Research Reinforcement | A Peer Reviewed International Refereed Journal | ISSN 2348-3857
Impact Factor (IIJIF): 5.454 | Vol. 8, Issue 1 | May. 2020 - October 2020 | pp. 115-122

संघवाद का अवधारणात्मक एवं ऐतिहासिक पक्ष

Research Reinforcement
ISSN 2348-3857

अवधेश कुमार जाजोरिया
शोध छात्र, राजनीति विज्ञान विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर (राजस्थान)

शोध सारांश

प्राचीन काल से ही राजनीति विज्ञान व उसके विभिन्न घटकों का अध्ययन अत्यन्त रोचक विषय रहा है। इसी क्रम में शासन के विभिन्न प्रकार पर भी अध्ययन हुआ है। संघीय शासन पद्धति भी इन्ही घटकों मे से एक है। जैसा कि विदित है संघीय पद्धति शासन के उस स्परूप को इंगित करती है जिसमें शक्तियों का विभाजन संघ व उसके घटक इकाईयों के मध्य होता है। यह विभाजन संविधान में वर्णित प्रावधानों के अनुरूप होता है। जैसा कि सर्वविदित है कि शासन चाहे कोई भी स्वरूप हो वह इतिहास की लम्बी दूरी को तय कर वर्तमान की दहलीज पर अपना कदम रखता है। संघीय शासन प्रणाली को भी वर्तमान स्वरूप में आने हेतु लम्बी यात्रा करनी पड़ती है। संघवाद के इस विकास यात्रा में कई घटकों जैसे—भौगोलिक, स्पर्शता, प्रतिरक्षा की समस्या, आर्थिक कारण, राजनैतिक प्रेरणाएं व मूल वंशीय एवं सांस्कृतिक कारक आदि का योगदान रहा है। अगर संघवाद या संघीय पद्धति के विकास यात्रा में इसके प्रथम पदचिन्हों की छाप युनानी संस्कृति में दृष्टिगोचर होती है। युनान की शासन प्रणाली में सर्वप्रथम संघीय व्यवस्था के दर्शन होते हैं। उसके पश्चात् क्रमश: एम्फीटायनिक संघ, एकीयन संघ, लोम्बार्ड संघ, हेसियाटिक संघ, नीदरलैण्ड का अनुसंघ इत्यादि प्रकाश में आये। यह सभी प्राचीन संघीय व्यवस्था के प्रतिमान थे। इसके पश्चात् आधुनिक संघीय प्रतिमान क्रमश: स्विस संघ, जर्मन गणतंत्र संघ, कनाडा संघ व अमेरीका संघीय प्रतिमान आदि का प्रादुर्भाव हुआ। परन्तु वर्तमान में अगर अवलोकन किया जाये तो अमेरीकन संघीय पद्धति संघीय प्रतिमान के सर्वाधिक निकट है। संघीय प्रतिमान के अवधारणात्मक व ऐतिहासिक पक्ष का अध्ययन करना इसलिये आवश्यक है क्योकि किसी भी विषयवस्तु का अध्ययन करने से पहले उसकी नींव को जानना व समझना अतिआवश्यक है।

संकेताक्षर : *संघवाद, समन्वयकारी, संतुलनकारी*

प्रस्तावना

संघ शब्द अग्रेजी भाषा के 'फेडरेशन' शब्द का हिन्दी अनुवाद है। 'फेडरेशन' शब्द की उत्पति लैटिन भाषा के ''फोएडस'' शब्द से हुई है। जिसका अर्थ है - संधि या समझौता। शब्द उत्पति के दृष्टिकोण से समझौते से निर्मित राज्य को संघ राज्य कहा जाता है। संम्पूर्ण संघ विभिन्न इकाईयों के सहयोग से संघ का निर्माण करता है इन इकाईयों को अलग-अलग संघ में अलग-अलग नाम से प्रकट किया जाता है जेसे अमेरीका में राज्य व स्विट्जरलैण्ड में कैन्टोन कहा जाता है। जैसे कि के. सी. व्हीलर ने अपनी पुस्तक ''फेडरल गर्वनमेंट'' में कहा है कि ''संघीय सिद्धान्त सामान्य व क्षेत्रीय सरकारों के मध्य विभाजन है जिससे वह क्षेत्र विशेष में स्वतंत्र व अपने कार्य में सक्षम रहें। अर्थात् संघवाद सिद्धान्त में केन्द्र व राज्यों की शक्तियों को इस प्रकार विभाजित किया गया है कि सामान्य परिस्थिति में कोई भी एक-दूसरे के क्षेत्र में अतिक्रमण नही कर सके। जो संघ को स्थिर रखने के लिये भी आवश्यक है। होरोविट्ज के अनुसार ''सबसे स्थिर महासंघ उन चार गुणों वाले होते है जिनके चार लक्षण होते हैं :- सहयोगी इकाईयों के मध्य शक्तियों का समान वितरण, घटक इकाईयों के मध्य आकार की समानता, घटक इकाईयों की एक उचित संख्या व पहले से मौजूद सीमाओ पर आधारित इकाईयां।

जब दो या दो से अधिक इकाईयां कुछ सकारात्मक उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुये संधि या समझौते द्वारा आपस में मिलकर नवीन

राज्य का निर्माण करते है तो वह राज्य 'संघ राज्य' के नाम से जाने जाते है। अमेरीका, आस्ट्रेलिया, जर्मनी व स्विट्जरलैण्ड इसी प्रकार के निर्मित संघ के उदाहरण है।

संघात्मक व्यवस्था उस प्रणाली को कहा जाता है जिसमें शासन की सम्पूर्ण शक्तियां केन्द्र व राज्य (इकाई) स्तर पर संविधान के अनुरुप विभाजित रहती है। दोनो (केन्द्र व राज्य) अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में स्वतंत्र रहते है व दोनो का अस्तित्व संविधान पर निर्भर करता है।

