(4)

"Direct democracy in Switzerland"

→ स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के कार्यों का वर्णन करें।

अपनी विभिन्न पद्धतियों के कारण यद्यपि सम्पूर्ण स्वीस संविधान को ही संविधानीय इतिहास में अद्वितीय स्थान प्राप्त है तथापि स्विस शासनतंत्र का सर्वाधिक महत्वपूर्ण पहलू प्रत्यक्ष लोकतांत्रिक उपकरणों की व्यवस्था है। इन लोकतांत्रिक उपकरणों में जनमत संग्रह (Referendum) तथा आरंभन या उपक्रम (Initiative) प्रमुख हैं।

अमेरिका के कुछ राज्यों के संविधानों में भी ये व्यवस्थायें मौजूद हैं, किन्तु यह व्यवस्थायें मूलतः स्विस हैं जहाँ वे उतनी ही पुरानी हैं जितना इस देश का इतिहास। अमेरिका ने इसको स्वीस संविधान से ही ग्रहण किया है। जनता द्वारा विधि निर्माण की पद्धति का स्थूल रूप "लाण्डसजेमीण्ड" (Landsgemeinde) कहलाने वाली प्राथमिक विधान सभाओं में जो नागरिकों की सार्वजनिक सभायें हैं, मिलता है।

लाण्डसजेमीण्ड एक राजनैतिक सभा (Political Assembly) है जिसका सत्र एक निर्वाचित लाण्डसमैन (Landsman) की अध्यक्षता में प्रति वर्ष खुले मैदान में होता है। जाति की समस्त राजनैतिक सत्ता इस प्राथमिक विधान सभा में केन्द्रित है। यह लोकतंत्र का पवित्रतम रूप है और भारतीय पंचायत राज तथा प्राचीन यूनानी नगर परिषदों (City Council) के अनुरूप है।

स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के निम्नलिखित उपकरण पाये जाते हैं —

(1) जनमत संग्रह (Referendum)
(2) आरंभण (Initiative) तथा
(3) स्थानीय सभायें (Landsgemeinde)

उपर्युक्त उपकरणों में जनमत संग्रह तथा आरंभण को प्रथम स्थान प्राप्त है।

(1) जनमत संग्रह :- किसी विधि विशेष को जनता की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये प्रस्तुत करने को जनमत संग्रह (Referendum) कहते हैं। स्वीटजरलैण्ड में जनमत संग्रह एक संवैधानिक अधिकार है जो विधानमंडल द्वारा पास की गई किसी विधायिनी अथवा संवैधानिक विधि के बारे में मत प्रकट करने के लिये सर्वसाधारण को दिया गया है। स्वीटजरलैण्ड में जनमत संग्रह दो प्रकार का है — अनिवार्य (Compulsory) तथा ऐच्छिक (Optional) संघीय संविधान में संशोधन संबंधी विधेयकों पर जनमत संग्रह अनिवार्य है। अन्य विधेयकों के लिये यह ऐच्छिक है।

1874 के कानून के अनुसार संघीय कानूनों के संबंध में वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था है। 15 वर्ष से अधिक काल के लिये विदेशों के साथ की जाने वाली संधियों पर भी वैकल्पिक जनमत संग्रह का प्रावधान है। वैकल्पिक जनमत संग्रह का अर्थ है कि यदि 30,000 स्विस नागरिक या 8 कैंटन किसी संघीय विधेयक या संधि के संबंध में जनमत संग्रह की मांग करे तो उसे जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किया जा सकेगा।

कैंटनों में जनमत संग्रह के लिये निम्नलिखित प्राव-

Shashi 12/03/96

Scanned with CamScanner

ध्यान है — (1) संवैधानिक संशोधन के संबंध में प्रत्येक कैंटन में जनमत संग्रह अनिवार्य है।

(2) साधारण विधेयकों के संबंध में 10 कैंटनों और 1 अर्द्ध-कैंटन में जनमत संग्रह अनिवार्य है तथा 8 कैंटनों तथा 1 अर्द्ध कैंटन में वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था है।

