UNIVERSAL
LIBRARY

OU_186175

UNIVERSAL
LIBRARY

)UP—901—26-3-70—5,000

**OSMANIA UNIVERSITY LIBRARY**

Call No. H354.494 H87S Accession No. P.G. H3979

Author ह्यूबर, हैन्स

Title स्विट्जरलैंड की शासनप्रणाली 1954

This book should be returned on or before the date last marked below.

# स्विट्ज़रलैंड की शासन प्रणाली

लेखक

स्विट्जरलैंड के संघीय उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश

**हैन्स ह्यूबर**

मूल जर्मन से मैरी हौट्टिन्गर कृत अंग्रेजी अनुवाद से

श्रीमती सरला मोहन लाल और श्री मोहन लाल

इतिहास और राजनीति विभाग, प्रयाग विश्वविद्यालय

द्वारा

हिन्दी अनुवाद

१९५४

सेन्ट्रल बुक डिपो, इलाहाबाद

मूल्य २)

वैन्गार्ड प्रेस, इलाहाबाद में मुद्रित

न्यायाधीश हैन्स ह्यबर की सुविख्यात पुस्तिका How Switzerland is Governed का हिन्दी अनुवाद प्रस्तुत ह। अनुवादकों ने यत्रतत्र कुछ टिप्पणियां जोड़ दीं हैं।

अनुवाद के संशोधन के लिए अनुवादक अपने मित्र श्री अम्बा दत्त जी पंत, प्राध्यापक, प्रयाग विश्वविद्यालय के आभारी हैं।

# विषय-सूची


| | | | |
|---|---|---|---|
| विषय प्रवेश—भौगोलिक, ऐतिहासिक, आर्थिक | .. | .. | १ |
| स्विस संविधान | .. | .. | ७ |
| संघ राज्य—केन्द्रीकरण एवं संघवाद | .. | .. | १२ |
| कम्यून्स | .. | .. | १८ |
| मताधिकार और मत | .. | .. | २३ |
| निर्देश पद्धति | .. | .. | २८ |
| उपक्रम पद्धति | .. | .. | ३३ |
| लॉड्सजीमाइन्डे | .. | .. | ३६ |
| जनमत | .. | .. | ४० |
| राजनीतिक दल | .. | .. | ४३ |
| नागरिक की स्वतंत्रताएं | .. | .. | ४७ |
| द्विभवनात्मक प्रणाली | .. | .. | ५० |
| राष्ट्र परिषद | .. | .. | ५५ |
| राज्य परिषद | .. | .. | ६० |
| संघ परिषद | .. | .. | ६३ |
| क्षेत्राधिकार | .. | .. | ७१ |
| परराष्ट्रनीति और तटस्थता | .. | .. | ७५ |
| शिक्षा और सैन्यबल | .. | .. | ७८ |

## विषय प्रवेश

# भौगोलिक, ऐतिहासिक, आर्थिक

स्विस राज्य संघ योरोप के बीच में आल्प्स पर्वतमाला के मध्य-भाग में स्थित है। इस देश की प्राकृतिक सीमायें आल्प्स की उच्च पर्वतमाला के अतिरिक्त, राइन नदी, कोन्सटेन्स झील तथा जूरा की सुदूर-विस्तृत श्रेणियों द्वारा निर्धारित होती है। दक्षिण में, कई स्थानों पर देश की सीमा आल्प्स श्रेणियों को लाँघ कर दूर तक लम्बार्डी में, तथा उत्तर में शाफहाउस संघीय-राज्य की सीमा दूर तक ब्लैक फौरेस्ट (Black Forest) में चली जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका (The United States of America) के विपरीत, स्विस संघीय-राज्यों (Cantons) की सीमाऐं मानव-निर्मित नहीं है।[1] स्विट्जरलैण्ड का मर्मखंड झील, वन तथा श्रृंखलायुक्त पर्वतीय है। देश का उच्चतम स्थान वैलेज संघीय-राज्य में आल्प्स का ड्यूफोर शिखर है, जिसकी ऊंचाई समुद्र-तल से १५,०६० फीट है। देश का निम्नतम स्थल मैगीयोर झील-तट है जो समुद्र-तल से केवल ६५० फीट ऊंचा है। स्विट्जरलैण्ड के विविधतापूर्ण तथा सुन्दर प्राकृतिक दृश्यों से आकर्षित होकर दूर दूर से यात्री यहाँ आते हैं।

स्विट्जरलैण्ड का क्षेत्रफल १५,९०० वर्ग मील है। इसका प्रायः एक चौथाई क्षेत्र खाद्योत्पादन के अयोग्य है। देश की जनसंख्या

---

[1] द्वितीय महायुद्ध के पूर्व, स्विस सीमा ४० प्रतिशत इटली की, ३० प्रतिशत फ्रान्स की, २० प्रतिशत जर्मनी की तथा १० प्रतिशत आस्ट्रिया की सीमा से मिली थी।

४,२६५,७०३ [२] है, यह अमेरिकन संघीय-राज्य मैसाचुसेट्स (State of Massachusetts) के लगभग बराबर तथा डेनमार्क (Denmark) की जनसंख्या से कुछ अधिक है। अपनी ३,४७,७७० जनसंख्या के कारण ज्यूरिख (Zurich) स्विट्जरलैण्ड का सबसे बड़ा नगर है। अन्य नगर जिनकी जनसंख्या १००,००० से अधिक है बाल्, जेनीवा तथा बर्न हैं। बर्न (Berne) संघ की राजधानी है। संघीय प्रशासन की अधिकान्श संस्थाएँ भी यहीं हैं, केवल संघीय उच्चतम न्यायालय अन्यत्र है। स्विट्जरलैण्ड में चार भाषाएं बोली जाती हैं, जर्मन (German) (७२ प्रतिशत), फ्रेन्च (French) (२१ प्रतिशत), इटालियन (Italian) (६ प्रतिशत) तथा रोमान्श (Romanshe) (१ प्रतिशत)। [३] जर्मन जाति के लोग देश के पूर्वी भाग में, फ्रेन्च पश्चिमी भाग में तथा इटालियन दक्षिणी भाग में रहते हैं। स्विट्जरलैण्ड में बोली जाने वाली जर्मन विशुद्ध जर्मन से किंचित भिन्न है। रोमान्श, जिसका मूलस्तोत्र लैटिन है, ग्रीस्सोंस (Canton of Grissons) संघीय-राज्य की कई घाटियों में आज भी सुरक्षित है। देश की ५७ प्रतिशत जनता ज्विंगली तथा कैल्विन द्वारा प्रचारित प्रोटेस्टेन्ट मत की, तथा ४१ प्रतिशत जनता रोमन कैथलिक मत की अनुयायी है। [४]

---

[२] १ दिसम्बर १९५० की जन गणना से १९४१ की जनसंख्या में १० प्रतिशत की वृद्धि प्रकट हुई है। सरकारी-सूत्रों के अनुसार १ जनवरी १९५१ को स्विट्जरलैण्ड की जनसंख्या ४,६९६,०५७ थी।

[३] स्विट्जरलैण्ड का भाषा सम्बन्धी विभाजन इस प्रकार है :— १४ जर्मन भाषी, ३ फ्रेन्च भाषी, १ इटालियन भाषी और ४ मिश्रित भाषी संघीय-राज्य हैं।

[४] १२ संघीय-राज्यों में प्रोटेस्टेन्ट्स और १० में कैथोलिक मत के

स्विस संघ (The Swiss State) की नींव सन् १२९१ में पड़ी जब हैप्सबर्ग (Hapsburg) राजवंश की सत्ता के विरुद्ध, ल्यूसर्न झील (Lake of Lucerne) के तट पर स्थित उरो, श्वाइत्ज़ तथा अन्टरवाल्डेन के जनपदों (peoples) ने परस्पर संधि द्वारा एक रक्षात्मक संघ (defensive league) की स्थापना की थी। प्रारम्भिक संघीय-पत्रों मे कुछ वैयक्तिक स्वतन्त्रताओं की प्रत्याभूति भी है जिनमें बन्दी प्रत्यक्षीकरण सिद्धान्त की एक पूर्व-झलक सी मिलती है।

कालान्तर में, इस संघमें मूल सदस्यों (the first members) मे अन्य नगर तथा ग्राम्य प्रदेश सम्मिलित हुए, और आस्ट्रिया के विरुद्ध रक्षात्मक युद्ध मे विजय प्राप्त करने के पश्चात यह योरोप की मुख्य सैनिक शक्तियों में से एक हो गया। सोलहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में मिलन राज्य के विरुद्ध युद्धों में संघ को तीव्र क्षति पहुंची। उसी काल में संघ के सदस्यों में धार्मिक वैमनस्य उत्पन्न होने के कारण संघ अन्ताराष्ट्रीय क्षेत्र में तटस्थ रहा और अन्य देशों के झगड़ों में हस्तक्षेप न कर सका। संघ में गृहयुद्ध बहुधा ही होते रहते थे। यह संघ भ्रष्टाचाररहित भी न था। कालान्तर में इस अशक्त राज्य-संघ का फ्रेन्च राजक्रान्ति तथा क्रान्तिकारी युद्धों द्वारा अन्त हो गया। इसके स्थान पर फ्रान्स द्वारा हेल्वेटिक प्रजातन्त्र नामक एकात्मक राज्य की स्थापना हुई जो अधिक काल तक नहीं रहा, क्योंकि इसमें तथा स्विस जनता की स्थानीय स्वशासन की आवश्यकताओं में परस्पर घोर विरोधाभास था। इसके अतिरिक्त, विदेशी हस्तक्षेप द्वारा यह विषाक्रान्त था। स्विस भूमि विदेशियों का

---

अनुयायी बहुसंख्या में हैं। भाषा की दृष्टि से, ६ प्रोटेस्टेन्ट संघीय-राज्य जर्मन-भाषी और ३ फ्रेन्च भाषी हैं। ७ कैथलिक संघीय-राज्य जर्मन भाषी, २ फेन्च भाषी और एक इटालियन भाषी हैं।

युद्ध प्राङ्गण हो गई थी तथा स्वयं स्विस लोगों में भी अनैक्य था। नैपोलियन के समय में स्विटजरलैंड प्रायः पूर्णरूपेण एक फ्रेन्चरक्षित राज्य हो गया था। नैपोलियन के पतन के पश्चात्, पुराना राज्य संघ असन्तोषजनक तथा अदृढ़ संघीय संधि द्वारा पुनर्स्थापित कर दिया गया। सन् १८३० के बाद कई संघ-राज्यों में प्रगतिशील शक्तियाँ फिर बढ़ी तथा उन्होंने यह मांग की कि राष्ट्रीय-संकल्प के निर्माण में जनता का अधिक भाग हो तथा संविधानिक स्वाधीनताओं को प्रत्याभूति प्राप्त हो। इन शक्तियों का वास्तविक उद्देश्य एक संघ राज्य की स्थापना था।

धार्मिक तथा अन्य विभेदों से उत्पन्न एक अल्पकालीन, रक्त विहीन गृह-युद्ध के पश्चात्, जिसकी अमेरिकन गृह-युद्ध से तुलना नहीं करनी चाहिये, स्विटजरलैंड में प्रगतिशील संघीय-राज्य विजयी हुए तथा इस संघ की स्थापना में सफल हुए जिसका कि संविधान सन् १८४८ में निर्मित हुआ। इसी संघात्मक, स्वातन्त्र्यपूर्ण जनतान्त्रिक संविधान के आधार पर ही स्विस संघ शान्तिपूर्ण ढंग से आधुनिक गणराज्य के रूप में विकसित हुआ है, तथा दो दो विश्व युद्धों के झंझावातों को बिना किसी हानि के झेल सका है।

इसी काल में, स्विटजरलैण्ड एक कृषि प्रधान देश से, जिसका मुख्य निर्गात विदेशी सेनाओं के लिए सैनिक था, एक आधुनिक औद्योगिक राज्य में परिणत हो रहा था। निर्धनता का स्थान समृद्धि लेने लगी। आज देश की आधी से अधिक कार्यशील जनसंख्या उद्योग तथा वाणिज्य द्वारा जीविकोपार्जन करती है। इस देश के मुख्य उद्योग निम्नलिखित हैं : मशीन बनाना तथा धातु का काम, घड़ी बनाना, कपड़ा (सूती, रेशमी, ऊनी तथा कढ़ाई का काम), रसायनिक तथा भैषजीय उद्योग और चटाई बुनना। आन्तरिक तथा

वाह्य व्यापार और शिल्पकला को भी देश की अर्थ व्यवस्था में विशेष स्थान प्राप्त है। होटल चलाना तथा पर्यटक-उद्योग को भी देश के विशेष उद्योगों में समझना चाहिए। स्विस होटल विश्व विख्यात हैं। सड़कों तथा रेलों की पूरी व्यवस्था है। इसके साथ-साथ कई हवाई अड्डे तथा हवाई लाइनें भी देश में हैं। दो मुख्य अंताराष्ट्रीय रेलमार्ग, गौदर्ड और सिम्प्लों, आल्प्स को लांघते हैं। इनके अतिरिक्त और भी बहुत से दर्रे हैं जिनसे यातायात बना रहता है। देश की प्रायः एक चौथाई कार्यशील जनसंख्या भूमि पर निर्भर है, जिसमें अधिकांश छोटे तथा मध्य श्रेणी के स्वतंत्र किसान हैं। पशुपालन और पशवभिजनन उनके मुख्य उद्यम हैं। सुरा संबन्धी उत्पादन (Vine growing) वानिकी, कृषि, आदि भी प्रचुर मात्रा में होती है। दीर्घकाल से, औद्योगिक (industrialized) राज्य ने देश की कृषि तथा तत्संबन्धी व्यवसायों को सफलतापूर्वक पूर्ण रक्षा (efficient protection) प्रदान की है। जीवकोपार्जन में संलग्न जनता का ५·७ प्रतिशत राज्य प्रशासन में निरत है। बहुत सी सार्वजनिक उपयोगिताएं (रेलवे, बैंक्स, बीमा, गस तथा विद्युत) सरकारी हैं, कुछ मिश्रित हैं, तथा कुछ प्रमण्डलों (Corporations)के रूप में संगठित हैं। देश के लिये आवश्यक कच्चा माल तथा गल्ला प्रायः सभी आयात करने होते हैं। अतः व्यापार संतुलन स्विट्जरलैंड के पक्ष में नहीं रहता। यह कमी पर्यटक-उद्योग तथा पूंजी-निर्यात द्वारा पूरी हो जाती है। स्विट्जरलैंड के पास कोई उपनिवेश नहीं हैं। इस देश ने उपनिवेश प्राप्त करने का न तो कभी प्रयत्न ही किया और न कभी भूमि सम्बन्धी कोई अभियाचना ही।

किसान, नगरवासी तथा श्रमिक, तीन मुख्य सामाजिक वर्ग हैं। श्रमिकवर्ग के जीवन निर्वाह का माध्य-स्तर अन्य औद्योगिक देशों

के श्रमिकों के निर्वाह स्तर से कहीं ऊँचा है। यथार्थ में, स्विट्जरलैंड में एक ऐसा सामाजिक संतुलन है जिसके कारण राजनीतिक एवं सामाजिक विभेद उचित रीति से हल हो जाते हैं और जनतन्त्र-व्यवस्था को बल प्रदान होता है। अनेक सामाजिक समस्यायें, जैसे फैक्टरी के श्रमिकों की सुरक्षा, बीमारी तथा दुर्घटना सम्बन्धी बीमा, आदि, कई वर्ष पूर्व ही सफलतापूर्वक हल हो चुकी हैं। सामाजिक कल्याण के अन्य क्षेत्रों, जैसे मातृत्व तथा शिशु-पालन, वार्धक्य तथा पारिवारिक-बीमा, फैक्टरी-विधान के बाहर श्रमिकों की सुरक्षा, आदि में, अभी कुछ वर्षों से कार्य आरम्भ हुआ है। कई अन्य प्रश्नों का अभी समाधान नहीं हुआ है, यथा मानवीय-श्रम के मूल्यांकन-सम्बन्धी।

बहुत से स्विस नागरिकों का विचार है कि हाल में उनका देश सामाजिक कल्याण में अन्य देशों से किंचित्मात्र पिछड़ गया है। निस्संदेह, देश के आर्थिक और सामाजिक संगठन सम्बन्धी समस्त महत्व-पूर्ण प्रश्नों के निर्णय में अभी बहुत समय लगेगा।

—:०:—

१

# स्विस संविधान

१८७० तक योरोप में, सान मारिनो (San Marino) तथा हंसा संघ के नगरों (The Hansa Towns) के अतिरिक्त स्विट्जरलैंड ही अकेला लोकतन्त्र राज्य (republic) था। अतः लोकतांत्रिक भावना (Republican Spirit) आज भी यहाँ और देशों की अपेक्षा अधिक गहरी है। राजतंत्रीय (Monarchical) विचारधारा स्विस प्रकृति के विरुद्ध है। नरेश की शक्तियाँ तथा विशेषाधिकार (prerogatives) स्विसजनों की समझ में नहीं आते। राजवंश के प्रति भक्ति, जिसका मुखिया राज्य की नीति परोक्ष रूप से प्रभावित करता है तथा राज्य का प्रतीक है, स्विस जनों के कल्पना के परे है। उनके लिये, राज्य का परिचालन, किसी का पैतृक अधिकार अथवा किसी निर्वाचित व्यक्ति-विशेष का भी अनन्य अधिकार न होकर, सर्वसाधारण द्वारा होना चाहिये।

संयुक्त राज्य अमेरिका (United States of America) के संविधान के समान, स्विस संविधान भी लिखित (written) तथा अनम्य (rigid) है।[1] वह ब्रिटेन के संविधान के समान अलिखित और आनम्य (flexible) नहीं है। इसका कारण यह है कि सब

[1] यह संविधान १८४८ में अंगीकृत हुआ और १८७४ में इसमें संशोधन हुए। निर्देश (referendum) द्वारा संघीय-राज्यों तथा जनता के बहुमत से यह स्वीकृत हुआ है।

राज्य में केन्द्र के संघीय-राज्यों का विभिन्न क्षेत्राधिकारों का लिखित होना अत्यावश्यक है। फ्रेन्च राज्यक्रान्ति से उत्पन्न विचारधारा के प्रभाव के कारण, इस देश में अलिखित ऐवं परम्परागत (unwritten and traditional) विधि (law) के प्रति तथा परम्परा (tradition) के लिए ब्रिटेन की तरह और श्रद्धा नहीं है।

स्विस संघ का संविधान, संयुक्त राज्य अमेरिका के १७८७ के संविधान से अपेक्षाकृत लम्बा है,[२] इसमें सब बातों का विस्तारपूर्ण वर्णन है। इसकी संशोधन विधि (procedure of amendment) भी अमेरिकन विधि की अपेक्षाकृत सरल है। समस्त स्विस नागरिकों के पूर्ण बहुमत (absolute majority) तथा समस्त संघीय-राज्यों के पूर्ण बहुमत से संशोधन हो सकता है। वास्तव में देश के राजनीतिक तथा आर्थिक विधि विधानों (political and economic constitutions) का विकास अधिकांश रूप में संविधान के संशोधन द्वारा न होकर, निर्वचन (interpretation) द्वारा ही हुआ है। न्यायपालिका को संघीय विधान सभा (Federal Legislature) द्वारा निर्मित तथा लोकानुमोदित (approved by the people) विधान की वैधानिक मान्यता (Constitutionality) का निर्णय करने का तथा आवश्यकतानुसार निलम्बित (suspend) करने का अधिकार नहीं है। सन् १९३९ में एक उपक्रम (Popular Initiative) को जिसके द्वारा संघीय उच्चतम न्यायालय के लिये इस प्रकार

---

[२] स्विस संविधान में १२३ धारायें (Articles) हैं और यह साधारण छपाई के २५ पृष्ठों में आ सकता है।

के अधिकारों की माँग की गई थी, देश में बहुसंख्या द्वारा अस्वीकार कर दिया गया। अमेरिकन तथा स्विस संविधानिक विधि (Constitutional Law) में यह एक महत्वपूर्ण असमानता है। बहुमत, जिसने यह उपक्रम अस्वीकार किया, नहीं चाहता था कि न्यायालय को नागरिकों द्वारा स्पष्ट अथवा अनुमित (explicit or implicit) रूप में स्वीकृत विधियों को रद्द करने का अधिकार हो। देश का जनमत न्यायालय के इस अधिकार को जनतान्त्रिक सिद्धान्तों (democratic principles) के विरुद्ध समझता है। साथ ही, संघीय उच्चतम न्यायालय (Federal Supreme Court) का एक मुख्याधिकार यह है कि वह संघीय-राज्यों (Cantons) द्वारा निर्मित विधि (Laws) पर नियन्त्रण रखे जिससे कि उनमें और संघीय-राज्यों के संविधान में, या संघीय संविधान में विरोधाभास न होने पावे। इस प्रकार, यह नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु, संघीय-राज्यों पर एक प्रकार का न्यायिक नियन्त्रण (judicial control) रखता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह, स्विटजरलैण्ड में संविधान को पवित्र तथा अलंघ्य नहीं समझा जाता है। संविधान के निर्माताओं के नाम तक साधारणतः कोई नहीं जानता। संविधान के प्रति कुछ कम सम्मान की भावना के कई कारण हैं। एक कारण तो यह है कि सरल संशोधन विधि के कारण संविधानिक तथा साधारण विधि (Ordinary Law) में विशेष अन्तर नहीं है। न्यायालय संविधान को संघ निर्मित विधान (Federal Law) के समक्ष कोई विशेष उच्च स्थान नहीं दे सकते। यों भी, स्विस जनतन्त्रवाद, अर्थात् लोमकत निर्देश, को संविधान अथवा संविधानिक निर्देश से उच्चतर पद प्रदान करते हैं। निस्संदेह, इसमें कुछ भय है—यथा, बहुमत की तानाशाही या असंयत समूह शासन की स्थापना। परन्तु इस प्रकार की