''संघात्मक व्यवस्था का निर्माण सामान्यत: एक लिखित समझौते जो एक संविधान के रुप में होता है, के द्वारा होता है। संविधान या इस लिखित समझौते के द्वारा केन्द्र व इकाईयों की सरकारों के मध्य शासन शक्तियों का सुनिश्चित व स्पष्ट विभाजन किया जाता है। एवं अवशिष्ठ शक्तियां सामान्यत: राज्यों की सरकारों के लिये रहती है। संघवाद सरकार का ऐसा दोहरापन है जो कि विविधता के साथ-साथ एकता का समन्वय करने की दृष्टि से शक्तियों के प्रादेशिक व प्रकार्यात्मक विभाजन पर आधारित है।''[1]

संघवाद क्षेत्रीय (इकाई) स्तर की स्वायत्तता को बनाये रखता है। वह साथ ही राष्ट्रीय एकता को प्रबल बनाये रखने में अहम योगदान देता है। इसके अन्तर्गत राष्ट्रीय हितों के विषयों को केन्द्र को हस्तान्तरित किये जाते हैं। वह क्षेत्रीय हितों के विषयों को राज्य सरकारों को प्रदान किये जाते है। यह व्यवस्था सम्पूर्ण देश में शासन व प्रशासन को एकरुपता प्रदान करती है। संघीय प्रणाली के लिये आवश्यक है कि राष्ट्रीय एकता भी बरकरार रहे व क्षेत्रीय इकाईयों (राज्यों) के अधिकार भी सुरक्षित रहें। ''संघवाद अन्तर्राज्यीय और अन्तर्समूह संबन्ध को बनाये रखने के लिये आवश्यक माना जाता है। यह विषय समाजों को राजनीतिक शक्ति विभाजन के व्यवहार्य स्वरूप में संगठित करने के लिये दूसरों के लिये कतिपय प्रयोजनों और विशिष्टताओं को मिलाकर एक अनिवार्य नियम के रुप में अपनाया जाता है।''[2]

संघवाद की परिभाषा : संघवाद को अनेक विद्वानों ने अपनी-अपनी सूझबूझ के अनुसार परिभाषित किया है।

हेल्यिटन के अनुसार : संघीय राज्य राज्यों का एक संगठन है तथा यह एक नवीन प्रकार है।

गार्नर के अनुसार, संघीय राज्य एक व्यवस्था है। जिसमें सरकार की सम्पूर्ण शक्तियां केन्द्र सरकार तथा राज्यों या अन्य प्रादेशिक उपखण्डों में जिनसे संघ बना है विभाजित रहती है।

निष्कर्षत: इस सम्पूर्ण व्यवस्था के अध्ययन से यह दृष्टिगोचर होता है कि संघवाद/संघीय व्यवस्था एक ऐसी शासन व्यवस्था का पयार्यवाची है जिसमें समन्वयकारी व विघटनकारी प्रवृत्तियों के मध्य तालमेल स्थापित करने का प्रयास किया जाता है।

राज्य एवं संविधान का अन्तर्सम्बन्ध

प्राचीन समय में राज्य का स्वरूप राजतंत्रात्मक था तथा शासन की सम्पूर्ण शक्ति एक केन्द्र राजा में ही निवास करती थी। परन्तु सभ्यता के विकास के साथ-साथ शासन के विभिन्न स्वरूप का अध्ययन हुआ व शासन के स्वरूप में जटिलता उत्पन्न हुई। जबकि वर्तमान सन्दर्भ में शासन का लोकतंत्रात्मक स्वरूप सर्वत्र पाया जाता है। इसमें भी शासन के विभिन्न स्वरूप संसदीय-अध्यक्षीय, संघात्मक-एकात्मक, अर्द्धसंघीय आदि स्वरूप दृष्टिपात होते है। शोधकार्य का विषय संघात्मक शासन प्रणाली है। अत: इस शोधकार्य का मुख्य अध्ययन विषय संघात्मक व एकात्मक शासन प्रणाली का है। प्रत्येक राष्ट्र या देश ने अपनी सामाजिक, आर्थिक, भौगोलिक, राजनीतिक दशाओं को ध्यान में रखते हुये संविधान को अपनाया है। वह संविधान में उक्त दशाओं को ध्यान में रखते हुये शक्तियों का केन्द्रीकरण या विकेन्द्रीकरण को स्वयं के संविधान में स्थान दिया। राष्ट्र में शक्तियों के केन्द्रीकरण व विकेन्द्रीकरण को ध्यान में रखते हुये संघात्मक या एकात्मक शासन की श्रेणियों में रखा जाता है।

शक्तियों का यह विभाजन विभिन्न कारणों के कारण रखा जाता है। जैसे कि केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में मधुरता, सम्पूर्ण क्षेत्रों के विकास, व्यक्ति के समग्र विकास आदि। शक्तियों के विभाजन युक्त शासन प्रणाली को संघात्मक शासन प्रणाली कहा जाता है। जहां शक्तियों का केन्द्रीकरण किसी एक स्थान पर होता है, उसे एकात्मक शासन प्रणाली कहा जाता है। संघवाद प्रणाली को गूढ़ता से समझने के लिये उसके अवधारणात्मक व ऐतिहासिक पक्ष पर प्रकाश डालना आवश्यक है।

संघवाद अवधारणात्मक पक्ष

संघवाद अपेक्षाकृत एक आधुनिक अवधारणा है। आधुनिक समय में संघवाद का सैद्धान्तिक तथा व्यवहारिक ढांचा सन् 1787 के अमेरिकन संविधान से पुराना नही है। विगत कुछ शताब्दियों से इस सिद्धान्त के व्यवहारिक रुप को अपनाने पर अधिक बल दिया गया है और समय के साथ-साथ यह विभिन्न राष्ट्रों की राजनीतिक प्रणाली या शासन प्रणाली में लोकप्रिय होता जा रहा है। विभिन्न अध्ययनों से ज्ञात हुआ है कि संघवाद अचानक उत्पन्न कोई सिद्धान्त नही है। यह ऐतिहासिक विकास की अनेक प्रक्रियाओं का परिणाम है। यह विभिन्न नव-स्वतंत्र राष्ट्रों की अनेक आवश्यकताओं जैसे - आर्थिक, राजनैतिक, बाहरी खतरों से