(2) आरंभण या उपक्रम (Initiative) → उपक्रम का अर्थ यह है कि जनता को विधि संबंधी प्रस्ताव ~~पारित~~ प्रस्तावित करने का अधिकार है। संघीय स्तर पर केवल संविधान में संशोधन के लिये आरंभण का प्रयोग किया जाता है। साधारण विधेयकों के संबंध में आरंभण का प्रावधान नहीं है। संविधान में दो प्रकार के संशोधन हो सकते हैं — आंशिक संशोधन तथा पूर्ण संशोधन। दोनों ही प्रकार के उपक्रम के लिये 50,000 स्विस नागरिकों द्वारा प्रस्ताव आना आवश्यक है। पूर्ण संशोधन के लिये प्रस्तुत आरंभण के संबंध में यदि दोनों सदनों में असहमति हो तो उसे जनमत संग्रह के लिये भेजा जायेगा। यदि स्विस मतदाताओं का बहुमत आरंभण का प्रस्ताव स्वीकार कर लेता है तो संघीय सभा विघटित हो जायेगी और उसके स्थान पर संघीय सभा का नव निर्वाचन होगा। नव निर्वाचित संघीय सभा उस पर विचार कर तथा उसे पारित कर जनमत संग्रह के लिये भेजेगी। जनमत संग्रह द्वारा स्वीकृत हो जाने पर संशोधन प्रभावी होगा।

आंशिक संशोधन के लिये आरंभण के प्रस्ताव को सविन्यस्त (formulated) तथा अविन्यस्त (Unformulated) रूप में प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि आरंभण का प्रस्ताव अविन्यस्त रूप में हो तो संघीय विधायिका की सहमति प्राप्त होने पर उसे विधेयक के रूप में तैयार कर विधेयक को सर्वसाधारण और कैंटन की स्वीकृति के लिये भेजा जाता है। सर्वसाधारण और कैंटन की स्वीकृति के बाद उसे लागू कर दिया जाता है।

यदि व्यवस्थापिका उन सुझावों से सहमत नहीं हो तो संशोधन प्रस्ताव को सर्वसाधारण के निर्णय के लिये भेज दिया जाता है। यहाँ पर कैंटनों के मत जानने की जरूरत नहीं होती। यदि बहुमत सुझाव के पक्ष में हो तो व्यवस्थापिका को इस बात के लिये बाध्य होना पड़ता है कि वह उन सुझावों के अनुसार संशोधन का विधेयक बनाये और अनपर लोगों और कैंटनों का मत प्राप्त करे।

यदि आरंभण सविन्यस्त (formulated) रूप में हो ~~तो~~ और संघीय विधायिका उसके पक्ष में हो तो विधेयक को सर्वसाधारण तथा कैंटनों के पास जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किया जाता है। यदि विधायिका विपक्ष में हो तो विधायिका अपने प्रस्तावित प्रारूप को जनमत संग्रह के लिये भेजती है। जनमत संग्रह के बहुमत द्वारा लिये गये निर्णय के अनुसार विधायिका को संशोधन संबंधी प्रस्ताव लागू करना होता है।

कैंटनों के क्षेत्र में आरंभण साधारण विधेयक तथा संवैधानिक संशोधन दोनों के लिये लागू होता है।

Scanned with CamScanner

इस प्रकार जैसा कि हम पाते हैं प्रत्यक्ष लोकतंत्र में जनमत संग्रह का प्रभाव केवल नकारात्मक ही होता है। इससे केवल यह हो सकता है कि सर्वसाधारण यदि किसी कानून विशेष को पसंद न करें तो उसे अस्वीकृत कर दें जबकि इसके विपरित आरंभण एक धनात्मक तथा प्रभावकारी तरीका है। इससे जनता को यदि वह चाहे तो विधि प्रस्तावित करने का अवसर मिलता है। इस प्रकार जनमत संग्रह एक प्रकार की ढाल है जिससे अवांछित विधि निर्माण को रोका जा सके। इसके विपरित आरंभण जनता के हाथों में ऐसा शस्त्र है जिसकी सहायता से वह अपने विचारों को विधान का रूप दे सकती है। आरंभण से जनमत संग्रह की त्रुटियां दूर हो जाती है।

(3) स्थानीय सभायें (Landgemeinde) :- इसके अंतर्गत सभी व्यस्क नागरिक प्रतिवर्ष खुली सभा में बैठकर कानून निर्माण, संविधान में संशोधन, कर निर्धारण, नये पदों की स्वीकृति एवं उनके लिये वेतन क्रम का निर्धारण तथा कार्यपालिका एवं न्यायधीशों के निर्वाचन आदि कार्यों का संपादन करते हैं। समीक्षकों की दृष्टि में यह लोकतंत्र का विशुद्ध रूप है। वर्तमान समय में यह एक पूर्ण कैण्टन तथा चार अर्द्धकैण्टनों में प्रचलित है। धीरे-2 इस पद्धति का ह्रास होता जा रहा है।