आशंका अब तक स्विट्जरलैण्ड में किसी भी रूप में फलीभूत नहीं हुई। यह सच है, कि प्रथम तथा द्वितीय विश्व युद्ध के दिनों में, तथा दोनों युद्धों के बीच के वर्षों में आर्थिक संकट के समय में, स्विट्जरलैण्ड को बड़े संविधानिक संकटों का सामना करना पड़ा था। इन अवसरों पर संघीय विधान सभा ने बडी संख्या में आपाती-विनियम (Emergency regulations) बनाये, जिनके द्वारा सरकार को राष्ट्रीय-अखण्डता के परिरक्षण तथा अन्य संकटपूर्ण परिस्थितियों का सामना कर सकने के लिए बहुत अधिकार दे दिए गए थे। इन आपाती विनियमों पर निर्देश (Referendum) भी नहीं लिया गया था। देश का संविधान इन अवसरों पर लगभग निलम्बित हो गया था।

वर्तमान संघीय संविधान १८७४ में, १८४८ के संविधान के स्थान पर, प्रवर्तित हुआ था। इसमें और १८४८ के संविधान में कोई क्रान्तिकारी अन्तर नहीं है। समय की कसौटी पर यह खरा उतरा है। इसने १८४७ के सोण्डरबंड (Sonderbund) गृहयुद्ध का प्रशमन करके शान्ति स्थापना की। इस वरदानरूप मंगलमय संविधान के साथ, संघ उन्नति के पथ पर अग्रसर हुआ, अनुदार विचारों तथा शक्तियों को जो देश के बड़े भाग में व्यापक थे, धक्का पहुंचा। इसने चिरस्थाई राजनीतिक प्रणाली की स्थापना की और राष्ट्रीय मतैक्य की स्थापना को बड़ा प्रोत्साहन प्रदान किया। अब बहुत दिनों तक इस संविधान में किसी बड़े परिवर्त्तन की आशा नहीं है। परिवर्तन की आवश्यकता विवादग्रस्त है और देश में उसके पक्ष में कोई स्पष्ट बहुमत नहीं है।

संघीय-राज्यों के भी अपने अपने लिखित संविधान हैं। इनका संघीय संविधान के कुछ निर्देशों के अनुरूप होना आवश्यक है।

इन निर्देशों का उद्देश्य संघीय-राज्यों में जनतांत्रिक संविधान की स्थापना है। अतः संघीय-राज्यों के संविधानों में पुरुष-मताधिकार तथा समान मताधिकार की व्यवस्था का होना आवश्यक है। वे लोकस्वीकृत हों, तथा बहुमत को उनमें इच्छानुसार संशोधन करने का अधिकार हो। १८४८ में एक स्थानीय क्रान्ति द्वारा नेफ्शातेल में जनतंत्र की घोषणा की गई। यह मत स्वीकार किया गया कि कोई संघीय-राज्य राजतन्त्रीय न हो। इस क्रान्ति के पहिले नेफ्शातेल राजतंत्रीय था और इसके राजतंत्रीय अधिकार प्रशा के राजा (King of Prussia) में वैयक्तिक रूप से संयुक्त (personal union) थे। संविधानिक विवाद संघीय-राज्यों में केन्द्र की अपेक्षा कम ही होते हैं। इसका कारण यह है कि संघीय-राज्यों में संविधानिक विधि तथा साधारण विधि में विशेष अन्तर नहीं होता, और एक यह कारण भी है कि संघीय-राज्यों के संविधान की सुरक्षा का भार संघ के उच्चतम न्यायालय को प्रदान किया गया है जो एक संघीय संस्था है।

—:०:—

२

# संघ राज्य

## (The Federal State)

### केन्द्रीकरण एवं संघवाद

### (Centralism and Federalism)

स्विस राजनीतिक जीवन में राज्य के संघात्मक संगठन का महत्वपूर्ण स्थान है। स्विस राज्य का न केवल नागरिक वर्ग ही विशेष अंग है परन्तु संघीय-राज्यों (Cantons) का भी इसमें एक विशेष स्थान है। संघ के इन सदस्य राज्यों को अनल्प स्वायत्ता प्राप्त है। नागरिक के जीवन-यापन मे संघ की अपेक्षा इनका प्रभाव अधिक महत्वपूर्ण है। संघीय-राज्य उसका तथा उसके गृह एवं परिवार का प्राथमिक राजनीतिक समुदाय है। ऐतिहासिक दृष्टि से, इन राज्यों (Cantons) का प्रादुर्भाव पहिले हुआ तथा संघ का बाद को। अत: स्विस संघ कृत्रिम रूप से विकेन्द्रीकृत नही है, वरन् उसका निर्माण एक उदार एवं विस्तृत मूलाधार पर, नीचे से, हुआ है। जहाँ संयुक्त राज्य अमेरिका में सत्ता (public power) के विकेन्द्रीकरण पर जोर दिया जाता है, वहाँ स्विट्जरलैंड में संघीय-राज्यों के स्वायत्तता एवं स्वतन्त्रता (autonomy and independence) का महत्व दिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संघ संगठन का आधार उस अति विशाल देश के विभिन्न प्रदेशों की स्वतन्त्रता एवं स्वायत्तता की आवश्यकता की प्रेरणा है। स्विट्जरलैंड में संघ संगठन

का मूल कारण सांस्कृतिक एवं भाषिक अल्पसंख्यक वर्गों का सुरक्षित तथा निरापद रखने की आवश्यकता है। इसके कारण विभिन्न भाषा-भाषी वर्गों में प्रीतिपूर्ण सम्बन्ध की स्थापना हो सकी है। कई संघीय-राज्य ऐसे भी हैं जहाँ कई भाषायें (जर्मन, इटैलियन, रोमान्श) बोली जाती है, यथा: बर्न, फ्राइबर्ग तथा वैलेज़, किन्तु इन संघीय-राज्यों में भी इस विभिन्नता के कारण संघर्ष नहीं पाया जाता है। सदा से इनमें रहने वाले भाषिक वर्गों (linguistic groups) में परस्पर आदर तथा अनुग्रहपूर्ण संबन्ध की परम्परा चली आ रही है। अल्पसंख्यक वर्गों को पूर्ण समानाधिकार की प्रत्याभूति (guarantee) है। उन्हें, विशेष रूप से, साधारण जीवन में, विद्यालयों में, और शासन (authority) के प्रति व्यवहार में अपनी मातृभाषा प्रयोग करने का पूर्ण अधिकार है। इसी भाँति, संघात्मक संगठन के कारण धार्मिक शान्ति भी संभव हो सकी है। स्विट्जरलैन्ड की जातीय, भाषिक, धार्मिक तथा अन्य विभिन्नताओं का कारण संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रतिकूल, देशान्तरवास नहीं है। संघीय-राज्यों की सीमायें बहुधा इन विभिन्नताओं के आधार पर ही बनी है। अतएव, इस देश में विभिन्नताओं को मिटा कर एकीकरण के पक्ष में कोई मांग नहीं है। इसके विपरीत, लोग अनुभव करते हैं कि देश का उच्चतम कल्याण इसी में है कि देश का प्रत्येक अंग पूर्ण रूप से विकसित हो और सुरक्षित रहे।

संघवाद एक राजनैतिक प्रवृत्ति है जिसका उद्देश्य है कि संघीय-राज्यों के अधिकारों की उत्तरोत्तर वृद्धि हो, उनका महत्व बढ़े, और उन्हें सुरक्षा प्राप्त हो। इसके विपरीत, केन्द्रीकरण का प्रयत्न संघ तथा संघ के अधिकारों को अधिकाधिक शक्तिशाली बनाना है। यह स्पष्ट है कि स्विट्जरलैंड में, संघ नीति की इन दो प्रवृत्तियों के सूचक शब्दों का प्रयोग अमेरिका में इनके प्रयोग

से नितान्त भिन्न है। अमेरिका में संघ के अधिकारों के पक्षपाती संघवादी तथा उनके विरोधी असंघवादी कहलाते हैं। स्विट्जरलैंड में भी, हाल में संघीय सत्ता के अधिकारों में प्रचुर वृद्धि हुई है। यह कई प्रभावों का फल है। योरोप में राष्ट्रीयता (nationalism) का उत्थान, देश के उत्तर और दक्षिण दिशा में स्थित देशों का एकीकरण (unification), यातायात के साधनों का विकास, वाणिज्य तथा उद्योग की आवश्यकताएं, आर्थिक पर-निर्भरता की वृद्धि तथा आर्थिक संकट काल में दृढ़ समानुरूप तथा सफल नीति आदि आवश्यकताओं तथा प्रभावों के कारण ऐसा हुआ है। सेना के केन्द्रीय शासन (central power) के आधीन स्थानान्तरित होने और व्यवहारिक तथा दण्ड विधि (civil & criminal Law) के संघाधीन होने पर "एक सेना तथा एक विधि" के नारे में देश के संग्रथन (cohesion) में प्रोत्साहन प्राप्त हुआ। इस दिशा में विकास अब समाप्तप्राय है। केन्द्रीकरण तथा संघवाद के समर्थकों के मतभेद भी समाप्त हो रहे हैं। लोग यह स्पष्ट रूप से अनुभव करने लगे हैं कि आगे और केन्द्रीकरण से स्विस राज्य की आधारभूत प्रकृति में हानि ही पहुचेगी। संघीय-राज्यों में राजनीतिक जीवन सदैव सजीव रहा है। बहुत से अधिकारों के संघ को स्थानान्तरित हो जाने पर भी इन संघीय-राज्यों में जनतान्त्रिक (democratic) जीवन और जनतान्त्रिक प्रणाली आज भी अति अकृत्रिम तथा जीवनोत्साहपूर्ण है। यह भी सच है कि जनतन्त्रवाद को सारपूर्णता छोटे प्रदेशों में ही समुचित रूप से प्रमाणित होती है, जहाँ मतदाता (voters) प्रत्येक अभ्यार्थी (candidate) को अच्छी तरह जानते हैं और सभी समस्याओं पर पूर्णरूपेण वादाविवाद कर सकते हैं।

इस प्रकार, संघात्मक संगठन म स्वातन्त्र्य तथा जनतन्त्रवाद (Democracy), दोनों ही सिद्धान्त पूर्णावस्था को प्राप्त होते हैं।

ये संघीय-राज्य स्मरणातीत काल से संघ के राजनीतिज्ञों की राजनीतिक शिक्षा का क्षेत्र रहे हैं।

संघवाद तथा केन्द्रीकरण के परस्पर विरोधाभास में कदाचित् हम यह भूल रहे हैं कि वस्तुतः, दैनिक जीवन में, संघ तथा संघीय-राज्य दोनो एक दूसरे पर आश्रित हैं। यथा, संघीय-राज्य शासनों के प्रायः ४० प्रतिनिधि संघ-संसद् में बैठते हैं और संघ तथा संघीय-राज्यों के मध्य आवश्यक सम्पर्क स्थापित करते हैं। संघीय-राज्य शासन के विभिन्न विभागों के अध्यक्ष (शिक्षा, सार्वजनिक अर्थ, सार्वजनिक स्वास्थ्य, आरक्षक आदि) वार्षिक सम्मेलन में, संघ के प्रतिनिधियों से संमन्त्रणा के लिए मिलते हैं।

सब संघीय-राज्यों तथा अर्ध संघीय-राज्यों में बर्न (Berne) अपनी ७३०,००० की जनसंख्या के कारण सब से बड़ा है, और अप्पैन्ज़ल इनर रोड्स (Appenzel Inner Rhodes) जिसकी जनसंख्या केवल १३,४०० है सबसे छोटा है। भाषा और धर्म के अतिरिक्त, इन संघीय-राज्यों के मध्य अन्यान्य भिन्नाताएँ भी हैं, यथा, भूगोल तथा स्थिति में, (पर्वतीय, मैदान वाले, सीमास्थित, आदि), आर्थिक दशा में (औद्योगिक, कृषिप्रधान, ग्रामीण, नगरप्रधान) आदि। इन्हीं के कारण हरेक संघीय-राज्य का देश में समान स्थान नहीं है। इनकी वित्तीय भार वहन करने की क्षमता में भी परस्पर बड़ा अन्तर है। १९४० में राष्ट्र की सुरक्षा के लिए जब त्याग का अवसर आया, तो देखा गया कि प्रथम पूँजीकर (Capital Levy) से, ज्यूरिख (Zurich) संघीय-राज्य में प्रति व्यक्ति, अप्पेनजेल (Appezel) की अपेक्षा चौगुनी आय हुई, और उसी ज्यूरिख को वैलेज् (Valais) की अपेक्षा प्रति व्यक्ति प्रायः आधा संघीय अनुदान (Federal Grants) प्राप्त हुआ।

स्वयं संघ के संविधान में संघीय-राज्यों में इस प्रकार की असमानता के प्रतिकरण हेतु विधान हैं। संविधान में प्रत्येक संघीय-राज्य को संघ की राज्य परिषद (Council of States) में समान संख्या में स्थान देने का आदेश है, उसमें यह भी प्रबन्ध है कि संविधान के संशोधन को मान्यता के लिए न केवल मत-दाताओं का बहुमत ही आवश्यक है, अपितु, संघीय-राज्यों का बहुमत भी उसे प्राप्त होना चाहिए। प्रत्येक संघीय-राज्य को इसके लिए समान मत का अधिकार है। परन्तु संघीय-राज्यों में प्रभाव, साधन और शक्ति की असमानताएँ इतनी बड़ी नहीं है कि कोई एक संघीय-राज्य अन्य राज्यों को दबा कर उन पर अपना प्रभुत्व स्थापित कर सके, जैसा कि बिस्मार्क निर्मित जर्मन साम्राज्य में प्रशा ने कर रखा था।

बहुत काल तक संघ ने आय तथा पूंजी पर प्रत्यक्ष कर नहीं लगाए थे। सिद्धान्त यह था कि प्रत्यक्ष कर संघीय-राज्यों के और परोक्ष कर संघ के क्षेत्राधिकार में रहने चाहिए। संघ की आय का मूल स्तोत्र बहिःशुल्क (Customs) था। पहिले बहिःशुल्क का उद्देश्य केवल आयार्जन ही था, परन्तु अन्ताराष्ट्रीय अबाध व्यापार की की स्वतन्त्रता संसार भर में सर्वत्र नष्ट होने पर तब स्विट्जरलण्ड ने भी अपने बहिःशुल्क में आर्थिक सुरक्षा का सिद्धान्त सम्मिलित कर लिया। प्रथम विश्वयुद्ध काल से संघ शासन भी बीच में, थोड़े विराम के अतिरिक्त, प्रत्यक्ष कर लगाता आया है। उसकी वित्तीय आवश्यकताएँ बहुत अधिक थी, विशेषकर, जब कि यदाकदा बहिःशुल्क से आय कम होती रही, और दो विश्व युद्धों के कारण ऋण का असहनीय भार संघ को वहन करना पड़ा। कर की दर नियमतः जनता या उनके प्रतिनिधियों द्वारा प्रति वर्ष निश्चित की जाती है। संघ तथा संघीय-राज्यों के वित्तीय

विषयों में पृथक्करण पुनः होना चाहिए, क्योंकि वर्तमान प्रणाली से गड़बड़ी होती है और संघ की आवश्यताओं की पूर्ति न होना संघीय-राज्यों की स्वायत्तता और स्वातन्त्र्य के लिए भय कारक है । समस्या अवश्य ही बड़ी जटिल और क्लान्तिकर है, क्योंकि, अन्त में, हल को देश के निर्वाचकगण द्वारा स्वीकृत होना होगा और जब प्रश्न द्रव्य देने का होना है तब स्वीकारात्मक मत कठिनाई से ही प्राप्त होता है ।

—:०:—

## ३

# कम्यून्स

१९३६ की स्विस राष्ट्रीय प्रदर्शिनी में एक बड़े प्रभावोत्पादक तथा प्रमुख स्थान पर ३००० स्विस कम्यून्स के झंडे प्रदर्शित किए गय थे। अतः प्रत्येक स्विस दर्शक उस प्रदर्शनी में, जो कि एक महान् राष्ट्रीय सम्मेलन था, अपने कुटुम्ब का पताका चिन्ह देख सकता था। प्रत्येक स्विस को तीन प्रकार की नागरिकताएं प्राप्त होती हैं, राष्ट्र की, संघीय-राज्य की, तथा कम्यून की। कम्यून की नागरिकता का उसके जीवन में बड़ा महत्व है। राष्ट्र तथा संघीय-राज्य की भाँति यह भी अभिन्न अधिकार है। यह अधिकार, परिवार तथा वंशजों में, चाहे वे चिरकाल तक विदेश अधिवासी (domiciled) रहे हों, अविशिष्ट रहता है। स्विस नागरिक का अन्तिम आश्रय उसकी गृह कम्यून (home commune) है। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् जर्मनी और पूर्वी योरोप की स्थिति के कारण, बहुत से स्विस अपने देश को वापस लौटे, उनमें से अधिकांश अपने गृह-कम्यून में जाकर बसे जिन्हे उन्होंने अपने जीवन में देखा भी न था, जहाँ से उनके दादा या परदादा बाहर गए थे। साधारणतयः, गृह कम्यून का, न कि अधिवास की कम्यून (commune of domicile) का, यह कर्तव्य होता है कि, वह दीनहीन दरिद्रों का भरण पोषण करे।परन्तु साथ ही साथ समस्त देश में आवास की स्वतंत्रता की प्रत्याभूति के कारण स्विस नागरिक को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह संघीय अथवा स्थानीय विषयों में अपने अधिवास के संघीय-राज्य (canton) अथवा कम्यून से मतदान कर सकता है।

अपने आरम्भ से ही स्विट्जरलैंड विशेष रूप से कम्यून्स का देश रहा है ।[1] कम्यून्स की स्वाधीनता का घर आल्प्स है। पर्वतीय ऊंची घाटियों में, उच्च पर्वतमाला से घिरे होने के कारण, शीतकाल में हिम, तथा हिमश्रृंगपात (avalanche) के भय के कारण छोटे छोटे समुदायों का ही विकास होता है। प्रकृति के इन प्रभावों के कारण इन छोटे छोटे समुदायों में सभी को एक दूसरे का साथ देना, सहायता करना अत्यावश्यक हो जाता है। प्रकृति की महान शक्तियों से दैनिक संघर्ष करके ही वे अपना पेट भरते हैं, और इस संघर्ष में प्रत्येक व्यक्ति एक दूसरे पर निर्भर रहता है। सार्वजनिक-भूमि चरागाह की देख भाल, मार्ग और पग डण्डियों को अच्छी दशा में रखना तथा अन्य बहुत से साधन परस्पर सहयोग द्वारा ही उपार्जित होते हैं। प्राचीन काल में, इस प्रकार, संघीय-राज्यों का निर्माण परम्परागत प्राचीन कम्यून्स की नींव पर ही हुआ। व्यक्ति का पड़ोसी, उसके सुख दुःख का भागी, सजातीय और सहप्रकृति का होता है। वही उसका राजनीतिक जीवन में भी साथी होता है। जो लोग, एक ही ग्राम, अथवा घाटी अथवा पुर (town) में रहते हुए एक दूसरे के दैनिक जीवन में सहभागी होते हैं वे निस्संदेह, अति सुदृढ़ और सजीव राजनीतिक समुदाय स्थापित करते हैं। यह अवश्य सच है, कि सुविस्तृत तथा

---

[1] इस देश में ३११८ कम्यून्स हैं। इनमें से चार, ज्यूरिख, बेज़ल, बर्न और जेनीवा (Zurich, Basle, Berne, Geneva) की जनसंख्या १००,००० से अधिक है। चार अन्य कम्यून्स की जन संख्या ५०,००० और १००,००० के बीच में हैं, ९ और क २०,००० और ५०,००० के बीच, १८ की १०,००० और २०,००० के बीच जनसंख्या है। देश की ३० प्रतिशत जनसंख्या इन ३१ कम्यून्स में रहती ह।

