# संघवाद : ऐतिहासिक संदर्भ में संघ तथा परिसंघ; सहकारी संघवाद की अवधारणा

## [FEDERALISM : HISTORICAL CONTEXT OF FEDERATION AND CONFEDERATION; CONCEPT OF CO-OPERATIVE FEDERALISM]

सत्ता विभाजन एवं सरकारों के मध्य सम्बन्धों के आधार पर राजनीतिक व्यवस्था तीन प्रकार की होती है—एकात्मक, संघात्मक एवं परिसंघात्मक। तीनों ही व्यवस्थाओं में सरकार के दो स्तर होते हैं—केन्द्रीय सरकार एवं राज्यीय (अथवा क्षेत्रीय) सरकार। इन दोनों स्तरों की सरकारों के मध्य सम्बन्धों के आधार पर यह वर्गीकरण किया गया है।

**एकात्मक** सरकार वह होती है जिसमें राज्य सरकार केन्द्रीय सरकार के अधीन होती है तथा शक्ति का केन्द्रीकरण देखने को मिलता है। फ्रांस, ब्रिटेन में इसी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था है।

**संघात्मक** राजनीतिक व्यवस्था में केन्द्रीय व राज्य सरकारों के मध्य सत्ता या शक्ति का विभाजन किया जाता है। दोनों स्तरों की सरकारें एक-दूसरे के समकक्ष होती हैं। भारत में संघात्मक शासन व्यवस्था है।

**परिसंघात्मक** व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार क्षेत्रीय सरकार के अधीन होती है अथवा सत्ता का विभाजन अनेक स्तरों पर किया जाता है। यूरोपियन यूनियन में यह व्यवस्था देखने को मिलती है।

### संघवाद : अर्थ एवं विशेषताएँ

(FEDERALISM : MEANING AND CHARACTERISTICS)

संघवाद का निर्माण दो सरकारों के मध्य शक्तियों के इस ढंग से तथा इस अर्थ में वितरण द्वारा किया जाता है कि दोनों के अस्तित्व व अधिकार क्षेत्र की रक्षा हो तथा दोनों को समकक्ष माना जाये। गार्नर ने संघात्मक शासन को परिभाषित करते हुए लिखा है कि "एकात्मक शासन के विपरीत, संघात्मक शासन एक ऐसी पद्धति है जहाँ राष्ट्रीय संविधान या संसद के सावयवी कानूनों द्वारा शासन की सम्पूर्ण सत्ता का वितरण किया जाता है। इस प्रकार केन्द्रीय सरकार और प्रान्तीय सरकारों या क्षेत्रीय उपविभागों में शक्तियों का वितरण किया जाता है जिनसे संघ का गठन होता है।"

इस प्रकार संघवाद द्वैध शासन पद्धति है जिसमें केन्द्रीय व क्षेत्रीय सरकारों के बीच शक्तियों का विभाजन होता है। दोनों ही सरकारें अपने क्षेत्रों में स्वायत्तशासी तथा एक दूसरे की सहभागी होती हैं। दोनों ही सरकारें अपनी सत्ता एक ही स्रोत-देश के संविधान से प्राप्त करती हैं। संघवाद में केन्द्रीय सरकार को राष्ट्रीय महत्व के विषयों के प्रबन्धन का दायित्व सौंपा जाता है। जबकि राज्यीय या क्षेत्रीय सरकारों को क्षेत्रीय या स्थानीय महत्व के विषय सौंपे जाते हैं। क्षेत्रीय सरकारों को विभिन्न देशों में विभिन्न नामों से जाना जाता है। भारत के अतिरिक्त अमेरिका, कनाडा, जर्मनी व स्विटजरलैण्ड में भी संघवाद की व्यवस्था है। इन देशों में क्षेत्रीय सरकारों के लिए भिन्न-भिन्न नाम प्रयुक्त किये जाते हैं जैसे कि भारत व अमेरिका में राज्य, कनाडा में प्रान्त, जर्मनी में लैण्ड, तथा स्विटजरलैण्ड में कैण्टन।

संघात्मक शासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

1. **शक्तियों का विभाजन** (Division of Powers)— संघात्मक शासन व्यवस्था में केन्द्र व इकाईयों के मध्य शक्तियों का विभाजन संविधान के द्वारा कर दिया जाता है। दोनों स्तर की सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में प्रदत्त दायित्वों का निर्वाह करती हैं किन्तु साथ ही राष्ट्रीय एकता व सुरक्षा को दृष्टिगत रखते हुए केन्द्र को

प्रभावी स्थिति प्रदान की जाती है। भारत, अमेरिका, ब्राजील, अर्जेंटीना व कनाडा आदि देशों में संघात्मक शासन व्यवस्था है। गार्नर के अनुसार, "संघात्मक शासन ऐसी प्रणाली है जिसमें केन्द्रीय व स्थानीय सरकारें एक ही प्रभुत्व शक्ति के अधीन होती हैं। ये सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में जिसे संविधान अथवा संसद का कोई कानून निश्चित करता है, स्वतन्त्र होती हैं।"

