Naveen Shodh Sansar (An International Refereed / Peer Review Multidisciplinary Research Journal)
RNI No.- MPHIN/2013/60638, ISSN 2320-8767, E- ISSN 2394-3793, Scientific Journal Impact Factor (SJIF)- 8.054,
April to June 2025, E-Journal, Vol. I, Issue L (50), ISO 9001:2015 - E2024049304 (QMS)

प्राचीन भारतीय राज्यव्यवस्था में मंत्रिपरिषद की उपयोगिता वर्तमान संदर्भ में

डॉ. जे. के. संत*

* सहायक प्राध्यापक (राजनीति विज्ञान) प्रधानमंत्री कॉलेज आफ एक्सीलेंस शासकीय तुलसी महाविद्यालय, अनूपपुर (म.प्र.) भारत

प्रस्तावना – सर्वमान विदित है कि समाजहित राष्टहित में अकेला मनुष्य सुगम कार्य करने में कभी भी समर्थ नही हो सकता, फिर अकेला राजा कैसे राज्य सम्बन्धी समस्त कार्य को बिना सहयोग के चला सकता है, अत्यन्त दुष्कर कार्य है, राज्य संबन्धी कार्य को सुव्यवस्थित संचालन हेतु मंत्रिपरिषद का होना नितांत आवश्यक है।[1] यह भी सत्य है कि कोई व्यक्ति कितना भी बुद्धिमान हो हर क्षेत्र में परांगत नही हो सकता। इसलिये राज्य संबंधी समस्त विषयों एक ही व्यक्ति से सलाह मंत्रणा लेने से राजा हमेशा वास्तविकता पर पहुच सके ऐसा संभव ही नही है। इसलिये राजा को राज्य से संबंधित हर क्षेत्र में शासन संबंधी प्रत्येक समस्याओं के लिये मंत्रणा लेने के लिये विभिन्न विषयों के विशेषज्ञों की आवश्यकता पडती है।[2]

सिर्फ इसलिये ही नही कि समस्याओं के आते ही उस विषय के ज्ञान रखने वाले व्यक्ति से मंत्रणा लेने के लिये उस समय उसकी खोज की जाये। बल्कि यह आवश्यक हो जाता है कि राजा अनेक विषयों के विशेषज्ञ व्यक्तियों को स्थायी रूप से अपने समीप रखें जिससे आवश्यकता पडते ही उस समस्याओं का तत्काल समाधान किया जा सके। मंत्रियों की आवश्यकता इसलिये भी होती है क्यों कि राजा अकेले ममता के मद से निरंकुश हो जाता है।[3] ममता पाइै काहि मद नाहि।। रामचरित मानस अयोध्या काण्ड अत: यथोचित कार्य संपादन के लिये मंत्रियों की आवश्यकता पडती है। महाभारत में भी कहा गया है कि कोई भी राज्य बिना मंत्रि कह सहायता के तीन दिन भी नही चलाया जा सकता। कौटिल्य का कथन है कि जिस प्रकार एक पहिये से रथ नही चल सकता उसी प्रकार बिना मंत्रियों के सहायता के अकेले राजा से राज्य नही चल सकता।[4] इसलिये राजा को विश्वासपात्र व्यक्तियों को मंत्री नियुक्त करना और मंत्रियों की बातों की समस्याओं को ध्यान से सुनना राजा का परम कर्तव्य है। जिससे राज्य का कार्य सुव्यवस्थित चल सके। मत्स्य पुराण का कथन है कि राजा को राज्याभिषेक के कुछ दिनों के अन्दर यदि वह राज्य का पर्यवेक्षण करना चहता है तो विश्वासपात्र व्यक्ति को सहायक चुन ले क्योंकि उन्ही में राज्य का स्थायित्व छिपा रहता है।[5]