विशाल समुदाय की अपेक्षा, संकीर्ण स्थान में आबद्ध, छोटे समुदाय में मानव प्रकृति की क्षुद्रतायें,—यथा, षड्यंत्र, शक्ति की प्रचण्ड लालसा, उग्रहिंसा आदि—अधिक स्पष्ट रूप धारण कर लेती हैं। परन्तु इन कमियों का प्रतिकरण समुदाय द्वारा प्राप्त अन्य उपकारों से हो जाता है। स्विटजरलैंड की सबसे छोटी कम्यून १४ मनुष्यों की है। देश की जनसंख्या का दो तिहाई से अधिक भाग ग्रामीण प्रदेशों में, छोटे छोटे पुरों में जिनकी जनसंख्या १०,००० से भी कम है, रहती है। जनतान्त्रिक संस्थाओं की सफलता में इसका बड़ा हाथ है। छोटी या मध्यमाकार कम्यून का प्रत्येक निवासी न्यूनाधिक रूप से, अपने समुदाय के शासन की समस्याओं से परिचित रहता है। समस्याओं का निर्णय कम्यून के समस्त नागरिकों की खुली सभा में, जिनमें प्रत्येक नागरिक निर्णय के पूर्व होने वाले वादाविवाद में भाग ले सकता है, किया जाता है। इस सभा की स्वीकारोक्ति कम्यून की केवल विधि के निर्माण के लिए ही आवश्यक नहीं है, किन्तु कम्यून के अन्य गंभीर प्रशासनीय कार्यों, बजट तथा अन्य वित्तीय प्रत्यय (Credits) यथा, भवनादि निर्माण, वार्षिक लेखादि (Annual Accounts) की स्वीकृति में भी आवश्यक है। सभी स्थानों में मतदान भी गुप्त शलाका (secret ballot) द्वारा नहीं होता। इस प्रकार नागरिकों में मताज्ञान (Anonymity) तो कम है, परन्तु उनके जीवन में निस्वार्थ, निर्विकारपूर्ण विवाद तथा निर्णय का अवसर अधिक है। संस्थाओं का केवल वाह्य रूप ही जनतान्त्रिक नहीं है बल्कि लोगों की विचारधारा भी जनतन्त्रवाद से ओतप्रोत है। जनतन्त्रवाद का इन कम्यून्स में एक ऐसा प्रत्यक्ष रूप है जैसा संघ के केन्द्रीय शासन में संभव नहीं है, और जैसा कि यहाँ की छोटी कम्यून्स ही में संभव हो सकता है। केवल बड़े बड़े नगर ही गुप्त शलाका (secret ballot) द्वारा मतदान आदि का

उपयोग करते हैं। कम्यून्स में वर्तमान सहयोग की भावना का नागरिक और राजनीतिक विचार एवं विवेचन पर अच्छा प्रभाव पड़ता है। प्रत्येक नागरिक में राष्ट्र के प्रति सद्भावना ऐसे ही वातावरण में प्रस्फुटित होती है। राष्ट्र तथा संघीय-राज्यों (Cantons) के अधिकांश राजनीतिज्ञों की प्रथम राजनीतिक शिक्षादीक्षा का प्रांगण उनके गृह कम्यून ही हैं। संघ परिषद (Federal Council) के एक प्रतिष्ठाशील सदस्य को इसका गर्व था कि वे अनेक वर्षों तक ज्यूरिख सरोवर (Lake of Zurich) के तटस्थित एक कम्यून की परिषद के सभापति थे। जनतंत्र की इस उपजाऊ भूमि को सुरक्षित रखने के लिये अब विकेन्द्रित बस्तियों की स्थापना तथा दूरदर्शी यातायात नीति के अवलम्बन के द्वारा नगरों को प्रवजन रोकन का प्रयत्न हो रहा है।

अंग्रेजी पैरिश (Parish), काउन्टी (County) और ग्रामीण प्रदेशों (rural districts) की अपेक्षा स्विस कम्यून्स के अधिकार और उनकी स्वायत्तता कहीं अधिक है, एवं उनका संगठन भी अधिक जनतान्त्रिक है। स्विट्जरलैंड में यह कल्पनातीत है कि शासन के स्थानीय स्वशासन विभाग द्वारा कुछ कम्यून्स के संघ की स्थापना की जाय, यह कार्य तो उन कम्यून्स के निवासियों का ही है। अपने धन अथवा अतिरिक्त करों को दे सकने की क्षमता के कारण, किसी व्यक्ति को बहुमत देने का अधिकार होना भी नितान्त असम्भव है। उच्च शिक्षा की योग्यता के कारण भी यहाँ बहुमत का अधिकार नहीं प्रदान किया जाता जैसा कि कुछ अन्य देशों में है। स्विस जनतन्त्रवाद आद्योपांत समकारक (Equalitarian) है। स्विस और अमेरिकन स्थानीय शासन में, विशेषकर नागरिक-शासन (City Government) में भी बड़ा अन्तर है। अंग्रेजी परम्परा के अनुरूप, अमेरिकन नगर शासनों को १८वीं शताब्दी में और तत्पश्चात

अनेक अधिकार तथा स्वाधीनताएँ घोषणापत्र (Charter) द्वारा प्रदान किये गये हैं, परन्तु, स्विस कम्यून्स के अधिकार और उनकी शक्तियों की उत्पत्ति किसी राजा अथवा शासन की घोषणा में न होकर उनके जन्म से ही हैं। स्थानीय स्वशासन विकेन्द्रीकरण द्वारा पैदा नहीं हुआ परन्तु प्रारम्भ से ही था। यह सच है फ्रान्स की राज्य क्रान्ति के उपरान्त, संविधानवाद (Constitutionalism) के प्रभाव में संघीय-राज्यों ने कम्यून्स की स्वायत्तता को स्पष्ट प्रत्याभूति प्रदान की है, परन्तु इस प्रत्याभूति से कोई नवीन स्थिति नहीं उत्पन्न हुई, यह मूलतः घोषणात्मक थी। कम्यून्स की स्वायत्तता के अर्थ, सर्वप्रथम, यह होते हैं कि कम्यून्स अपने अधिकार के उपयोग में किसी अन्य शक्ति या शासन के निरीक्षण या नियन्त्रण में नहीं हैं, विशेषतया जहाँ उनके स्वविवेकशील (discretionary powers) अधिकारों के उपयोग का प्रश्न आता है। अपनी स्वायत्तता में हस्तक्षेप होने पर कम्यून्स संघ के उच्चतम न्यायालय को अपील कर सकते हैं। उच्चतम न्यायालय के संविधानिक क्षेत्राधिकार में कम्यून्स की स्वायत्तता की सुरक्षा का वही स्थान है जो कि व्यक्ति को अपनी स्वतन्त्रताओं का है। साधारणतः, स्विट्जरलैण्ड में कम्यून्स के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत निम्नलिखित विषय होते हैं: शिक्षा तथा चर्च, निर्धनों का पोषण, अन्तक्रिया, अपने क्षेत्र के अन्दर मार्ग-पुलिस, लोक शिष्टता, अग्नि से रक्षा का उपाय, भवन आदि।

---

४

# मताधिकार और मत

## (Suffrage and Vote)

बीस वर्ष की अवस्था में स्विस युवक वयस्कता प्राप्त करता है और सैनिक शिक्षा के लिए उसे जाना होता है। कई संघीय-राज्यों (Cantons) म, संघ-निर्धारित २० वर्ष की आयु के स्थान पर, संघीय विधान सभा की सदस्यता और शासन संस्थाओं में नियुक्ति के लिए २५, और कुछ अन्य संघीय-राज्यों में २७ वर्ष की आयु, निर्धारित है। १९ वीं शताब्दी में, रेडिकल डेमोक्रेटिक पार्टी के नेतृत्व में संघ की स्थापना हुई थी। इस दल के कई नेता बहुत छोटी अवस्था में ही राज्य के ऊँचे पदों पर पहुँच गए थे। संघ परिषद (Federal Council) के सदस्य निर्वाचित होने के समय न्यूमा द्रोज़ (Numa Droz) की आयु केवल ३० वर्ष की थी। उस समय से अब परिस्थिति में बहुत अन्तर हो गया है और अब अनुभव पर विशेष बल दिया जाता है। तथापि, आज भी संघीय राष्ट्र परिषद् (National Council) का सबसे कम आयु का सदस्य ३० वर्ष की आयु से पूर्व सदस्य निर्वाचित हो गया था। न्याय विभाग में औसत आयु इङ्गलैंड और अमेरिका से बहुत कम है। संयुक्त राज्य अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के प्रायः सभी न्यायाधीश ७० वर्ष से अधिक अवस्था के हैं। स्विट्जरलैंड में संघीय उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की औसत आयु केवल ५५ वर्ष है।

अपने अधिवास के संघीय-राज्य (Canton of domicile) द्वारा जो व्यक्ति विशेष कारणों से नागरिकता के अधिकारों से वंचित

कर दिये जाते हैं, उन्हें संघ, संघीय-राज्य और अपने कम्यून में मताधिकार नहीं रह जाता। संरक्षकाधीन, कर्त्तव्य भ्रष्ट अपराधी, अपनी त्रुटि के कारण दिवालिया अथवा करों के न देने के कारण ऐसा होता है।

१६१० में स्विट्जरलैंड की जनसंख्या में १४ प्रतिशत् विदेशी थे, १६३० में वे ६ प्रतिशत थे। इन विदेशियों को मताधिकार प्राप्त नहीं ह। केवल नेफ्शातेल (Neuchatel) संघीय-राज्य ने ही उन्हें स्थानीय मामलों में मत देन का अधिकार दिया है।

पाठकों को अवश्य कौतुहल होगा कि स्विट्जरलैंड में स्त्रियों को मताधिकार क्यों नहीं प्राप्त है। देश के बहुत बड़े भाग में, जरमन परम्परा के कारण, अब भी लोगों का विचार है कि स्त्रियों का उचित क्षेत्र घर है न कि सार्वजनिक जीवन। पत्नी तथा मातृत्व के कर्तव्यों को भली प्रकार निभाना ही उनका क्षेत्र समझा जाता है। यह तर्क दिया जाता ह कि स्त्रियों के पास, नागरिक-कर्त्तव्यरत् पुरुषों पर कल्याणकारी प्रभाव डालने के लिए यथेष्ठ साधन है। कहा जा चुका है कि अस्त्रशस्त्रादि धारण करने की योग्यता और मताधिकार इस देश में साथ साथ चलते हैं। देश रक्षा की योग्यतावान् पुरुष को ही देश के सुख समृद्धि विषयक निर्णय में भाग लेने का अधिकार है। स्वयं स्त्रियों के बहुमत ने भी मताधिकार प्राप्त करने की तीव्र उत्कण्ठा कभी प्रकट नहीं की। ऐसे मताधिकार से कोई लाभ की आशा नही हो सकती जो कि न्यूनाधिक उनकी इच्छा के विरुद्ध स्त्रियों के ऊपर लादा जायगा। पुरुषों की अन्यमनस्कता के कारण आज भी निर्वाचन और मतदान हानिग्रस्त हो रहे हैं। दूसरी ओर, इसमें भी संदेह नहीं कि इस समय विचारों में परिवर्त्तन हो रहा है। इस देश में, जैसा कि और मामलों में होता आया

है, मताधिकार में नवीनता के प्रवर्त्तन की परीक्षा पहिले संघीय-राज्यों में ली जायगी, क्योंकि संघीय-राज्य राजनीतिक क्षेत्र में नवीनता के परीक्षण स्थल हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि अधिकांश स्थानों में विद्यालय, चर्च और धर्म सम्बन्धी मामलों में, स्त्रियों का मताधिकार आवश्यक समझा जाता है। ग्रीस्सोन्स संघीय-राज्य (Canton of Grissons) के प्रोटेस्टेन्ट चर्च में स्त्रीमताधिकार पैरिश के निर्वाचन और मतदान में माना जा चुका है। ज्यूरिख (Zurich) भी इसका अनुकरण कर रहा है। कुछ संघीय-राज्यों में, स्त्रियों को सेवायोजक और सेवानियुक्त (employers ard employees) के सम्बन्ध से उत्पन्न विवादों का निर्णय करने वाले मध्यस्थ न्यायाधिकरणों (arbitration tribunals) की सदस्या निर्वाचित होने का अधिकार प्राप्त है। १६१२ की व्यवहार संहिता (civil code) स्त्रियों को संरक्षिता नियुक्त होने का अधिकार प्रदान करती है, सन्तान के संरक्षण का अधिकार केवल पिता को ही नहीं, बल्कि माता और पिता दोनों को प्रदान किया गया है। जैसे-जैसे देश यह अनुभव करेगा कि संसार में स्त्रीमताधिकार विरोधी वही एक अकेला सभ्य देश रह गया है, स्त्रीमताधिकार विरोधी भावनायें उत्तरोत्तर क्षीण होती जावेंगी। सान फ्रान्सिसको घोषणा (San Fransisco Charter) भी स्त्रियों के समानाधिकार को एक मूल-मानव-अधिकार मानती है। इस देश में स्त्री मताधिकार न होने से हमें इस निष्कर्ष पर न पहुँचना चाहिए कि वहाँ स्त्रियों की सामाजिक स्थिति गिरी हुई है या उनके साथ किसी प्रकार का दुर्व्यवहार किया जाता है। ऐसे व्यवसायों में, जो किसी समय केवल पुरुषों के ही उपयुक्त समझे जाते थे, बहुत दिनों से, स्त्रियों के प्रवेश की गति अच्छी रही है। बहुत सी स्विस लेखिकाओं, डाक्टरों आदि ने ख्याति प्राप्त की है। स्विस स्त्री आन्दोलन में अपने उद्देश्य के लिए संघर्ष करने की योग्यता है।

उनके आन्दोलन का पूर्ति और समाज कल्याणकारी कार्यों पर सराहनीय प्रभाव पड़ा है।[1]

मतदान एक कर्त्तव्य भी है। नागरिक द्वारा इस कर्त्तव्य के पालन न करने पर राज्य क्रियाहीन हो जायगा। संघ ने संघीय-राज्यों पर ही इस निर्णय का भार छोड़ रखा है कि वे मतदान अनिवार्य करना चाहते हैं या नहीं? अनिवार्य मतदान का अर्थ है कि संघीय-राज्य अक्षमित उपेक्षा को अर्थ दण्डित करेगा। दस संघीय-राज्यों में मतदान की अनिवार्यता है, और निःसंदेह, उनमें मतदाताओं की प्रतिशतता अन्य संघीय-राज्यों की अपेक्षा उच्चतर है। १९३५ के राष्ट्रपरिषद के निर्वाचन में मतदाताओं की उच्चतम प्रतिशतता आर्गोवी संघीय-राज्य (Argovie) में, जहाँ अनिवार्य मतदान का नियम है, ९०·२ प्रतिशत थी, जब कि औब्वॉल्डेन (Obwalden) में, जहाँ यह नियम नहीं है, केवल ५०·३ मतदाताओं ने मतदान किया।

स्वेच्छानुसार मत देने की सुरक्षा के लिए समुचित प्रबन्ध है। प्रत्येक व्यक्ति निर्भय होकर अपने विश्वास और अंतःकरण का अनुसरण कर सकता है। ऐसे जन निर्देश, जिनमें विरोधी पक्ष को चुप

---

[1]. दिसम्बर, १९५० में संघ परिषद् (Federal Council) ने समादेश दिया कि स्त्री मताधिकार का प्रश्न अभी राष्ट्रीय विचार और निर्देश के लिए "अपरिपक्व" है। मार्च, १९५१ में वौड् संघीय-राज्य (Vaud) में एक निर्देश में स्त्रीमताधिकार के पक्ष में और २३,१३५, विपक्ष में ३५,८५६ मत पड़े, और यह प्रस्ताव अस्वीकृत रहा। निम्नांकित देशों में भी स्त्री मताधिकार नहीं है: अफ़ग़ानिस्तान, कोलुम्बिया, कोस्टारिका, हेइटी, हान्डूरास, ईजिप्ट, ईरान, सीरिया, लेबानोन, जोरडन, इथिओपिया और साउदी अरेबिया।

कर दिया जाय, स्विट्जरलैंड में नहीं होते। यदि कोई नागरिक अपने मताधिकार से वंचित कर दिया गया है, अथवा मतदान या निर्वाचन में किसी प्रकार की धाँधली हुई है, चाहे इस प्रकार की अव्यवस्था कम्यून तक के मामले में ही क्यों न हो, प्रत्येक नागरिक संघ के उच्चतम न्यायालय के समक्ष पुनर्विचार प्रार्थना कर सकता है।

---

५

# निर्देश पद्धति

निर्देश (Referendum) का अर्थ जनता से मंत्रणा लेना है। तथापि, अनिवार्य निर्देश और वैकल्पित निर्देश में एक विशेष अन्तर ह। अनिवार्य निर्देश इस तथ्य पर आधारित है कि सरकार में किसी नियम, यथा संसद निर्मित विधि, की वैधता के लिए मतदाताओं की स्पष्ट स्वीकृति प्रत्येक अवसर पर जनमत के द्वारा प्राप्त होनी चाहिये। ऊपर हम कह चुके हैं कि संघीय संविधान का संशोधन—पूर्ण अथवा आंशिक पुनरीक्षण—भी अनिवार्य निर्देश द्वारा ही होता है। देश के नागरिकों के बहुमत के अतिरिक्त, संविधान के संशोधन के लिए बहु-संख्यक संघीय-राज्यों की स्वीकृति भी आवश्यक है, और इसके लिए, संघीय-राज्यों में बहुमत के मत को ही संघीय-राज्य का मत माना जाता है। अधिकांश संघीय-राज्यों में साधारण विधि पर भी अनिवार्य निर्देश की व्यवस्था है। अतः, उन संघीय-राज्यों में, सभी प्रकार के विधानों में जनता की स्वीकृति ही अन्तिम है। कुछ ऐसे भी संघीय-राज्य हैं जहाँ वित्तीय मामलों तक के लिए अनियार्य प्रशासनीय निर्देश की व्यवस्था हैं। संघीय-राज्य शासन अथवा महान् परिषद (Great Council) द्वारा प्रस्तावित व्यय राशि यदि निर्धारित राशि से अधिक हो, तो उसके पारण में निर्देश की आवश्यकता होती है। सोल्युर संघीय-राज्य (Soleure) में, दृष्टान्ततः, प्रत्येक १००,००० फ्रान्क्स से अधिक मद के लिए और प्रत्येक १५,००० फ्रान्क्स से अधिक नियमित व्यय की मद के लिए निर्देश अनिवार्य है। जहाँ व्यवस्था वैकल्पित निर्देश की है, वहाँ पर्याप्त मात्रा में हस्ताक्षर इकट्ठा करने पर

ही निर्देश लिया जाता है। संविधान द्वारा निर्धारित संख्या में हस्ताक्षर इकट्ठा हो जाने पर निर्देश अवश्यम्भावी हो जाता है। संघ के केन्द्रीय शासन में संघीय विधान के लिए, अनिश्चित काल तथा १५ वर्ष से अधिक के लिए की गई अन्ताराष्ट्रीय संधियों के लिए वैकल्पित निर्देश की व्यवस्था है जो ३०,००० हस्ताक्षरों के प्राप्त हो जाने पर किया जाता है। १८७४ से अब जनसंख्या में बहुत वृद्धि हो गई है, और ऐसी धारणा हो रही है कि ३०,००० की संख्या कुछ कम है और इससे कुछ अधिक होनी चाहिए। कुछ संघीय-राज्यों में वैकल्पित निर्देश की न केवल उनके निर्मित विधान के लिए ही, अपितु, उनके वित्तीय मामलों के लिए भी व्यवस्था है। वैकल्पित निर्देश बहुत कुछ लोकाभिषेध (People's Veto) के अनुरूप है। वास्तव में, १९ वीं शताब्दी में यह लोकाभिषिध से ही विकसित हुआ है।

१८६० के पश्चात्, स्विस प्रतिकृति पर संयुक्त राज्य अमेरिका के २२ संघीय-राज्यों ने वैधानिक निर्देश पद्धति को अंगीकार किया, जिनमें साउथ डेकोटा और औरेगन प्रथम थे। स्विट्ज़रलैंड का अमेरिका पर यह संविधानिक प्रभाव, एक प्रकार से, सन् १८४८ के स्विस संघीय संविधान के लिए अमेरिकन द्विभवनात्मक पद्धति के उपयोग की प्रतिमूर्त्ति था। निर्देश अमेरिका में केवल मिसीसिपी के पश्चिम के कुछ छोटे छोटे संघीय-राज्यों में ही, जहाँ प्रत्यक्ष जनतन्त्रवाद की भावना पहिले से ही प्रबल थी, अंगीकृत हुआ है। अमेरिका के लोगों को शीघ्र ही बोध हो गया था कि प्रत्यक्ष जनतन्त्रवाद सुविस्तृत देश के अनुपयुक्त है, जैसा कि जरमनी के वाइमार गणतन्त्र से भी सिद्ध हुआ जहाँ जन निर्देश की व्यवस्था कार्य में नहीं आ सकी।

