अनुच्छेद 74 में यह स्पष्ट व्यवस्था की गई है कि प्रधानमंत्री मंत्रि–परिषद् का प्रधान होता है। विभिन्न मंत्रियों के कार्यकलापों में समन्वय स्थापित करना, नीति निर्णयों में पहल करना तथा मंत्रि–परिषद् की ओर से अधिकृत वक्तव्य देना प्रधानमंत्री का दायित्व व विशेषाधिकार होता है। सैद्धान्तिक रूप से प्रधानमंत्री अपनी मंत्रि–परिषद् को चुनने में स्वतंत्र होता है किन्तु व्यावहारिक रूप से मंत्रियों का चुनाव करते समय सदस्यों की वरिष्ठता, क्षेत्र, जाति, धर्म आदि समीकरणों को दृष्टिगत रखना पड़ता है।

3. प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति के मध्य सम्बन्ध

(Relationship between Prime Minister and President)

प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति के सम्बन्धों का विवेचन पूर्व अध्याय में विस्तार से किया जा चुका है, अतः उनका यहां उल्लेख करना विषयवस्तु की पुनरावृत्ति ही होगी।

4. प्रधानमंत्री और संसद् (Prime Minister and Parliament)

सामान्यतः प्रधानमंत्री का चुनाव संसद के निम्न सदन में से होता है। लेकिन उच्च सदन से प्रधानमंत्री निर्वाचित करने पर वैधानिक प्रतिबन्ध नहीं है। भारत में पहली बार 1966 में राज्यसभा की एक सदस्या श्रीमती इंदिरा गांधी को प्रधानमंत्री निर्वाचित किया गया था। संसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के मध्य शक्तियों का पृथक्करण नहीं होता। इस प्रकार वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् संसद में से ही ली जाती है व मंत्रि–परिषद का मुखिया प्रधानमंत्री होता है। प्रधानमंत्री संसद में बहुमत दल का नेता होता है, उसी के प्रति उत्तरदायी होता है तथा उसके विश्वास पर्यन्त पद पर बना रहता है। इस प्रकार संसद और प्रधानमंत्री के बीच अनिवार्य पारस्परिक सम्बन्ध रहते हैं। यद्यपि संविधान में मंत्रिपरिषद के सामूहिक उत्तरदायित्व को संसद के दोनों सदनों की बजाय, केवल लोकसभा के प्रति उत्तरदायित्व के रूप में सीमित किया गया है, अर्थात् लोकसभा में बहुमत का विश्वास खो देने पर प्रधानमंत्री को मंत्रिपरिषद सहित पद त्यागना पड़ता है।

किन्तु देश के प्रशासन को चलाने तथा नीति सम्बन्धी अन्य विषयों में दोनों सदनों के प्रति उत्तरदायी होता है।

5. प्रधानमंत्री और दल–अध्यक्ष (Prime Minister and Party President)

दल–अध्यक्ष और प्रधानमंत्री के पद एक दूसरे के पूरक हैं, क्योंकि प्रधानमंत्री उसी राजनीतिक दल का होता है, जिसका संसद में बहुमत होता है। दल के अध्यक्ष और प्रधानमंत्री के बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध दल की सुदृढ़ता और सरकार के कुशल संचालन के लिए आवश्यक है। भारत में प्रधानमंत्री (जो अधिकांशतः कांग्रेस दल का होता रहा था) और कांग्रेस दल के अध्यक्ष के बीच सम्बन्ध कुछ अपवादों के अतिरिक्त, पारस्परिक सहयोग के रहे हैं और विगत दशकों में अधिकांशतः प्रधानमंत्री ने दल–अध्यक्ष के पथ–प्रदर्शक के रूप में कार्य किया है।

1989 के बाद से प्रधानमंत्री पद के चयन के लिए न तो योग्यता मुख्य आधार रही और न ही दल की सांख्यिक स्थिति। प्रधानमंत्री चाहे जिस दल का रहा हो उसका नियंत्रण दूसरे दलों के हाथों में ही रहा। प्रधानमंत्री अटल बिहारी वाजपेयी ने तीन