सुरक्षा आदि विभिन्न कारणों से उत्पन्न आवश्यकता को ध्यान में रखकर संघ व्यवस्था को आत्मसात किया गया है। वह वर्तमान में भी इस सिद्धान्त को अपनाया जा रहा है। परन्तु इन सभी महत्वपूर्ण आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर भी संघ को निर्मित करने वाले राष्ट्र स्वयं की प्रभुसत्ता को बनाये रखते है।

वर्तमान में जाति, भाषा, संस्कृति, जातियता, धर्म या सभ्यता में मतभेद सर्वत्र व्याप्त है। परन्तु समय के साथ-साथ ये तत्व इस प्रकार आगे बढ रहे है, ये मतभेद वास्तव में आधुनिक राज्यों (राष्ट्रों) को चुनौती प्रस्तुत कर रहे है और संघ या राज्यों के परिसंघ को अत्यधिक कठिन बनाते है।

विश्व के अधिकांश देशों को आन्तरिक रुप से जातियता, भाषा, जाति, धर्म या ऐसे ही अन्य सांप्रदायिक समूहों पर आधारित महत्वपूर्ण आन्तरिक चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। किसी राष्ट्र राज्य के भीतर विभिन्न प्रादेशिक व गैर-क्षेत्रीय समुदायों की सामाजिक और आर्थिक स्थिति के सन्दर्भ में भी महत्वपूर्ण क्षेत्रीय विभिन्नताऐं एवं विषमताऐं है, आधुनिक राष्ट्र-राज्यों की सामाजिक व राजनीतिक प्रक्रियाओं के लिये इन सभी के दूरगामी परिणाम होते है।

संघवाद सरकार और वृहद् स्तर पर समाज के राजनीतिक संगठन का साधन है। संघवाद एक द्विस्तरीय राजनीतिक ढांचा है। जिसमें एकता एवं विभिन्न मूल्य होते है। एक सर्वव्याप्त राजनीतिक प्रणाली के साथ उन सभी मूल्यों व मानकों का सम्मान किया जाता है। जो प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष रुप से इससे जुड़े होते है। इनग्राम के अनुसार ''राजनीतिक संघवाद का प्रमुख विचार शक्ति के विस्तार तथा समस्त सामाजिक व्यवस्था की एकता का बहुलवादी दृष्टिकोण है।''[3]

किसी राष्ट्र की शासन प्रणाली में शक्तियों के केन्द्रीकरण और वितरण के आधार पर आधुनिक सरकारों को एकात्मक और संघात्मक स्वरूप में वर्गीकृत किया है। वर्तमान में संघवाद सबसे व्यापक रुप में देखा जा रहा है। वर्तमान में न केवल शक्तियों का संवैधानिक विभाजन पाया जाता है। इसी के साथ-साथ युद्धकालीन स्थिति, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी में प्रगति एवं आर्थिक संकट और लगभग सभी फेडरेशनों (भारत जैसे अर्द्धसंघीय) में आधुनिक समय की इन चुनौतियों के कारण केन्द्रीकरण की प्रवृति भी साथ-साथ दृष्टिगोचर होती है।

इसके अतिरिक्त अगर दृष्टिपात किया जाये तो नव-स्वतंत्र राष्ट्रों में भी राष्ट्र की एकता एवं अखण्डता को बनाये रखने के लिये राज्य केन्द्र की तरफ अधिक झुका होता है। वर्तमान में प्रत्येक राष्ट्र द्वारा आर्थिक उन्नति एवं राजनीतिक स्थिरता के लिये केन्द्रीकरण को भी उचित स्थान दिया गया है। साथ ही इस तथ्य को नकारा नही जा सकता है, कि आर्थिक उन्नति के साथ-साथ राष्ट्र में विभिन्न जाति, धर्म, संस्कृति, भाषा के आधार पर हमारे या अन्य किसी राष्ट्र में उत्पन्न विविधता को एकता में समायोजित करने के लिये संघवाद जैसा आधुनिक सिद्धान्त अत्यन्त उपयोगी सिद्ध हुआ है। संघवाद व्यवस्था के अन्दर न केवल संविधान द्वारा शक्तियों का विभाजन होता है अपितु प्रत्येक इकाई को जनमानस के विकास का अधिकाधिक अवसर प्राप्त होता है।

''काइल स्कोट के अनुसार ''संघीय सिस्टम कैसे केस दर केस (मामले दर मामले) के आधार पर काम करते है। लेकिन अवधारणात्मक रुप से संघवाद की समझ और कौन से संस्थानों एवं तंत्रों की आवश्यकता है इस बात को समझना होगा। वह इस तथ्य पर काम करना अतिआवश्यक है।''[4]

वर्तमान सन्दर्भ में दृष्टिपात किया जाये तो सैद्धान्तिक रुप में संघवाद को उतनी गंभीरता से नही लिया गया है। वह व्यवहारिक स्तर पर भी संघवाद को कम प्रयोग में लिया है। क्योकि अगर हम भारत के सन्दर्भ में इस सिद्धान्त पर दृष्टि डाले तो समय-समय पर क्षेत्रीय इकाईयों द्वारा विभिन्न प्रकार जैसे कि राजकोषीय अधिकार, राजनीतिक शक्तियों को इकाई को अधिक स्वायत्तता देने के सन्दर्भ में बार-बार मांग उत्पन्न होती रहती है। लेकिन जैसा कि हम जानते है किसी देश की सामाजिक-सांस्कृतिक परिवेश के अनुसार संघवाद को भी संशोधित किया जाता है। इसी को ध्यान में रखकर संविधान निर्माताओं ने भारत के संविधान मे संघवाद के साथ-साथ एकात्मक लक्षणों को भी आत्मसात किया है।