इस प्रकार मंत्रिमण्डल प्राचीन भारतीय राज्य व्यवस्था का अभिन्न अंग है। भारत के सबसे प्राचीन ऐतिहासिक राज्य मगध राजा अजात शत्रु के महात्य वत्सकार का उल्लेख है। काव्यायन तो यहा तक निर्देश देते है कि राजा को अकेले बैठक किसी भी मुदद्दों पर निर्णय नही लेना चाहिये बल्कि मंत्रियों के साथ बैठकर विचार- विमर्श कर निर्णय लेना चाहिये।[6] कहा गया है कि राजा कितना भी बुद्धिमान कुशल और नीति व्यवहार में दक्ष क्यों न हो पर भी राज्य के किसी भी विषय पर बिना मंत्रियों के सहायता के विचार नही करना चाहिये। बुद्धिमान राजा को हमेशा मंत्रिपरिषद के सदस्यों के सम्मति के अनुसार चलना चाहिये। जब राजा मंत्रिचरिषद से स्वतंत्र हो कर मनमानी ठंग से कार्य करने लगता है तो समझ लो कि राजा अपने पैर में स्वयं कुल्हाडी मार रहा है। समय पाकर वह अपना राज्य और प्रकृति दोनों खो बैठता है।[7] इस प्रकार हम देखते है कि मंत्रिपरिषद की आवश्यकता का निरपण सभी भारतीय विचारकों ने किया है।

मंत्रिपरिषद के सदस्यों की संख्या- मंत्रिपरिषद में कितने सदस्य होने चाहिये इस विषय पर सबका अलग-अलग विचार है- मनु के अनुसार सात या आठ सदस्यों की मंत्रिपरिषद के निमार्ण का आदेश देते है। राजा को अच्छे कुल से परीक्षोत्तीर्ण पश्चात सात अथवा आठ सचिव नियुक्ति करने चाहिये।[8] इस प्रकार मनु द्वारा दी गई व्यवस्थानुसार सात अथवा आठ सदस्यों की मंत्रिपरिषद का निर्माण करना उचित है। परन्तु मानवधर्मशास्त्र में जो विचार प्रकट किये गये है विचारनुसार राजा को मंत्रिपरिषद में उतना सदस्य रखना उचित है जितने सदस्यों से शासन कार्य विधिवत संचालित किया जा सके।[9] मंत्रिपरिषद की सदस्य संख्या के विषय में आचार्य कौटिल्य व कामन्दक नें बारह एवं वृहस्पति के अनुयायियों ने सोलह आचार्य उषना के अनुयायियों ने बीस सदस्यों के रखने की व्यवस्था की है। परन्तु कौटिल्य अपना मत प्रकट करते हुये कहते है मेरे मतानुसार समय और आवश्यकतानुसार मंत्रिपरिषद के सदस्य होने चाहिये।[10] भीष्म के मतानुसार मंत्रिपरिषद में सैतीस सदस्य रखना उचित है।[11] रामायण में भी आठ मंत्रियो का उल्लेख किया गया है।[12] इससे यह सिद्ध होता है कि प्रत्येक राज्य की जनसंख्या एवं क्षेत्रफल के आवश्यकतानुसार मंत्रियों की संख्या होनी चाहिये। इस तरह हम कह सकते है कि मंत्रियों की संख्या कम ना अधिक होनी चाहिये।

वर्तमान परिप्रेक्ष्य में – 91 वा संवैधानिक संशोधन 2003 ने प्रधानमंत्री/ मुख्यमंत्री सहित मंत्रियों की कुल संख्या को लोकसभा/राज्य विधान सभा की कुल ताकत के 15 प्रतिशत तक सीमित कर दिया। केन्द्रीय स्तर पर कोई न्यूनतम आवश्यकता नही है लेकिन छोटे राज्यों में कम से कम 12 मंत्री होने चाहिये। केन्द्रीय मंत्रिपरिषद में प्रधानमंत्री सहित मंत्रियों की कुल संख्या लोक सभा की कुल संख्या के 15 प्रतिशत से अधिक नही होगी।

2. मंत्रियों की योग्यता एवं नियुक्ति के सिद्धांत- मंत्रियों की नियुक्ति के समय बडी सूझ-बूझ तथा सावधानी की आवश्यकता होती है। ताकि परिषद में ऐसे व्यक्ति ही स्थान पा सके जो वास्तव में इस योग्य हो और राजा

को समयानुसार उचित मंत्रणा दे सके। जिससे राज्य का परम कल्याण हो सके। इसलिये मंत्रिपरिषद की सदस्ता के लिये आचरण चरित्र कार्यकुसलता एवं योग्यता संबंधी विशेष नियमों अथवा सिद्धान्तों का आश्रय लिया जाना चाहिये। मंत्रियों की नियुक्ति संबंधी अधिकार राजा को बिना किसी प्रतिबंध के दे दिया जायेगा तो राजा के निरंकुश होने की सम्भावना भी अधिक रहेगी।