बार प्रधानमंत्री का पद ग्रहण किया। पहली बार 13 दिन और दूसरी बार 13 महिने तथा तीसरी बार अपना कार्यकाल पूर्ण किया। तीनों ही सरकारें छोटे राजनीतिक दलों के सहयोग से निर्मित सरकारें थी। ऐसी स्थिति में श्री वाजपेयी के अत्यन्त लोकप्रिय होने के बावजूद, उनका मंत्रिमण्डल पर प्रभावी नियंत्रण नहीं था। अधिकांश समय घटक दलों को प्रसन्न करने में ही लग गया। साझा सरकारों के कार्यकरण की यह एक उल्लेखनीय उपलब्धि है।

जब प्रधानमंत्री के पद पर करिश्मायी व्यक्तित्व का नेता आसीन हो, तथा ऐसी परिस्थितियॉ रही हों, जब आम चुनावों में जनता ने प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्ति के लिए, किसी व्यक्ति विशेष के प्रति व्यापक समर्थन व्यक्त किया हो, तब प्रधानमंत्री की शक्तियों और प्रभाव में वृद्वि होती है। ऐसे समय में ही प्रधानमंत्री अधिक शक्तिशाली होकर उभरता है, जब उसके दल को लोकसभा में सुविधाजनक बहुमत प्राप्त हो। जब प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्ति, जनता द्वारा व्यक्त किये गये सीधे समर्थन के कारण नहीं, अपितु दलीय समीकरणों तथा सत्तारूढ़ गठबन्धन के विभिन्न घटकों आपसी तालमेल के कारण हुई हो, तथा जब सत्तारूढ़ दल या सत्तारूढ़ गठबन्धन को अपने बलबूते पर सुविधाजनक बहुमत प्राप्त नहीं हो, तब प्रधानमंत्री की शक्तियों में कमी आ जाती है। ऐसे में प्रधानमंत्री ''नियंत्रणकर्ता'' की नहीं अपितु ''समन्वयकर्ता'' की भूमिका निभाता है। इस स्थिति में नीति निर्णयों में प्रधानमंत्री की भूमिका निर्णायक नहीं रहती तथा शासन सम्बन्धी निर्णय मंत्रि–परिषद् के सामूहिक निर्णय के रूप में ही व्यक्त होते हैं। निवर्तमान प्रधानमंत्री अटल बिहारी वाजपेयी ने साझा सरकार के पांच वर्ष कुशलतापूर्वक पूर्ण कर लिये किन्तु अनेक दलों के समर्थन पर निर्भर रहने वाली सरकार का नेतृत्व करने वाले वाजपेयी कभी भी स्वतंत्र रूप से कार्य नहीं कर पाये।

मंत्रि–परिषद् (Council of Ministers)

संविधान के अनुच्छेद 74 में राष्ट्रपति को उसके कृत्यों के निर्वहन में परामर्श और सहायता प्रदान करने के लिए मंत्रि–परिषद् की व्यवस्था की गयी है। राष्ट्रपति से यह अपेक्षा की गयी है कि वह अपने कृत्यों का निर्वहन मंत्रि–परिषद् की सलाह के अनुसार करेगा।

मंत्रि–परिषद् का गठन (Composition of Council of Ministers)

संविधान के अनुच्छेद 75 में प्रावधान है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा, और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की सलाह पर की जायेगी। मंत्रि–परिषद् के सदस्यों की संख्या के विषय में संविधान में कोई प्रावधान नहीं था किन्तु 91वें संविधान संशोधन द्वारा मंत्रिपरिषद के आकार को सदन की सदस्य संख्या के 15 प्रतिशत तक सीमित कर दिया गया है। प्रधानमंत्री सरकार की प्रशासनिक आवश्यकताओं, राजनैतिक परिस्थतियों और मंत्रि–परिषद् में क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व की आवश्यकताओं का आकलन करके मंत्रिपरिषद के सदस्यों की संख्या का निर्धारण अपने स्तर पर करता है।

मंत्रि–परिषद् के सदस्य पदग्रहण करने से पूर्व, संविधान में दिये गये प्रारूप के अनुसार राष्ट्रपति के समक्ष पद और गोपनीयता की शपथ ग्रहण करते हैं। संविधान में यह भी प्रावधान है कि मंत्रि–परिषद् के सदस्य के लिए, सदन के दोनों सदनों में से किसी एक का सदस्य होना आवश्यक है।