संघवाद प्रणाली एक अद्भुत प्रणाली है। जिसको एक संतुलनकारी सिद्धान्त कहा जा सकता है। क्योकि यह राष्ट्र की विभिन्न क्षेत्रीय व राष्ट्रीय समस्याओं को दूर कर सामंजस्य स्थापित करने में सहायक सिद्ध होती है व गतिरोध की स्थिति को समाप्त करने का कार्य करती है।

संघवाद की परम्परागत परिभाषा की ओर दृष्टिपात करे जो डायसी ने बताया कि ''संघवाद का अर्थ है संविधान के अन्तर्गत आने वाले अनेक समन्वित निकायों के मध्य राज्य की शक्ति का वितरण डायसी के अनुसार एक परिसंघ के निर्माण के लिये दो आवश्यक शर्त है। पहला-स्थानीय क्षेत्रों, इतिहास या इसी तरह के प्रदेशों का एक समूह होना चाहिये जो स्थानीय क्षेत्रों से इतना निकट सम्बन्ध रखते है कि उनके यहां के निवासियों की दृष्टि में उनके प्रभाव को वहन करने में समक्ष हो। संघवाद का उद्देश्य विभिन्न प्रकार की

संस्कृति व विभिन्न प्रकार के मतभेदों या अन्तरों में सामंजस्य स्थापित करना है। इस प्रकार संघीय राज्य राज्यों के अधिकारों के रखरखाव के साथ-साथ राष्ट्रीय एकता व सत्ता के मध्य सामंजस्य स्थापित करने का एक मंत्र है।''[5]

सर्वप्रथम संघवाद को अपने-अपने क्षेत्रों में सरकार की स्वतंत्रता को संघीय सरकार की पहचान के रुप में जाना जाता था। परन्तु वर्तमान परिदृश्य में दृष्टिपात करे तो केन्द्रीय व क्षेत्रीय सरकारों द्वारा पृथक-पृथक न रहते हुये एक दूसरे पर निर्भरता एवं राजनीतिक सम्बन्धों में निकटता देखी जा सकती है। क्योकि अगर इस विषय पर गौर किया जाये तो एक-दूसरे के राजनीतिक, आर्थिक आदि विषयों पर लिये गये निर्णय एक-दूसरे को प्रभावित करते है। इसलिये दोनो स्तरों को एक-दूसरे पर निर्भर होने पर जोर दिया जाता है।

''संघवाद सरकार की एक ऐसी प्रणाली है जिससे केन्द्रीय और क्षेत्रीय प्राधिकारी पारस्परिक रुप से एक-दूसरे से जुडे होते है। इस प्रणाली में संतुलन इस प्रकार बनाये रखना पडता है ताकि सरकार का कोई पक्ष उस सीमा तक प्रभावी न हो जहां पर दूसरे पक्ष से सम्बन्धित निर्णय लिये जाते हो अर्थात् एक-दूसरे के क्षेत्र का अतिक्रमण न करें। इस प्रणाली का सम्बन्ध एक संवैधानिक ढांचे से होगा अर्थात् प्रत्येक के अधिकार क्षेत्रों को संविधान में उचित स्थान दिया जाता है। इसी संविधान द्वारा दोनो (केन्द्र व इकाईयों) के लिये स्वतंत्र कानूनी अस्तित्व की स्थापना करेगा। इन क्षेत्रों में किसी भी प्रकार का विवाद होने की स्थिति में स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना भी की जाती है। जो विवादित स्थिति को दूर करने का कार्य करती है।''[6]

संघवाद प्रक्रिया में सरकार के दोनो स्तरों पर राजनीतिक निर्भरता अत्यन्त महत्व रखती है। ताकि दोनो स्तरों पर एक-दूसरे क्षेत्र की मर्यादा को ध्यान में रखकर जनमानस के हित में उपर्युक्त निर्णय लिये जा सकें।

संघवाद को एक ऐसी विचार धारा के रुप में सबसे बेहतर रुप से परिभाषित किया जाता है कि यह मानव कार्य के लिये या जनमानस के विकास के लिये एक आदर्श सिद्धान्त है। इसमे स्वशासन और साझे नियम सम्मिलित होने से राष्ट्र विकास में आमजन की भागीदारी में भी इजाफा होता है। संघवाद रिश्तों पर विशेष रुप से संवैधानिक ढांचे पर बल देता है। इस सिद्धान्त में स्वशासन-सहभाजन नियम विशेष रुप से महत्वपूर्ण है। इसकी विशेषता सांस्कृतिक और पहचान पर आधारित है जिससे कई घटक, सरकारें एवं सामान्य सरकार है।

संघवाद संघ व क्षेत्रीय इकाईयों के मध्य एक अर्न्तसम्बन्ध है क्योकि दोनों का अस्तित्व एक-दूसरे पर निर्भर है। संघात्मक राज्य वे राज्य है जो निकटता से एक-दूसरे से जुडे हुये है ये राज्य या इकाईयां जो समान ऐतिहासिक पृष्ठभूमि या साझा विरासत संस्कृति रखते है। ऐसी स्थिति में सशक्त राजनीतिक नेतृत्व ही एक प्रबल संघीय संघ की स्थापना में प्रभावी भूमिका निभा सकता है। किसी भी संघ के शक्तिशाली राजनीतिक नेता को यह सुनिश्चित करना होता है कि संघ की सम्पूर्ण इकाईयां को यह आभास हो कि संघ में सम्मिलित होने से उसे लाभ प्राप्त हुआ है। अगर घटक इकाईयों को किसी प्रकार का लाभ प्राप्त नही होता है तो वह संघ का विरोध करेंगे व संभवतया व संघ से पृथक होने का भी प्रयास करें।

