



नयाँ संविधान निर्माण :
नेपाली जनताका लागि
मार्गदर्शन



नयाँ संविधान निर्माण : नेपाली जनताका लागि मार्गदर्शन

सम्पादकहरू

जिल कोट्रेल

यस घई

लेखकहरू

विपिन अधिकारी

ध्रुव कुमार

जिल कोट्रेल

कृष्ण खनाल

यस घई

मिहिर ठाकुर

टेक ताम्राकार

लोकराज बराल

सुरेन्द्र भण्डारी

सपना मल्ल

कुमार रेग्मी

पिताम्बर शर्मा

गीता पाठक संग्रौला

युवराज संग्रौला

कृष्ण हाँछेथु

इन्टरनेसनल आइडियाका प्रकाशनहरू कुनै राष्ट्र वा राजनीतिक स्वार्थबाट स्वतन्त्र छन् । यस प्रकाशनमा व्यक्त गरिएका विचारले इन्टरनेसनल आइडिया, यसको सञ्चालक समिति वा परिषद् सदस्यहरूका विचारको प्रतिनिधित्व गर्दैनन् ।

© इन्टरनेसनल आइडिया, २००८

यस प्रकाशनको पुनःमुद्रण वा कुनै अंश साभार गर्नका लागि अनुमति लिन निम्न ठेगानामा निवेदन दिनुपर्नेछ :

International IDEA
SE- 103 34 Stockholm
Sweden

ग्राफिक डिजाइन : सुवर्ण हुमागाईं
आवरण तस्बिर : दिपेन्द्र बज्राचार्य

ISBN : 978-91-85724-63-5

प्राक्कथन

संविधान निर्माण प्रक्रियालगायत दिगो प्रजातान्त्रिक परिवर्तनमा सहयोग पुऱ्याउने अन्तरसरकारी संस्था इन्टरनेसनल इन्स्टिट्युट फर डेमोक्रेसी एन्ड इलक्टरल असिस्टेन्स (इन्टरनेसनल आइडिया) हो । २००६ देखि राजनीतिक पार्टीलगायत अन्य राष्ट्रिय सरोकारवाला र हालसालै संविधानसभाको अनुरोधमा इन्टरनेसनल आइडियाले नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा सहयोग पुऱ्याउँदै आएको छ । यो सहयोग स्रोत-सामग्री उपलब्ध गराउने र संवैधानिक प्रक्रियाका लागि विशेष महत्व राख्ने विषयमा राष्ट्रिय राजनीतिक कर्ताहरूबीच संवाद चलाउनेमा केन्द्रित छ ।

नेपाली समाजका विभिन्न तप्काका मानिसलाई एकै ठाउँमा ल्याएर संवैधानिक विषयहरूमा छलफल गराउने बाटो पहिल्याएर इन्टरनेसनल आइडियाले संविधान निर्माण प्रक्रियामा निरन्तर रूपमा सहयोग पुऱ्याउनेछ । यसले आफ्ना प्रकाशन र अन्तर्राष्ट्रिय विशेषज्ञहरूको सञ्जालमार्फत नेपालीको अन्तर्राष्ट्रिय विशेषज्ञतामा पहुँच पुऱ्याउनेछ ।

जनआन्दोलन-२ पछि नयाँ नेपालको संविधानबारे धेरै बहस भएका छन् । संविधानविद्हरूले विभिन्न संवैधानिक विषयमा छलफल र अनुसन्धान गरेका छन् । नयाँ संविधान निर्माण : नेपाली जनताका लागि मार्गदर्शनले ती बहस र छलफललाई अभ्र अगाडि बढाउने र ती विषयमा नयाँ दृष्टिकोण प्रदान गर्ने जमर्को गरेको छ ।

यो पुस्तकले विगतका नेपाली संविधानको संक्षिप्त इतिहास प्रस्तुत गरेको छ, संविधान निर्माणको दृष्टिकोणबाट । आजको मुद्दा र बहसलाई राम्ररी बुझ्न सकियोस् भन्ने उदेश्यले १९९० को संविधानको सबल पक्ष र कमी-कमजोरीलाई विश्लेषण गर्दै उक्त संविधानको अलि विस्तृत लेखाजोखा यसले गरेको छ । यसले राजनीतिक सुधारसँग जोडिएका प्रस्ताव र विवादलाई पहिचान गरेको छ । साथै, यसले अरू देशको मननयोग्य अनुभवहरूलाई समेत उदाहरणका रूपमा प्रस्तुत गरेको छ ।

यो पुस्तकले निश्चित समाधान प्रस्तुत गर्दैन । यसले त संविधान बनाउँदा आउने विभिन्न विकल्पको विवेचना गर्दछ । यसले जनतालाई संविधानवाद, संविधानका भूमिका र महत्वपूर्ण संवैधानिक अवधारणासँग परिचित गराउँछ । र यसले राजनीतिक सुधारको आजको मुद्दालाई महत्वपूर्ण संवैधानिक अवधारणासँग जोडेर संविधान निर्माण प्रक्रियामा पूर्ण जनसहभागिता गराउन प्रोत्साहन दिन्छ ।



भिदार हेल्गोसेन

डिसेम्बर २००८



यो पुस्तक विशिष्ट विद्वान्हरूबीच भएको सहकार्यको नतिजा हो । विपिन अधिकारी (नेपालको संवैधानिक इतिहास), लोकराज बराल (संविधानको सुरक्षा), सुरेन्द्र भण्डारी (विधायिका र शासन प्रणाली), कृष्ण हाछेथु (राजनीतिक पार्टी), कृष्ण खनाल (निर्वाचन प्रणाली), ध्रुव कुमार (सुरक्षा), सपना मल्ल (महिला), कुमार रेग्मी (अदालत र स्वतन्त्र संस्थाहरू), गीता पाठक संग्रौला (आर्थिक, समाजिक र सांस्कृतिक अधिकार), युवराज संग्रौला (विविधता), पिताम्बर शर्मा (संघीय एकाई रेखांकन गर्ने मापदण्ड), टेक ताम्राकार (दलित मुद्दा) र मिहिर ठाकुर (विधायिका) ले मस्यौदा अध्याय वा खण्डहरू तयार पार्नुभयो । तिनलाई केही हदसम्म मिलाउने र सम्पूरण गर्ने कार्य सम्पादकद्वय यस घई र जिल कोट्रेलले गर्नुभयो । यस घईले पहिलो अध्यायको धेरैजसो पाठ र मूलभूत सिद्धान्त, संघीयता, मानव अधिकार र संविधान सुरक्षासम्बन्धी अध्यायको पहिलो मस्यौदा लेख्नुभयो । इन्टरनेसनल आइडिया सबै लेखक र सम्पादकप्रति आभारी छ ।

इन्टरनेसनल आइडिया, नेपाल कार्यालयका नियोग प्रमुख र प्रकाशन अधिकृत लीना रिक्किला र अजित बरालप्रति आभार प्रकट गर्न चाहन्छौं । लीना रिक्किलाले विज्ञहरूलाई यस पुस्तकमा काम गर्ने वातावरण बनाउनुभयो र पुस्तक प्रकाशन गर्ने क्रममा महत्वपूर्ण सुझाव प्रदान गर्नुभयो भने अजित बरालले यस पुस्तक प्रकाशनमा समन्वयकारी भूमिका खेल्नुभयो । अन्तमा, भाषा सम्पादन गरिदिनुभएकोमा सन्तोष शर्मालाई धन्यवाद ।



विषयसूची

प्राक्कथन	क
कृतज्ञता	ग
अध्याय १: संविधानको स्वरूप र उद्देश्य	१
नयाँ नेपाली संविधानको प्रकृति निर्धारण	१
संविधानको विकास किन र कसरी संसारभर गरियो	२
नेपाल र यसका संविधानहरू	३
आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधानले सम्बोधन गर्ने मुख्य मुद्दाहरू	५
सम्प्रभुसत्ता	५
राज्य र यसका संस्थाहरूको समुदायबाट पृथकता	७
लोकतन्त्र तथा राज्यशक्तिको नियन्त्रण र उत्तरदायित्व	७
व्यक्तिवाद, समानता र मानव अधिकार	८
सामाजिक न्याय, आधारभूत आवश्यकता तथा वातावरण	९
अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय समुदायको सदस्यता	९
आधुनिक संविधानले सामना गर्नुपर्ने चुनौतीहरूको सम्बोधन	९
शक्तिको वैयक्तीकरण	१०
भ्रष्टाचार	१०
जातिगत विविधता	११
कमजोर नागरिक समाज	१२
अगाडिको बाटो	१३
अध्याय २: नेपालमा संविधानको इतिहास	१७
संविधानहरूको अनुक्रमिकता	१८
संविधान निर्माणमा प्रयोग भएका पद्धति	२०
संविधान जारी गर्नेहरू	२०
शासन प्रणाली	२१
राजाको भूमिका	२१
न्यायपालिकाको भूमिका	२१