संविधान में व्यवस्था है कि राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त कोई मंत्री यदि अपनी नियुक्ति के समय संसद का सदस्य न हो, अथवा मंत्री के रूप में नियुक्ति के पश्चात् किसी भी बिन्दु पर संसद के किसी सदन का सदस्य नहीं रहे, तो उसे 6 माह की अवधि के भीतर संसद के किसी सदन की सदस्यता प्राप्त करनी होती है। 6 माह की अवधि के भीतर यदि मंत्री किसी सदन की सदस्यता प्राप्त नहीं कर पाता है, तो उस अवधि की समाप्ति पर वह मंत्री बने रहने के लिए पात्र नहीं रहता है।

मंत्रि–परिषद् में तीन स्तरों के मंत्री होते हैं –

1. केबिनेट मंत्री (Cabinet Minister)

केबिनेट स्तर के मंत्री, मंत्रि–परिषद् के महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं। सामान्यतः मंत्रि–परिषद् में सम्मिलित किये गये सत्तारूढ़ दल के वरिष्ठ और महत्त्वपूर्ण सांसदों को केबिनेट मंत्री का स्तर प्रदान किया जाता है। ये उन्हें सौंपे जाने वाले विभागों के स्वतंत्र प्रभारी होते हैं। नीति–निर्माण में भी ये महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

2. राज्य मंत्री (State Minister)

राज्य मंत्री सामान्यतः केबिनेट मंत्रियों के अधीन कार्य करते हैं। अनेक बार राज्य मंत्रियों को उनके विभागों का स्वतंत्र प्रभार भी प्रदान कर दिया जाता है। अनेक बार प्रधानमंत्री, संबंधित विभाग के केबिनेट मंत्री और राज्य मंत्री के मध्य विभागों के कार्यों का बंटवारा भी कर देता है। ऐसी स्थिति में अपने अधीन आने वाले कार्यों को सम्पन्न करने के लिए राज्य–मंत्री स्वतंत्र प्रभारी के रूप में कार्य कर सकते हैं।

3. उपमंत्री (Deputy Minister)

उपमंत्री मंत्रि–परिषद् के कनिष्ठ सदस्य होते हैं। ये प्रायः विभाग के प्रभारी केबिनेट मंत्री, अथवा राज्य मंत्री के कार्यों में

सहायता करते हैं तथा उनके अधीक्षण में अपने कार्य सम्पन्न करते हैं।

यह ध्यान देने योग्य है कि केबिनेट मंत्री, राज्य मंत्री अथवा मंत्री के रूप में मंत्रि–परिषद् के सदस्यों का वर्गीकरण संविधान द्वारा नहीं किया गया है। यह वर्गीकरण राजनैतिक महत्त्व और प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से किया जाता है। अनेक बार मंत्रि–परिषद् में उपर्युक्त तीन श्रेणियों के मंत्रियों के अतिरिक्त संसदीय सचिवों की भी नियुक्ति की जाती है। संसदीय सचिव औपचारिक रूप से मंत्रि–परिषद् के सदस्य नहीं माने जाते। इनकी नियुक्ति भी राष्ट्रपति द्वारा नहीं, अपितु प्रधानमंत्री द्वारा ही की जाती है। वही उन्हें पद व गोपनीयता की शपथ दिलवाता है।

वेतन व भत्ते (Salary and Allowances)

मंत्रि–परिषद् के सदस्य ऐसे वेतन, भत्ते व अन्य सुविधाऐं प्राप्त करते हैं जो संसद कानून बनाकर समय–समय पर निर्धारित करती हैं। संविधान में प्रावधान है कि जब तक संसद, मंत्रियों के वेतन भत्ते आदि के विषय में कानून नहीं बनाती तब तक उन्हें ऐसे वेतन व भत्ते प्राप्त होंगे जो संविधान की दूसरी अनुसूची में उल्लिखित हैं। वर्तमान में प्रचलित व्यवस्था के अनुसार मंत्रियों को मंत्री के रूप में कोई पृथक वेतन प्राप्त नहीं होता। वे वस्तुतः सांसद के रूप में वेतन प्राप्त करते हैं। इसके अतिरिक्त उन्हें अन्य सांसदों को मिलने वाले निर्वाचन क्षेत्र भत्ते आदि भी प्राप्त होते हैं। सांसदों को जो दैनिक भत्ता सदन अथवा समिति की बैठकों के दौरान प्राप्त होता है, मंत्रि–परिषद् के सदस्य उस दैनिक भत्ते को नियमित रूप से प्राप्त करने के अधिकारी होते हैं। इसके अतिरिक्त मंत्रियों को प्रति माह आतिथेय भत्ता और निःशुल्क राजकीय आवास, वाहन तथा टेलीफोन आदि की सुविधायें भी प्राप्त होती हैं।