जैसा कि यह दृष्टिगत होता है कि चाहे कोई दो वस्तु हो या अन्य कोई सिद्धान्त या नियम-कानून समय चक्र के साथ-साथ उसमें परिवर्तन आता रहता है यह परिवर्तन उस सिद्धान्त में नवीन लक्ष्यों, आवश्यकताओं को अपने मे समाहित करना रहता है। इससे उस सिद्धान्त में जड़ता नही रहती है। इसी प्रकार से संघवाद सिद्धान्त में भी समय के साथ-साथ इसके अर्थ व महत्व में परिवर्तन आया है। जैसे कि पहले संघवाद से जुडी किसी राष्ट्र की आकांक्षाऐं कम थी। इसलिये संघवाद के प्रारम्भिक स्वरूप का महत्व था उसके बाद क्षेत्रीय इकाईयों की आकांक्षाओं में वृद्धि हुई तो क्रमश: सौदेबाजी संघवाद, अर्द्धसंघात्मक, परिसंघ, सहयोगी संघवाद, प्रतिस्पर्धी संघवाद आदि कई रूप संघवाद के सामने आयें।

इससे यह परिलक्षित होता है कि संघवाद एक सिद्धान्त के रुप में उत्पन्न हुआ व समय के साथ-साथ संवैधानिकता के सिद्धान्तों के स्थायी स्वरूप को ग्रहण कर लिया गया।

संघवाद का परम्परागत ऐतिहासिक अध्ययन

संघवाद सिद्धान्त अचानक उत्पन्न हुआ सिद्धान्त न होकर, क्रमबद्ध रुप से विकसित एक सिद्धान्त है। प्राचीन संघीय राज्यों के उदाहरण प्राचीन यूनान के इतिहास में मिलते है। प्राचीन काल में यूनान में बहुत से नगर-राज्यों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र राज्य प्रणाली का प्रचलन था। उस समय स्वतंत्र नागरिकजनों को अपने मत देने व शासन प्रणाली में भाग लेने का अधिकार था। यह नगर-राज्य पूर्ण रुप से स्वतंत्र थे परन्तु समय-समय पर बाहरी आक्रमण के भय के कारण यह आपस में संगठित हो जाते थे। इसके अतिरिक्त समान भाषा, समान धर्म तथा समान रीति-रिवाजों के कारण भी ये राज्य कभी-कभी आपस में मिल जाते थे। परन्तु यह सामंजस्य यूनान के नगर-राज्यों में स्थायी नही था। यह विदेशी भय के समाप्त होने पर तुरन्त वे नगर-राज्य स्वतंत्र हो जाते थे।

''फ्रीमैन ने एकीयन, बोशियन तथा ऐटोलियन संस्थाओं को संघात्मक स्वीकार करते हुये भी इस बात पर बल दिया है कि डेल्फियन एम्फीटायनी अर्थों में संघात्मक सरकार का रुप नही प्रदर्शित करती है।

फ्रीमैन के अनुसार एम्फीटायनी की समिति यूनान की धार्मिक संस्था थी यह पश्चिमी कौंसिल की भांति प्रतिनिधित्व करती थी यह न अमेरिकी कांग्रेस की तरह थी व न ही स्विस डाइट की तरह थी। एम्फीटायनी संघ में संघीय विशेषताऐं तो थी जैसे कि एक लक्ष्य विशेष के लिये सम्प्रभुत्ता सम्पन्न राज्यों का आपस में मिलना यह सिद्ध करता है कि एम्फीटायनिक संघ में संघीय गुण विद्यामान थे।''[7]

एकीयन संघ

इसी प्रकार अगर संघीय इतिहास पर दृष्टिपात किया जाये तो मालूम होता है एम्फीटायनिक संघ के अतिरिक्त यूनानी इतिहास में एकीयन संघ का दूसरा उदाहरण मिलता है। अगर एम्फीटायनिक व एकीयन संघ की तुलना की जाये तो दोनो में यह अन्तर दृष्टिगोचर होता है कि एकीयन संघ में एम्फीटायनिक संघ की तुलना में संघीय लक्षण अधिक उपस्थित थे। सिकन्दर महान की मृत्यु के पश्चात् उसका साम्राज्य छोटे-छोटे प्रदेशों में विभाजित हो गया था। कुछ समय पश्चात् एकिया के इन छोटे-छोटे नगरों ने संयुक्त होकर एक नये संघ की स्थापना की जो एकीयन संघ कहलाया। एकीयन संघ में एम्फीटायनिक संघ की अपेक्षा अधिक संघीय विशेषताऐं मौजूद थी। वहां के नागरिकों को दोहरी नागरिकता प्राप्त थी, साथ ही सभी नगर-राज्यों को कुछ अधिकार भी प्राप्त थे।

एकीयन संघ मे भी दो प्रकार की सरकारों का वर्णन प्राप्त होता है। प्रथम केन्दीय सरकार व दूसरी राज्य सरकारें। इसी के साथ इस संघ ने संघीय न्यायालय की स्थापना की थी जो राज्यों में होने वाले झगडों को तथा राज्य एवं संघ के बीच में होने वाले झगडों का निपटारा करती है।''[8]

लोम्बर्ड संघ

यूनानी संघ की तरह ही रोमन संघों की भी अपनी एक रोचक कहानी है। मध्यकाल में रोमन संघों में शासक निरंकुश होते थे। इस कारण इस समय को तानाशाही का युग कहा जाता था। लोम्बार्ड के निवासी भी इस तरह के निरंकुश शासन से व्यथित थे। परन्तु उन्होनें स्वतंत्रता एवं पराधीनता से मुक्त होने की आशा नही छोडी व समय के साथ-साथ विभिन्न उतार-चढाव आये व तत्पश्चात् 1167 ईस्वी के पूवार्द्ध में क्रेमोना, ब्रेसिया, बगीनो, मंचुआ के निवासियों ने दृढ़ इच्छा से इन सब नगरों को मिलाकर संघ की स्थापना की एवं राजा के अत्याचार के विरुद्ध आवाज उठायी। इसी क्रम में सन् 1167 ईस्वी के उत्तरार्द्ध में लोम्बर्ड संघ व वीरोचीत संघ ने मिलकर लोम्बार्ड समाज की स्थापना की।''[9]