इस देश की जनता ने, संघ और संघीय-राज्यों में, निर्देश मतदान में अमित राजनीतिक परिपक्वता का परिचय दिया है। ऐसे अवसर भी आए हैं जब जनता के अस्वीकारात्मक निर्णय पर शासन ने खेद

प्रकट किया हो, किन्तु कालान्तर में जो देश के लिए लाभदायक सिद्ध हुए हों। १८७४ से १९२० तक ३२८ संघीय विधियाँ विधान सभा द्वारा पारित हुईं। केवल ३३ के लिए निर्देश का प्रयोग हुआ। इनमें से १३ स्वीकृत हुईं और २० अस्वीकृत। संविधानिक संशोधनों के विधेयकों की जिनके लिए अनिवार्य निर्देश की व्यवस्था है—स्वीकृति की प्रतिशतता विशेष अधिक रही है।

स्विट्जरलैण्ड में निर्देश पद्धति के कारण देश के शासन में विधान सभा का या किसी राजनीतिक दल विशेष का चिरस्थाई प्रभुत्व नहीं जमने पाता। बहुत से देशों में विधान सभा का प्रतितोलन राजा या राष्ट्रपति के द्वारा होता है, परन्तु स्विट्जरलैण्ड में, जनता विधि निर्णायक के रूप में ही स्वयं यह कार्य करती है। निर्देश जन एक्यवर्धक है तथा लोकशिक्षा का माध्यम भी है। यह सच है कि इसमें कुछ त्रुटियाँ पाई जाती हैं। अंग्रेज संविधानिक-विधि वेत्ता सर मोरिस एमोस (Sir Maurice Amos) का आक्षेप था कि लोकाभिषेध अनिष्टकर है क्योंकि यह जनता के हाथ में उत्तरदायित्व के बिना अधिकार दे देता है। ऐसा स्विट्जरलैण्ड में भी हो चुका है जब जनता ने क्षुब्ध होने के कारण, या प्रतिकाराकांक्षा से प्रेरित होकर विधेयकों को ठुकरा दिया। इसके अतिरिक्त, बहुत सा आधुनिक विधान इतना जटिल और विशेषित (intricate and specialized) है कि राजनीति शिक्षाप्राप्त जन भी बड़ी कठिनाई से उसका विवेचन करके अपना निर्णय दे सकते हैं। बहुत से विषयों पर, जो केवल विस्तारजन्य (matters of detail) हैं, या बहुत क्षुद्र हैं, यथा, स्कूल के अध्यापकों और छोटे-छोटे कर्मचारियों आदि का चुनाव, उन पर भी बार-बार मतदाता से मतापेक्षण कराना अनुचित प्रतीत होता है। ऐसे जनतन्त्रवाद में, जिसमें अत्याधिक संख्या में निर्वाचन होते रहते हैं, नागरिक श्रांत होकर ऊब जाता है।

ऐसे मतदान से उल्टे सीधे निर्णय हो सकते हैं, यह भी हो सकता है कि किसी अल्पसंख्यक वर्ग के मत की विजय हो। आजकल बहुत सा विधान देश की आर्थिक नीति सम्बन्धी होता है जो व्यक्ति, आर्थिकवर्ग या वृत्ति आदि की सुरक्षाहित नियमन की व्यवस्था करता है। साधारणतया, मतदाता से उसके भौतिक स्वार्थ के प्रतिकूल मतदान की आशा नहीं होनी चाहिए। ऐसे निर्वाचन में व्यक्ति के विश्वासजन्य मत का तो नहीं बल्कि स्वार्थजन्य मत का ही पता लगेगा। व्यवहार चतुरतामात्र का विधान पर कुप्रभाव यदाकदा दृष्टिगोचर होने वाला अनिष्टसूचक लक्षण है। निर्वाचन में स्वीकारात्मक मत प्राप्त करने के लिए शासन को मध्यमार्ग का अनुसरण करना पड़ता है। विधि निर्माण में व्यक्ति का सहयोग केवल निषेधार्थक ही है। वह केवल "हाँ" या" "ना" ही कह सकता है, किसी प्रकार का सक्रिय सहयोग देने में वह असमर्थ है, उसके पास कोई साधन नहीं होते कि वह बता सके कि विधेयक को स्वीकृति दने के लिए वह किन संशोधनों को चाहता है। परन्तु निर्देश पद्धति के गुण उसकी "त्रुटियों" से अधिक ही हैं। समय समय पर शासन ने तो जनमत का बहुत अधिक भय प्रदर्शित किया है और इससे उन विधेयकों को, जो आपाती विधान नहीं घोषित किये जा सकते थे, वापस ले लिया।

अन्ताराष्ट्रीय संधियों के लिए वैकाल्पित निर्देश १९२१ में प्रचलित किया गया था, और उसका उपयोग केवल एक ही बार, फ्रान्स के साथ एक संधि के विरुद्ध, हुआ है। अन्ताराष्ट्रीय संधियों के लिए निर्देश की व्यवस्था में, और अमेरिका में सिनेट के संधिओं के पारण या अभिषेध करने के अधिकार में, एक प्रकार की समरूपता है। हमें तो यह संदेहजनक प्रतीत होता है कि अधिकांश मतदाताओं के पास अन्ताराष्ट्रीय समस्याओं पर कोई स्पष्ट निश्चयात्मक मत है भी या नहीं। १९२० में, स्विट्जरलैण्ड के राष्ट्र

संघ (League of Nations) में प्रवेश के प्रश्न पर अनिवार्य निर्देश का प्रयोग किया गया था क्योंकि धारणा थी कि राष्ट्र संघ की सदस्यता से देश की जो तटस्था सीमित हुई थी वह संविधान का संशोधन था।

———

६

# उपक्रम पद्धति

मतदाताओं को एक निश्चित संख्या द्वारा किसी संविधानिक संशोधन का प्रस्ताव करने के, या, किसी विधि या संविधानिक अथवा विध्यानुसार अध्यादेश के प्रारूप को प्रस्तावित करने के, और उस पर निर्देश माँगने के अधिकार को उपक्रम (Initiative) का अधिकार कहते हैं। उपक्रम दो प्रकार के होते हैं--सविन्यासित उपक्रम (Formulated Initiative) और अविन्यासित उपक्रम (Unformulated Initiative)। सविन्यासित उपक्रम में एक स्पष्ट निर्धारित प्रस्ताव होता है और उस प्रस्ताव पर जनमत लिया जाता है। अविन्यासित उपक्रम में, विधान सभा को सुस्पष्ट प्रस्ताव के स्थान पर केवल अभिस्ताव (Recommendation) या उपक्षेप (Suggestions) ही किया जाता है। पहिले इस अभिस्ताव या उपक्षेप पर जनमत लिया जाता है। इस पर जनमत स्वीकारात्मक होने पर विधान सभा इसके आधार पर विधेयक का प्रारूप बनाती है और फिर इस प्रारूप पर निर्देश लिया जाता है।

संघीय संविधान के संशोधन के लिए १८९२ में उपक्रम की व्यवस्था की गई थी। संघीय मामलों में केवल संविधानिक विधान के लिए ही उपक्रम की व्यवस्था है। इसीलिए, बहुत सी साधारण बातों का, जिनका नियमन साधारण विधि द्वारा ही उचित होता है, संविधानिक विधान द्वारा नियमन हुआ है। संविधानिक मामलों में उपक्रम के लिए ५०,००० नागरिकों के हस्ताक्षर की आवश्यकता होती है। अधिकांश संघीय-राज्यों में साधारण विधि के निर्माण के

लिए भी उपक्रम की व्यवस्था है। इस प्रकार के साधारण उपक्रम का अमेरिका में भी, स्विस ढंग की निर्देश पद्धति के साथ साथ, प्रारम्भ हुआ। संयुक्त राज्य अमेरिका के मध्य और सुदूर पश्चिम स्थित २० संघीय-राज्यों में जनता को उपक्रम का अधिकार प्राप्त है।

१८९२ से १९२० तक केवल २० संविधानिक उपक्रम संघ शासन के समक्ष रखे गए। एक उपक्रम के प्रस्ताव को उसकी उपक्रम समिति ने वापस ले लिया। इस पद्धति से स्वीकृत संशोधन विशेष महत्व पूर्ण नहीं थे, यथा, अनावश्यक क्रूरता को रोकने के लिए यहूदियों द्वारा जानवरों को मारने की रीति का निषेध, मादक रूप में संखिया का निषेध, इत्यादि। दो उपक्रम अवश्य महत्वपूर्ण थे, एक, अन्ताराष्ट्रीय संधियों के लिए निर्देश की व्यवस्था, और दूसरा, राष्ट्र परिषद् द्वारा निर्वाचन में अनुपाती प्रतिनिधित्व की व्यवस्था। कुछ वर्षों से उपक्रमों की सख्या बढ़ रही है। १९३०-१९४४ में २७ उपक्रमों के लिए हस्ताक्षर इकट्ठे किए गए और उन्हें शासन के सामने रखा गया। इनमें से कई वापस ले लिए गए। शेष अभी तक मतनिर्देशन की प्रतीक्षा कर रहे हैं और कुछ किसी मात्रा तक जान बूझ कर रोके गए हैं। कुछ, जनता के सामने, विधान सभा के प्रति-प्रस्तावों के साथ रखे गए और जनता ने विधान सभा के प्रस्तावों को ही स्वीकृति प्रदान की। इस काल (१९३०-१९४४) के अधिकांश उपक्रम, जिन पर जनमत लिया गया था, अस्वीकृत रहे। उपक्रम जनसहयोग प्राप्त करने का विशष सफल साधन प्रतीत नहीं होता। संविधानिक विधि-वेत्ता कार्ल हिल्टी (Carl Hilty) ने, जो बुद्धिमान व्यक्ति और जनता के हितैशी परामर्शदाता थे, इसकी चेतावनी दी थी कि उपक्रम से असंयत समूह शासन (Demogogy) के लिए सरलता से मार्ग खुल सकता है। आजकल, शासन की नीति में परिवर्तन के लिए

विरोधी पक्ष द्वारा इसका प्रयोग अधिकतर किया जाता है। इस साधन का ऐसा उपयोग अनुचित है। बहुत से उपक्रम तो जनता के के सामने रखने तक समयानुकूल नही रह जाते। दृढ़ जनतन्त्रवादी लॉर्ड ब्राइस, जो ब्रिटेन के अमेरिका में राजदूत रह चुके थे, और बुद्धिमान राजनीतिक विचारक और पर्यवेक्षक थे, जिन्हे स्विस संस्थाओं और लोक जीवन से अच्छा परिचय था, उन्होंने अपनी स्विट्जरलैंड की अंतिम यात्रा में यह विचार प्रकट किए थे कि निर्देश और उपक्रम पद्धतियाँ आर्थिक संहर्ष के युग में शंकायुक्त हो गई हैं और इनसे स्विट्जरलैंड भी नहीं बच सका है। उन्होंने संघ परिषद के सदस्य वेल्टी (Welti) की एक तीखी उक्ति उद्धित की कि, वाणिज्य संहिता (Commercial Code) पर मतदान के पूर्व एक चरवाहे के हाथ में अध्ययनार्थ यह संहिता हो--यह कल्पनातीत भासित होता है।

---

७

# लाँड्सजीमाइन्डे

स्विट्जरलैण्ड के पाँच संघीय-राज्यों में—ग्लोरस (Glarus), अपेनज़ल आउटर रोड्स (Appenzell Outer Rhodes), अपेनज़ल इनर रोड्स (Appenzell Inner Rhodes), औब्वाल्डेन (Obwalden), और निड्वाल्डेन (Nidwalden) —लाँड्सजीमाइन्डे (Landsgemeinde) मिलते हैं। इन संघीय-राज्यों में संस्कृत, शुद्ध और प्रत्यक्ष (direct) जनतन्त्र मिलता है। इन लाँड्सजीमाइन्डे की उत्पत्ति योरोपीय इतिहास के मध्यकाल में हुई थी। इनका विकास जर्मन जनसभा (Folkmoot) और ग्रामीण संस्थाओं (rural associations) से हुआ है। प्रति वर्ष वसंत में, एक निश्चित रविवार के दिन, इन संघीय-राज्यों में सब मताधिकारप्राप्त नागरिक किसी ऐतिहासिक स्थान पर अपने शासकों का निर्वाचन करने और विधि निर्माण करने के लिए एकत्रित होते हैं। स्विस कलाकार आर्थर बेल्टी (Arthur Welti) ने निड्वाल्डेन की लांड्सजीमाइन्डे का एक अत्यन्त भव्य चित्र बनाया है जो बर्न (Berne) में राज्य परिषद् के भवन में टंगा है। इस चित्ताकर्षक चित्र में वेल्टी ने इस पुरातन संस्था के प्रभावशाली भाव को सफलतापूर्वक व्यक्त किया है। लाँड्सजीमाइन्डे में प्रत्येक नागरिक की उपस्थिति अनिवार्य है। निश्चित दिन, प्रातः काल से ही लोग दूर दूर के गाँवों से आकर इकट्ठे होने लगते हैं। गाँवों में केवल वृद्ध, रोगी और अग्निक (Firemen) ही रह जाते हैं। अत्यावश्यक कार्यों के लिए, लाँड्सजीमाइन्डे का अधिवेशन

वर्ष में किसी भी समय किया जा सकता है। मौसम प्रतिकूल होने पर स्थानीय चर्च में सभा होती है, परन्तु समवेत संख्या अधिक होने के कारण ऐसा सभी स्थानों में संभव नहीं होता। जन नायक (Landammann) अर्थात् संघीय-राज्य शासनाध्यक्ष (President of the Cantonal Government) उच्चवाणी में सभा की कार्यवाही का संचालन करता है। अभी हाल तक सभा में लाउड स्पीकरों का प्रयोग नहीं होता था। जन नायक के साथ महामात्र (Chancellor), राज्यबलाध्यक्ष (Sergeant of State, Landweibel) तथा राज्य के अन्य सदस्य मंच पर उपस्थित होते हैं जहाँ से वे सारी सभा को देख सकते हैं। बलाध्यक्ष आकर्षक कंचुक और बाँके टोप से सुसज्जित रहता है। नवागंतुक, बहुधा, अज्ञानवश, उसी को सर्वोच्चाधिकारी समझ बैठते हैं। नागरिक हाथ उठा कर मत प्रदर्शन करते हैं। सभा में, जहाँ उपस्थिति १०,००० से भी अधिक होती है, यथा अपेन्जेल आउटर रोड्स में, समर्थक और विरोधी पक्ष के मत लगभग बराबर होने पर आँकना कठिन हो जाता है कि बहुमत किस पक्ष में है। शासन के चतुर अधिकारी, ऐसे अवसर पर, विस्मयजनक निपुणता से निर्णय देते हैं। उनका निर्णय, सामान्यतः, बिना विवाद के स्वीकार कर लिया जाता है। कुछ लाँड्सजीमाइन्डे संघीय-राज्यों में सभा के पूर्व भी प्रस्थापित विधि (proposed legislation) और निर्वाचन के अभ्यार्थीगणों (candidates for election) पर वादा-विवाद होने की प्रथा है। सभा में किसी को भी अपने विचार प्रकट करने का अधिकार है। सभा में, वक्ता और श्रोता, दोनों के लिए, कठोर अनुशासन की आवश्यकता होती है। कभी कभी ऐसा भी होता है कि जनता अधैर्य से संयम खो दे और वक्ता को अधूरा भाषण छोड़ कर अपनी जगह बैठना पड़े। लाँड्स-

जीमाइन्डे संघीय-राज्यों में निर्देश की व्यवस्था नहीं है क्योंकि जन-मत के निर्देश का कार्य यह सभा ही करती हैं। इन संघीय-राज्यों में वैधानिक और संवैधानिक उपक्रम की व्यवस्था है। लांड्सजीमाइन्डे अपने अधिवेशन में उपक्रमों पर निर्णय देती है।

जनतन्त्र प्रेमी को लांड्सजीमाइन्डे के अधिवेशन को देखकर बड़ा आनन्द प्राप्त होता है। अधिवेशन की कार्यवाही देखने और सुनने से महत्वपूर्ण अनुभव होता है। सभा की कार्यवाही में एक प्रकार की अगाध तथा युक्तिसंगत गंभीरता होती है। सभा किसी ग्राम की सुन्दर चौपाल में या गगनचुम्बी पर्वत की तराई में किसी रमणीक मैदान में होती है। एक मर्मस्पर्शी वातावरण बंध जाता है। अपेन्जेल आउटर रोड्स (Appenzell Outer Rhodes) में सभा की कार्यवाही ईशवन्दना से आरम्भ होती है। उपस्थित समुदाय बड़े उत्साह और भक्ति से बंदना गाते हैं। दस हजार गायकों की ध्वनि से आकाश गूंज जाता है। सभा में सभी पुरुष कटार धारण करते हैं। शस्त्र ही व्यक्ति के स्वातन्त्र्य पद का प्रतीक है। ग्लौरस (Glarus) की लांड्सजीमाइन्डे के मध्य में, शासन के लिये निर्मित मंच के निकट स्थान नववयस्क लड़कों को दिया जाता है, जहाँ वे अपने संघीय-राज्य के गुरुजनों के विमर्श विवादादि को मनोयोग-पूर्वक सुनते हैं। इस प्रकार वे भविष्य में नागरिक कर्तव्यों को भली प्रकार पालन करने की शिक्षा ग्रहण करते हैं। विभिन्न शासन परिषदों के नवनिर्वाचित सदस्य लांड्सजीमाइन्डे के समक्ष अपने कर्तव्य को सत्यनिष्ठा से पूर्ण करने की शपथ लेते हैं। सभा विसर्जन के पहिले, समस्त जनपद को भी शपथ ग्रहण करनी पड़ती है, इस प्रकार सभा का उत्तरदायित्व भी निर्धारित तथा सप्रत्यक्ष हो जाता ह।

लांडसजीमाइन्डे संघीय-राज्यों में, एकभवनात्मक प्रणाली के आधार पर निर्मित संसद (Parliament) अर्थात् महान परिषद

भी होती है। परन्तु लांड्सजीमाइन्डे के होने के कारण, इस महान परिषद का महत्व, अन्य संघीय-राज्यों में प्राप्य परिषद से कम होता है। अभाग्यवश, लांड्सजीमाइन्डे शासन पद्धति केवल लघुतम संघीय-राज्यों के ही उपयुक्त है। तथापि, कुछ और संघीय-राज्यों में—यथा ग्रीस्सोन्स (Grissons) में—प्रादेशिक निर्वाचिका (District Electorate) प्रादेशिक सभा के रूप में एकत्र होती हैं। यह सभा लांड्सजीमाइन्डे से किसी प्रकार कम प्रभावोत्पादक नहीं होती। जनतान्त्रिक शासन प्रणाली के लिए यह अत्युपयोगी है कि निर्वाचन एवं मतदान के अवसर पर जनपद का रूप अविच्छन्न प्रत्यक्ष हो। इस प्रकार जनपद एकात्मक होकर सजीव रूप धारण कर लेता है।

अमेरिकन और अंग्रेज लांड्सजीमाइन्डे के प्रशंसकों में सदा ही रहे हैं। बर्न (Berne) स्थित भूतपूर्व अंग्रेजी राजदूत सर फ्रान्सिस औट्टीवेल ऐडम्स (Sir Francis Ottiwell Adams) और सी० डी० कन्निघम (C. D, Cunningham) ने सूक्ष्म निरीक्षण के बाद इस पद्धति का वर्णन बड़े उत्साहजनक शब्दों में किया है। परन्तु विलियम हेप्वर्थ डिक्सन (William Hepworth Dixon) नामक एक लेखक ने अपनी पुस्तक, दि स्विट्ज़र्स् (The Switzers) में अनेक विचित्र किस्से भर दिये हैं। उसने यहाँ तक लिखा है कि लांड्सजीमाइन्डे दुष्टों को लिंच (Lynch) करती है। ऐसी प्रथा तो नरभक्षी समाज के ही उपयुक्त है, न कि ग्लौरस (Glarus) या अपेनज़ेल (Appenzell) के सभ्य नागरिकों के।