मंत्रि–परिषद की कार्य–प्रणाली के सिद्धान्त

(Principles of Functioning of Council of Ministers)

भारत में संसदीय शासन प्रणाली के अनुरूप संघ की कार्यपालिका शक्तियाँ व्यवहार में मंत्रि–परिषद् में निहित है। भारत में मंत्रि–परिषद् संसदीय शासन प्रणाली के अनुरूप कुछ निश्चित सिद्धान्तों के अनुसार कार्यशील रहती है –

1. सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)

मंत्रि–परिषद् सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होती है। सामूहिक उत्तरदायित्व का तात्पर्य यह होता है कि यद्यपि मंत्रि–परिषद् के विभिन्न सदस्यों के मध्य कार्यों का बँटवारा होता है, तथा विभिन्न मंत्री अपने–अपने विभाग के कार्यों के लिए प्रशासनिक दृष्टि से उत्तरदायी होते हैं, किन्तु नीति संबंधी विषयों पर संसद के समक्ष उत्तरदायित्व, मंत्रियों का व्यक्तिगत उत्तरदायित्व नहीं होता, अपितु मंत्रि–परिषद् का सामूहिक उत्तरदायित्व होता है। यदि लोकसभा किसी एक विभाग की नीतियों के प्रति अविश्वास व्यक्त करे, अथवा बजट पर विचार के समय किसी एक विभाग की मांगों के संबंध में कटौती प्रस्ताव पारित कर दे तो इसे पूरी मंत्रि–परिषद् के प्रति अविश्वास माना जाता है। संसदीय प्रणालियों में कही जाने वाली यह उक्ति कि ''मंत्रि–परिषद के सदस्य साथ–साथ तैरते हैं और साथ–साथ डूबते हैं'', भारत की मंत्रि–परिषद् पर भी पूर्णतः लागू होती है।

2. कार्यकाल की अनिश्चितता (Indefinate term)

मंत्रि–परिषद् के सदस्यों का निश्चित कार्यकाल नहीं होता। संविधान में प्रावधान है कि मंत्री राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर बने रहते हैं। मंत्रि–परिषद् के लोकसभा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व के संदर्भ में सामान्यतः मंत्रि–परिषद् के सदस्यों का कार्यकाल लोकसभा में उन्हें बहुमत का विश्वास प्राप्त रहने तक बना रहता है। मंत्रि–परिषद् के लोकसभा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व के संदर्भ में सामान्यतः मंत्रि–परिषद् के सदस्यों का कार्यकाल लोकसभा में उन्हें बहुमत का विश्वास प्राप्त रहने तक बना रहता है। मंत्रि–परिषद् के सदस्य के रूप में कोई मंत्री, तब तक मंत्रि–परिषद् का सदस्य बना रह सकता है जब तक कि प्रधानमंत्री उसे मंत्रि–परिषद् में रखना चाहे। प्रधानमंत्री द्वारा किसी मंत्री से त्यागपत्र मांगे जाने पर यह अपेक्षित होता है कि वह त्यागपत्र प्रस्तुत कर दे। यदि प्रधानमंत्री के कहने पर मंत्री त्यागपत्र नहीं दे तो प्रधानमंत्री की सिफारिश पर उसे राष्ट्रपति द्वारा मंत्रि–परिषद् से हटाया जा सकता है। मंत्रि–परिषद् का कार्यकाल प्रधानमंत्री के पद पर बने रहने के साथ भी जुड़ा होता है। यदि प्रधानमंत्री त्यागपत्र दे दे, तो उसे सम्पूर्ण मंत्रि–परिषद् का त्यागपत्र मान लिया जाता है। ऐसी स्थिति में मंत्रि–परिषद् के सभी सदस्य स्वतः ही मंत्री नहीं रहते।