प्रजातन्त्र र निर्वाचन	२२
मानवअधिकार	२३
हिन्दुवाद	२३
समावेशिता.....	२४
सरकारको जवाफदेहिता	२४
विगतका संविधानमाथि विचार गर्नुपर्ने आवश्यकता	२४
अध्याय ३: १९९० को संविधान र यसको खारेजी	३१
परिचय	३१
१९९० को संविधानका आधारभूत सिद्धान्त	३२
बहुदलीय प्रजातन्त्र	३२
प्रजातन्त्र	३२
नियन्त्रण	३३
एकतन्त्रीय राज्य	३४
राजनीतिक दलहरूको भूमिका	३४
संवैधानिक राजतन्त्र	३६
१९९० को संविधानको खारेजी	४२
१९९० को संविधानबाट सिक्न सकिने पाठहरू	४४
सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया	४४
सामाजिक समानता	४५
आधारभूत अधिकारहरूको संरक्षण र प्रयोग	४५
राजनीतिक पार्टीको सुधार	४५
संविधानको भाषामा स्पष्टता	४६
अध्याय ४: नयाँ संविधान निर्माण : अन्तरिम संविधानको मार्गचित्र	४९
अन्तरिम संविधान	४९
संविधान निर्माण प्रक्रिया	५०
संविधानसभा : सदस्यता र प्रतिनिधित्व	५०

संविधानसभाको स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन	५३
निर्वाचनसम्बन्धी विवाद समाधानको प्रक्रिया	५३
संविधानसभाको म्यान्डेट अन्तर्निहित आधारभूत बाध्यकारी संवैधानिक सिद्धान्तहरू	५३
पुनर्संरचनाका लागि उच्चस्तरीय आयोग	५४
समयसीमा	५५
संविधानसभाको विधि र प्रक्रिया	५६
संविधानसभाको विशेषाधिकार	५७
नयाँ संविधानका लागि मतदान विधि	५८
सार्वजनिक परामर्श र सहभागिता	५९
नयाँ संविधान कहिले र कसरी लागू हुन्छ	६०
अन्तरिम संविधानको संशोधन	६०
सारसंक्षेप	६१

अध्याय ५: आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरू

संवैधानिक सिद्धान्तहरूको विकास र अवस्थिति	६३
लक्ष्यको निर्धारण कसले गर्छ ?	६४
संवैधानिक सिद्धान्तको अनुपालन	६६
मूल्यहरू समावेश गर्ने तरिका	६७
प्रस्तावना	६७
नेपाली प्रस्तावना	६७
राज्यका आधारभूत सिद्धान्त र उद्देश्यहरू	६८
राज्यका नीति-निर्देशक सिद्धान्तहरू	६९
नेपालका निर्देशक सिद्धान्तहरू	७०

अध्याय ६: स्वतन्त्रता, विविधता तथा सामाजिक न्यायको ढाँचाको रूपमा मानव अधिकार

भिन्न-भिन्न प्रकारका अधिकार	७६
अधिकारहरूको अन्तर्राष्ट्रियकरण	८०

नेपालमा अधिकारसम्बन्धी कानूनको विकास	८२
अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकारसम्बन्धी नेपालको प्रतिबद्धता	८७
निष्कर्ष	८७
अध्याय ७: विविधता, अधिकार र एकता	९१
राष्ट्र-राज्य र यसका आलोचक	९२
नेपालको विविधता	९३
सामाजिक संरचना	९३
बहिष्करणको प्रकृति र सीमा	९४
विभिन्न समुदायहरूका माग	९६
दलित	९६
जनजाति	९८
मधेसी	९९
विविधता समायोजन	१००
नेपालको भावी दिशा	१०१
अध्याय ८: महिला र संविधान	१०५
परिचय	१०५
पुरानो संविधानका समस्याहरू	१०६
विभेदकारी भाषाको प्रयोग	१०६
हिन्दु राष्ट्र	१०६
सम्पत्तिको अधिकार	१०७
महिला शोषण र महिलाविरुद्ध हिंसा	१०७
गोपनीयता	१०७
नागरिकता	१०८
सार्वजनिक जीवनमा महिला सहभागिता	१०८
निर्देशक सिद्धान्त र त्यसको कार्यान्वयन	१०९
अगाडिको बाटो	११०

कानूनको शासनलाई सुदृढ गर्न संविधान र न्यायालयको भूमिका	१११
विशेष व्यवस्थाहरू	१११
महिलालाई संरक्षण दिने कानूनको संरक्षण	११२
अध्याय ९: स्वाधीनता, स्वतन्त्रता र सहभागिता	११७
परिचय	११७
आत्मनिर्णय	११८
संयुक्त राष्ट्रसंघका दस्तावेजमा आत्मनिर्णय	११८
नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (आईसीसीपीआरको) को धारा २५	१२१
आईसीसीपीआरको धारा २७ – अल्पसंख्यकको अधिकार	१२२
अल्पसंख्यकको अधिकार	१२४
आदिवासी जनताका अधिकार	१२६
सारांश	२१७
अध्याय १०: मानवअधिकार तथा सामाजिक न्याय	१३१
नेपालको वास्तविकता	१३१
मानवअधिकारका रूपमा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार	१३१
के आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारभन्दा फरक हुन्छन् ?	१३३
अधिकार-आधारित तरिका	१३५
अदालतले निर्णय गर्न सक्ने	१३५
नेपालको संवैधानिक खाकाअन्तर्गत आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार	१३७
अझ धेरै आवश्यक छ	१३८
अध्याय ११: निर्वाचन र निर्वाचन प्रणाली	१४१
निर्वाचन प्रणाली	१४१
निर्वाचन प्रणालीका प्रकार	१४३
धेरै मतीय/बहुमतीय प्रणाली	१४३

समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली	१४५
मिश्रित प्रणाली	१४६
नेपालमा चुनाव	१४७
असमानुपातिकता र उपेक्षा	१४७
समानुपातिक प्रतिनिधित्वको माग	१४९
संविधानसभाका लागि चुनाव प्रणाली	१४९
भविष्यका लागि निर्वाचन प्रणालीको स्वरूप निर्धारण – समावेशीकरणमा जोड	१५०
सबैभन्दा बढी मत ल्याउने विजयी हुने प्रणालीको परिमार्जित रूप	१५०
समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली	१५०
सूची समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली	१५१
नयाँ संविधानले के भन्नुपर्छ ?	१५४
अध्याय १२: नेपालका राजनीतिक दलहरू	१५७
राजनीतिक दलहरूको भूमिका	१५८
नेपालका राजनीतिक दलहरूको इतिहासको संक्षिप्त विवरण	१५९
पार्टी विचारधारा	१६१
नेपालमा राजनीतिक दलहरू कसरी संगठित छन् ?	१६२
दलसँग सम्बन्धित संवैधानिक र कानुनी प्रावधान	१६२
सुधार गरिएको दलीय प्रणाली	१६३
नयाँ नेपालमा दलहरूले समावेशी हुनैपर्छ	१६४
दलहरू लोकतान्त्रिक हुनैपर्छ	१६४
दलहरूले मानवअधिकारको सम्मान गर्नुपर्छ	१६५
दलहरू प्रभावकारी हुनुपर्छ	१६५
दलहरूलाई स्रोत-साधनको आवश्यकता पर्दछ	१६५
दलहरू आर्थिक रूपले व्यवस्थित र उत्तरदायी हुनुपर्छ	१६६
दलहरू अनुशासित हुनुपर्छ	१६६
दलले हिंसा प्रयोग गर्नु हुँदैन	१६७

आफ्ना सदस्यहरूप्रति दलहरू उत्तरदायी हुनुपर्छ	१६७
दल व्यवस्थापन स्वच्छ हुनुपर्छ	१६७
दलको अभियान स्वस्थ हुनुपर्छ	१६७
दलले राष्ट्रिय स्वार्थको सेवा गर्नुपर्छ	१६७
अध्याय १३: शासन प्रणाली	१७१
शासन प्रणाली रूपांकन	१७१
राज्यका कार्यहरूको पहिचान	१७१
कार्यको बाँडफाँड : राज्यसत्ताको विभिन्न तहमा दायित्व विभाजन	१७२
कार्यको बाँडफाँड : राज्य र नागरिक समाजबीच दायित्व विभाजन	१७३
राज्यका अंगहरूबीच अधिकार प्रत्यायोजन	१७३
शासन प्रणाली र निकायहरूको मूल्यांकनको आधार	१७५
शासन प्रणालीको चयन	१७६
अध्याय १४: संघीयता, निक्षेपण र स्थानीय सरकार	१७९
परिचय	१७९
संघहरूको उद्भव	१८०
संघीय एकाईहरूको रेखांकन	१८२
उप-राष्ट्रिय एकाई स्थापनाका आधार	१८२
नेपालमा छलफल	१८३
संघात्मकताको रेखांकन : नेपालले सामना गरेका मुद्दा र छनौटहरू	१८६
सरकारका तहहरू	१८६
एकाईहरूको संख्या	१८७
सिमाना, एकाईहरूको विलय र नयाँ एकाईहरूको निर्माण	१८७
एउटा वा धेरै संविधान	१८७
दोस्रो सदन	१८८
संस्थागत व्यवस्थाहरू : स्वतन्त्र निकायहरूको भूमिका	१८९
अधिकारको बाँडफाँड : विषयवस्तु र पद्धति	१९०