2. **संविधान की सर्वोच्चता** (Supremacy of Constitution)—संघात्मक शासन में संविधान सर्वोच्च होता है तथा संविधान के प्रावधानों के द्वारा ही केन्द्र व इकाइयों के मध्य शक्तियों का विभाजन किया जाता है। दोनों स्तर की सरकारें यद्यपि अपने-अपने क्षेत्र में स्वायत्त होती हैं। किन्तु वे संविधान के निर्देशों की अवहेलना नहीं कर सकती हैं। दोनों ही स्तर पर क्षेत्राधिकार से संबंधित कोई विवाद उत्पन्न होने पर संविधान के प्रावधानों के अनुसार उसके समाधान का प्रयास किया जाता है। इस प्रकार संविधान की स्थिति सर्वोच्च बनी रहती है।

3. **लिखित संविधान** (Written Constitution)—संघात्मक शासन में संविधान का लिखित होना अनिवार्य है जिससे कि शक्तियों के विभाजन संबंधी कोई संशय उत्पन्न न हो तथा विवाद की स्थिति उत्पन्न होने पर सहज ही समाधान किया जा सके। लिखित संविधान से ही केन्द्र व राज्य स्तर पर सरकारों के गठन, उनके मध्य शक्तियों के विभाजन तथा संविधान संशोधन आदि की प्रक्रिया का विवरण प्राप्त होता है।

4. **दोहरा शासन** (Dual Administration)—संघात्मक शासन में दोहरी राजनीतिक व प्रशासनिक व्यवस्था होती है। केन्द्रीय या संघीय सरकार तथा राज्य सरकार ये दोनों ही सरकार अपने-अपने क्षेत्रों में शासन संचालन करती है। अत: दोहरी राजनीतिक व्यवस्था; दोहरी चुनाव व्यवस्था तथा दोहरी प्रशासनिक व्यवस्था देखने को मिलती है।

5. **स्वतन्त्र न्यायपालिका** (Independent Judiciary)—संघात्मक शासन में एक स्वतन्त्र न्यायपालिका का होना अनिवार्य है जिसका कार्य संविधान की सुरक्षा करना व जटिल प्रावधानों की व्याख्या करना तथा सरकारों के मध्य उत्पन्न विवादों का उचित निपटारा भी करता है।

6. **दोहरी नागरिकता** (Dual Citizenship)—संघात्मक शासन में नागरिक केन्द्रीय स्तर पर नागरिकता प्राप्त करने के साथ-साथ उस राज्य की भी नागरिकता प्राप्त करता है जिसमें कि वह निवास करता है किन्तु भारत में संघात्मक शासन होने पर भी इकहरी नागरिकता की व्यवस्था है।

**संघ शासन के लिए अनिवार्य शर्तें** (Essential Conditions of Federal Government)

'फ्रेडरलिज्म' शब्द की उत्पत्ति लैटिन शब्द 'फोयडस' से हुई है जिसका शाब्दिक अर्थ है 'सन्धि अथवा समझौता'। स्पष्टत: आधुनिक संघीय राज्य की अनिवार्य विशेषता यह है कि दो अथवा अधिक स्वतन्त्र राज्य एक नए राज्य का गठन करने पर सहमत हों। अन्य शब्दों में, संघीय व्यवस्था "एक सन्धि का चरित्र धारण कर लेती हैं। यह केन्द्रीय शासनों के बीच की गई व्यवस्था है जो कुछ अधिकारों को अपने पास बनाए रखने की इच्छा करते हैं। "अत: संविधान या तो उन अधिकारों का उल्लेख करता है जो संघ में मिलने वाली इकाइयों को प्राप्त होते हैं अथवा यह उन अधिकारों का उल्लेख करता है जो संघीय सत्ता अपने पास रखती है।"[1] क्योंकि संघीय राज्य का समेकित राज्य वाला चरित्र होता है, इसका सफल संगठन कुछ महत्वपूर्ण शर्तों के होने की अपेक्षा करता है जिनकी इस प्रकार गणना की जा सकती है—

1. **भौगोलिक निकटता** (Geographical Contiguity)—संघीय राज्य का क्षेत्र भौगोलिक दृष्टि से सम्पर्कबद्ध होना चाहिए। राज्य का आकार बहुत बड़ा अथवा बहुत छोटा हो सकता है, किन्तु यह आवश्यक है कि राज्य का सम्पूर्ण क्षेत्र भौगोलिक दृष्टि से सम्पर्कबद्ध हो। यदि राज्य के भाग बड़ी दूरी से एक-दूसरे से कटे होंगे, तो वहाँ संघीय व्यवस्था को सफलतापूर्वक नहीं चलाया जा सकता।

2. **हितों की साझेदारी** (Community of Interests)—धर्म, नस्ल, भाषा, संस्कृति आदि के क्षेत्रों में हितों की समानता संघीय व्यवस्था को दृढ़ बनाने वाली शक्ति है। यह 'अनेकता में एकता' के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका लक्ष्य संघ को दृढ़ करना तथा 'संयुक्त राष्ट्रों' की उत्पत्ति करना है। इसलिए, डायसी ने कहा है कि संघीय राज्य एक राजनीतिक रचना है जिसका ध्येय राज्य के अधिकारों की सुरक्षा के साथ राष्ट्रीय एकता तथा सत्ता की संगति स्थापित करना है।

1 C. F. Strong, Modern : Political Constitutions, p. 64.