3. व्यक्तिगत प्रशासनिक उत्तरदायित्व (Individual Administrative Responsibility)

यद्यपि मंत्रि–परिषद् सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होती है, तथापि मंत्री अपने संबंधित विभाग के प्रधान होते हैं, अपने विभाग की गतिविधियों व कार्यों के लिये वे व्यक्तिशः भी उत्तरदायी होते हैं। अपने विभाग के सुदक्ष कार्य संचालन तथा मंत्रि–परिषद् द्वारा निर्धारित की गयी नीतियों की क्रियान्विति करना सम्बन्धित मंत्री का उत्तरदायित्व होता है।

4. मंत्रि–परिषद् के कार्य व शक्तियाँ (Functions and Powers of Council of Ministers)

संसदीय प्रणाली में मंत्रि–परिषद् ही वस्तुतः वास्तविक कार्यपालिका होती है। शासन की समस्त शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रपति के नाम पर मंत्रि–परिषद् के द्वारा ही किया जाता है। मंत्रि–परिषद् के कार्यों में मुख्यतः राष्ट्रीय नीति का निर्धारण, विदेशी संबंधों का संचालन, विधायी प्रस्तावों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करना, वित्त–व्यवस्था पर नियंत्रण रखना, महत्त्वपूर्ण नियुक्तियों के संबंध में राष्ट्रपति को भेजे जाने वाले प्रस्तावों का अनुमोदन करना तथा देश के प्रशासन को सुचारू रूप से संचालित करना आदि सम्मिलित होते हैं।

मंत्रि–परिषद् व मंत्रिमण्डल में भेद (Difference between Council of Ministers and Cabinet)

यद्यपि संविधान में राष्ट्रपति को परामर्श देने के लिए मंत्रि–परिषद् की व्यवस्था की गई है, अनुच्छेद 74(1) में मंत्रि–परिषद् शब्द का प्रयोग किया गया है मंत्रिमण्डल का नहीं। भारत में मंत्रि–परिषद् एक संवैधानिक संस्था है और मंत्रिमण्डल अभिसमय (परम्पराओं) की उत्पत्ति।

आकार संबंधी अन्तर (Difference of Size)– मंत्रिपरिषद् एक विशाल संस्था है, जिसमें 50 से 60 तक सदस्य होते थे यद्यपि 91वें संविधान संशोधन द्वारा मंत्रिपरिषद के आकार को सदन की संख्या के 15 प्रतिशत तक सीमित कर दिया है। अभी तक इसके आकार की कोई सीमा नहीं थी। इसमें सभी प्रकार के मंत्री सम्मिलित होते हैं जैसे केबिनेट स्तर के मंत्री, राज्य मंत्री और उपमंत्री। इन तीनों श्रेणियों के अतिरिक्त एक श्रेणी संसदीय सचिवों की भी होती है। केबिनेट एक छोटी संस्था है जिसमें 20–22 सदस्य होते हैं। इसमें केवल केबिनेट स्तर के मंत्री होते हैं।

स्थिति तथा महत्व सम्बन्धी अन्तर (Difference regarding position and importance)– नीति संबंधी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर निर्णय के लिए प्रधानमंत्री पूरी मंत्रिपरिषद की बैठक नहीं बुलाता, अपितु ऐसे कार्य केबिनेट द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। केबिनेट में केबिनेट स्तर के मंत्री होते हैं। अनेक बार केबिनेट की बैठकों में, प्रधानमंत्री के स्वविवेक पर, स्वतंत्र प्रभार वाले राज्यमंत्री भी आमंत्रित किय जाते हैं। महत्वूपर्ण नियुक्तियों के संबंध में निर्णय, विधायन सम्बन्धी प्रस्तावों का अनुमोदन तथा राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय महत्व के विषयों पर निर्णय केबिनेट द्वारा ही लिया जाता है। मंत्रि–परिषद केबिनेट की सहायक संस्था है।

कार्यप्रणाली सम्बन्धी अन्तर (Difference of Functioning) केबिनेट के सदस्यों की संयुक्त बैठकें होती हैं, उसके सदस्य सामूहिक रूप से विचार–विमर्श करते हैं और सामूहिक निर्णय लेते हैं। मंत्रिपरिषद के सदस्यों की संयुक्त बैठक नहीं होती, वे सामूहिक रूप से विचार–विमर्श नहीं करते। वे अपने विभागों से सम्बन्ध रखते हैं उन्हीं के बारे में विचार करते हैं और निर्णय लेते हैं। वे केबिनेट मंत्री के अधीन कार्य करते हैं।