प्रोतको बाँडफाँड	१९१
सांस्कृतिक सवाल	१९१
अल्पसंख्यकको अधिकार	१९२
विवाद व्यवस्थापन र अन्तरसरकारी सम्बन्ध	१९२
प्रत्याभूति	१९३
संघीय व्यवस्थापनको कार्यान्वयन	१९३
संघात्मकताको सम्पूरण	१९४
निष्कर्ष	१९५
अध्याय १५: कार्यपालिका	१९७
कार्यपालिकाको महत्व	१९७
कार्यपालिका प्रणाली	१९७
संसदीय व्यवस्था	१९७
राष्ट्रपतीय शासनप्रणाली	१९८
संसदीय र राष्ट्रपतीय प्रणालीबीच भिन्नता	१९९
मिश्रित प्रणाली	२००
सत्तासाभेदारिताको व्यवस्था	२०१
नेपालमा कार्यपालिकाको सिद्धान्त	२०२
कसरी कार्यपालिकाको अस्थिरता कम गर्ने	२०३
अध्याय १६: व्यवस्थापिका	२०९
परिचय	२०९
१९९० को संविधानअन्तर्गतका मुद्दाहरू	२११
प्रतिनिधित्व	२११
कानून निर्माण र परिवर्तन	२११
सार्वजनिक वित्तसम्बन्धी समस्या	२१२
सरकारी जवाफदेहिता	२१२
एक वा दुई सदन ? दोस्रो सदनको आवश्यकता	२१२

व्यवस्थापिकाको पदावधि र कार्य	२१३
प्रतिपक्षीको भूमिका	२१४
व्यवस्थापिकालाई अझ प्रभावकारी बनाउने	२१५
सर्वसाधारण र व्यवस्थापिका	२१८
अध्याय १७: न्यायपालिका	२२३
न्यायपालिकाको भूमिका	२२३
स्वतन्त्र न्यायपालिकाको अवधारणा	२२४
१९९० र अन्तरिम संविधानमा न्यायपालिकासम्बन्धी व्यवस्था	२२५
१९९० को संविधानमा न्यायाधीशको नियुक्ति र बर्खास्तगीसम्बन्धी व्यवस्था	२२५
अन्तरिम संविधानमा न्यायाधीशहरूको नियुक्ति र बर्खास्तगीसम्बन्धी व्यवस्था	२२६
पारिश्रमिक	२२६
आत्मरक्षाको (विमुक्ति) अभाव	२२६
वार्षिक प्रतिवेदनको समस्या	२२६
गैरन्यायिक कार्यमा न्यायाधीशको उपयोग	२२७
अस्थायी न्यायाधीशहरूको प्रयोग	२२७
सेवानिवृत्ति	२२७
प्रधानन्यायाधीशलाई सुम्पिएका नयाँ अधिकारहरू	२२८
न्यायपालिकासम्बन्धी केही मुद्दा	२२८
संकट ग्रहण	२२८
भ्रष्टाचार	२२९
ब्राह्मण र क्षेत्रीहरूको वर्चस्व	२२९
माओवादी 'अदालत'	२२९
न्यायपालिकाको पुनर्गठन	२३०
भ्रष्ट न्यायाधीशलाई के गर्ने	२३०
न्यायिक निरीक्षण	२३०
संवैधानिक अदालत	२३१

छरितो न्याय सम्पादन	२३१
न्यायिक सेवा आयोग र न्यायिक परिषद् (नियुक्ति प्रक्रिया र भूमिका)	२३२
न्यायपालिकामा क्षमतावान् वकिलको नियुक्ति	२३३
कानुनी कारबाही	२३३
निश्कर्ष	२३४
अध्याय १८: राष्ट्रिय सुरक्षा र प्रजातन्त्र	२३७
परिचय	२३७
संकटकाल, प्रजातन्त्र र सम्प्रभुताका लागि प्रतिस्पर्धा	२३८
राजालाई सत्ता कब्जा गर्न सघाउने कारक तत्वहरू	२३९
उल्लंघन गरिएको धारा ३५ र त्यसको असर	२३९
धारा ११८ मा त्रुटि	२४०
दफा ११९ र दफा १२० को दुरुपयोग	२४०
सुरक्षा नीतिको अभाव	२४१
सेनामाथि विधायिकी निरक्षणको अभाव	२४१
हालका घटनाचक्रहरू	२४२
सेनामाथि राजाको नियन्त्रण समाप्त	२४२
राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्सम्बन्धी अन्तरिम संविधानमा परिवर्तनहरू	२४२
सेनाका उच्च अधिकारीहरूलाई व्यवस्थापिकाप्रति जवाफदेही बनाइयो	२४२
संकटकाल घोषणासम्बन्धी प्रावधानहरूमा परिवर्तन	२४३
भविष्यका लागि सुझावहरू	२४३
मानव सुरक्षा	२४३
अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरू	२४३
सेना	२४४
प्रहरी	२४५
गुप्तचर सेवाहरू	२४७
संकटकालको अवस्था	२४७
अदातल र सुरक्षा फौज	२४८
सुरक्षाका अन्य पक्षहरू	२४८

सुरक्षा फौज र संघीयता	२४८
उत्तरद्वन्द्व अवस्थाका प्रश्नहरू	२४९
अध्याय १९: संविधानको भूमिका	२५१
परिचय	२५१
संविधानको सफलताको मूल्यांकन	२५१
संविधान निर्माण तथा कार्यान्वयन	२५२
संविधानका अंगहरू	२५३
समकालीन संविधानहरूको प्रकृति तथा भूमिका	२५५
संविधानमाथि आइलाग्ने खतराहरू	२५७
संविधानको संरक्षण कसरी गर्ने ?	२५८
संविधान कार्यान्वयन तथा संरक्षणका आन्तरिक उपायहरू	२६०
संविधानको सर्वोच्चता	२६०
कु-विरुद्ध संविधानको संरक्षण	२६०
संकटकालसम्बन्धी अधिकारहरूको सीमितीकरण	२६२
न्यायिक समीक्षा तथा प्रवर्त्यता	२६२
गैरन्यायिक उपचार	२६३
संवेदनशील दायित्व तथा अभिभाराको पृथकीकरण	२६३
कानुनी शासनका लागि सर्तहरूको व्यवस्था	२६३
संविधान कार्यान्वयन आयोग	२६४
बाह्य शक्तिबाट संविधानको संरक्षण	२६५
जनताको अभिभावकत्व	२६५
निष्कर्ष	२६६

अध्याय १

अध्याय

संविधानको स्वरूप र उद्देश्य

नयाँ नेपाली संविधानको प्रकृति निर्धारण

संविधानलाई त्यस्ता मानिसको समूहका रूपमा बुझ्नु उपयोगी हुन्छ जसले एउटा राजनीतिक समुदायको निर्माण गरी सँगै बस्ने निर्णय गरेका हुन्छन् । प्रायः मानिस आन्तरिक तथा बाह्य शत्रुबाट व्यापक सुरक्षा प्राप्त गरी एउटा समृद्ध र सुरक्षित जीवनको चाहना गर्दछन् । यसरी उनीहरूले सँगै बस्ने निर्णय गरिसकेपछि आफैलाई व्यवस्थित गर्ने कुनै शासनपद्धति पनि अपनाउनुपर्ने हुन्छ ।

सँगै बस्ने निर्णय गरिसकेका नेपाली जनताले धेरै हदसम्म मिल्दाजुल्दा केही चुनौतीहरूको सामना गर्नुपरेको छ । आफ्नो शासन व्यवस्था सुनिश्चित गर्नका लागि उनीहरूले निम्नानुसारका प्रश्नहरूको उत्तर प्राप्त गर्नुपर्दछ :

- यस राज्य-समुदायका नेता को हुनेछन् ? के ती जनताद्वारा निर्वाचित हुनेछन् त ? कि पहिलेका नेताका छोराछोरी नै नेता हुने हुन् ? तिनीहरू जीवनपर्यन्त नेता हुने हुन् वा निश्चित अवधिका लागि मात्र ?
- नेता बनाउनुका के उद्देश्य छन् ? ती उद्देश्यहरू हासिल गर्न के-कस्ता अधिकार नेतालाई दिइनेछ ?
- जनताले आफ्ना सबै अधिकार नेतालाई सुम्पिनेछन् वा केही अधिकार, जस्तै व्यक्तिगत वा परिवारसँग सम्बन्धित अधिकार आफूसँग पनि राख्नेछन् ?
- के भिन्न-भिन्न कार्यका लागि भिन्न नेता हुनेछन् ?
- नेताहरूलाई सीमित अधिकार मात्र दिइने हो भने उनीहरूलाई त्यो सीमाभित्र राख्न राज्य-समुदायले के गर्नेछ ?
- यदि जनताले नेतालाई मन नपराएमा उनीहरूलाई हटाउन सकिनेछ त ? कसरी ?