वर्तमान परिप्रेक्ष्य में – भारत में मंत्रियों की नियुक्ति के लिये उन्हे संसद में किसी भी सदन का सदस्य होना चाहिये और प्रधानमंत्री की नियुक्ति बहुमत दल के नेता को राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। जब कि अन्य मंत्रियों की नियुक्ति प्रधानमंत्री की सलाह पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। अनुच्छेद 75 मंत्रियों की नियुक्ति कार्यकाल, जिम्मेदारी योग्यता, शपथ और वेतन तथा भत्ते से संबंधित है। मंत्रिपरिषद की स्थिति संविधान के अनुच्छेद 74 में वर्णित है, मंत्री अपने मंत्रालय और सरकार के संचालन के लिये संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। मंत्रियों के चयन में सामान्य रुप से प्रधानमंत्री पूर्णतया स्वतंत्र है। इसके बावजूद वह मंत्रियों के चयन में सामान्य रुप से कुछ बातों का ध्यान रखता है–

1. ऐसे कौन से व्यक्ति है जिन्हें पार्टी या मोर्चे की एकता बनाये रखने के लिये मंत्रिपरिषद में सम्मिलित करना आवश्यक है।
2. किस राज्य को मंत्रिपरिषद में कितना प्रतिनिधित्व दिया जाय।
3. शासन के कुशल संचालन के लिये किन लोगों की योग्यता का लाभ उठाया जाना आवश्यक है।
4. मंत्रियों की नियुक्ति में साम्प्रदायिक, क्षेत्रीय तथा भाषायी सन्तुलन हो।

अ. परम्परागत सिद्धांत– मंत्रिपरिषद की सदस्ता के लिये परामपरागत सिद्धान्त का अनुसरण किया जाना चाहिये मनु यह व्यवस्था देते है कि राजा को अपनी मंत्रिपरिषद में परम्परागत सेवकों में से सदस्य नियुक्त करना चाहिये तात्पर्य पिता–पितामह से चले आये हुये सेवकों से है। महाभारत में ऐसे व्यक्तियों को मंत्रिपरिषद में स्थान दिये जाने का प्रतिपादन किया गया है। महाभारत में इस पद की व्याख्या परम्परागत शब्द के रूप में नीकण्ठ की है।[13] यह बात रामायण में भी आता है।

आ. शास्त्रों का सम्यक ज्ञान– मंत्रिपरिषद के लिये यह दूसरी अनिवार्य योग्यता है। इस व्यवस्थानुसार मंत्रिपरिषद के लिये सदस्यों की नियुक्ति करते समय राजा को इस विषय का पूर्ण विश्वास हांना चाहिये के मंत्रिपरिषद की सदस्ता के लिये व जिस सदस्यों का वरण करने वाला है। उनका शास्त्री ज्ञान पुर्ण है और वह ज्ञान विधिवत प्राप्त किया गया है। उस राजा को श्रेष्ठ माना गया है जो धर्म, अर्थ और काम का अनुष्ठान समयानुसार करता है।[14]

इ. शूरता – शौर्य गुण से सम्पन्न व्यक्ति संकट काल में स्थिर बुद्धि रहकर अपने कर्तव्य पथ से विचलित नही होते और अपने कर्तव्य पालन में दृढतापूर्वक संलग्न रहते है। इसी आधार पर मंत्री पद के लिये शूरता गुण को आवश्यक माना गया है। अर्थात मंत्री पद पर शूर पुरूषों को ही नियुक्त करना चाहिये।[15]

ई. उद्देश्य प्राप्ति की सामर्थ– मंत्रिपरिषद के सदस्यों के प्रजारंजन कार्य सम्पादन हेतु चिन्तन कर अनेक योजनाओं को कार्यान्वित करना पडता है, जिसके लिये ऐसे व्यक्ति उपयुक्त नही हो सकते जो दृठ संकल्प नही है और जो अपने उद्देश्य की प्राप्ति हेतु सतत् प्रयत्न करने में स्थिर बुद्धि नही है। अत: उद्देश्य की प्राप्ति की सामर्थ होना मंत्रिपरिषद की उत्तम योग्यता है।