44वें संविधान संशोधन से पूर्व मंत्रिमण्डल का संविधान में कोई उल्लेख नहीं था। संविधान के 44वें संविधान संशोधन द्वारा अनुच्छेद 352 में यह प्रावधान किया गया कि राष्ट्रपति युद्ध, बाह्य आक्रमण अथवा सशस्त्र आंतरिक विद्रोह की स्थिति में आपातकाल की उद्घोषणा, केवल तभी जारी कर सकेगा जबकि ऐसा करने के लिए उसे 'मंत्रिमण्डल' के लिखित विनिश्चय के विषय में सूचित किया जाये। 44वें संविधान संशोधन के पश्चात् अनुच्छेद 352(3) में प्रथम बार मंत्रिमण्डल को 'मंत्रिपरिषद्' के प्रधानमंत्री और केबिनेट स्तर के अन्य मंत्रियों की परिषद्' के रूप में परिभाषित किया गया है। इससे पूर्व मंत्रिमण्डल राजनैतिक परम्पराओं और अभिसमयों के आधार पर कार्यशील रहता था, उसका संविधान में कोई उल्लेख नहीं था।

महत्त्वपूर्ण बिन्दु

- प्रधानमंत्री वास्तविक कार्यपालिका है। संविधान में राष्ट्रपति को परामर्श प्रदान करने के लिए एक मंत्रि–परिषद् की व्यवस्था की गई है, तथा उसका प्रधान प्रधानमंत्री होगा।
- लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल या समूह के नेता को राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त किया जाता है।
- प्रधानमंत्री के कार्य व शक्तियाँ **है**–1.मंत्रि–परिषद् का निर्माण, 2.शासनाध्यक्ष, 3. मंत्रियों के मध्य विभागों का वितरण, 4. मंत्रि–परिषद् का संचालन व समन्वय, 5. लोकसभा का नेता 6. विधायन
- अनुच्छेद 75 में प्रावधान है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा और मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की सलाह पर की जायेगी। मंत्री यदि नियुक्ति के समय संसद का सदस्य न हों तो उसे 6 माह की अवधि के भीतर किसी सदन की सदस्यता प्राप्त करनी होगी।
- मंत्रि–परिषद् में सामान्यतः तीन स्तर के मंत्री होते हैं : 1. केबिनेट मंत्री 2. राज्य मंत्री 3. उपमंत्री। किन्तु अनेक बार संसदीय सचिवों की भी नियुक्ति की जाती है।

- मंत्रि–परिषद् की कार्यप्रणाली के सिद्धान्त **हैं–** 1.सामूहिक उत्तरदायित्व 2. कार्यकाल की अनिश्चितता 3. व्यक्तिगत प्रशासनिक दायित्व
- मंत्रि–परिषद् वास्तविक कार्यपालिका है। समस्त शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रपति के नाम पर मंत्रि–परिषद के द्वारा ही किया जात है।
- मंत्रि–परिषद् व मंत्रिमण्डल में भेद के बिन्दु **हैं –** 1. मंत्रि परिषद् एक संवैधानिक संस्था है मंत्रिमण्डल अभिसमय की उत्पत्ति। 2. मंत्रि परिषद, एक विशाल एवं केबिनेट, एक छोटी संस्था है। 91वें संविधान संशोधन द्वारा मंत्रिपरिषद् के आकार को सदन के आकार के 15 प्रतिशत तक सीमित। 3. नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण निर्णय केबिनेट द्वारा। केबिनेट के सदस्यों की संयुक्त बैठकें होती है और वे सामूहिक रूप से निर्णय लेते हैं लेकिन अन्य मंत्रिपरिषद् के सदस्य अपने विभागों से सम्बन्ध रखते हैं।