- जनताले बनाएको सम्झौतालाई यदि व्यक्ति वा समूहले उल्लंघन गरेमा उनीहरूलाई के गर्ने ?
- यदि एउटा जनसमूहले राज्य-समुदाय छोड्न चाहेमा (जस्तै : कुनै नेता आफ्ना अधिकारको सीमाभित्र नबस्नाले वा अन्य कुनै कारणले) छोड्न पाउनेछन् ?
- जनता र सरकारबीच वा जनता-जनताबीचका विवाद कसले समाधान गर्ने ? नेताले ?
- असक्त वा विकलांगका लागि राज्य-समुदायले के-कस्तो व्यवस्था गर्नेछ ? असक्त वा विकलांगहरू परिवारको उत्तरदायित्वभित्र पर्छन् वा पूरै राज्य-समुदायको ?
- राज्य-व्यवस्थाका लागि लाग्ने नेताको खर्च कसरी जुटाउने ? जनताको योगदानबाट ? सम्पूर्ण जनसमुदायबाट वा जनताका केही तप्काबाट ?
- समुदायका स्रोतहरूको विभाजन वा प्रयोगका बारेमा कसले निर्णय गर्ने ?
- के सम्झौता परिवर्तन गर्न सकिन्छ ? यदि सकिन्छ भने कसरी परिवर्तन गर्नुपर्दछ ? जनताद्वारा कि नेताद्वारा ?

संविधानको विकास किन र कसरी संसारभर गरियो

संविधान निर्माण गर्दा छलफल नगरिन पनि सकिने तर संविधान निर्माणमा सान्दर्भिक हुने सम्पूर्ण छलफल तथा सम्झौताको आधार समाजले ग्रहण गरेको मूल्य हो । के त्यो समाजले महिलालाई पुरुषलाई जति नै महत्व दिन्छ त ? के समाजको एउटै धार्मिक विश्वास छ ? के सामाजिक मेल कुशलताभन्दा बढी महत्वपूर्ण हुन्छ ? संविधानले यस्ता मूल्यका बारेमा केही नभन्न पनि सक्छ । तर संविधानको एउटा सजग पाठकले त्यो समाजका मूल्यलाई त्यही संविधानभित्र देख्न सक्छ । त्यसकारण केही आधुनिक संविधानले मूल्यका बारेमा स्पष्ट केही कुरा उल्लेख गरेकै हुन्छन् । सामान्यतया कुनै पनि संविधानले उपर्युक्त प्रश्नहरूको स्पष्ट रूपमा उत्तर दिएकै हुन्छन् । प्रायः जनता सम्झौता गरेर एउटै देशमा बाँचेका पाइँदैनन् । आजका प्राय राज्यहरू ठूला तथा शक्तिशाली राज्यद्वारा साना वा कमजोर राज्यहरू आफूमा गाभेर तथा ठूला राष्ट्रले स-साना राज्यलाई बलजफ्ती आफैमा सामेल गर्नुको परिणामस्वरूप अस्तित्वमा आएका हुन् । वर्तमानका धेरै राष्ट्रहरू उपनिवेशका रूपमा अस्तित्वमा आएका हुन् । त्यसअघि उनीहरू स्वतन्त्र समुदाय वा राज्य नै थिए । यसरी एउटै राज्यमा मिलाउँदा ती जनतालाई केही पनि सोधिैन । आक्रमणकारीको शासनलाई सुदृढ गर्नका लागि संविधान निर्माण गरी उनीहरूमाथि लादियो । पछिसम्मै पनि संविधानहरू राजा, सेना प्रमुख वा अधिनायकहरूद्वारा बक्सिन्थ्यो । यस्तो अवस्थामा ती संविधानलाई सामाजिक सम्झौता मान्न सकिन्न ।

तर आज प्रायः संविधानहरू एउटा त्यस्तो प्रक्रिया अपनाई निर्माण गरिन्छ जसमा प्रत्यक्षतः जनता सहभागी बन्छन् । ती राजनीतिक पार्टीहरू, समाजका प्रमुख तप्काका सदस्यहरू, भाषिक वा जनजातिका सदस्यहरू वा अन्य सम्बन्धित पक्षहरूबीचको सम्झौताका परिणाम हुन् । प्रायः त्यस्तो

सम्भौता वा सहभागितापूर्ण प्रक्रिया संविधानसभाद्वारा गरिन्छ । संविधानसभाजस्तो एउटा फराकिलो सहभागितामूलक प्रक्रियामार्फत नै प्रतिस्पर्धी चाहनाहरूलाई सन्तुलनमा ल्याई राष्ट्रिय एकता तथा समृद्धिको आधार स्थापना गर्न सकिन्छ भन्ने बलियो तर्क अघि सारिन्छ । यस्तो निष्पक्ष प्रक्रियाद्वारा जनताको संविधानप्रतिको आदरभाव बढ्न गई यसको व्यवस्थाद्वारा आफूलाई व्यवस्थित गर्ने भावनाको पनि विकास हुन्छ ।

यसअघि संविधानले जनजातिगत, धार्मिक, भाषिक पृथकतालाई सम्बोधन गरी एउटै साभा राष्ट्रको अस्तित्वको मान्यता राख्यो । संविधान निर्माणको यस्तो अवधारणाले मुख्य समुदायको अन्य साना समुदायमाथि प्रभुत्व कायम गर्न सजिलो पार्यो । आज धेरै राष्ट्रमा त्यहाँ रहेका विविध समुदायले आफूहरू एउटै राष्ट्रमा रहेको ठान्दैनन् । सबैलाई एउटै ठान्ने यस्तो अवधारणाप्रति प्रायः गहिरो विरोध रहने गरेको छ । र, संविधान निर्माणका लागि सहभागितामूलक प्रक्रिया अपनाउनुपर्ने कुराप्रति धेरै सचेत छन् । आजका संविधानले कुनै पनि राष्ट्रलाई एउटै साभा राजनीतिक एकाईका रूपमा नलिई विभिन्न भाषिक, धार्मिक तथा इतिहास बोकेका समुदायको अस्तित्वलाई स्पष्ट रूपमा स्वीकार्छन् र ती विविधताहरूलाई यसरी सम्बोधन गर्ने कोसिस गर्छन् जसबाट एउटै साभा राष्ट्रमा आफू समाहित भएको अनुभव उनीहरूमा हुन सकोस् ।

नेपाल र यसका संविधानहरू

नेपाल पनि उपर्युक्त सामान्य ढाँचाको अपवाद हुन सक्दैन । यस राष्ट्रमा पनि धेरै समुदायहरू थिए जसका आ-आफ्नै कानून तथा परम्पराहरू थिए । तिनैद्वारा राजनीतिक संगठनलाई व्यवस्थित गरिन्थ्यो । ती कानूनहरू लिखित थिएनन् । ती त परम्परागत कानून तथा व्यवहारमा, समुदायका मूल्यमा, नेता तथा नेतृत्वका अवधारणामा, नेतृत्व तथा समिति चुन्ने तिनीहरूका नियममा तथा सम्पत्ति र परिवारका सम्बन्धमा पाइन्थे । एक अर्थमा ती कानूनलाई परम्परागत सामुदायिक संविधानका रूपमा पनि लिन सकिन्छ । तर पछि गएर राजाले एकीकरण गरेपछि पहिले अलग-अलग 'संविधान'सहित अलग रहेका समुदायलाई एकल शासनमुनि ल्याइयो । यद्यपि ती समुदायबीचमा अनेकौं प्रकारका सम्बन्धहरू भने रहेका थिए । विदेशी सम्बन्धले पनि ती समुदायबीचका सम्बन्धहरूलाई बढावा दिए । यसरी विविध समुदायका मानिसहरू आई बसोबास गरेका ठाउँमा सहरीकरण हुँदै गयो ।

लामो समयसम्म 'नेपालको संविधान' भन्ने कुनै चीज नै थिएन । राजाको तथा राजाको समयमा शासन गर्ने राणाको शासनशैलीका आधारमा सरकारको शासन व्यवस्था निर्धारित हुन्थ्यो । नेपाल कहिले पनि उपनिवेश नरही अलि एकलकाँटेजस्तो रहेको हुनाले १९४८ मा आएर मात्र संविधान भन्न सकिने चीज हामीले पायौं । यसको घोषणा राणा प्रधानमन्त्रीद्वारा गरिएको थियो । यसको निर्माणमा जनताको सहभागिता थिएन । यद्यपि यो घोषणा आन्तरिक तथा बाह्य दबाब, सायद भारतको संवैधानिक विकासले पारेको प्रभावको परिणाम थियो । तर विडम्बना के भने राणा शासनलाई भरथेग गर्न ल्याइएको भए पनि यसले जनताको नजरबाट गिरेको राणा शासनलाई बल दिन असफल भयो । राजतन्त्रको अधिकारको पुनःस्थापनापछि राजा त्रिभुवनले तत्कालीन मन्त्रिपरिषद्को सल्लाहमा १९५१ मा नयाँ संविधानको घोषणा गरे । संविधानसभाको गठन गरी नयाँ संविधानको निर्माण गरून्जेलका लागि मात्र अन्तरिम संविधानका रूपमा यसको घोषणा भएको भए पनि १९५९ सम्म यो