---

८

## जनमत

ग्रेट ब्रिटेन में शासन का आधार जनमत है, इसी में ब्रिटिश जनतन्त्र का सार निहित है। वहाँ शासन उन्हीं सुधारों को ग्रहण करता है, तथा सामान्यतः, वैसा ही आचरण करता है जिन्हें सर्वाधिक जनता का अनुमोदन प्राप्त होता है। लॉर्ड ब्राइस की परिभाषा के अनुसार, "जनमात्र की बुद्धि, प्रवृत्ति, स्वभाव और नैतिक भावना के राजनीति में व्यवहार होने का ही अर्थ जनमत है।" जनतन्त्र के इस अध्यात्मिक सार को स्विस जनतान्त्रिक शासनयन्त्र की अपेक्षा कम महत्व प्रदान करते हैं। उनकी विचार धारा में केवल लोकमत से अधिक महत्व जनतान्त्रिक प्रणाली के अनुसार राज्य शासन के संगठन को, तथा राष्ट्रीय संकल्प (Will) के निर्माण में व्यक्ति के युक्तिसंगत सहयोग को, प्राप्त है। उनकी दृष्टि में ब्रिटिश लॉर्ड सभा अजनतान्त्रिक है। स्विट्जरलड में निश्चयात्मक तथा प्रभावशाली जनमत—जैसा ब्रिटेन में है—नहीं पाया जाता। इसका कारण यह है कि राज्य संगठन संघात्मक है, और देश बहुभाषा भाषी है। यह कहा जा सकता है कि स्विट्जरलैंड में, एक के स्थान, कई जनमत व्यापक हैं।

फिर भी, समय समय पर, स्विट्जरलैंड में एक ऐसे सर्वमान्य जनमत का निर्माण हो जाता है जो सब प्रकार के विरोधों के—अधिकारियों के, राजनीतिक दलों के, प्रभावशाली व्यक्तियों के, तथा संगठित विशिष्ट समुदायों के—विरुद्ध भी बना रहता है। द्वितीय महायुद्ध काल में नात्सियों (Nazi) के अत्याचारों से पीड़ित होकर

हजारों शरणार्थियों ने इस देश में आश्रय की याचना की। पहिले तो संघ तथा संघीय-राज्यों की सरकारों ने उन्हें आश्रय देने का विरोध किया, क्योंकि देश में खाद्यान्न की कमी थी और देश चारों ओर विजयी धुरी (Axis) राष्ट्रों से घिरा हुआ था। परन्तु जनमत ने इन नात्सी अत्याचारग्रस्त अभागे प्राणियों का पक्ष लिया। जनमत के इस प्रयत्न के कारण शरणानुदान अधिकार का प्रयोग सहृदयता और उदारतापूर्वक किया गया।

स्विस जनमत और स्विस राष्ट्रीय चरित्र को समझने के लिए यह ध्यान में रखना चाहिए कि स्विस नागरिक स्वाधीनता के पुजारी होने के कारण जीवन और आचरण में किसी प्रकार के भी नियन्त्रण के विरोधी हैं। वे राजनीतिक समस्याओं की आलोचना भरपूर करते हैं। बहुधा, राजनीति में भी, स्विस अपने असंतोष को भुनभुनाते रहते हैं। फिर भी, यहाँ विरोधी पक्ष के साथ अत्यन्त सहिष्णुता का व्यवहार किया जाता है। देश के फ्रांसीसी भाग तक में, जहाँ व्यक्तिगत स्वातन्त्र्य का भाव सदा से ही अति प्रबल रहा है, राज्यसत्ता के प्रति, अप्रत्यक्ष रूप में, आदर और प्रतिष्ठा के भाव पाये जाते हैं। बहुत से स्विस, विशेषतः, वे जो अपने देश के बाहर कभी नहीं गये, अपने छोटे से देश के अंतर्राष्ट्रीय महत्व को बहुत बढ़ा चढ़ा कर कहते हैं। देश की मूल राजनीतिक भावना क्रांतिकारी होना तो दूर रहा, साहसी भी नहीं है, बल्कि अनुदार ही है। स्विट्जरलैंड में अनुभवी सर्वमान्य नेताओं की कभी कमी नहीं रही, स्विस इतिहास केवल नेताओं की कार्यावली मात्र नहीं है, वह स्विस राष्ट्र का इतिहास है। इस देश में, जो भी नेता ऊंची उड़ान लेने का प्रयत्न करता है शीघ्र ही रोक का अनुभव करता है। जनतन्त्र में भी एक शासक वर्ग की आवश्यकता है—ऐसी धारणा इस देश में लोकप्रिय नहीं है। परिणामतः, जनमत का झुकाव माध्य दिशा की ओर रहता है, आर्थिक

मामलों में तो मितव्यताहेतु क्षुद्रता राष्ट्रीय गुण का रूप ग्रहण कर लेती है। फ्रान्स के लोगों की अपेक्षा स्विस जाति में, सार्वजनिक जीवन में अनुशासन का भाव तथा संगठन की ओर रुचि और योग्यता अधिक प्रबल है। अमूर्त विचारों, चिकनी चुपड़ी बातों और बाह्य आडम्बरों के प्रति उनमें विशेष प्रेम नहीं होता। जर्मन जाति की अपेक्षा उनमें राजनीतिक विवेक अच्छा होता है, उनमें सत्ताप्रेम और कोरा पांडित्याभिमान (pedantry) कम होता है। स्विस जनतन्त्र में मनुष्य धर्म का पुट है, और लोक हितकारी कार्यों को वहाँ सदा ही उत्साहित किया जाता रहा है।

जनमत निर्माण का मुख्य साधन प्रेस (Press) है। स्विट्जरलैंड में प्रेस की पूर्ण स्वाधीनता प्राप्त है। यहाँ १३०० समाचारपत्र तथा पत्रिकायें प्रकाशित होती हैं, जिनमें से बहुत से पत्र स्थानीय (local) हैं। १९३६ में स्विस डाक से तैंतालास करोड़ समाचार पत्र वितरित हुए। अन्य साधनों द्वारा वितरित समाचारपत्रों की संख्या इनके अतिरिक्त है। स्विस समाचार पत्र प्रणाली (The Swiss Press) सुव्यवस्थित और सुविज्ञप्त है, वह न तो केवल उत्तेजनाजनक है और न द्वेषप्रेरित। ऐसे पत्रों की संख्या कम ही है जो किसी आर्थिक विशेष हितों के मुखपत्रमात्र हों, अथवा प्रतिव्यय द्वारा अर्धशिक्षित पाठकों पर कुप्रभाव डालने के प्रयत्न में संलग्न हों। समाचार पत्रों की न्यास समितियाँ (newspaper trusts) इस देश में नहीं हैं। फिर भी स्विट्जरलैंड में आधुनिक प्रचार के कुछ दोष वर्त्तमान हैं। शिक्षा, विवेकशील जनमत और परस्पर वाद विवाद तथा प्रचार में विरोधाभास है। प्रचार द्वारा लोकमत में सुसंस्कृत विचार के स्थान में लोकप्रिय पद (Catchwords) भर जाते हैं और एक अप्राकृतिक आस्तिवहीन जनमत प्रचलित हो जाता है।

———

## ६

# राजनीतिक दल

जनतंत्र यंत्र के चक्रचालन में राजनीतिक दल उपस्नेहन तैल (lubricating oil) के समान हैं। यदि राजनीतिक दल निर्वाचन के लिए अभ्यार्थी न खड़े करें और विचार तथा कार्यक्रमादि को वाद विवाद का विषय न बनायें तो निश्चय ही राज्यकार्य में बाधा होगी और सार्वजनिक जीवन दरिद्र हो जायगा। अन्य देशों की भाँति, स्विट्ज़रलैंड के संविधान में भी राजनीतिक दलों का उल्लेख नहीं मिलता, परन्तु उनको बिना शंका के स्वीकार कर लिया गया है।

संघ और संघीय-राज्यों में ऐसी प्रथा नहीं है कि दो दलों में एक राज्य सत्ता का उपभोग करे और दूसरा विरोधी पक्ष का रूप ग्रहण करे। निर्वाचन में किसी एक राजनीतिक दल को पूर्ण बहुमत विरले ही प्राप्त होता है। यदि किसी दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो भी जावे, अथवा, जब भी कभी बहुमत एक दल को प्राप्त हुआ है, तब उस दल ने, शासन में कुछ स्थान, एक या अधिक अल्पसंख्यक दलों को प्रदान किये हैं। स्विट्ज़रलैंड मिलापों (Coalitions) का देश माना जाता है। यह प्रथा स्विस जनता में वर्तमान सहयोग की भावना, दलों के कागजी कार्यक्रमों के प्रति अवमान, दलों के पारस्परिक संप्रहारों के प्रति घृणा से मेल खाती है। दूसरी ओर, विरोधी दलों द्वारा शासन की उपयोगी आलोचना सुशासन में आवश्यक अंग माना जाता है। स्विट्जरलैंड में विरोधी दल या तो इतने छोटे छोटे हैं कि उनकी आलोचना नगण्य होती है, या वे विध्वंसकारी और क्रांतिकारी नीति अपना लेते हैं। अस्तु, स्विस विरोध पक्ष (Oppo-

sition) की अंग्रेजी या कनेडियन विरोध पक्ष से, जहाँ इसके नेता को सरकार से वेतन मिलता है, किसी प्रकार तुलना नहीं की जा सकती।

बहुत काल तक, रैडिकल जनतान्त्रिक दल (Radical Democratic Party) का पूर्ण बहुमत था। परन्तु १९१९ में राष्ट्र परिषद् के निर्वाचन में अनुपातिक प्रतिनिधित्व अंगीकार कर लेने पर यह पूर्ण बहुमत समाप्त हो गया। आज भी, राज्य में अन्य दलों से अधिक मत इस दल को प्राप्त हैं। बर्न (Berne) स्थित संघ परिषद् के सात में तीन सदस्य इसी दल के हैं।[1] यद्यपि इसके अनुयायियों की संख्या में पहिले की अपेक्षा कभी हो गई है फिर भी इस दल के अनुगामी देश के सभी भागों में और समाज के सभी वर्गों में पाये जाते हैं। यह दल उदारवाद का समर्थक है। एक समय यह आज की अपेक्षा अधिक प्रगतिशील था। संयुक्त राज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड का तुलनात्मक वर्णन करते हुए अमेरिकन लेखक ट्रिप (Tripp) ने कहा है कि इस दल तथा सम्पत्तिशाली वर्ग के हित एक होते जा रहे हैं।

जैसा नाम से ही प्रकट होता है, कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party) के अधिकांश अनुयायी कैथलिक तथा मिश्रित संघीय-राज्यों में हैं। इस दल के दो सदस्य संघ परिषद में हैं। इसका दृष्टिकोण अनुदार तथा संघीय हैं। यह दल कैथलिक

---

[1] १९५१ में, संघ परिषद का संगठन इस प्रकार था:

रैडिकल जनतान्त्रिक दल ३
किसान, श्रमिक तथा मध्यवर्गदल १
कैथलिक अनुदार दल २
सामाजिक जनतान्त्रिक दल १

चर्च के सामाजिक सिद्धान्तों का परिपोषण करता है। इस दल के वाम अंग (left wing) के सदस्य मुख्यत: क्रिश्चन सामाजिक श्रमिक संघों के (Christian Social Trades Union) जिन्हें श्रमिक संघों के संगठन में दूसरा स्थान प्राप्त है—सदस्यों से आते हैं। कैथलिक अनुदार दल का प्रभाव मुख्यत: संघ की राज्य परिषद में अधिक है।

सामाजिक-जनतान्त्रिक दल (Social Democratic Party) इस समय और सब दलों से बड़ा है। संघ की राष्ट्र परिषद के १९४३ के निर्वाचन में सफलता प्राप्त करने पर इस दल को संघ परिषद में एक स्थान (a seat) दिया गया है। इस दल के अधिकांश सदस्य औद्योगिक श्रमिक वर्ग के हैं, कुछ सदस्य सरकारी कर्मचारी (Civil Servants) और अध्यापकवर्ग आदि के भी हैं। मुख्यत:, प्रथम महायुद्ध के पश्चात, समय समय पर इस दल ने वर्ग युद्ध तथा अन्य क्रान्तिकारी विचारों सहित मार्क्सवादी सिद्धांतों को अपनाया था। परन्तु उन्हें त्याग कर अब इस दल ने जनतन्त्रवादी और विकासवादी समाजवाद के सिद्धान्तों को ग्रहण कर लिया है। श्रमिक संघों (Trades Unions) से इस दल का निकट सम्पर्क है। ये श्रमिक संघ जनतन्त्रवाद के पक्के समर्थक और श्रमिक वर्ग के सच्चे प्रतिनिधि समझे जाते हैं।

छोटे राजनीतिक दलों में मुख्य प्रगतिशील अनुदार दल (Liberal Conservative Party) है जिसके अनुयायी कुछ प्रोटेस्टेन्ट संघीय-राज्यों में पाये जाते हैं। जनतांत्रिक दल (Democratic Party) के सदस्य प्राय: ज्यूरिख (Zurich) और ग्रीस्सोन्स (Grissons) में हैं। कृषकदल (Agrarian party) इनसे कुछ बड़ा दल है और उसका एक नेता संघ परिषद का सदस्य है। स्वतंत्र दल (Independents Party) का राजनीतिक उद्देश्य एक आर्थिक वर्ग विशेष के हित, यथा उपभोक्ताओं के हित, का प्रतिपादन करना

है। यह दल देश के गण्यमान्य पुरुषों से राजनीति में भाग लेने के लिए आग्रह करता है। द्वितीय महायुद्ध काल से साम्यवादियों को—जो अब अपने को श्रमिक दल (Labour Party) कहते हैं—संख्या में भी वृद्धि हुई है। परन्तु उनकी सफलता देश के सुस्थिर राजनीतिक वातावरण में विशेष महत्वपूर्ण नहीं है।[२]

व्यवसायिक तथा अन्य आर्थिक संगठनों के विकास के कारण राजनीतिक दलों का महत्व कुछ कम हो गया है। फलस्वरूप, राजनीति पहिले की अपेक्षा, अधिक पेचीदी, अस्पष्ट और भौतिकवादी हो गई है। स्विस राजनीतिक दलों को इस बात का महत्व देना ही होगा कि उन्होंने निर्वाचन तथा मतदान पद्धति को युक्तिसंगत परिधि के अन्दर ही रखा है। उनका खर्च असीमित नहीं है, सार्वजनिक जीवन में उन्होंने सत्य के मार्ग का ही अनुगमन करने की चेष्टा की है। लॉर्ड ब्राइस ने स्विस राजनीतिक दलों की निर्बलता के दस कारण गिनाये हैं। स्विस सामाजिक एकता तथा निर्देश पद्धतिजन्य दलीय निर्बलता के अतिरिक्त, जिनके बारे में पहिले वर्णन आ चुका है, ब्राइस ने निम्नलिखित बातों की ओर विशेष ध्यान आकर्षित किया है: संविधान का रूप (यथा राजतन्त्र अथवा गणतन्त्र) विवाद-ग्रस्त विषय नहीं है, धार्मिक वैमनस्य का देश में नाश हो चुका है, देश में ऐसे पुरुष नहीं है जिनमें स्वार्थ के उद्देश्य से दलबन्दी करने की आकांक्षा हो। राजनीति को व्यवसाय बना लेने वालों के प्रति देश में अवज्ञा है, राजनीति को खिलवाड़ के रूप में देखने वालों और बात का बतंगड़ खड़ा कर देने वालों का देश में अभाव है।

---

[२] राष्ट्र परिषद में, १९४७ चुनाव में साम्यवादियों की संख्या, जो युद्धपूर्व १ थी, ७ हो गई।

१०

# नागरिक की स्वतंत्रताएँ

संघ और संघीय-राज्यों के संविधानों द्वारा नागरिक के उन सब अधिकारों और स्वतंत्रताओं को प्रत्याभूति प्रदान की गई है जिनसे एंग्लो-सैक्सन देशो के लोग सुपरिचित है और जो उन्हें अति प्रिय हैं, यथा:, अन्तःकरण, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता, प्रेस, विवाह, भाषा, शिक्षा, संगठन और सभा करने की स्वतन्त्रता, निवास स्थान, व्यापार, उद्योग, स्वसम्पत्ति तथा गृह अलंघता का अधिकार, वैधानिक समानता और वैयक्तिक स्वतन्त्रता, आदि। संभवतः, योरोप में स्विट्जरलैंड ही एक देश है जहाँ व्यक्ति की आर्थिक, धार्मिक और बौद्धिक स्वतन्त्रतायें संयुक्त राज्य अमेरिका तुल्य ही सुरक्षित है और जिसकी वैधानिक पद्धति, जहाँ तक स्वतन्त्रता का सम्बन्ध है, बहुत मात्रा तक उसके ही समान है। इनमें से किसी भी अधिकार का उल्लघंन होने पर व्यक्ति देश के उच्चतम न्यायालय के समक्ष अभियोग ला सकता है। यदि उसका अभियोग तथ्यपूर्ण होता है तो उसके निवारण के लिए, आवश्यकता होने पर, जनपद द्वारा स्वीकृत विधि तक रद्द कर दी जाती है। यह स्वतंत्रतायें भाषिक, धार्मिक, राजनीतिक तथा सामाजिक अल्पसंख्यकों की बहुमत की निरंकुशता से रक्षा की और मानव व्यक्तित्व के पर्याप्त विकास की समुचित व्यवस्था करती हैं। इस देश में बहुमत को भी सार्वभौमसत्ता प्राप्त नहीं हैं। इन स्वाधीनताओं के कारण जनपद के प्रत्यक्ष शासन में भी उदारता का चिरस्थायी पुट बना रहता है। यह स्वतन्त्रतायें ही जनतन्त्रवाद की पूर्वानुयोग हैं, इन्हीं की यथार्थता में जनतन्त्रवाद का पूर्णत्व है।

प्रेस और भाषण, संगठन और सभा करने की स्वतंत्रता के बिना जनपद शासन में सहयोग का अधिकार प्रयोग नहीं कर सकता। जनतन्त्र में स्वतन्त्र विचार विनिमय, न्यायनिष्ठा और सच्चाई, तथा सुव्यवस्था के आधार पर, इन स्वतन्त्रताओं के बिना, राष्ट्रीय संकल्प प्रस्फुटित नहीं हो सकता। इन स्वतंत्रताओं के कारण (तथा अधिकार पृथक्करण और प्रशासन की वैधता के कारण) स्विस राज्य न्यायाधारित राज्य (Rechtsstaat) (अर्थात्, विधि की सार्वभौम सत्ता के आधार पर निर्मित राज्य) कहलाता है। स्विस जनपद न्यायाधारित राज्य के रूप में अपने राज्य का सम्मान करता है और उसकी रक्षा में तत्पर रहता है। स्विस जनपद को सर्वाधिकारवाद (Totalitarianism), समाहार शिविर (concentration camps) न्यायोत्तर दण्ड (penalties without law) तथा अन्य प्रकार की निरंकुशता से घृणा है। यह सच है कि व्यक्ति की आर्थिक स्वतंत्रता, विशेषतः, आजकल की सामाजिक समस्याओं से संघर्ष में आ सकती है, तथा इसका हल—शासन के रूप की इन समस्याओं के साथ अनुकूलता—सर्वत्र नहीं पाया जाता। यह भी स्वीकार करना होगा कि समाज के सभी वर्गों में विधि का उतना सम्मानित स्थान नहीं है जितना ब्रिटेन में है। विधि के प्रति असीम सम्मान की भावना, इस देश में, स्पष्टतः प्रकट रूप से राज्य का एक आधार नहीं है और न यह राष्ट्रीय चरित्र का ही एक महत्वपूर्ण लक्षण है। यह तो इसी से प्रकट हो जाता है कि यहाँ न्यायाधीशों की सामाजिक स्थिति या उनका वेतन इंगलैंड या अमेरिका के समान उच्च नहीं है और न न्याय प्रशासन राज्य के अन्य विभागों के लिए आदर्श रूप ही माना जाता है।

संप्रदाय तथा अंतःकरण की स्वतन्त्रता का उल्लंघन अब प्रायः नहीं होता। धार्मिक मामलों में सहिष्णुता का भाव देश में अब सर्वमान्य

है ।[1] परन्तु अंतःकरण अथवा सांप्रदायिक स्वतंत्रता के अधिकार की ओट लेकर व्यक्ति अपने नागरिक कर्त्तव्यों से विमुख नहीं हो सकता । अतः यहाँ सैद्धान्तिक आपत्तिकर्त्ता (conscientious objector) से इंगलड के सदृश्य उदारतापूर्ण बर्ताव नहीं किया जाता । यह एक महत्वपूर्ण पग था जब सैनिक न्यायालयों ने उन्हें नागरिक अधिकारों से वंचित करना बन्द कर दिया और उनके अपने उद्देश्यों के प्रति निष्ठा और सच्चाई को भी ध्यान में रखा ।

सबसे महत्वपूर्ण और विशद् स्वतंत्रता वैधानिक समानता का अधिकार है । यह संघीय संविधान की धारा ४ द्वारा प्रतिभूत है । कुछ महत्वपूर्ण निर्णयों के द्वारा, संघीय उच्चतम न्यायालय ने, संघ तथा संघीय-राज्यों के संविधानिक जीवन के निर्देश हेतु, इस उपबन्ध से कुछ सारगर्भित सिद्धान्त निकाले हैं। विशेषतः, ये सिद्धान्त विधि विधान, न्यायक्षेत्रधिकार तथा प्रशासन में नागरिक पर अयुक्त (arbitrary) व्यवहार वर्जित घोषित करते हैं। अमेरिकन संविधान में "यथा विधि" (due process of law) और "वैधानिक समानता" की धाराओं से निर्धारित नागरिक के अधिकारों को प्रत्याभूति से इन स्विस सिद्धान्तों की दी हुई प्रत्याभूति किसी प्रकार कम नहीं है ।