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुचयनात्मक प्रश्न

1. संविधान में राष्ट्रपति को परामर्श व सहायता देने के लिए व्यवस्था की गई है –
   (अ) प्रधानमंत्री (ब) मंत्रि–परिषद
   (स) कैबिनेट (द) किचन केबिनेट ( )
2. प्रधानमंत्री की नियुक्ति की जाती है –
   (अ) राष्ट्रपति द्वारा (ब) मंत्रि–परिषद् द्वारा
   (स) मुख्य न्यायाधीश द्वारा (द) संसद द्वारा ( )
3. मंत्रिपरिषद उत्तरदायी होती है –
   (अ) लोकसभा के प्रति (ब) राष्ट्रपति के प्रति
   (स) राज्य सभा के प्रति (द) विधान परिषद के प्रति ( )
4. लोकसभा में बहुमत दल का नेता होता है –
   (अ) प्रधानमंत्री (ब) राष्ट्रपति
   (स) केबिनेट मंत्री (द) विपक्ष का नेता ( )
5. संसदीय प्रणाली में वास्तविक कार्यपालिका शक्तियाँ निहित होती हैं –
   (अ) राष्ट्रपति में (ब) प्रधानमंत्री में
   (स) राज्यपाल में (द) आम्बुडसमैन ( )
6. संविधान के किस अनुच्छेद द्वारा प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है ?
   (अ) 77 (ब) 84
   (स) 75 (द) 73 ( )
7. मंत्रिपरिषद् में शामिल करने के लिए सदस्यों के चयन का विशेषाधिकार किसे प्राप्त है ?
   (अ) राष्ट्रपति (ब) मुख्य न्यायाधीश
   (स) प्रधानमंत्री (द) राज्यपाल ( )
8. भारत में मन्त्रियों की नियुक्ति कौन करता है ?
   (अ) प्रधानमंत्री (ब) राष्ट्रपति
   (स) उपराष्ट्रपति (द) गृहमंत्री ( )

अति–लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. किस प्रधानमंत्री को केन्द्र में तीन बार साझा दलों की सरकार का नेतृत्व करने का अवसर मिला ?
2. मंत्रि–परिषद् का आकार कौन से संवैधानिक संशोधन कानून द्वारा सीमित किया गया है ?
3. मंत्रि–परिषद् का गठन किसके द्वारा किया जाता है ?

4. भारतीय संविधान में मंत्रिमण्डल शब्द का प्रयोग पहली बार कब किया गया?
5. भारत के वर्तमान प्रधानमंत्री का नाम व उनकी कार्यरत अवधि बताइये?
6. भारत में पहली बार किस राज्यसभा सदस्य को प्रधानमंत्री चुना गया?
7.. भारतीय संविधान का 91वां संविधान संशोधन महत्वपूर्ण है। क्यों ?
8. मंत्रिपरिषद् व मंत्रिमण्डल में कोई दो अन्तर बताइये?
9. प्रधानमंत्री के चयन के मुख्य आधार बताइये?

लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. भारत में मंत्रि–परिषद् एवं प्रधानमंत्री के मध्य सम्बन्धों को स्पष्ट कीजिये।
2. मंत्रि–परिषद् के सामूहिक उत्तरदायित्व से आप क्या समझते हैं ?
3. मंत्रि–परिषद् में कितने प्रकार के मंत्री होते हैं ?
4. मंत्रीमण्डल व मंत्रि–परिषद् के मध्य अन्तर को स्पष्ट कीजिये।
5. भारत के वर्तमान प्रधानमंत्री का नाम लिखें।
6. दलीय अध्यक्ष के रूप में प्रधानमंत्री के कार्य बताइये।
7. भारत में मंत्रीपरिषद् के कार्य एवं शक्तियॉ बताइये।
8. प्रधानमंत्री मंत्री–परिषद् का गठन करते समय किन बातों का ध्यान देता है?
9. भारत में मंत्रीमण्डल के कितने स्तर होते है? इनमें अंतर स्पष्ट करो।

निबन्धात्मक प्रश्न

1. भारत के प्रधानमंत्री की शक्तियों एवं स्थिति का परीक्षण कीजिये।
2. मंत्रि–परिषद् के संगठन एवं स्थिति का परीक्षण कीजिये।
3. भारतीय मंत्रिपरिषद् की कार्यप्रणाली के सिद्धान्त का उल्लेख कीजिये।

उत्तरमाला

1. ब, 2. अ, 3. अ, 4. अ, 5. ब 6. स 7. स 8. ब