हेसियाटिक संघ

तेरहवीं शताब्दी में जर्मनी के राज्य विभिन्न भागों में विभक्त हो गये वहा के शासक वर्ग ने विभिन्न सदस्यों पर नियंत्रण नही रख सका। इसी कारण जर्मनी में व्यापार की जो उन्नति होनी चाहिये वो नही हो सकी। इससे व्यापारी वर्ग पूर्ण रुप से परेशान था। वह इस समस्या को समाप्त करने के लिये व्यापारी वर्ग एक शक्तिशाली सरकार चाहता था, जो उनके व्यापार की रक्षा कर सकें वह उन्हें स्वतंत्र रुप से व्यापार करने की अनुमति प्रदान कर सकें। इस प्रकार हेसियाटिक संघ की स्थापना हुई।''[10]

नीदरलैण्ड अनुसंघ राज्य

मध्यकाल में नीदरलैण्ड का अनुसंघ राज्य सबसे अधिक संगठित संघ-राज्य था। नीदरलैण्ड के अनुसंघ निर्माण में भी कही ना कही वे ही परिस्थितियां उत्तरदायी थी जो अन्य प्राचीन संघों के निर्माण के लिये रही थी। इसमे भी राजा के निरंकुश कार्य व व्यापार सम्बन्धी अनियमितता, धार्मिक कार्यों में हस्तक्षेप आदि कारण उत्तरदायी रहे। तत्पश्चात् यहां अनुसंघ को इन सभी समस्याओं का हल मानते हुये निर्मित किया गया। इसके संविधान मे जो ''नीदरलैण्ड के संयुक्त प्रान्तों का अधिनियम'' के नाम से विख्यात था, सभी संघीय सिद्धान्तों का समावेश था। संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट वर्णित था कि स्पेन की सेना के भय व व्यापार की अनियमितता को दूर करने के लिये यह अनुसंघ बनाया गया।''[11]

संघवाद का आधुनिक इतिहास

संघवाद का आधुनिक इतिहास का अध्ययन करने से पहले राजनीतिक विज्ञान लिविंगसटन के कथन पर दृष्टिपात करते हैं। उन्होंने कहा कि ''संघवाद का सार संवैधानिक ढांचे या संस्थागत ढांचे में नही बल्कि समाज में ही है। संघवाद की अवधारणा का राजनीतिक सिद्धान्त में एक लम्बा इतिहास रहा है। संघीय विचारधारा के बडे पैमाने पर उपयोग का आरम्भ सन् 1787 में अमेरीका में आधुनिक शास्त्रीय संघवाद की उत्पति के साथ हुआ जो बहुधा ही प्रथम औपचारिक संघीय प्रणाली माना जाता है।''[12] जैसा कि विदित है कि स्विटजरलैण्ड के संघ राज्य का इतिहास आधुनिक इतिहास के साथ वर्णित है। इसलिये आधुनिक संघवाद के इतिहास का अध्ययन स्विस संघ से प्रारम्भ होता है जिसकी

परिणीति अमेरीका के सुव्यवस्थित संघ व्यवस्था के साथ समाप्त होती है।

संयुक्त राज्य अमेरीका

संयुक्त राज्य अमेरीका का इतिहास उसके उपनिवेश काल से ही प्रारम्भ है। यूरोप के अनेक देशों ने समय-समय पर निवासियों की तरह यहां जीवन-यापन करना प्रारम्भ किया। इग्लैण्ड के व्यापारियों ने अपने सम्राट से आज्ञापत्र प्राप्त कर यहाँ रहना व व्यापार करना प्रारम्भ कर दिया उसके पश्चात् यहॉ पर उपनिवेश व्यवस्था प्रारम्भ हुई। अंग्रेज सरकार द्वारा अमेरीका के निवासियों पर अत्यधिक आर्थिक शोषण व अमानवीय व्यवहार किया जाता था। जिससे त्रस्त होकर वहां के निवासियों ने अंग्रेजो के विरुद्ध विद्रोह कर दिया। अंग्रेज सरकार ने ऐसे कानूनों का निर्माण किया जो अमेरीकन के हित मे नही थे। अमेरीकी निवासियों द्वारा इंग्लैण्ड शासन व्यवस्था के खिलाफ विद्रोह कर दिया व इसी के साथ अमेरीका की आजादी का संघर्ष प्रारम्भ हो गया परन्तु अमेरीका अपनी आजादी का दिन 04 जुलाई 1776 को मानता है। क्योकि इन दिनों के स्वतंत्रता संग्राम की विधिवत् शुरुआत हो गई थी और अमेरीका सन् 1789 की पेरिस संधि के माध्यम से स्वतंत्र हुआ। इसके बाद सन् 1860 मे उनका गृह युद्ध भी हुआ उत्तरी अमेरीका व दक्षिणी अमेरीका में इसको सिविल वार कहते है। उसके बादसन् 1865 में गृह-युद्ध समाप्त हुआ व वास्तविक अमेरीका का स्वरूप सामने आया।

डेनियल जे. एलाजारा के अनुसार ''संघीय व्यवस्था ऐसे तंत्र का प्रावधान करती है। जो पृथक-पृथक राजनीतिक व्यवस्थाओं को आच्छादित करने वाली एक राजनीतिक व्यवस्था में मिला देता है ताकि प्रत्येक इकाई अपनी मौलिक राजनीतिक अखण्डता को बनाऐं रख सके।''[13] आधुनिक संघीय व्यवस्थाओं की अगर चर्चा की जाये तो अमेरीका संघवाद से ही इसका प्रारम्भ माना जाता है। इसके बाद ही संघीय व्यवस्था को वृहद स्तर पर विश्व के विभिन्न राष्ट्रों ने एक आदर्श पद्धति के रुप में अपनाया।

''उत्तरी अमेरीका के 13 उपनिवेशों ने 04 जुलाई 1776 को ग्रेट ब्रिटेन से अपनी आजादी की घोषणा करते हुये यह ऐलान किया कि वह युद्ध व शान्ति में एक-दूसरे के साथ सहयोग करेंगे। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये उन्होंने संविधान को अपनाया। वह संविधान के माध्यम से राज्यों के ऐसे लीग का गठन किया गया, जिसमें सैनिक मामलों, विदेश नीति तथा अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्रों में राज्यों से एक-दूसरे के साथ सहयोग करने के लिये वचन दिया। जिसकी झलक संविधान में वर्णित अग्रलिखित लक्षणों से प्रकट होती है।''[14]