---

[1]विधि के द्वारा सम्प्रदाय और अन्तःकरण की स्वतंत्रता कुछ संरक्षक सीमाओं के अन्दर निश्चित रूप से दी गई है । ऐसे संप्रदाय के व्यय के लिए, जिसका व्यक्ति सदस्य नहीं है, वह किसी प्रकार का कर देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता । जेसुएट्स और उनकी संस्थायें इस देश में वर्जित है । नए धार्मिक संघों (religious orders) और मठों (covenants) की स्थापना वर्जित है ।

११

# द्विभवनात्मक प्रणाली

१८४८ में संघ की स्थापना होने के साथ-साथ, संघवादी तथा केन्द्रीकरण नीति के समन्वय की तथा बड़े और छोटे संघीय-राज्यों के परस्पर प्रभावों के मध्य न्याययुक्त संतुलन की समस्या उठ खड़ी हुई। संविधान सभा (Diet) के अन्दर और बाहर अनेक अमेरिकन संविधानिक विधि के पंडितों ने संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित द्विभवनात्मक प्रणाली को इन समस्याओं का हल बतलाया। इस हल का अनुकरण किया गया, और स्विस संघ में द्विभवनात्मक विधान सभा की स्थापना हुई। इस विधान सभा का एक भवन समस्त स्विस जनता का, और दूसरा संघीय-राज्यों का प्रतिनिधित्व करता है। राष्ट्र परिषद् में प्रत्येक सदस्य प्रायः २२,००० निवासियों का प्रतिनिधित्व करता है। इस प्रकार, बड़े संघीय-राज्य (Cantons) से अधिक और छोटे संघीय-राज्य से अपेक्षावत् कम सदस्य इस परिषद् में स्थान ग्रहण करते हैं।[1] राज्य परिषद् में प्रत्येक संघीय-राज्य से दो दो सदस्य आते हैं, और इस कारण यहाँ प्रत्येक संघीय-राज्य के अधिकार बराबर होते हैं। १९४४ से राष्ट्र परिषद् के सदस्यों की संख्या १९४ निश्चित

---

[1] इस प्रकार बड़े संघीय-राज्य यथा, बर्न ३३, ज्यूरिख ३१, सेन्टगॉल १३, बेज्ल १२, सदस्य भेजते हैं। छोटे संघीय-राज्य, यथा श्वाइत्ज़ ३, ग्लौरस २, ज़ूग २, शाफ्हाउस २, और उरी १ सदस्य भेजते है।

हुई है। यह संख्या राज्य परिषद् के सदस्यों की संख्या—जो केवल ४४ ही है—से कहीं अधिक है, परन्तु इंगलैण्ड की लोक सभा के सदस्यों की संख्या (६१५) से,[२] और अमेरिकन प्रतिनिधि सभा की संख्या (४३५) से बहुत कम है।

स्विस संघीय विधान-सभा (The Swiss Federal Assembly) को व्यवस्थापिका (a parliament) नहीं कहा जा सकता, क्योंकि अविश्वास मत प्रकाशन (vote of lack of confidence) की क्रिया से यह सभा भंग नहीं होती। इसके विपरीत, संविधान में इसे संघ की सर्वोच्च शासन परिषद का स्थान प्रदान किया गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका में विविध शक्तियों के मध्य अति सूक्ष्म संतुलन होने के कारण यह कहना कठिन है कि किस शासन अंग को सर्वोच्चाधिकार प्राप्त है।

अधिकांश मामलों में, विशेषतया संघीय विधान निर्माण में, दोनों भवन पृथक-पृथक विचार करके मतदान करते हैं। इसकी स्वीकृति के लिए दोनों भवनों की सहमति अनिवार्य है। भवनों के मध्य किसी प्रश्न पर मतभेद होने पर विधेयक को एक से दूसरे भवन में पुनर्विचार के लिए भेजते हैं। यदि फिर भी समझौता नहीं होता तो वह विधेयक एक संयुक्त मध्यस्थ समिति को सौंप दिया जाता है। यह मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) दोनों भवनों के सदस्यों में से इस प्रकार चुनी जाती है: राज्यपरिषद की उस समिति के सदस्यों की संख्या जिसने इस विधेयक पर राज्य परिषद के समक्ष विमर्श किया था, बढ़ाकर राष्ट्र परिषद National Council) की समिति की जिसने भी इसी विधेयक पर विमर्श किया था, संख्या के बराबर कर दी जाती है। तत्पश्चात

---

[२] अब ६२५

ये दोनों समितियाँ संयुक्त अधिवेशन में विचार विमर्श करती है और एकमत होने की चेष्टा करती हैं। उनके असफल होनें पर मामला रद्द कर दिया जाता है। अपरिचित दर्शक को कदाचित् इस प्रकार की व्यवस्था में संविधानिक विधि की गंभीर अपूर्णता प्रकट हो, परन्तु यह केवल सिद्धान्त में ही है, व्यवहार में ऐसा नहीं है। प्राय: सर्वदा ही कोई मार्ग मिल ही जाता है और उपरोक्त मध्यस्थता की व्यवस्था की भी आवश्यकता नहीं होती।

दोनों भवनों के अधिकार और कर्तव्य बराबर हैं। इसमें और अमेरिकन पद्धति में वास्तविक भेद है। अमेरिका में वित्तीय विधान निर्माण तथा आयव्ययक (Budgetary) मामलों में प्रतिनिधि सभा को विषेशाधिकार प्राप्त है। इसी प्रकार सिनेट को महाभियोग, वैदेशिक नीति तथा नियुक्ति के मामलों में विषेशाधिकार प्राप्त हैं। अधिकार पृथक्करण सिद्धान्त को स्विट्ज़रलैंड में विशेष मान्यता प्राप्त नहीं है। अत:, संघीय विधान सभा को प्रशासन (Administrative) तथा विधान निर्माण सम्बधी अधिकार प्राप्त हैं। अस्तु, विधान सभा संघ के आगणन (Estimates) तथा वार्षिक आय व्यय ब्योरे पर विमर्श करती है, रेलव अनुदान प्रदान करती है, संघीय-राज्यों के संविधानों में किए हुए संशोधनों को स्वीकार करती है, संघीय-राज्यों के आपस में किए हुए समझौतों को अनुमति प्रदान करती है, जनता के प्रार्थना पत्रों पर तथा संघ परिषद द्वारा देश के सार्वजनिक विधान के अन्तर्गत दिये हुए निर्णयों पर किए हुए पुनरावेदनों पर अपना निर्णय देती है।

एंग्लो-अमेरिकन व्यवस्थापिका पद्धति तथा प्रथाओं और स्विस पद्धति में स्वभावत: भेद है। यथा, विधान-सभा की अवधि को समाप्ति पर अपूर्ण कार्यादि कालातीत नहीं हो जाते, नव निर्वाचित परिषद अपूर्ण कार्य को उसी स्थान से पुन: आगे बढ़ाती है। यह

देश की राजनीतिक वातावरण की सुस्थिरता का प्रमाण है। राज्य परिषद तथा राष्ट्र परिषद् के सदस्यों को अत्यल्प दैनिक तथा यात्रा भत्ता मिलता ह। संयुक्त राज्य अमेरिका में, प्रतिनिधियों को १०,००० डालर वार्षिक दिया जाता है, क्योंकि उनके विधान निर्माण कार्य को बहुत महत्व दिया जाता है। स्विस विधान सभा के एक वर्ष म चार अधिवेशन होते हैं। इनमें कुल मिलाकर १०-१२ सप्ताह समय लगता है, इस बीच में, सप्ताहाँतों (weekends) में सदस्य प्रायः अपने घर का चक्कर लगा लेते हैं। अमेरिकन विधान सभा का अधिवेशत प्रायः आठ महीने लगातार चलता है। प्रायः अनपवाद रूप से, सभी विधेयकों का विधान सभा के समक्ष संघ परिषद् द्वारा सूत्रपात होता है। अन्य देशों में विधान सभा के सदस्य गण ही अधिकतर विधेयक-सूत्रपात के अधिकार का प्रयोग करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका की अपेक्षा स्विट्जरलैण्ड में निर्मित विधान की मात्रा बहुत कम है। अमेरिका में तो प्रतिवर्ष प्रायः ५०० नवोन विधियाँ बनती हैं।

दोनों परिषदों के सदस्य किसी प्रकार के अनुदेश से वाधित नहीं समझे जाते। राज्य परिषद् के सदस्य तक संघीय-राज्यों के अनुदेशों से बाध्य नहीं होते। फिर भी कुछ दायित्व तो अनिवार्य है। विशेषतः आर्थिक समूहों के प्रतिनिधियों द्वारा अपने संगठनों से सम्बन्धित प्रश्नों पर प्राप्त निर्देश पालन करने की रीति है। कहा जा सकता है कि स्विस विधान सभा के दोनों भवनों में—जैसा कि सर मोरिस ऐमोस (Sir Maurice Amos) ने अङ्गरेजी लोक सभा के लिए खेदपूर्वक कहा था—हाल में वकीलों की संख्या कम हो रही है और परिणामतः विधान निर्माण को धक्का लगा है। अनेकानेक व्यवसाय और वृत्तियों का प्रतिनिधित्व विधान सभा में है; यथा संघीय-राज्यों के शासनों के सदस्य तथा कर्मचारी, श्रमिक

संघों के मन्त्री, डाक्टर, अध्यापक, वकील उद्योग परिचालक, किसान, पत्र संपादक आदि । देश के उच्च बुद्धिजीविवर्ग के सदस्यों की, यथा विश्वविद्यालयों के सदस्य, लेखक, कलाकार, न्यायाधीश, अर्थशास्त्रविद, अनेक देशों में भ्रमण किए हुए व्यापारी संख्या में स्वल्प ही हैं ।

विधान सभा के दोनों भवनों के संयुक्त अधिवेशन की भी व्यवस्था है । कुछ विशेष कार्यों के लिए विधान सभा के दोनों भवन राष्ट्र परिषद् के सदन में सम्मिलित अधिवेशन करते हैं । इस अवसर पर दोनों भवन मतदान भी संयुक्त रूप से करते हैं । सम्मिलित अधिवेशन में संघ परिषद् संघीय सर्वोच्च न्यायालय, संघीय बीमा न्यायालय के सदस्यों का, तथा देश के राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति का निर्वाचन होता है, राजनीतिक अपराधियों को क्षमादान होती है । सामान्य अपराधियों को क्षमादान का अधिकार संघीय-राज्यों की महान् परिषदों को है । राष्ट्र परिषद् का अध्यक्ष संघ विधान सभा के सम्मिलित अधिवेशन का सभापतित्व करता है ।

---

१२

# राष्ट्र परिषद

## (The National Council)

राष्ट्र परिषद का निर्वाचन प्रत्यक्ष होता है। अतः, नागरिक निर्वाचक मण्डल को मतप्रदान न करके, सीधे राष्ट्र सभा के अभ्यार्थियों को ही मतदान करता है। मतदान गुप्त शलाका द्वारा सम्पन्न होता है। यहाँ प्रतिनिधिक मतदान का विधान नहीं है। प्रत्येक संघीय-राज्य या अर्ध संघीय-राज्य एक निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। साधारणतः, प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र से कई सदस्य निर्वाचित किए जाते हैं। जिन संघीय-राज्यों की जनसंख्या ३·३,००० से कम हैं वहाँ केवल एक ही सदस्य का निर्वाचन होता है। ऐसे एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्रों में आनुपतिक प्रतिनिधित्व की रीति काम में नहीं लाई जा सकती। केवल एक ही रिक्त स्थान को पूर्ति करनी होती है, एक ही स्थान होने के कारण विभिन्न राजनीतिक दलों को परस्पर अनुपात के अनुसार प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया जा सकता। अन्य संघीय-राज्यों को राष्ट्र परिषद में उनकी जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त है। १९४० की जनगणना के अनुसार, राष्ट्र परिषद के लिए बर्न (Berne) ३३ सदस्य निर्वाचित करता है। राज्य परिषद् तथा संघ परिषद के सदस्य, पादरी, तथा संघ शासन के कर्मचारी राष्ट्र परिषद के सदस्य नहीं हो सकते।

१९१९ से आनुपातिक प्रतिनिधित्व की रीति अपना ली गई है। निर्वाचन में पूर्ण अथवा सापेक्ष बहुमत प्राप्त करने वाला राजनीतिक दल अपने निर्वाचन क्षेत्र के सब स्थानों पर आधिपत्य नहीं कर लेता,

वरन्, प्रत्येक राजनीतिक दल को अपने प्राप्त मतों की संख्या के अनुपात में स्थान मिलते हैं। यथा, यदि किसी संघीय-राज्य से राष्ट्र परिषद के १० सदस्यों का निर्वाचन करना हो और ६०,००० मतदाताओं में ३६,००० सूची अ को, १२,००० सूची ब को, ६,००० सूची स को, ५,००० सूची द को, और १,००० सूची ई को, मत प्रदान करें, तो स्थानों का वितरण ६:२:१:१:० के अनुपात में होगा। वास्तव में, स्थानों का वितरण इतना सरल नहीं होता जैसा कि इस उदाहरण से प्रकट होता है। बहुधा निर्वाचन में अवशिष्ट स्थान उस राजनीतिक दल को प्राप्त होगा जिसके प्रथम विभाजन के पश्चात बहुत बड़ी संख्या में मत शेष रह जांय। ऐसी परिस्थिति में, न केवल प्रत्येक अभ्यार्थी द्वारा प्राप्त मतों की गणना की जाती है, बल्कि, दल की पूरी सूची द्वारा प्राप्त सब मतों की भी गणना की जाती है। सूची के उन अभ्यार्थियों को, जिन्हें सर्वाधिक मत प्राप्त होते हैं, निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। संक्रमणीय रीति (Transferable Vote) भी उपयोग में लाई जाती है। अतः, अभ्यार्थियों के नाम सूचियों में स्थानान्तरित किये जा सकते हैं। मतदाता अपने मत संग्रहित रूप से (Cumulative) यथा, निर्वाचन सुनिश्चित करने के लिए, एक ही अभ्यार्थी को कई मत, प्रदान कर सकता है। निर्वाचन के कुछ दिन पहले, सूचियाँ निश्चित मतदान स्थान पर देदी जाती हैं। नियमानुसार कोई भी १५ मतदाता मिल कर सूची तैयार कर, प्रेषित कर सकते हैं। साधारणतया, संगठित राजनीतिक दल ही सूचियाँ प्रेषित करते हैं। राष्ट्र परिषद के किसी सदस्य के पदत्याग करने अथवा मृत्यु होने पर, उसके रिक्त स्थान की पूर्ति उस सदस्य के संघीय-राज्य की सूची पर सर्वप्रथम अनिर्वाचित अभ्यार्थी द्वारा की जाती है। इस प्रकार, उपनिर्वाचन बहुत कम ही होते हैं।

कई असफल प्रयत्नों के बाद, अतिवादी दलों (Radicals) की ओर से तीव्र विरोध होने पर भी, अनुपाती प्रतिनिधित्व की स्थापना हो सकी है। इसके कई लाभ हैं। बहुमत-निर्वाचन रीति में मतों की एक बड़ी संख्या व्यर्थ जाती थी, परन्तु इस रीति में अधिकाधिक मत प्रभावी (effective) रहते हैं। निर्देश पद्धति की कुछ न्यूनताओं की पूर्त्ति इस रीति से होती है। विभिन्न वर्ग, संगठन, दल आदि इस से राष्ट्र सभा में भरपूर प्रतिनिधित्व प्राप्त करते हैं,[1] अत: वे ऐसे ही विधान का निर्माण करनें का प्रयत्न करते हैं जिसके लिए निर्देश की आवश्यकता ही न हो। सभी दल, वर्ग और विचारों का पूरा-पूरा प्रतिनिधित्व कर सकने के कारण निर्वाचन से अच्छी न्याय संगत भावना प्रजनित होती है।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व रीति का आदर्श राष्ट्र परिषद् में जनता की राजनीतिक विचारधारा का प्रतिविम्ब उपस्थित कर देना है। परि-

---

[1] १९५१ में राष्ट्र परिषद् में दलों की स्थिति इस प्रकार थी :—

| | |
|---|---|
| रेडिकल उदार | ५२ |
| सामाजिक जनतान्त्रिक | ४८ |
| कैथलिक अनुदार | ४४ |
| किसान श्रमिक तथा मध्य वर्ग | २१ |
| स्वतन्त्र दल | ९ |
| उदार जनतान्त्रिक | ७ |
| साम्यवादी | ७ |
| जनतान्त्रिक | ५ |
| अन्य | १ |
| योग | १९४ |

षद के बाहर दलों का परस्पर द्वन्द किसी सीमा तक कम हो जाता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व में कुछ कमियाँ भी हैं। इसके कारण प्रायः किसी एक राजनीतिक दल को परिषद् में बहुमत प्राप्त नहीं होता। अतः, कोई एक दल अकेला शासन भार नहीं ले पाता। कई दलों को मिल कर संयुक्त शासन (Coalition) बनाना पड़ता है और समझौते के लिए प्रस्तुत रहना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, चरम पन्थी दलों को देश की राजनीति पर अहितकर प्रभाव डालने का अधिक अवसर मिलता है। इससे देश कुछ अशक्त हो जाता है।

प्रति चौथे वर्ष पूरी राष्ट्र परिषद् का पुनर्निर्वाचन होता है। अक्टूबर का अन्तिम रविवार मतदान के लिए निश्चित है। नव निर्वाचित परिषद् का उसी वर्ष दिसम्बर के आरम्भ में अधिवेशन होता है। ब्रिटेन की प्रथा इससे बहुत भिन्न है। वहाँ सामान्य निर्वाचन (General Election) के लिए कोई निश्चित अवधि नहीं है, वहाँ निर्वाचन को लोक सबन्धी गम्भीर और महत्वपूर्ण समस्याओं पर जनता की सन्मत्रणा को प्राप्त करने के लिए व्यवहार में लाया जाता है। सर मोरिस एमोस (Sir Maurice Amos) ने अंग्रेजी प्रथा की आलोचना करते हुए कहा है कि जनता की सन्मन्त्रणा प्राप्त करने के लिए निर्वाचन अनुपयुक्त है। स्विस संघ परिषद् के सदस्य ड्यूब्स (Dubs) ने, इसके विपरीत अंग्रेजी प्रथा की प्रशंसा की है और स्विस पद्धति की आलोचना की है। ड्यूब्स का विचार है कि निर्वाचन का उपयुक्त समय वह है जब जनता से किसी महत्वपूर्ण विषय पर सन्मन्त्रणा की आवश्यकता हो। पूर्व निर्धारित अवधि के अन्त होने के कारण ही निर्वाचन करना तर्क संगत नहीं जंचता। अस्तु, सभी की कामना उसी वस्तु के लिए होती है जो उनके पास नहीं होती।

राष्ट्र परिषद में, और राज्य परिषद में भी, सदस्यों को अपनी

मातृभाषा में बोलने का अधिकार है। सर्व उपबोध हेतु, टिचिनो (Ticino) के सदस्य इटैलियन न प्रयोग कर, फ्रेन्च में बोलते हैं। राष्ट्र परिषद् में संघ परिषद के सदस्यों को, दलों के नेताओं को तथा अन्य गण्य मान्य सदस्यों को ध्यानपूर्वक सुना जाता है। नवीन निर्वाचित सदस्य भी धीरे-धीरे परिषद् म आदर के पात्र हो जाते हैं। परिषद् की कार्यवाही प्राय: बड़ी शान्तिपूर्वक होतीहै। स्विस अपने प्रशंसात्मक अथवा असंतोषात्मक भावों को शीघ्र सहज ही प्रकट नहीं करते। कार्यवाही में प्रतिष्ठा, सौजन्यता तथा अनुशासन वर्त्तमान रहते हैं। राज्य की कार्यकारिणी से सहयोग रहता है। राज्य परिषद् तथा राष्ट्र परिषद् दोनों ही के सदस्यों को नवीन विधि निर्माण, अथवा प्रचलित विधि में संशोधन के लिए प्रस्ताव करने का अधिकार है। स्वीकृत होने पर यह संघ परिषद पर अवर्तनीय निर्देशों के रूप में लागू हो जाते हैं। प्रशासन सम्बन्धी मामलों के हल के लिए, विधि से कुछ कम अधिकारपूर्ण, एक और पद्धति है। प्रशासन सम्बन्धो मामलों पर, अक्सर, परिषद् केवल प्रस्ताव मात्र पारित करती है, वही शासन के लिए आज्ञा सदृश्य हो जाता है। स्पष्टीकरण की माँग उपस्थित करने की एक और रीति है। राष्ट्र परिषद् के सदस्य, मौखिक तथा लिखित ढंग से, प्रश्नोत्तर विधि का उपयोग कर सकते हैं। राज्य परिषद् में प्रश्नोत्तर विधि की व्यवस्था नहीं है।