विस्थापित गरिएन । १९५९ मा पनि संविधानसभाद्वारा निर्मित संविधानबाट नभई राजा महेन्द्रले दिएको संविधानबाट यसलाई विस्थापित गरियो । यो नयाँ संविधान पनि लामो समयसम्म रहेन । राजाले राज्यको सम्पूर्ण प्रशासनिक अधिकार हातमा लिई राज्यको सम्पूर्ण अधिकार राजामा रहेको नयाँ संविधान निर्माणमा लागे, र उनले १९६२ मा यसको घोषणा गरे । यो संविधान भने राजा वीरेन्द्रले १९९० मा तत्कालीन पञ्चायती व्यवस्था नै अन्त्य गर्ने अर्को घोषणा नगरुन्जेल अस्तित्वमा रह्यो ।

संविधान सुभावा आयोगको सिफारिसका आधारमा १९९० को संविधान बनेको थियो । यसले पहिलो पटक जनताको राय पनि लिएको थियो । र, जनताको सम्प्रभुसत्तालाई स्वीकारेको थियो । यो पनि जनआन्दोलनको उपलब्धि थियो । यस संविधानले बहुदलीय प्रणालीको व्यवस्था गरेको भए पनि राजालाई धेरै अधिकार दिएको थियो । यसै अधिकारले नै राजालाई २००२ मा प्रत्यक्ष शासनको मार्ग खुला गर्न मद्दत गर्‍यो । तर दोस्रो जनआन्दोलनको उपलब्धिस्वरूप सम्पूर्ण अधिकार त्याग गरी जनतालाई सम्प्रभुसत्ताको स्रोतका रूपमा मान्न राजा बाध्य भए । २००७ मा निर्वाचित हुने संविधानसभामा जनताको सम्प्रभुसत्ता प्रतिविम्बित भई जनआन्दोलनका मागहरूलाई त्यसपछि बन्ने संविधानमा व्यवस्थित गर्ने कुराप्रति नेपाली जनता सहमत छन् ।

नेपालको राजनीतिक तथा संवैधानिक इतिहासको संक्षिप्त विवरणबाट संविधान निर्माणको पद्धति तथा अन्तरवस्तुको निर्णय सामाजिक शक्तिद्वारा भएको हामी पाउँछौं । साथै अन्तरवस्तुमा बिस्तारै हुँदै गएको प्रगतिले निरंकुशतन्त्रबाट क्रमशः लोकतन्त्रतिर अग्रगामी परिवर्तन भएको छ । आजसम्मका संविधानमध्ये १९९० को संविधानलाई नै आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधान भन्न सकिन्छ । किनभने यसको निर्माणमा सापेक्षतः सहभागितामूलक प्रक्रिया अपनाइएको थियो । साथै यस संविधानले लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थातिरको यात्रालाई सुनिश्चित गरेको थियो । त्यसका लागि यसले व्यवस्थापिकामार्फत जनताप्रति उत्तरदायी निर्वाचित सरकार, अधिकारको बाँडफाँड वा शक्ति पृथक्कीकरण र संविधानको सर्वोच्चताको व्यवस्था गरेको थियो ।

परम्परागत संविधानहरूभन्दा १९९० को संविधान धेरै कुरामा फरक थियो । नयाँ प्रकारको शिक्षा, पहिचान तथा धर्मप्रति नयाँ धारणा, सहरीकरणको प्रभाव तथा व्यक्तिको हैसियतका बारेमा नयाँ धारणा, समुदायको भूमिका (खासगरी सीमान्तकृत समुदायहरूको आत्मनिर्णय तथा लोकतन्त्रप्रतिको धारणा, जसलाई नेपाल राज्यले यतिज्जेल अवमूल्यन गरेको थियो) आदि सबै कुराहरूले नयाँ चेतनालाई जन्म दियो । यो चेतनाले जनतामा नयाँ अपेक्षाहरूलाई जन्म दियो । अनि नयाँ मागहरू अघि सारिए । यस्तो परिवर्तनको परिवेशमा परम्परागत शक्ति केन्द्रहरूले जनतामाथिको आफ्ना पकड गुमाउँदै जान थाले । खासगरी शिक्षित वर्गमा उनीहरूले पकड गुमाउँदै गएको देखियो । समुदायलाई शान्ति सुव्यवस्था प्रदान गर्ने कुरामा यसरी ती केन्द्रहरू पहिलेभन्दा धेरै नै कमजोर हुँदै गए । यसबाहेक राज्यका संस्थाहरूमा भएको व्यापक शक्तिको वृद्धिका कारण नयाँ प्रकारको नियन्त्रण र उत्तरदायित्वको परिपाटी हुनु आवश्यक हुन पुग्यो । यसरी, यस्तो प्रकारको वस्तुगत यथार्थ र उदीयमान राजनीतिक नेताहरूको चाहना र दृष्टिले राज्य तथा राजनीतिक समुदायका बारेमा देशलाई राम्रो शासन व्यवस्था दिनुपर्ने सम्बन्धमा नयाँ प्रकारका सोचहरूलाई जन्म दियो ।

संसारका धेरै भागहरूमा, खासगरी उपनिवेशहरूमा तर उपनिवेशमा मात्र होइन, पश्चिममा अनुभवले

त्यहाँको वैचारिकतालाई खास आकार दिएको पाइन्छ । एसिया तथा अफ्रिकामा धेरैजसो स्वतन्त्रता स्थापित गर्ने संविधानहरूमा पश्चिमी राज्यहरूका विशेषता र सांगठनिक सिद्धान्तहरू प्रतिविम्बित भएको पाइन्छ । खासगरी एसियामा यस्तै भएको थियो । जस्तै, भारतको संविधानमा जति भारतीय सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक यथार्थ प्रतिविम्बित भएको छ, त्यति नै बेलायती राज्य व्यवस्थाका विचारहरू पनि प्रतिविम्बित भएका छन् । यस वास्तविकतामाथि दृष्टिपात गर्दै एकजनाले टिप्पणी गरेका छन्, एउटा विकासमान समाजले यसरी पश्चिमी विचार पछ्याउनु न आवश्यक थियो न बुद्धिमानी नै । नेपालमा पनि संविधानसभाको चुनावले जनतालाई राज्यको संरचना, यसको दिशानिर्देश तथा यसको ऐतिहासिक पक्षलाई जाँचबुझ गर्ने एउटा अवसर प्रदान गरेका छ । उनीहरूले पहिचान, सामाजिक र राजनीतिक विकास तथा सामाजिक चापजस्ता जल्दाबल्दा समस्याप्रति राज्यको कस्तो रवैया रहने गरेको छ भन्ने कुराको मूल्यांकन गर्न पाउनेछन् । यसरी संविधानसभाले राज्यका मूल्य तथा यसको दिशानिर्देशलाई परिभाषित गरी यसलाई व्यवहारमा उतार्न राज्यको कसरी पुनःसंरचना गर्नुपर्दछ भन्ने कुरा ठम्याउनेछ ।

आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधानले सम्बोधन गर्ने मुख्य मुद्दाहरू

यहाँ हामी ती आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधानबारे छलफल गर्नेछौं जसले नेपाली जनताका सुधारका अजेन्डाका प्रमुख तत्वहरूलाई महत्वपूर्ण तरिकाले व्यक्त गरेका छन् । देशको शासन व्यवस्थाका बारेमा जनताबीचको सम्झौताको एउटा उच्च कानुनी हैसियत प्राप्त गर्नुपर्ने हुनाले संविधानलाई 'सर्वोच्च कानुन' पनि भनिन्छ । यसको अर्थ अरू सबै कानुन तथा सार्वजनिक नीतिहरू यससँग मिल्दो हुनुपर्दछ । यदि बाकि एमा तिनीहरू लागू हुन सक्दैनन् । संवैधानिक व्यवस्थाप्रति सबैको सम्मान कायम राख्न तथा संवैधानिक व्यवस्था लागू गर्ने कामलाई सुनिश्चित गर्न प्रायः कानुनी प्रक्रियाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यसरी संविधानले अन्य कार्यबाहेक जनाधिकारको रक्षामा महत्वपूर्ण योगदान गर्छ । संविधान संशोधनको विशेष प्रक्रियाको व्यवस्था गरेर पनि संविधानको उच्च हैसियत सुरक्षित गरिन्छ । व्यवस्थापिकाले कानुन निर्माणको सामान्य प्रक्रिया अवलम्बन गरेर जननिर्मित शासनको यो सम्झौतालाई परिवर्तन गर्न सक्दैन । सामान्यतया व्यवस्थापिकाको विशेष बहुमत वा व्यवस्थापिकाका साथै अन्य संस्थाहरूको पनि सहभागिताबाट, जस्तै, क्षेत्रीय प्रशासन वा जनमत संग्रहमार्फत जनता आफैबाट, संविधान परिवर्तन गर्ने गरिन्छ ।