मूल्यांकन :- स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र की सफलता के संबंध में अनेक विचार व्यक्त किये गये हैं। कुछ विचारकों की दृष्टि में स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के उपकरण सफलतापूर्वक संचालित हुये हैं, परंतु दूसरी ओर कुछ ऐसे समीक्षक भी हैं जो यह मानते हैं कि स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतांत्रिक उपकरणों के प्रयोग से विधायन को काफी क्षति हुई है। स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतांत्रिक उपकरणों का प्रयोग निम्न प्रकार संचालित हुआ है। 1848 ई० से 1965 ई० तक संविधान संशोधन के संबंध में एक सौ से अधिक बार जनमत संग्रह हुये। पूर्ण संशोधन के संबंध में दो बार प्रस्ताव लाये गये - 1880 में और 1935 ई० में। 1845 से 1960 ई० तक 600 से अधिक साधारण विधेयकों के संबंध में जनमत संग्रह कराये गये। 1923 ई० में फ्रांस के साथ की गई संधि पर जनमत संग्रह कराया गया जिसे जनता ने स्वीकार कर लिया। आरंभण के संबंध में 1891 से 1970 ई० तक 50 के लगभग आरंभण संबंधी प्रस्ताव लाये गये जिनमें 7 प्रस्ताव जनमत संग्रह में स्वीकृत कर लिये गये।

उपर्युक्त आकड़े इस बात के समर्थक हैं कि जनता प्रत्यक्ष लोकतंत्र के उपकरणों का प्रयोग करने में कोताही नहीं कर रही है। जनमत संग्रह में मतदान का प्रतिशत भी काफी उत्साहवर्द्धक कहा जा सकता है। 1950 से 1960 तक के अंतर्गत उपलब्ध आकड़ों के अनुसार 50.5 प्रतिशत लोगों ने मतदान में भाग लिया। स्त्रियों के मताधिकार संबंधी प्रस्ताव पर 66.7 प्रतिशत लोगों ने जनमत संग्रह में मतदान किया था।

इसके बावजूद कुछ समीक्षकों ने स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के कार्यचालन के संबंध में प्रतिकूल टिप्पणी करते हुये कहा है कि वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र के उपकरणों के कारण व्यवस्थापन में कठिनाई हुई है तथा

Scanned with CamScanner

विधि निर्माण के स्तर में भी कमी आई है। विधायिका ने उच्चस्तरीय विधियों के निर्माण में कोई अभिरुचि नहीं दिखाई है। आलोचकों के मतानुसार जनमत संग्रह के दौरान कुछ पेशेवर राजनीतिज्ञों ने जनता को गुमराह कर मनोनुकूल प्रस्तावों को स्वीकृत करवाया अथवा प्रतिकूल प्रस्तावों को अस्वीकृत करवाया है। लॉवेल के मतानुसार आरंभण स्विटजरलैण्ड में असफल रहा है तथा इसे जनमत का वास्तविक दर्पण या अचूक सूचक नहीं कहा जा सकता है। सर हेनरी मेन ने जनमत संग्रह को सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक प्रगति में बाधक तत्व माना है। फाइनर के मतानुसार जनमत संग्रह एवं आरंभण के प्रयोग के कारण स्विस जनता अनुदार तथा रूढ़िवादी कही जा सकती है। कई समीक्षकों ने यह भी कहा है कि स्वीटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के कारण शक्ति, समय और धन का दुरुपयोग हुआ है।

उपर्युक्त विवेचना के बाद हम निःसंकोच इस निष्कर्ष पर आ सकते हैं कि स्वीटजरलैण्ड में कुल मिलाकर प्रत्यक्ष लोकतंत्र को सफल ही कहा जा सकता है। स्वीटजरलैण्ड की जनता ने प्रत्यक्ष लोकतंत्र के प्रयोग में न तो अत्यंत रूढ़िवादिता का परिचय दिया है और न ही अति उग्रवादिता का। यहाँ की जनता मध्यम मार्ग का अवलंब लेकर व्यवस्था को स्थायी बनाये रखने में प्रयत्नशील रही है। स्वीटजरलैण्ड के कुछ राजनीतिज्ञों ने स्वीकार किया है कि — "जनमत संग्रह से थोड़ी बहुत भलाई भले ही रुक गई ~~हुआ~~ हो जिसे हम करना चाहते हैं, परंतु चेतावनी के रूप में इनसे कुछ बुराईयाँ भी रुकी हैं। कभी-2 पीछे हटने की संभावना के होते हुये भी लोकतंत्र की प्रगति रुकी नहीं है, वरन् उनसे उन्नति स्थायी बन गई है।"

—x—

Scanned with CamScanner