3. उच्च कुल में जन्म – प्राचीन भारत में मनुष्य के रक्त प्रभाव की ओर विशेष महत्व दिया गया है, उस युग की यह धारणा थी कि उच्च वंश में जन्म लेने से उच्च आचरण के निर्माण की अधिक सम्भावना होती है। उच्च कर्मचारियों की नियुक्ति के समय उनके कुल या वंश की ओर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिये।

वर्तमान परिप्रेक्ष्य में – मंत्रियों की नियुक्ति के लिये उच्च कुल में जन्म का विशेष महत्व नही दिया जाता बल्कि वह व्यक्ति भारत का नागरिक हो, उच्च आचरण का हो, पागल या दिवालिया ना हो, राज्य सभा में स्थान के मामले में कम से कम तीस वर्ष की आयु का हो और लोक सभा में स्थान के मामले में कम से कम पच्चीस वर्ष की आयु का हो, उसके पास ऐसी अन्य योग्यतायें हो जो संसद द्वारा बनाये गये किसी कानून द्वारा या उसके अधीन उस निमित्त विहित की जाएं। उसके पास अपनी जिम्मेदारियों को प्रभावी ढंग से निभाने के लिये अनुभव और ज्ञान होना चाहिये।

अ. परीक्षा सिद्धात– मंत्रिपरिषद की सदस्ता के लिये एक सिद्धांत यह भी माना गया है कि मंत्रिपरिषद के सदस्यों की नियुक्ति करने के पूर्व अभ्यर्थी को भली भाँति परीक्षा होनी चाहिये यदि अभ्यर्थी अपनी इस परीक्षा में उत्तीर्ण हो जाता है तो उसको मंत्रिपरिषद में मंत्री पद दिये जाने का विचार करना चाहिये भीष्म का कथन है कि उन्ही व्यक्तियों को मंत्रिपरिषद की सदस्ता के लिये उपयुक्त समझते है जो पंचोपधा द्वारा शुद्ध हो चुके हो। [17] इसी प्रकार कौटिल्य भी उस व्यक्ति को मंत्री पद उचित समझते है जो धर्मोपधा, कामोपधा, अर्थोपधा एवं भयोपधा प्रणाली द्वारा ली गई परीक्षाओं में सफल हो चुके हो।[18]

अत: स्पष्ट है कि मंत्रिपरिषद की सदस्ता के निमित्त अभ्यर्थी की भली भांति परीक्षा होनी चाहिये, इस सिद्धांत का प्रतिपादन प्राचीन ग्रन्थों में किया गया है। मंत्रियों की योग्यता के निर्धारण के विषय में कौटिल्य की सूची विशेष उल्लेखनी है जो इस प्रकार है– मंत्री देशवासी, उच्च कुलोत्पन्न, प्रभवशाली,कला निपुण, दूरदर्शी, समझदार, अच्छी स्मृति वाला, सतत् जागरूक, मेघावी, निर्भीक, वाग्मी चतुर, तीब्रमति, उत्साही, मनस्वी, धीर, शुद्ध चरित्र, मृदु स्नेही, अटल स्वामिभक्त, बलपराक्रम और स्वास्थ से युक्त होना चाहिये एवं अस्थिर चित्तता और दीर्घ सुत्रता से मुक्त और द्वेष तथा उत्पादक दुर्गुणों से रहित होना चाहिये।[19] अवश्य ही इन सदगुणों का एक व्यक्ति में उपस्थित होना असम्भव प्राय है। फिर भी इनकी गिनती कराने का तात्पर्य यही था कि मंत्री का चुनाव करते समय उपर्युक्त आदर्श ध्यान में रखा जाय।

निष्कर्ष वर्तमान परिप्रेक्ष्य में – उपर्युक्त वर्णित तथ्यों से सहज है कि राज्य में शासनाध्यक्ष का महत्व सर्वोपरि है। इसीलिये भारत में शासनाध्यक्ष अर्थात राजा को विशिष्ठ गुण सम्पन्न माना गया है। उनो गुणों की तुलना देवत्व से की गई है। अपनी असाधारण योग्यता, त्याग और प्रजापातकता के कारण ही उसे दैवीय गुणों से युक्त माना गया है। वह वंशानुगत उसी देश का निवासी होना चाहिये उसे हर प्रकार के व्यसन से दूर रहने की सलाह दी गई है, उसकी सार्वभौमिक शिक्षा एवं अतिव्यस्त दिनचर्या का भी विस्तृत किया गया है। ताकि उसमें आलस्य तथा प्रमाद का अंकुर तक उत्पन्न न हो सके। आजकल के शासकों के लिये भी ये बाते उतनी ही आवश्यक तथा लाभप्रद है। शासनाध्यक्ष तभी लोभ प्रिय और निर्विवाद हो सकता है,जब वह काम, क्रोध, मद लोभ इत्यादि दुर्गुणों से उपर उठ जाये। अच्छे शासन का अनुकरण जनता भी करती है। इसीलिये कहा गया है– 'यक्षा राजा तथा प्रजा' वर्तमान