सम्प्रभुसत्ता

सम्प्रभुसत्ता सम्पूर्ण शक्ति तथा अधिकारको स्रोत हो । इतिहास हेर्ने हो भने राज्य राजाको सम्प्रभु अर्थात् स्वामित्वमा रहेको, राज्यका सम्पूर्ण अधिकार राजाबाट निःसृत भएको तथा राजाबाट नै संविधानको घोषणा गर्ने, संशोधन गर्ने तथा एउटा संविधानको ठाउँमा अर्को संविधान लागू गरिएको पाउँछौं । राजाहरू संविधानभन्दा माथि हुन्थे । क्रमशः राज्य जनताको हो भन्ने विचारको उदय भयो । सुरुमा समाजका केही तप्का, जस्तै, कुलीन वा धनी वा प्रबुद्ध वर्ग, लाई त्यस्तो मान्यता दिइयो । तर आज राज्यको अधिकारको स्रोत जनता हो भन्ने कुरा आममान्यता बनेको छ ।

१९९० को संविधानले पहिलो पटक सम्प्रभुसत्ता जनतामा रहेको उल्लेख गर्‍यो । त्यसअघिका

संविधानले सम्प्रभुसत्ता राजामा रहेको मान्यता राख्दथे । तर पनि सम्प्रभुसत्ताका सम्बन्धमा त्यो संविधानसमेत अस्पष्ट नै थियो । यसले राज्यको अधिकार तथा जनताको सम्प्रभुसत्ता दुवैलाई मान्यता दिनुले धेरै तर्कवितर्क, बहस, अस्पष्टता तथा तोडमरोड गरेर अर्थार्जने ठाउँ खुला छोडिदियो । उदाहरणका लागि, संविधानको प्रस्तावनामा राजाद्वारा व्यक्त गरिएको छ : 'स्वतन्त्र तथा सार्वभौम नेपालमा सम्प्रभुसत्ताको स्रोत जनतामा निहित भएको कुरामा हामी स्पष्ट छौं ।' तर यसका साथै 'राज्यको अधिकार प्रयोग गरी' यो संविधान राजाद्वारा निर्माण गरिएको भनिएको छ । यसैगरी वर्तमान राजाले अप्रिल घोषणामा एकातिर सम्प्रभुसत्ताको स्रोत जनता भएको स्वीकारेका छन् भने अर्कातिर संसदको पुनःस्थापना पनि राजाबाटै भएको हो ।

कुनै पनि संविधानमा जनताको सम्प्रभुसत्ता प्रतिविम्बित भएको हुनुपर्छ । साथै यसबाट निःसृत अधिकार तथा शक्तिलाई व्यवस्थित गरिएको हुनुपर्दछ । जनताले संविधानमार्फत व्यवस्था गरेको अधिकारलाई व्यवस्थित गर्नु तथा सीमित गर्नु नागरिकको स्वतन्त्रताको रक्षा तथा राज्यको न्यायपूर्ण र उचित प्रशासनका लागि अपरिहार्य हुन्छ । यही विचार नै संविधानवादमा सन्निहित हुन्छ ।

राज्यको सम्प्रभुसत्ताका दुई पक्ष छन् : आन्तरिक तथा बाह्य ।

१. आन्तरिक पक्षमा सम्प्रभुसत्ता भन्नाले निम्न कुरालाई बुझाउँछ :

- राज्यको आफ्ना भूगोलमाथि वास्तवमा नै नियन्त्रण हुन्छ ।
- आफ्ना संस्थाहरूको संगठन गरी आन्तरिक व्यवस्था मिलाउन राज्य स्वतन्त्र हुन्छ ।

२. बाह्य पक्षमा सम्प्रभुसत्ता भन्नाले निम्न विषय पर्दछन् :

- राज्य स्वतन्त्र हुन्छ, अनि यसको आन्तरिक व्यवस्थामा कुनै पनि राज्यले हस्तक्षेप गर्न सक्दैन ।
- राज्यको निश्चित तथा सुरक्षित सीमा हुन्छ ।

राज्य अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको एक सदस्य हुन्छ । राज्य सम्प्रभुसत्ताको सिद्धान्तका आधारमा त्यस्तो समुदायमा संगठित भएको हुन्छ । यसले अन्तर्राष्ट्रिय संगठन तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रिय कार्यक्रमहरूमा भाग लिने अधिकार राख्दछ ।

जनतालाई सम्प्रभुसत्ताको स्रोतका रूपमा स्वीकार गरिने हुनाले राज्यले जनतालाई अत्यधिक मात्रामा राज्यका व्यवस्थाहरूमा प्रत्यक्ष सहभागिताको भूमिका निर्वाह गर्ने अवसर दिने कोसिस गर्दछ । राज्यका व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिकाका प्रतिनिधिहरूमा उत्तरदायित्वको भावना सुरक्षित हुन सकोस् भनेर यसो गरिन्छ ।

पछिल्ला दसकहरूमा सम्प्रभुसत्ताका अवधारणामा एउटा चाखलाग्दो विकास भएको छ । जुन कुरा धेरै समुदायहरूको सहभागिताद्वारा निर्मित केही राज्यका संविधानमा प्रतिविम्बित भएको पाइन्छ । एक समय कस्तो थियो भने सम्प्रभुसत्ता हुनका लागि एउटा शक्ति केन्द्र हुनु आवश्यक ठानिन्थ्यो । तर अहिले स्वशासनका पक्षधर समुदायहरू तथा राज्यहरूले अविभाजित सम्प्रभुसत्तालाई स्वीकार गर्दछन् ।

संयुक्त राज्य अमेरिकाजस्ता पुराना संघीय राज्यहरूमा विभाजित सम्प्रभुसत्तालाई नै स्वीकारिँदै आएको पाइन्छ । तर अहिले स्पष्ट रूपमा एकात्मक राज्यहरूमा पनि विभिन्न क्षेत्रहरूले स्वशासनअन्तर्गत व्यापक रूपमा अधिकार प्रयोग गर्दछन् । इथियोपियाका जस्ता हालैका संविधानले त केसम्म उल्लेख गरेको पाइन्छ भने ती संविधानहरू 'जनता'को सम्प्रभुसत्तामा आधारित नभई राज्यभित्रका भिन्न-भिन्न समुदायको सम्प्रभुसत्तामा आधारित छन् । यसरी जातीय तथा धार्मिक समुदायहरूलाई एउटा उच्च संवैधानिक हैसियत प्रदान गरिएका हुन्छन् ।

राज्य र यसका संस्थाहरूको समुदायबाट पृथकता

विभिन्न समुदाय तथा समूहमा रहेका जनताद्वारा राज्य बनेको हुन्छ । तर पनि राज्य भन्नु जनता मात्रै होइन । राज्यको अस्तित्वको आफ्नै आधार छ । सैद्धान्तिक रूपमा त्यो आधार जनताको कल्याण हो । त्यस्तै, राज्यका आफ्नै संस्थाहरू हुन्छन् । राज्य तथा जनजातिबीचको पृथकताले सार्वजनिक तथा व्यक्तिगत परिधिहरू जन्म दिन्छ । उक्त पृथकताको उद्देश्य सरकारी तथा गैरसरकारी संस्थाहरूको स्वतन्त्रतालाई एकअर्काबाट सुरक्षित गर्नु हो ।

लोकतन्त्र तथा राज्यशक्तिको नियन्त्रण र उत्तरदायित्व

आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्यहरूले जनइच्छानुसारको शासन व्यवस्था प्रतिविम्बित गर्दछन् । सबै जनताले प्रत्यक्ष रूपमा शासनमा भाग लिन नसक्ने हुनाले राज्यलाई प्रतिनिधित्वमूलक लोकतन्त्रको सिद्धान्तका आधारमा संगठित गरिएको हुन्छ । जस्तै, जनताले राज्यका संस्थाहरू, खासगरी व्यवस्थापिका र कार्यपालिकामा आफ्ना प्रतिनिधिहरू चयन गरी पठाउँछन् । त्यसकारण लोकतन्त्रमा स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष निर्वाचनको ठूलो महत्त्व हुन्छ ।