---

१३

# राज्य परिषद

राज्य परिषद (The Council of States) की सदस्यता के लिए प्रत्येक संघीय-राज्य दो, और प्रत्येक अर्धसंघीय-राज्य एक सदस्य भेजता है। अर्धसंघीय-राज्य का अर्थ अभी तक नहीं बतलाया गया है। अर्धसंघीय-राज्य उसे कहते हैं जो राज्य परिषद को केवल एक ही सदस्य भेजता है और जिसे संघ के संविधान के संशोधन में केवल एक ही मत (one vote only) प्रदान करने का अधिकार है। तीन संघीय-राज्य दो दो अर्धसंघीय-राज्यों में विभाजित हैं: अन्टरवौल्डेन (Unterwalden) औब्वौल्डेन और निड्वौल्डेन (Obwalden and Nidwalden) में, अपेन्ज़ेल (Appenzell) आउटर रोड्स और इनर रोड्स (Outer and Inner Rhodes) में, बेज़ल (Basle) नागरीय तथा ग्राम्य (City and Country) में। कथित पूर्ण संघीय-राज्य का, जिसके विभक्त दो भाग अर्धसंघीय-राज्य कहलाते हैं, यथा बेजल (Basle,), का अस्तित्व केवल नाममात्र को ही होता है। अन्टरवौल्डेन का निड्वौल्डेन और औब्वौल्डेन में विभाजन मध्य काल में हुआ था। अपेन्ज़ेल का विभाजन धार्मिक सुधार काल (The Reformation) में हुआ था। उस समय प्रोटेस्टेन्ट धर्म अनुयायी आउटर रोड्स (Outer Rhodes) और कैथलिक धर्म अनुयायी इनर रोड्स (Inner Rhodes) में आबादी का परस्पर विनिमय उसी प्रकार हुआ था जैसा हमारे समय में पूर्वी योरोप में हुआ। परन्तु एक अन्तर था—स्विस जन-विनिमय स्वतंत्र सहमति के आधार पर हुआ था। बेज़ल

(Basle) का विभाजन उन्नीसवीं शताब्दी के तीसरे दशक में हुआ था। बेज़ल के ग्रामीण भाग ने ऐसे अधिकारों की मांग का आन्दोलन खड़ा किया जिन्हें प्रदान करने के लिए अनुदार (Conservative) नागरीय बेज़ल तैयार न था, और फलस्वरूप, विभाजन हुआ। पिछले कुछ वर्षों से दोनों अर्ध संघीय-राज्यों के फिर से एक होने के लिए आन्दोलन चल रहा है।

प्रत्येक संघीय-राज्य राज्य परिषद् में अपने प्रतिनिधियों के निर्वाचन की प्रणाली स्वयं ही निर्धारित करता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में इसकी विपरीत प्रथा प्रचलित है। वहाँ सिनेट (Senate) की निर्वाचन प्रणाली तथा कार्यविधि, संघीय संविधान एवं विधि द्वारा निर्देशित है। अमेरिकन सिनेट के एक तिहाई सदस्यों का प्रति दूसरे वर्ष नव-निर्वाचन होता है। स्विट्जरलैंड के कुछ संघीय-राज्यों में राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन उनकी महान परिषद द्वारा, अर्थात, अप्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति से होता है। अन्य संघीय-राज्यों में इन सदस्यों का निर्वाचन समस्त निर्वाचकों द्वारा प्रत्यक्ष रीति से होता है। लांड्सजीमाइन्डे संघीय-राज्यों में लांड्सजीमाइन्डे ही इनका निर्वाचन करती है। पादरी, संघ तथा संघीय-राज्यों के राजकर्मचारियों की परिषद के सदस्य होने की योग्यता के संबन्ध में संघीय-राज्य ही विधि द्वारा निर्णय करता है।

राष्ट्र परिषद की अपेक्षा, राज्य परिषद के सदस्यों की संख्या स्वल्प होने के कारण, राज्य परिषद की कार्यवाही और भी अधिक शान्तिपूर्ण, अनुत्तेजनापूर्ण और विस्तारपूर्ण होती है। विशेषकर, राज्य परिषद की नियुक्त की हुई सरकारी समितियों के सदस्यों को हमेशा अपने तैयार किये हुए विवरण की गंभीर गवेषणा पर गर्व रहा है। १८४८ में बहुत से प्रगतिशील स्विस जनों को भय था कि कदाचित् राज्य परिषद संघ की शक्ति-संस्था की स्थिति में देश

के जनतन्त्र के सर्वांगीण, द्रुत एवं सहज राजनीतिक और सामाजिक विकास में विघ्नकारक प्रमाणित न हो। यह भय अब निराधार प्रतीत होता है। बहुत से अवसरों पर राज्य परिषद का भाव राष्ट्र परिषद की अपेक्षा कहीं कम संघात्मक पाया गया है।

---

१४

# संघ परिषद्

स्विस संघ में राष्ट्रपति नहीं होता और न संघीय-राज्यों में राज्यपाल। कार्यकारिणी सत्ता (executive authority) के संगठन का परम्परागत रूप, इस देश में, "सामितिक" (collegial) है। संघ में शासन की यह सामितिक संस्था संघ परिषद् (Federal Council) कहलाती है। इसके सात सदस्य होते हैं। संघीय-राज्यों में कार्यकारिणी सत्ता एक प्रशासन परिषद् (Government Council) के हाथों में होती है। उसके भी प्रायः सात सदस्य होते हैं। कुछ संघीय-राज्यों में इन सदस्यों की संस्था ५ भी होती है, और बर्न (Berne) में उनकी संख्या ९ है। संघ परिषद् के प्रशासनीय कार्यादि करने का ढंग किसी भी मन्त्रिपरिषद् के ढंग के समान है। परिषद् के सात सदस्य सात मन्त्रालयों के, जो यहाँ "विभाग" कहलाते हैं—अध्यक्ष होते हैं। परन्तु संघ परिषद् और मन्त्रिपरिषद में बहुत अन्तर है। इसे विधान सभा पद त्यागने के लिए बाध्य नहीं कर सकती और न यह विधान सभा का राजनीतिक नेतृत्व ही करती है। दूसरी ओर, संघ परिषद की संविधानिक स्थिति की अमेरिकन राष्ट्रपति से भी तुलना नहीं की जा सकती हैं क्योंकि यह अमेरिकन राष्ट्रपति की अपेक्षा विधान सभा पर अधिक निर्भर है।

संघ परिषद् चार वर्ष की अवधि के लिए संघ विधान सभा के संयुक्त अधिवेशन द्वारा निर्वाचित होती है। दोनों ही भवनों के सदस्य संघ परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। किसी संघीय-राज्य से इस परिषद का सदस्य एक से अधिक नहीं हो सकता। तीन सब से

बड़े संघीय-राज्यों को एक एक स्थान सर्वदा दिया जाता है। यह नियम विधिबद्ध न होकर परम्पराजन्य है। ये तीन बड़े संघीय राज्य ज्यूरिख, बर्न और वौड (Zurich, Berne & Vaud) हैं। १६११ से, इटैलियन प्रदेश (अर्थात टिचिनो संघीय-राज्य) को भी सदा एक स्थान देने की परम्परा चल गई ह। इस प्रकार, शेष १८ संघीय-राज्यों को केवल तीन ही सदस्य भेजने का अवसर मिलता है।[1] ऐसा देख कर, और कुछ विभागों के—विशेषत: अर्थ विभाग (Public Economy)—अतीव वृहत् रूप में बढ़ने के कारण, संघ परिषद के सदस्यों की संख्या को ७ से ६ तक बढ़ा देने का प्रश्न उठाया गया है। यदि सदस्यों के निर्वाचन में भाषा, राजनीतिक दल, संघीय-राज्य और सदस्यों की योग्यता को ध्यान में रखा जावे तो निःसन्देह सदस्यों की संख्या बढ़ जान से उनके वरण में अधिक प्रसरता होगी। संघ परिषद के सदस्यों को ४०,०००[2] फ्रान्क्स वार्षिक वेतन मिलता है। संघ के राष्ट्रपति को,—जिसे अन्य सह-योगियों से किसी प्रकार के अधिक अधिकार प्राप्त नहीं है, जो परिषद का केवल अध्यक्ष (Chairman) मात्र है—वेतन के अतिरिक्त आमोदादि (entertainments) के लिए थोड़ा सा भत्ता और मिलता है।[3] राष्ट्रपति की यह उपाधि भ्रान्ति उत्पादक है। संघ परिषद के सदस्य जब तक उनकी पदाभिलाषा बनी रहती है, सदैव ही पुन: निर्वाचित हो जाते हैं। राजनीतिक कारणों के फलस्वरूप

---

[1] १६५१ में, संघ परिषद में निम्नलिखित संघीय-राज्यो से प्रत्येक से एक एक सदस्य था : ज्यूरिख, बर्न, बौड, नैफ्शातेल, ज़ूग, सेन्ट गौल और टिचिनो।

[2] अब ४२,००० फ्रान्क्स।

[3] कुल मिलाकर ५१,००० फ्रान्क्स।

पद त्याग अपवाद ही है। निर्वाचन के पूर्व, परिषद के सदस्य बहुधा संघीय विधान सभा के सदस्य रह चुके होते हैं। इस प्रकार, विधान सभा परिषद के सदस्यों का चुनाव प्रायः अपने ही सदस्यों में से करती है। कभी कभी विदेशस्थित कोई स्विस राजदूत या संघीय उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश भी इस परिषद के सदस्य निर्वाचित हो जाते हैं। संघ परिषद के बहुत से सदस्य जनसाधारण की श्रेणी से अपने वर्तमान उच्च पद पर पहुँचे हैं। अपने पद को इतनी सम्मान और प्रतिष्ठा होने पर भी, अपनी साधारण उत्पत्ति को छिपाने का प्रयत्न वे कभी नहीं करते, बल्कि अपने को साधारण जनता में से ही एक समझने में सदा गर्व का अनुभव करते हैं। कहा जाता है कि एक बार परिषद के एक सदस्य से पूछा गया कि वह रेल में सदा तृतीय श्रेणी में ही क्यों यात्रा करता है। उसने उत्तर दिया, "क्योंकि, कोई चतुर्थ श्रेणी नहीं होती।" उसी के बारे में यह कथा भी प्रचलित है कि उसने १९१२ में जर्मन सम्राट से भेंट करते समय किसी प्रकार की विशेष वेशभूषा धारणकरने से यह कहकर इन्कार कर दिया था कि स्विट्जरलैंड में ऐसा नहीं होता। संघ परिषद का सब से बड़ा गुण यह है कि इसे संविधान द्वारा शासन सुस्थिरता प्राप्त हुई है: मंत्रीय संकट (ministerial crisis) से यह कभी पदच्युत नहीं की जा सकती। इस सुस्थिरता के कारण शासन कार्यादि में सन्निद्धि और उदार प्रवृत्ति का संचार संभव हुआ है। ६० या ७० वर्ष की अवस्था में अवकाश ग्रहण करने पर, परिषद के सदस्य प्रायः अपने घरेलू संघीय-राज्यों को वापस चले जाते हैं। अपने संघीय-राज्यों से वे अपने कार्यकाल में सदैव घनिष्ट सम्बन्ध रखते ह। अवकाश प्राप्त करने पर वहाँ वे समाजिक तथा लोक कल्याणकारी कार्य करते हुए अपना जीवनयापन करते हैं। कुछ अन्य अवकाशप्राप्त सदस्य अन्ताराष्ट्रीय संस्थाओं के संचालन

का भार ग्रहण कर लेते हैं। बर्न में अनेक अन्ताराष्ट्रीय संस्थाओं के प्रधान कार्यालय स्थित हैं। एक बार, संघ परिषद के एक सदस्य ने अपर साइलीशिया में अल्पसंख्यकों के प्रश्न को हल करने में मध्यस्थ के रूप में राष्ट्र संघ (The League of Nations) की बड़ी सेवा की थी।

संघ परिषद, संघ की सरकार तथा द्विभवनात्मक विधान सभा यह सभी संस्थायें एक ही नगर में अवस्थित हैं। १८४८ से राजधानी होने का श्रेय बर्न को प्राप्त है। बर्न देश के सबसे बड़े संघीय-राज्य की राजधानी है, इस नगर का प्राचीन काल से अतिगौरवपूर्ण इतिहास रहा है, यह अत्यन्त सुन्दर नगर है, इसीलिए देश की राजधानी होने का भी गौरव इसे ही प्रदान किया गया है। अपनी राजधानी के लिए, संघ के पास अपना कोई प्रदेश नहीं है जैसा कि (Mexico), वेनेजुएला (Venezuela), ब्रेजील (Brazil) अर्जेन्टिना तथा ऑस्ट्रेलिया के पास हैं। स्विस राजधानी देश के एक संघीय-राज्य के प्रदेश पर ही स्थित है। ऐसा होने पर भी परस्पर विरोध और कठिनाइयाँ नहीं उठ खड़ी होतीं। कुछ वैयक्तिक प्रत्याभूतियों तथा विशेषाधिकारों के कारण, संघीय विधान सभा, कार्यकारिणी तथा प्रशासन संस्थाओं की, ओर लौसान्न (Lausanne) स्थित संघीय उच्चतम न्यायालय के क्षेत्राधिकरण आदि की, परिक्रिया विघ्नरहित और सुचारू रूप से होती रहती है।

संघ परिषद के सात विभाग यह हैं : राजनीतिक (Political), गृह (Interior), अर्थ (Public Economy), न्याय (Justice) तथा पुलिस (Police), सेना (Military), वित्तीय तथा आगम शुल्क (Finance and Customs), रेल और डाक (Railways and Post)। परिषद अपने सदस्यों में इन विभागों का वितरण स्वयं ही करती है। प्रत्येक सदस्य एक

विभाग का अध्यक्ष (head) तथा एक अन्य विभाग का उपाध्यक्ष होता है। एक समय संघ के राष्ट्रपति के राजनीतिक विभाग के अध्यक्ष होने की प्रथा थी। फलस्वरूप, राजनीतिक विभाग (Political Department) का अध्यक्ष प्रतिवर्ष बदलता रहता था तथा इस वार्षिक स्थानान्तरण के कारण किसी एक और विभाग में भी स्थानांतरण होता था। वास्तव में, राजनीतिक विभाग परराष्ट्र विभाग है। अमेरिकन "राज्य विभाग" (Department of State) की तरह इसका वास्तविक रूप इसके नाम से प्रकट नहीं होता। देश की परराष्ट्र नीति में इस प्रकार की निरन्तर परिवर्तन-शीलता इस छोटे से देश तक के लिए समुपयुक्त नहीं थी। परन्तु अब परिषद के सदस्य अपने अपने विभागों के अध्यक्ष स्थायी रूप से या काफी समय तक रहते हैं। राष्ट्रपति पद पर निर्वाचित होने पर भी सदस्य अपने पुराने विभाग का ही अध्यक्ष बना रहता है। इसलिए, परिषद के सदस्यों के निर्वाचन के समय भी उनके विशेष गुण-दोषों को पहले से अधिक ध्यान में रखा जा सकता है। यथा: सेना विभाग के अध्यक्ष का पद रिक्त होने पर प्राय: ऐसे नेता का ही निर्वाचन किया जाता है जो उच्च सैनिक अफसर रह चुका हो। ख्यातिमान ख्याविद (Jurist) को ही बहुधा न्याय विभाग के अध्यक्ष पद के लिए निर्वाचित करते हैं।

विधि द्वारा कुछ प्रशासनीय मामले (matters) संघ परिषद से लेकर विभागों को दे दिये गये हैं। बहुत से प्रशासनीय मामलों में निर्णय लेने का अधिकार पूरी संघ परिषद को है, परन्तु यथार्थ में, इन निर्णयों के लेने में, संबन्धित विभागविशेष के प्रधान का मत ही निर्णायक होता है। इन बातों को देखते हुए यह कहना न्याय-संगत प्रतीत होता है कि विभागों का इस प्रकार का प्रभाव सामितिक प्रथा का उल्लंघन है। अन्ततः, एक व्यक्ति ही तो विभागाध्यक्ष होता

है। विभागों की संख्या में काफी वृद्धि हुई है। संघ के प्रशासनांगों में तीव्र गति से उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही है—यथा, संघीय उद्योग, वाणिज्य तथा श्रम कार्यालय अर्थ विभाग से संयुक्त एक विशाल मंत्रालय हो गया है। इन्हीं सब बातों के कारण कभी कभी स्वयं शासन को प्रशासनीय विभागों की उपेक्षा सहन करनी होती है। प्रशासन के प्रति उपेक्षा, और सामितिक प्रथा का सीमन आदि दोषों को दूर करने का प्रयत्न किया जा रहा है। संघ परिषद के अन्दर विशेष महत्वपूर्ण विभागीय नीति तथा निर्णयों के निर्धारण के लिए समितियाँ,—यथा, परराष्ट्र नीति के निश्चय के लिए तीन सदस्यों की एक समिति—नियुक्त करके इस दोष को दूर करने का प्रयत्न किया जा रहा है। परन्तु यह केवल आंशिक प्रतिकार है। स्विट्जरलैंड में अब एक आन्दोलन प्रभावशील हो रहा है जिसका उद्देश्य है कि संघ परिषद् केवल एक प्रशासनीय संस्था न रह कर पुनः संपूर्ण शासनाधिकारसम्पन्न संस्था हो। इसमें राज्य के महत्वपूर्ण सृजनात्मक कार्यों को करने की क्षमता होनी चाहिए। प्रचलित प्रणाली में यह सब कार्य विभागों के विभिन्न सापेक्षतया परस्पर असंबन्धित प्रत्यांगों (Sub-section) द्वारा होता है। ये प्रत्यांग संचालकों के आधीन होते हैं। ये संचालक प्रवर सचिव (Under-secretary) नहीं कहलाते, परन्तु फिर भी, प्रशासन में इन्हें उच्च स्थान प्राप्त है। पौर अधिसेवा (The civil service) के इस विस्तार और इसके उपकरणों (sections) की स्वतंत्रता को देखते हुए 'जनतन्त्र राज्य या नौकरशाही" की गंभीर समस्या बहुत वर्ष पूर्व विख्यात स्विस न्यायविद् फ्लाइनर (Fleiner)ने उठाई थी। अपने विशेषीकरण (speciaization) सहित नौकरशाही का यन्त्रजाल अधिकाधिक जनता के ध्यान का केन्द्र विन्दु होता जा रहा है और क्रमशः नागरिकों में जो कि सार्वजनिक प्रश्नों पर स्वयं निर्णय की योग्यता नहीं रखते और

इसमें विरोधाभास पैदा हो रहा है। इन कारणों से यह आवश्यक है कि सार्वजनिक पदाधिकारियों को नियुक्ति आदि में योग्यता को श्रेष्ठ स्थान दिया जाना चाहिए। उनका वेतन भी समुचित और यथेष्ट होना चाहिए। कालान्तर में एक पदाधिकारीवर्ग (official class) की उत्पति हो जावेगी। परन्तु यह देख कर समाश्वासन प्राप्त होता है कि अभी तक स्विस प्रशासन प्रायः अनपवाद रूप से सत्यनिष्ठ तथा भ्रष्टाचार-रहित रहा है।

स्विस राजनीतिक दलों में, पहले की अपेक्षा विधान सभा में मत-दान में अब अधिक अनुशासन है। उनमें संघ परिषद या उसके किसी सदस्य को कठिन स्थिति में छोड़ देने की प्रवृत्ति बहुत कम है। राज्य परिषद और राष्ट्र परिषद के सदस्यों के गुटों में भी अब अपने राजनीतिक दलों के कार्यक्रम के प्रति अधिक भक्ति हो रही है। पृथकतावादियों का कहीं भी प्रोत्साहन नहीं मिलता। इसके विपरीत, यह भी सच है कि गुट अपने विचार और कार्यक्रमादि के प्रकाशन में राजनीतिक दलों के अनुशासन से बड़ी मात्रा में मुक्त हैं। संघ परिषद के सदस्य, नियमतः, विचारों की अभिव्यक्ति में एक रहते हैं और अपने दलों तक के प्रति उल्लेखनीय स्वाधीनता प्रदर्शित करते हैं। सार्वजनिक रूप से एक दूसरे के मत का प्रायः प्रतिवाद (contradiction) नहीं करते और न भिन्न मत ही प्रकट करते हैं।

संघ परिषद् को कुछ विधि निर्माण संबन्धी (legislative) क्रियाएँ भी सम्पन्न करनी होती हैं। यह परिषद बड़ी संख्या में, संघ की विधि (Federal law) की कार्यान्विति (execution) के हेतु विधि-विधान के अन्तर्गत विनियम प्रसारित करती है। इसके अतिरिक्त, परिषद् द्वारा स्पेनिश गृह युद्ध के लिए स्वेच्छाभर्ती और गोलाबारूद भेजने को निषिद्ध घोषित किए जाने के बाद से, इसका,