शासनाध्यक्षों की भांति जहां एक ओर राजा की शक्तियां व्यापक और विस्तृत है वही दूसरी ओर उस पर कई नियंत्रण और सीमायें भी लगाई गई है ताकि वह किसी भी सूरत में निरंकुश न हो सके। इस बात का सतत् ध्यान वर्तमान संविधान निर्माताओं एवं शासकों को अच्छी प्रकार रखना चाहिये। शासनाध्यक्ष की भांति उसके मंत्रियों की योग्यता आदि का भी सविस्तार उल्लेख प्राचीन भारत में पाया जाता है। मंत्रियों के लिये आवश्यक है कि वे मूलत: उसी देश के निवासी, पर्याप्त ज्ञानी, शूर, तीक्ष्ण बुद्धि वाले, अच्छे वक्ता, सचरित्र, इमानदार, शुद्ध रक्त वाले, निष्पक्ष तथा सदाचारी हो। उनका रहन-सहन ऋषियों की तरह सीधा-साधा होना चाहिये, ये तथ्य वर्तमान शासन व्यवस्थाओं में पाये जाने वाले मंत्रियों के लिये भी उपयोगी तथा अनूकरणीय है। जिस दिन वर्तमान मत्रिगण उपर्युक्त गुणों तथा स्वभाव को प्राप्त कर लेगे वे जनता के नायक हो जायेंगे। इस प्रकार के शासनाध्यक्ष और मंत्रिगण आदर्श राज्य की स्थापना में सहायक सिद्ध होगे। मंत्रिपरिषद का होना इसलिये भी आवश्यक हो जाता है क्योकि संघ सरकार की नीतियों का निर्धारण मंत्रिपरिषद द्वारा ही किया जाता है। मंत्रिपरिषद के द्वारा ही पूरा प्रशासन संचालित किया जाता है। मंत्रिपरिषद के सदस्यों के द्वारा ही संसद में सरकारी विधेयकों का प्रस्तुतीकरण किया जाता है। मंत्रिपरिषद के द्वारा ही बजट तैयार किया जाता है। मंत्रिपरिषद के द्वारा ही विदेश नीति का निर्धारण किया जाता है। मंत्रिपरिषद द्वारा ही विभिन्न सरकारी विभागों के मध्य समन्वय का कार्य किया जाता है।

संदर्भ ग्रंथ सूची :-

1. मनु0 7/55
2. शुक्र0 2/5
3. ममता पाइै काहि मद नाहि।। रामचरित मानस अयोध्या काण्ड
4. सहायसाध्यं राजत्वं चक्रमेकं न वर्तते कुर्वीत सचिवांस्तस्मात्तेषां च श्रणुयान्मतम् अर्थ0 1/7
5. मत्स्यपुराण 215/2-3
6. स प्राणविवाक: सामानयद सव्रामण पुरोहित:। ससम्य: प्रेक्षको राजा स्वर्गे तिष्ठित धर्मत:
7. शुक्र0 2/5
8. मनु0 7/54
9. मनु0 7/61
10. अर्थ0 1/85 वार्ता 56
11. शान्ति पर्व 85/7-8
12. रामायण बालकाण्ड 7/2-3
13. मौलान परम्परागता:। शान्ति पर्व 83/20
14. रामायण 2/100/26
15. रामायण किष्किंधाकाण्ड 38/20
16. मनु0 7/54 पुर्वाद्ध तृतीय शब्द
17. शान्ति पर्व 83/22
18. सर्वोपधाशुद्धान्मंत्रिण: कुर्यात। अर्थ0 1/10 वार्ता 24
19. अर्थ0 1/9

****