लोकतान्त्रिक राज्य जनइच्छामा आधारित हुने भए पनि जनइच्छा भन्नाले कतिपय अवस्थामा बहुमतको इच्छा नै हुने हुनाले यसबाट बच्नका लागि एउटा लोकतान्त्रिक राज्य कम्तीमा अरू तीनवटा मूल्यप्रति प्रतिबद्ध हुन्छ :

- बहुमतीय शासनमा आधारित व्यवस्थामा अल्पमतका विचारको कदर नहुने र उनीहरूमाथि उत्पीडन नै हुने हुनाले अल्पसंख्यकको सुरक्षाको प्रत्याभूति ।
- जनतालाई राज्यको उत्पीडनबाट बचाउन तथा गैरसरकारी समूह र संगठनहरूको स्वतन्त्रता सुरक्षित गर्न राज्यका शक्तिहरूको सीमा तोक्नु । विभिन्न तरिकाले शक्तिको सीमा तोकिन्छ, जस्तै : राज्यलाई विभिन्न कामहरू गर्नबाट निषेध गरेर, राज्यशक्तिको पृथक्कीकरण (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका) गरी विभिन्न संस्थाहरूलाई शक्ति जिम्मा लगाएर र एउटा संस्थालाई अर्को संस्थामाथि नियन्त्रण गर्न सक्षम बनाएर (जस्तै : व्यवस्थापिकाले कार्यपालिकालाई, अनि न्यायपालिकाले कार्यपालिका र व्यवस्थापिका दुवैलाई) ।
- राज्यका संस्थाहरूको उत्तरदायित्व तोक्नु, जसबाट सरकारको कार्यकुशलतामा वृद्धि तथा कानुनी सीमा सुनिश्चित हुन गई मनोमानी, अवैधानिक तथा बेइमानीपूर्ण कार्य हुन नपाओस् ।

(यो किन महत्वपूर्ण छ भने राज्यका संस्थाहरू समुदायका संगठनहरू जस्तै गरी समुदायका मूल्य-मान्यताअनुसार चलेका हुँदैनन् ।)

जनताले राज्यबाट ठूलो अपेक्षा राख्ने हुनाले राज्यशक्तिको सीमा तोक्नु तथा यसलाई नियन्त्रण गर्नु धेरै कठिन हुन्छ । आधुनिक राज्यलाई विकासे राज्यका रूपमा पनि लिइन्छ । किनभने जनताले राज्यबाट आर्थिक तथा सामाजिक विकासको अपेक्षा राख्दछन् । तर राज्यले समुदाय, प्राकृतिक स्रोत तथा सार्वजनिक वित्तमाथि सारभूत रूपमा नै नियन्त्रण नराखी विकास गर्न सक्दैन । त्यसै गरी एउटा व्यापक निजामति सेवा तथा विकास र नियामक निकायहरूको अभावमा पनि राज्यले विकासलाई टेवा दिन सक्दैन । यसरी राज्यको विस्तृत कार्यक्षेत्र तथा राज्यशक्तिको सीमांकनबीच सन्तुलन कायम गर्नु एउटा ठूलो चुनौती हो ।

व्यक्तिवाद, समानता र मानवअधिकार

आधुनिक राज्य व्यक्तिको समानताप्रति प्रतिबद्ध हुन्छ । यसको महत्वका कारण यसलाई अत्यावश्यक सिद्धान्तका रूपमा पनि मान्न सकिन्छ । उक्त सिद्धान्तलाई विभिन्न तरिकाले लागू गर्न सकिन्छ, जसमध्ये केही निम्नानुसार छन् :

- नागरिकता दिनु, जसले व्यक्तिको राज्यसँगको सम्बन्धलाई परिभाषित गर्दछ । त्यसको अर्थ हुन्छ, राज्यले कसैसँग पनि विभेद नगरी सबैप्रति समानतापूर्वक व्यवहार गर्नेछ ।
- वैयक्तिक अधिकार सुनिश्चित गर्नु, खासगरी विभेदविरुद्ध सुरक्षा प्रदान गर्नुका साथै संघसंस्थाको सदस्यता, सार्वजनिक सहभागिता र धर्मको अधिकार आदिको सुनिश्चितता ।
- वैयक्तिक समानताको सिद्धान्तका केही खास महत्वपूर्ण परिणाम हुन्छन् । ती संविधान निर्माणका क्रममा खास चासोका विषय हुन्छन् ।
- सम्पूर्ण व्यक्तिको समानताको सुरक्षा गर्ने राज्यको उत्तरदायित्वले राज्यभित्रका समुदायहरूको स्वतन्त्रतालाई प्रभावित गर्न सक्छ । उदाहरणका लागि, के कुनै समुदायले आफ्ना परम्परालाई कायम गर्ने नाममा महिलालाई सम्पत्तिको उत्तराधिकारी बनाउन वा सम्पत्तिको स्वामित्वबाट वञ्चित गर्न सक्छ र ? वा विकलांगहरूलाई समुदायका संस्थाहरूमा पदासीन हुनबाट रोक्न सक्छ र ?
- के राज्यले समुदाय वा समूहलाई आफ्ना आन्तरिक मामिला आफ्नै निर्णयबाट वा आफ्नै परम्परालाई अवलम्बन गर्दै चलाउन सक्ने एउटा स्वतन्त्र निकायका रूपमा वैधानिक स्वीकृति दिन सक्छ ? सम्पूर्ण व्यक्तिको समानताप्रति वचनबद्ध राज्यमा समूह-अधिकारको कति महत्त्व हुने ?
- के समानताप्रतिको वचनबद्धताले ऐतिहासिक रूपमा नै पछाडि परेका आदिवासी वा सीमान्तकृत समुदायका बारेमा विशेष व्यवस्था गर्नबाट राज्यलाई रोक लगाउन सक्छ त ?

राज्यले सम्पूर्ण व्यक्तिको मौलिक अधिकारको रक्षा गर्नुपर्दछ । तिनमा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा सुरक्षाको

अधिकार, (यो अधिकार यातनाबाट सुरक्षा तथा विनासफाइ थुनामा राख्ने कामविरुद्ध सुरक्षासम्म फैलिएको छ ।) कानुनी व्यवस्थासम्मको पहुँच तथा कानुनी सुरक्षाको अधिकार, स्वेच्छापूर्वक राज्यको कुनै पनि भागमा जाने तथा बसोबास गर्ने अधिकार, राजनीतिक दल तथा अन्य संघसंस्थाहरू खोल्ने अधिकार, अभिव्यक्तिको अधिकार तथा आफ्ना आस्थाअनुसार व्यवहार गर्ने अधिकार आदि पर्दछन् ।

सामाजिक न्याय, आधारभूत आवश्यकता तथा वातावरण

राज्यले जनताको प्रतिष्ठा तथा सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्नुपर्दछ । जनतालाई उनीहरूका कानुनी क्रियाकलाप गर्न र आफ्नो तथा आफ्ना परिवारको हेरचाह गर्नबाट वञ्चित गर्नु हुँदैन र सबै जनताको शिक्षा, बसोबास तथा स्वास्थ्योपचारसम्म पहुँच हुनुपर्छ भन्ने कुराप्रति समर्थन बढ्दो छ ।

राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी व्यवस्थाहरूको परिणामस्वरूप, जुन कुरा प्रायः राज्यका संविधानमा पनि प्रतिबिम्बित भएको हुन्छ, राज्यले भावी पिढीप्रति उत्तरदायी हुँदै जथाभावी वन फडानी, पर्वत तथा उपत्यकाको सुन्दरता बिगार्ने काम र नदीमा प्रदूषण, असहनीय ध्वनी प्रदूषणलाई रोकी वातावरणको सुरक्षा गर्नुपर्ने राज्यको जिम्मेदारी बढ्दो छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय समुदायको सदस्यता

राज्यहरू अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको सदस्य हुने हुनाले कुनै पनि राज्यका आफ्नै अधिकार तथा कर्तव्य हुन्छन् । राज्य र जनताबीचको अन्तरनिर्भरताले स्वीकृति पाइसकेको अवस्थामा ती कर्तव्यहरू बढ्दा छन् । मानवअधिकार तथा वातावरण संरक्षणलगायत हाम्रो समयका चुनौतीहरू सामना गर्न, राष्ट्रिय उत्तरदायित्वहरू बोकाउन तथा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अभिवृद्धिका लागि धेरैभन्दा धेरै अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय संगठनहरूको स्थापना गरी उनीहरूको सबलीकरण पनि गरिएको छ । यी व्यवस्थाहरूले राष्ट्रिय नीति तथा संस्थाहरूमा प्रभाव पार्ने हुनाले परराष्ट्र मामिला शासकको मात्र जिम्मेवारी नरही राष्ट्रको संवैधानिक व्यवस्थाभित्र नै समन्वित हुन पुग्छ । यस्तो व्यवस्था संविधानमा निम्नानुसार प्रतिबिम्बित हुन पुग्दछ : परराष्ट्र नीतिमा विशेष व्यवस्था, सम्भौताहरू तथा क्षेत्रीय कानुनहरूको नियमन तथा प्रयोग, क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूको सदस्यताको व्यवस्था तथा विदेशी शान्ति सेनामा सामेल हुने राज्यको अधिकारजस्ता सम्पूर्ण विषय संविधानमा व्यवस्थित हुन्छन् ।

आधुनिक संविधानले सामना गर्नुपर्ने चुनौतीहरूको सम्बोधन

यद्यपि संसारमा धेरै संविधान असफल सावित भएका छन् । लोकतन्त्र र स्थायित्वका लागि अभैसम्म पनि संविधानमाथि ठूलो विश्वास राखिन्छ । १९९० मा नेपालको नयाँ संविधानमाथि मानिसहरूको ठूलो आशा थियो । त्यसैगरी १९९७ मा थाइल्यान्डमा नयाँ संविधानका लागि मानिसहरूमा ठूलो उत्साह थियो । किनभने हुकुमी शासन तथा भ्रष्टाचारबाट यसले एउटा निकास देला भन्ने आशा थियो । के संविधानमाथि यति धेरै भरोसा गर्नु राम्रो हो ? असफल हुने संविधान हो वा स्वयं जनता हो ?