अमेरिकी संघवाद सैद्धान्तिक रुप से संघीय सिद्धान्त के अधिक निकट है। अगर अमेरिकी संघवाद के लक्षणों पर गौर किया जाये तो कुछ मुख्य बिन्दु दृष्टिपात होते है।

- अमेरिकी संघ में राज्यों के अपने संविधान है।
- प्रत्येक राज्य का गर्वनर राज्य की आम जनता द्वारा निर्वाचित होता है।
- राज्यों की सहमति के बिना राज्यों के नाम व भू-भाग में कोई परिवर्तन नही हो सकता है।
- अमेरीकी संघ व राज्यों के मध्य शक्तियों का प्रत्येक स्तर पर विभाजन पाया जाता है।
- अमेरीका में नागरिकों को दो प्रकार की नागरिकता उपलब्ध है।

  (अ) संघ की नागरिकता (ब) इकाई का नागरिकता
- अमेरीकी संविधान में अवशिष्ट शक्तियां राज्यों के पास है।

अमेरीका संघीय व्यवस्था केवल विकेन्द्रीकरण स्तरों का जाल नही है राज्य कोई ऐसी प्रशासनिक इकाई नही है जो किसी केन्द्रीय सरकार की नीतियों के क्रियान्वयन के लिये हो अपितु राज्य अपने स्वयं के अधिकार में संवैधानिक रुप से पूर्ण सक्षम है। जिससे राज्य अपने नागरिकों के लिये व्यापक तरीके से नीतियों का निर्माण कर सकें। जैसा कि के. सी. व्हीयर ने कहा है ''एकात्मक शासन के विपरीत रुप में, संघीय शासन ऐसी व्यवस्था है जिसमें राष्ट्रीय संविधान अथवा उसे जन्म देने वाले संसद के अंगीकृत अधिनियम द्वारा एक केन्द्रीय सरकार और राज्यों की सरकार अथवा अन्य प्रादेशिक उपविभाजनों के बीच जिनसे संघ का गठन हुआ है। शासनिक शक्ति की समग्रता विभाजित तथा वितरित होती है। प्रांतीय सरकारें संघ की केन्दीय सरकार की उत्पतियां नही होती है। अर्थात् उनका अस्तित्व केन्द्रीय शासन की स्वीकृति के कारण नही होता, न केन्द्रीय सरकार उनकी सक्षमता सीमित कर सकती है।''[15]

अमेरीकी संघवाद एक गतिशील, बहुआयामी प्रक्रिया है। जिसके आर्थिक प्रशासनिक और राजनीतिक पहलू व संवैधानिक पहलू है। वह जब से अमेरीकी संविधान की रचना हुई है तब से लेकर आज तक अनेक परिवर्तन संघवाद में आये है। 1950-1960 अमेरीका में सहकारी संघवाद एक मुख्य साधन के रुप में प्रसिद्ध हुआ। इसके अन्तर्गत संघीय सरकार राज्यों को पारस्परिक सहमति के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये धन व अधिक से अधिक वित्तीय संसाधनों का अधिक उपयोग करती है। वह विभिन्न काल-क्रम में अमेरीकी

संघवाद के स्वरूप में परिवर्तन आता रहा है। विभिन्न नेतृत्व काल में अमेरीकी संघवाद में उतार-चढाव आता रहा पर मुख्य स्वरूप अटल रहा है। अमेरीका एक सुपर पावर है वह आगे भी अमेरीका स्वयं को एक सुपरपावर के रुप में बनाये रखना चाहता है, इस हेतु आवश्यक है कि अमेरीका अपने संघवाद के स्वरूप को इस प्रकार बनाये रखना चाहती है जिससे उसे राज्यों व उनमें बसने वालो का सहयोग प्राप्त होता रहें।

निष्कर्ष

संघवाद एक राजनीतिक प्रक्रिया है। जिसमें विभिन्न अभिनेताओं की वार्तालाप के माध्यम से राजनीतिक व प्रशासनिक निर्णय लिया जाता है। जो एक देश के राजनीतिक संगठन के विभिन्न स्तरों पर शक्तियों का आकार देता है।[16] किसी भी संधवाद की सफलता के पीछे उसके प्रति सकारात्मक दृष्टिकोण होता है कि संघवाद कोई अचानक उत्पन्न सिद्धान्त नही है। परन्तु संघवाद सिद्धान्त में प्राचीन यूनान के समय से ही अपने विकास यात्रा को प्रारम्भ किया जाये तो अलग-अलग समय में विभिन्न प्रतिरुपों में स्पष्ट हुई। वह वर्तमान में भी इसके विकास का चक्र चलायमान है। यह विकास यात्रा जब ही आगे बढ पायेगी जब विश्व मे उपस्थित सभी संघीय व्यवस्थाओं के प्रति नागरिकों का सकारात्मक नजरियां रहे। क्योकि उन्हें यह आश्वासन मिला कि इस पद्धति द्वारा उनके विकास की सम्भावनाऐं अधिक है। संघवाद व्यवस्था में अपनाये जाने के पीछे का भाषार्थ यह है कि प्रत्येक राष्ट्र में अलग-अलग क्षेत्र अपनी मातृ-भाषा व सांस्कृतिक विभिन्नता लिये होते है इसके समग्र विकास व सभी वर्गो व क्षेत्रीय इकाईयों को मुख्य धारा में लाने के लिये संघीय पद्धति ही अपने आप में महत्वपूर्ण है।