स्वतः, राज्य की नीति के क्षेत्र में विनियम प्रसारित करने का अधिकार संदिग्ध हो गया है। यह हमारी त्रुटि होगी यदि हम उन पूर्णाधिकारों की चर्चा न करें जिन्हें देश की विधान सभा ने संघ परिषद् को १९१४ में और १९३९ में प्रदान किए थे। इनमें संविधान से टर जाने तक का अधिकार सम्मिलित था और इन पूर्णाधिकारों के द्वारा बहुत मात्रा तक संविधान निलम्बित हो गया था। सरकार ही वस्तुतः विधायिनी शक्ति हो गयी थी। बहुत सी जनतान्त्रिक संस्थाएं विशेषकर, निर्देश पद्धति बाधित हो गई थी। देश के शासन का एक विलक्षण रूप हो गया था। परन्तु इनके कारण देश की अखण्डता अक्षुण्ण रही, भयावह विपदास्पद काल में भी जब देश के चारों ओर युद्ध की ज्वाला धधक रही थी, देश में भुखमरी नहीं फैली। इनके कारण एक वैध संकट उपस्थित हुआ था। कुछ परिस्थितियों में—यथा, बहुत से प्रशासनीय विवादों में—संघ परिषद् को न्यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं।

———

१५

# क्षेत्राधिकार

स्विट्जरलैंड में प्रथम और द्वितीय श्रेणी के न्यायालय सदा संघीय-राज्यों के न्यायालय हैं। इस देश में संघीय न्यायालय केवल एक ही है—वही पूरे देश का उच्चतम न्यायालय (supreme tribunal of the country) है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय न्याय प्रणाली का श्रेणीबद्ध संगठन है, परन्तु स्विट्जरलैंड में ऐसा नहीं है। अतः संघीय-राज्यों के न्यायालयों को संघीय विधि का भी प्रवर्त्तन करना होता है। न्यायालयों का संगठन जनतान्त्रिक है। प्रायः सारे देश में प्रथम श्रेणी के न्यायालयों (courts of the first instance) का निर्वाचन जनता द्वारा होता है। लांड्सजीमाइन्डे संघीय-राज्यों में अन्य श्रेणियों के न्यायालयों का निर्वाचन भी जनता द्वारा ही होता है। निम्न श्रेणी के न्यायालयों के न्यायाधीश अधिकांशतः अविशेषज्ञ ही होते हैं। अपने न्यायपद के अतिरिक्त वे कोई अन्य व्यवसाय भी करते हैं। कुछ संघीय-राज्यों में तो इनसे उच्चतर न्यायालयों के न्यायाधीशों में भी कुछ सामान्य जन होते हैं। बेज़ल (Basle) के विख्यात न्यायज्ञ ए. ह्यूस्लर (A. Heusler) का मत है कि स्विस न्यायालयों का इस प्रकार का संगठन इस सुप्रचिलित धारणा पर निर्धारित है कि न्याय क्षेत्राधिकार के सुपरिचालन के लिए न केवल विधि ज्ञान की आवश्यकता होती है बल्कि तथ्यों को स्पष्ट रूप से विवेकपूर्वक समझने की तथा उनका मूल्यांकन करने की भी आवश्यकता होती है। सर्वसाधारण में यह गुण सामान्य ज्ञान के अप्रीतिकर नाम से पुकारा

जाता है। जब न्यायालय का प्रधान-न्यायाधीश भी सामान्य जन होता है, तब अवश्य इस प्रकार के संगठन में संदेह होता है। बेज़ल संघीय-राज्य में एक बड़ी उदार नीति प्रचलित है। वहाँ विश्वविद्यालय के न्यायशास्त्र विभाग (Faculty of Law) के अध्यापकों को—उनके विदेशी होने पर भी—न्यायाधीश नियुक्त कर दिया जाता है। इन्गलैंड की भाँति बहुत से संघीय-राज्यों में न्याय-सभ्य प्रथा (jury system) पाई जाती है। दण्ड अधियोगों (criminal cases) में न्याय-सभ्यों को, इन्गलैंड की भाँति, परन्तु फ्रेन्च पद्धति के प्रतिकूल, "दोषी अथवा निर्दोष" का निर्णय देना पड़ता है। इन्गलैंड की प्रथा के विपरीत, यहाँ अर्थ अभियोगों (civil cases) में न्याय-सभ्य प्रथा उपयोग में नहीं लायी जाती।

संघीय उच्चतम न्यायालय में २६ न्यायाधीश होते हैं। संघीय विधान सभा उनका निर्वाचन[१] करती है। यह न्यायालय लौसान (Lausanne) में अवस्थित है। संविधान के आदि निर्माता संघ शासन के एक अंग की स्थापना देश के फ्रेन्च प्रदेश में करना चाहते थे, और बर्न से संघीय उच्चतम न्यायालय हटा कर अधिकार पृथक्करण सिद्धान्त पर बल देना चाहते थे। संघीय उच्चतम न्यायालय, दण्ड एवं अर्थ, दोनों प्रकार के अभियोग तथा समस्त निर्णयों को निष्पादित करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय है। इसके साथ ही साथ, वास्तव में, मुख्यतः, यह संविधानिक न्यायालय भी है। यह इस बात पर दृष्टि रखता है कि संघीय-राज्यों द्वारा अपने और संघीय संविधान का पालन किया जा रहा है। इसे संघीय-राज्य निर्मित विधि की संविधानिकता की परीक्षा करने का अधिकार है। अन्त में, १९२९ से प्रचलित हुए संघ के प्रशासनीय क्षेत्राधिकार का

---

[१] ६ वर्ष की कार्यावधि के लिए।

अधिकांश भाग भी इसी को सौंपा गया है। यह न्यायालय कई विभागों में विभक्त है। इसके सब न्यायाधीश न्यायज्ञ होते हैं।

ऐंग्लो-अमेरिकन प्रणाली की भाँति, स्विस न्याय प्रशासन भी स्वतन्त्रता और निष्पक्षता के लिए विख्यात है। इस देश में, इंगलैंड की अपेक्षा, वैधानिक कार्यवाही में बहुत कम व्यय होता है। यदि अभियोग नितांत आशाहीन न हो, तो संघीय अनुदान से नियुक्त वकील की सहायता से निर्धन जन भी निःशुल्क मुकदमा लड़ सकते हैं। संघीय-राज्यों में वादों की कार्यविधि भिन्न भिन्न है परन्तु सभी संघीय-राज्यों में पहिले की अपेक्षा अब कार्यविधि बहुत सरल है। इंगलैंड की अपेक्षा इस देश के प्राथमिक अन्वेषण पर कुछ कम समय व्यय किया जाता है। अंग्रेजी ढंग में प्रतिपरीक्षण को महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है, परन्तु स्विस इसकी महत्ता नहीं समझ पाते। स्विस न्यायालय भी सामितिक प्रथा पर संगठित हैं। फिर भी, इनमें "एकात्मक सिद्धान्त" (monarchical principle) जो स्विस प्रकृति से इतना भिन्न है, के पक्ष में कुछ अपवाद हैं। कुछ संघीय-राज्यों ने बहुत छोटी राशि से संबन्धित अभियोगों का निर्णय करने के लिए केवल एक न्यायाधीश वाले न्यायालयों की व्यवस्था की है। अंग्रेज और स्विस प्रणाली में कुछ भिन्नता है। स्विस न्यायालयों का क्षेत्राधिकार अपेक्षाकृत संकुचित होता है, प्रशासनीय अभियोगों का वे निर्णय नहीं कर सकते। इसकी पूर्त्ति करने के लिए प्रशासनीय अभियोगों पर विशेषाधिकार धीरे धीरे इन न्यायालयों को दिया जा रहा ह। विदेशी दर्शक को स्विस न्यायालय की कार्यविधि बड़ी असमारोहपूर्ण प्रतीत होती है। न्यायाधीश 'विग' (wig) तो अलग, किसी भी प्रकार की विशेष वेशभूषा धारण नहीं करते। वे सामान्य काले रंग के कपड़े पहिनते हैं। हम इस तथ्य को जनतंत्रात्मक कह सकते हैं कि, बहुत से न्यायालयों में, और संघीय उच्चतम

न्यायालय में भी, अपने निर्णय निर्धारित करने के लिए, न्यायाधीश सार्वजनिक रूप से ही परस्पर मताविनिमय करते हैं। दोनों पक्ष और जनता सभी न्यायाधीश को अपना कर्तव्य निबाहते देख सकते हैं।

---

१६

# परराष्ट्र नीति और तटस्थता

१९ शताब्दी में स्विस तटस्थता का महत्व यथेष्ट बढ़ा। १८१५ में वियना की संधि (Treaty of Vienna, 1815) में महान् शक्तियों ने इसे मान्यता और प्रत्याभूति प्रदान की। छोटे और बड़े सभी राष्ट्रों के परस्पर विवाद और युद्ध में स्विट्जरलैंड ने अपनी पूर्ण तटस्थता अक्षुण रखी है। उसकी यह तटस्थता स्थायी रही है और रहेगी। यह केवल "संयोगवश" नहीं है, यह शान्तिकाल मे भी रही है। स्विट्जरलैंड अन्य देशों से कोई सन्धि नहीं करता। इस तटस्थता के ही कारण, आल्प्स के सामरिक दृष्टि से महत्वपूर्ण दर्रों के इस देश में होते हुये भी यह देश महान् शक्तियों के संघर्ष मे अलग रह सका है। यद्यपि यह स्थिति तभी बनी रह सकती है जब कि एक शक्तिशाली स्विस सेना में इस 'सशस्त्र तटस्थता' को बनाये रखने की क्षमता हो जो स्विस प्रदेश को अक्षत रख सके। दूसरी ओर, अपनी तटस्थता की नीति के कारण ही यह देश संकट और संघर्षपूर्ण समय में भी बहुत सी लोक हितकारक सेवाओं को सम्पन्न कर सका है। अन्ताराष्ट्रीय रेड क्रास का—यद्यपि यह राजकीय संस्था नहीं है—महत्व सब से बढ़ा चढ़ा है। स्विस दौतिक संगठन (Diplomatic Service) द्वारा एक पक्ष का दूसरे पक्ष के देशों में प्रतिनिधित्व भी हो जाता है। इस ढंग से महायुद्ध के समय में दोनों पक्षों की शान्तिपूर्ण, और शायद अच्छी, सेवायें इस देश ने कीं।

१९२० में स्विट्जरलैंड ही अकेला देश था जहाँ राष्ट्र संघ (The League of Nations) में सम्मिलित होने के प्रश्न पर

जनता और संघीय-राज्यों का मत लिया गया था। बहुमत ने राष्ट्र संघ में सम्मिलित होने के पक्ष में मत दिया, अर्थात्, युद्ध संतप्त विश्व के संगठनों के कर्तव्यों में भाग लेने के पक्ष में मत दिया। महान् शक्तियों ने प्रतिश्रवधाती (covenant breaking) राष्ट्र के विरुद्ध हथियार उठाने के कर्तव्य भार से मुक्त करके स्विट्जरलैंड को राष्ट्र संघ में सम्मिलित होने का अवसर दिया। शान्ति रक्षा हेतु, संधि के उपबन्धों के अनुसार अनिवार्य रूप से हथियार उठाने की अपेक्षा, तटस्थता की नीति का अनुसरण करते हुए ही, स्विट्जरलैंड शान्ति के हित में अधिक काम कर सकता है। किसी भी अन्ताराष्ट्रीय संघर्ष में स्विट्जरलैंड की सैनिक सहायता तो केवल प्रतीक मात्र ही हो सकती है।[1]

तटस्थता के सिद्धान्त के साथ स्विस परराष्ट्र नीति सतर्कता-पूर्ण और किंचित संकोचपूर्ण (reserved) होने पर भी निष्क्रिय नहीं है। स्विट्जरलैंड न केवल अपने पड़ोसी राष्ट्रों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध रखना चाहता है बल्कि सभी पाश्चात्य सभ्यता वाले देशों से, वास्तव में सारे संसार के देशों से, सदैव मित्रता पूर्ण सम्बन्ध रखना चाहता है। उसकी परराष्ट्रनीति का उद्देश्य ही यही है। विवादों के सुलझाव के लिए उसने बहुत से राष्ट्रों के साथ मध्यस्थता की संधियाँ (arbitration treaties) की हैं।

संघ परिषद् पर परराष्ट्र नीति के सँचालन का भार है।

---

[1] स्विट्जरलैंड संयुक्त राष्ट्र संघ का सदस्य नहीं है, परन्तु अन्ताराष्टीय न्यायालय (I. C. J.), अन्ताराष्ट्रीय श्रम संगठन (I. L. O.), संयुक्त राष्ट्र के शिक्षा विज्ञान कला संगठन (Unesco) तथा कुछ अन्य अन्ताराष्ट्रीय संगठनों का सदस्य है।

तथापि स्विट्जरलैंड द्वारा किए हुए अन्ताराष्ट्रीय संधियों की स्वीकृति संघीय विधान सभा के हाथों में है। संघीय विधान सभा संघ परिषद् पर परराष्ट्र नीति के मामलों में अपना नियन्त्रण रखती है।

———

१७

# शिक्षा तथा सैन्यबल

शिक्षा और सेना स्विस जनतन्त्र के दो सुदृढ़ आधार हैं। यह सच है कि शिक्षा की व्यवस्था संघीय-राज्यों के हाथ में है, फिर भी संघीय संविधान ने संघ के ऊपर कुछ कर्तव्यों का भार रखा है। संघीय-राज्यों को समुचित प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करनी पड़ती है। स्विट्जरलैंड में कोई निरक्षर नहीं है। हरेक को ६ वर्ष से १५ वर्ष तक की अवस्था में अनिवार्य शिक्षा दी जाती है। सार्वजनिक प्रारम्भिक विद्यालय निःशुल्क होते हैं और उन्हें संघ से सहायता मिलती है। प्रत्येक स्विस बालक और बालिका की शिक्षारम्भ इन्हीं निःशुल्क सार्वजनिक प्रारम्भिक विद्यालयों में होती है। वास्तव में, यही "जनता के विद्यालय" हैं। इन प्रारम्भिक विद्यालयों में समृद्ध और निर्धन सभी अभिभावकों के बच्चे साथ-साथ बैठते हैं। किसान, कलाकार पौर-अधिसेवक, (civil servants), व्यवसायी तथा उद्योगपति सभी के बालक-बलिकाएँ इन विद्यालयों में आपस में मिलते हैं और सबों को एक ही प्रकार की शिक्षा-दीक्षा सामान्य रूप से दी जाती है। संघीय-राज्यों को संघीय संविधान का निर्देश है कि उनके विद्यालय किसी धार्मिक संस्था के संरक्षण में नहीं रह सकते, उन्हें राज्य के संरक्षण में रहना होता है। इसी प्रकार, प्रत्येक के धार्मिक विश्वास को स्वतन्त्रता को ध्यान में रखते हुए, इन विद्यालयों का सब सम्प्रदायों के अनुयायियों के लिए समान रूप से उपलब्ध होना होता है। प्रारम्भिक विद्यालय, इस प्रकार, राष्ट्रीय समाज (The National Community) का मूल है। माध्यमिक विद्यालय भी प्रायः राजकीय संस्था होते हैं, और उनकी शिक्षा-दीक्षा

में भी किसी प्रकार का सामाजिक भेद भाव नहीं बरता जाता। विश्वविद्यालय तक राजकीय संस्था होते हैं। स्विट्जरलैंड में विश्व-विद्यालयों की कुछ बहुतायत है, देश के फ्रेन्चभाषी ४ संघीय राज्यों में (जेनीवा, नेफ्शातेल, लौसान्न, और फ्राइबर्ग), और जर्मन भाषी संघीय-राज्यों (बर्न, ज्यूरिख और बेज्ल) में उनके अपने विश्व-विद्यालय हैं। सेन्ट गौल (Saint Gall) में एक अर्थशास्त्र तथा जनप्रशासन प्रबन्ध का विद्यालय (School of Economics and Public Administration) है। संघ ने अपने संघीय विश्वविद्यालय स्थापित करने का अधिकार तो त्याग दिया है, परन्तु फिर भी, ज्यूरिख में एक संघीय शिल्पविज्ञान विद्यालय (Federal Institute of Technology) की स्थापना की है जिसकी इस देश के बाहर भी अच्छी ख्याति है। अमेरिकन प्रथा के विपरीत यहाँ गैर सरकारी विश्वविद्यालय नहीं हैं।

स्विस सेना देशरक्षक सेना पद्धति पर आधारित है। स्विस सेना के सैनिक व्यवसायिक सैनिक (Professional soldiers) नहीं होते, आज्ञप्त अधिकारी (Commissioned officers) तथा अनाज्ञप्त अधिकारी (Non-Commissioned officers) तक सैन्य के स्थाई कर्मी नहीं होते। सब सैनिक जनता के सामान्य व्यक्ति होते हैं, असैनिक जीवन में उनके अपने जीविकोपार्जन के लिए अपने व्यवसाय होते हैं। सैन्य के स्थाई कर्मी (Professional Soldiers) केवल थोड़े से सैनिक शिक्षक (instructors) और डिवीजन बलाधिकृत (Division Commanders) तथा अन्य उच्चतर पदाधिकारी होते हैं। सैनिक शिक्षण १६ या २० वर्ष की आयु से आरम्भ होता है। शिक्षण अवधि को कम से कम रखने का प्रयत्न किया जाता है। परन्तु १६१४ के बाद से यन्त्रीकृत युद्ध (mechanized warfare) के काल में देश के रक्षात्मक बल

के पोषण की आवश्यकता के कारण, शिक्षण अवधि को कई ार बढ़ाना पड़ा है। इस शिक्षण को जिसे नवसैनिक विद्यालय (School of Recruits) कहते हैं, पूरा करने के बाद प्रत्येक सैनिक को प्रति वर्ष ३ सप्ताह के पुनर्शिक्षण के लिए उपस्थित होना पड़ता है। पदाधिकारियों को और लम्बी अवधि तक शिक्षा लेनी होती है। स्विस सेना का यह भी एक जनतान्त्रिक लक्षण है कि शान्तिकाल में उसका प्रधान सेनापति नहीं होता। स्विस सीमा के निकट युद्धारम्भ होने के अनन्तर ही स्विस सैन्य संसज्जन (Mobilization) होता है और संघीय विधान सभा उच्चतम पदाधिकारियों में से प्रधान सेनापति को निर्वाचित करती है। केवल उसी को "जनरल" का पद दिया जाता है। देश की सशस्त्र सुरक्षा की प्रबल भावना प्रत्येक स्विस के रक्त में भरी है। अपने हृदय में वह स्वतंत्रता को सर्वश्रेष्ठ स्थान देता है। सैन्य-शिक्षण केवल देश की रक्षामात्र के उद्देश्य से होता है। परदेश विजय की इच्छा स्विस प्रकृति के विरुद्ध है। इस प्रकार शान्ति के लिए सच्ची इच्छा तथा युद्ध निरोध हेतु अन्ताराष्ट्रीय संगठित प्रयत्न के प्रति झुकाव में तथा एक छोटे से देश में सशक्त रक्षात्मक सैन्य बल रखने में कोई विरोधाभास नहीं है। जनपद के साथ सेना का घनिष्ट सम्बन्ध है। जनतन्त्रवाद में प्रत्येक सैनिक का पूर्ण विश्वास है। यह तो इसी बात से प्रकट हो जाता है कि इस देश में सेना से मुक्ति प्राप्त सैनिक अपनी बन्दूक अपने साथ घर ले जाता है। द्वितीय महायुद्ध के समय जब जर्मनी के "पंचमांग" (Fifth Column) का भय इस देश में बहुत बढ़ गया था तब सैनिक को अपने साथ बड़ी मात्रा में गोलीबारूद भी घर ले जाने की अनुमति दे दी गई थी जिससे अकस्मात हमला होने पर, सैन्य संसज्जन के स्थान पर पहुँचने के पहिले ही या जहाँ कहीं भी शत्रु प्रकट हों, स्विस अपने हथियारों का उपयोग कर सके। अपने

देश की सेना की सुव्यवस्था और कुशलता को अक्षुण्ण बनाए रखने के लिए स्विस जनता ने बडे-बड़े त्याग किए हैं। सैन्यबल ने, तटस्थता की नीति न और परमेश्वर की अनुकम्पा ने भयावह युद्ध से दो बार इस देश की रक्षा की है। स्विस जनता यह देखकर हर्ष से भर जाती ह कि युद्धान्त में उसी शासन प्रणाली की—जनतन्त्रवाद की—विजय हुई जो उन्हें उतनी ही प्रिय है जितना कि विजयी राष्ट्रों को।

——:०:——