विश्व के विभिन्न राष्ट्रों के शासन पद्धति में संघवाद प्रणाली के अलग-अलग प्रतिमान है, क्योकि किसी भी राष्ट्र को किसी एक प्रकार के ढांचे मे ही नही बांधा जा सकता है। समय व परिस्थिति के अनुसार इनमें बदलाव आवश्यक है। इसी संदर्भ में थॉमस एस. फ्रेंक ने अपनी रचना :- व्हाइ फेडरेशन फेल, इन फेडरेलिज्म के भाग-4 में कहा है कि ''संघीय व्यवस्था की विषयवस्तु ऐतिहासिक दृष्टि से निश्चित ढांचे से संचालित नही होनी चाहिये बल्कि इसका विचार लचीला होना चाहिये कि यह यथार्थ के साथ झुकने में सक्षम हो।''[17] अर्थात् संघवाद व्यवस्था को जड़ नही होकर समय के चक्र के साथ राष्ट्र के राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक परिवेश के अनुकूल होना चाहिये इसी संदर्भ में कोपलैण्ड व जॉन रिकर्ड ने अपनी रचना ''इन्ट्रोडक्शन इन फेडरलिज्म : कम्पेरेटिव परस्पेक्टिव फ्रॉम इण्डियां एण्ड ऑस्ट्रेलियां में कहा है कि ''फेडरेशनों को सफल बनाने के लिये उनके संघटक जनसंख्या की जातीय संरचना को मोटे तौर पर प्रतिबिंबित करना होगा।''[18]

संघवाद की निर्मित होने की कई आवश्यक शर्त है जिनके बिना संघवाद निर्माण संभव नही है। चाहे वो आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक व राष्ट्रीय भावना या रक्षा कारक हो इसी संदर्भ में पीटर मर्कल ने कहा ''संघात्मक व्यवस्था अनेक केन्द्रों वाली शासन व्यवस्थाओं के उपर एक नये केन्द्र का आरोपण है, जिसकी जीवन-शक्ति राष्ट्रीयता की भावना ही बन सकती है।''[19] संघवाद अपने स्वयं में कई विशेषताऐं गुण-दोष को समेटे हुये है। वह अलग-अलग दृष्टिकोणों से देखने से इनमे कई कमियां एवं कई अच्छाईयां नजर आती है। परन्तु शासन की किसी भी पद्धति को अध्ययन किया जाये या वास्तविकता में उपयोग में लाया जाये। वह जब तक सफल नही हो सकती जब तक उस शासन पद्धति के प्रति देश व समाज का सकारात्मक नजरियां ना हो।

संदर्भ सूची

1. गेना, सी.बी., तुलनात्मक राजनीति एवं राजनीतिक संस्थाएँ, विकास पब्लिशिंग हाऊस प्राधिकरण लिमिटेड, नई दिल्ली, 2015, पृ.सं. 512, 514
2. खान, रशीददुद्दीन, इन्ट्रोडक्शन इन रिथिंकिग इण्डियन फेडरलिज्म, 1997, पृ.सं. 3
3. इनग्राम, अट्राकटा, ''फेडरेशन इन थ्योरी, इनग्राम पब्लिकेशन'', न्यूयॉर्क < एचटीटीपीः//डब्ल्यू डब्ल्यू डब्ल्यू डॉट यूसीडी डॉट आईई/पॉलिटिक्स/टीट%.20फाइल/इनग्राम-पब्लिकेशन 23/10/2006
4. स्काट, काइल, फेडरेशन ए नोरमेटिव थ्योरी एंड इट्स पार्टिकल रिलेवेंस, लंदन एवं न्यूयॉर्क, 2011, 1
5. डायसी, ए. वी., एन इन्ट्रोडक्शन टु द स्टडी ऑफ द लॉ ऑफ द कॉन्स्टीट्यूशन, यूनिर्वसल लॉ पब्लिशिंग, नई दिल्ली, 2013 पृ.सं. 138
6. रिकर, विलियम. एच., द ओरिजन एंड परपज ऑफ फेडरलिज्म, सेज पब्लिकेशन, यू. एस. ए., 2011, पृ.सं. 189
7. फ्रीमैन, ई., ए हिस्ट्री ऑफ फेडरल गर्वनमेंट, मेकमिलन एंड कम्पनी, न्यूयार्क, 1863, पृ.सं. 127
8. शर्मा, डॉ. बी.एम., संघवाद और संघात्मक शासन, हिन्दी समिति, सूचना विभाग, उत्तरप्रदेश, 1965 पृ.सं. 74-90
9. उपर्युक्त
10. उपर्युक्त
11. उपर्युक्त

12. लिविंगस्टन एस., विलियम, ए नोट ऑन द नेचर ऑफ फेडरलिज्म, सारस क्वाटरली, न्यूयार्क, यू. एस. ए., मार्च 1952, पृ.सं. 84
13. एलजारा जे., डेनियल, फेडरेशन इन्टरनेशनल एनसाइक्लोपिडिया ऑफ द सोशल साइन्स, वाल्युम 5-6, न्यूयॉर्क, 1948
14. डॉ. शर्मा, बी.एम., संघवाद और संघात्मक शासन, पूर्वोक्त, पृ.सं. 109
15. व्हीयर, के.सी., फेडरल गर्वनमेंट, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी, प्रेस, लंदन, 1970
16. सेबर्ट, स्टैला, फेडरलिज्म एंड मल्टी इपिक्स सोसायटी : अपोरचुनिटी एंड लिमिटेशन, 2003 < एचटीटीपीएस//डब्ल्यू डब्ल्यू डब्ल्यू डॉट आरईएसश्रीलंका डॉट ओआरजी/पीडीएफ/फेम डॉट पीडीएफ एक्सेज्ड ऑन 15/04/2017
17. फ्रेंक, थामस. एस., व्हाइ फेडरेशन फेल, इन फेडरिज्म, सेज पब्लिकेशन, यू.एस.ए., 2011, पृ.सं. 238
18. कोपलैण्ड एण्ड रिकर्ड, जॉन, इन्ट्रोडक्शन इन फेडरलिज्म : कम्परेटिव परस्पेक्टिव फ्रॉम इण्डियॉ एण्ड ऑस्ट्रेलिया, मनोहर, नई दिल्ली, 2001, पृ.सं. 14
19. मर्केल, एच. पीटर, मार्डन कम्पेरेटिव, राइनहार्ड एंड विंस्टन पब्लिकेशन, न्यूयॉर्क, 1970, पृ.सं. 247