राज्यलाई एउटा प्रभावकारी तथा न्यायपूर्ण सरकार दिन सार्थक योगदान पुऱ्याउन सक्ने संविधानको आवश्यकता पर्दछ । तर संविधानले भोगनुपर्ने वा भोग्न सक्ने केही कठिनाइहरू निम्नानुसार छन् :

शक्तिको वैयक्तीकरण

आधुनिक संविधानमा राज्यको अधिकार निर्वैयक्तिक हुन्छ । यसको अर्थ निम्नानुसार हुन्छ :

- कार्यालयका अधिकारीहरूलाई स्पष्ट रूपमा परिभाषित अधिकार दिइएको हुन्छ, व्यक्तिलाई होइन ।
- सार्वजनिक भलाइ तथा अन्य राष्ट्रिय उद्देश्यहरूलाई बढावा दिनेजस्ता खास उद्देश्य प्राप्तिका लागि अधिकार दिइएको हुन्छ र ती प्रयोजनका लागि मात्र अधिकारको प्रयोग गर्नुपर्दछ ।
- अधिकारको प्रयोग गर्ने तौरतरिका तथा विधि संविधान तथा कानुनमा व्यवस्थित हुन्छ ।
- यदि कसैलाई विधिसम्मत रूपमा अधिकारको प्रयोग भएको छैन भन्ने लागेमा निरूपणका लागि ऊ न्यायालयमा जान सक्छ ।

तर नेताहरूले न सधैं शक्ति प्रयोगको निर्दिष्ट पद्धति अपनाएका छन् नत जुन उद्देश्यका लागि अधिकार दिइएको हो त्यस उद्देश्यका लागि अधिकारको प्रयोग नै गरेका छन् । न उनीहरूले शक्ति विभाजन तथा शक्ति पृथक्कीकरणलाई नै सम्मान गरेका छन् । परिणामस्वरूप उनीहरूको कामलाई नियन्त्रण गर्न र उनीहरूलाई उत्तरदायी बनाउन कठिन हुने गरेको छ । त्यसरी नै मन्त्री तथा अधिकारीहरूले पनि अनियमित तथा अनुत्तरदायी तरिकाले अधिकारको प्रयोग गर्दछन् । सरकारको उच्च नेतृत्वका व्यक्तिहरूको अत्यधिक प्रभुत्वले गर्दा र अन्य मध्यस्थ संस्थाहरूलाई सबलीकरण गर्न नसक्नाले संविधानका धेरै भागहरू निष्कृय रहन पुग्दछन् । यसरी धेरै राम्रा संविधान पनि कतिसम्म कमजोर हुन पुग्दा रहेछन् भन्ने कुरा थाक्सिनको शासनकालमा थाइल्यान्ड र इन्दिरा गान्धीको शासनकालमा भारत र हालैको नेपालको उदाहरणले पनि देखाएको छ ।

भ्रष्टाचार

राजनीतिक व्यक्तिहरू राज्यमाथि आफ्ना नियन्त्रण कायम गरेर वा आफ्ना पहुँच बढाएर व्यक्तिगत स्वार्थका लागि पैसा हात पार्न लालायित हुन्छन् :

- कसैले घुस खाएर व्यक्ति वा कम्पनीको फाइदाका लागि शक्तिको प्रयोग गर्दछन् ।
- कसैले आफ्नै श्रीमती वा नातेदारका नाममा कम्पनी खोल्छन् र तिनैलाई नाफा हुने खालका राज्यका ठेक्काहरू दिलाउँछन् । र, ती कम्पनीहरूलाई तिनले कामै नगरे पनि वा देखावटी तरिकाले गरे पनि भुक्तानी दिलाउँछन् ।
- कसैले कामका लागि अयोग्य वा अदक्ष भए पनि आफ्नै साथी वा नातेदारलाई सरकारी वा अर्ध सरकारी पदमा नियुक्ति दिलाउँछन् ।

यसप्रकार सरकारी वा अन्य सार्वजनिक संस्थाहरूमा भ्रष्टाचार एउटा जीवनपद्धति नै बन्न पुग्दछ । मुठ्ठीभर मानिसहरू धनी बन्दै र अरूहरू आफ्ना आधारभूत आवश्यकता पनि पूरा गर्न नसक्ने गरी भन्-भन् गरिब हुँदै जान्छन् । भ्रष्टाचारले राष्ट्रिय स्रोतहरूको दुरुपयोगलाई पनि निम्त्याउँछ । भ्रष्टाचारको संस्कृतिले योग्य र सक्षम मानिसलाई तथा कम्पनीलाई लगानी गर्न दुरुत्साहन गर्दछ । भ्रष्टाचारको अर्थ के पनि हुन्छ भने प्रधानमन्त्री, मन्त्री र अधिकारीहरूले नियन्त्रण तथा उत्तरदायित्व पालन गराउन काम गर्ने संस्था तथा प्रणालीलाई निष्कृत्य पार्न कुनै कसर बाँकी नराख्नु । साथै, उच्च पदस्थ अधिकारी तथा न्यायाधीशहरूलाई पनि आफ्ना भ्रष्ट योजनामा सामेल गराउनु । संसार मा संविधानको भावना र अक्षरलाई भ्रष्टाचारले जति मौलिक रूपमा तहसनहस गरेको छ, त्यति अरू कुनै कुराले गरेको छैन ।

भ्रष्टाचार विकासशील देशमा मात्र सीमित नभए पनि यसको असर भने ती देशहरूमा सबैभन्दा बढी हुन्छ । किनभने भ्रष्टाचारलाई खोतलेर त्यसलाई नियन्त्रण गर्न ती देशहरू अक्षम हुन्छन् । केही हदसम्म त 'विकसित' देशमा पनि भ्रष्टाचार जीवितै हुन्छ । तर धेरै देशहरू, जसमध्ये बढी विकसित र केही कम विकसित पर्दछन्, भ्रष्टाचारलाई सम्बोधन गर्न सफल छन् । भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । संविधान स्वयंले त भ्रष्टाचारलाई रोक्न सक्दैन, तर यसले भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण र दुरुत्साहन गर्ने अवस्था सिर्जना गर्नसक्दछ ।

जातिगत विविधता

व्यक्तिवादको मूल्य र नागरिक समानतामा आधारित संविधानले आफ्ना जनसंख्या जातिगत, धार्मिक वा भाषिक आधारमा विभक्त नभएको राज्यका उद्देश्यहरूलाई राम्रोसँग प्रतिविम्बित गर्छ । यस्तो दाबी किन गरिन्छ भने संविधानले साभ्ना मूल्य तथा संस्कृति भएका र सापेक्षतः कम द्वन्द्व भएका समुदायका लागि एउटा सुस्थापित र साभ्ना राजनीतिक सूत्र अस्तित्वमा रहेको मान्यता राख्छ । तर कतिपय अवस्थामा आधुनिक संविधानले विविध जातीय उत्पत्ति तथा विविध भाषा बोल्ने वा विभिन्न धर्मसँग सम्बन्धित मानिस बस्ने राज्यको शासनलाई वास्तवमै जटिल तथा कठिन बनाएको पनि छ ।

राजनीति तथा अर्थतन्त्र जातीयकरण भएका छन् । जातीय समुदायका सदस्यहरू नैतिकता, सक्षमता तथा व्यवहार केहीको वास्ता नगरी आफ्नै जातिको नेतालाई समर्थन गर्दछन् । किनभने उनीहरू आफ्ना जातिको नेताले विकास ल्याउँछ भन्ने ठान्दछन् । साथै, अर्को जातीय समूहबाट विरोधी राजनीतिको मानिस आउँछ भन्ने पनि उनीहरू सोच्दछन् । यसरी जातीय सचेतनाले मानवअधिकार तथा सार्वजनिक नैतिकतालाई नै कमजोर बनाउने गर्छ । संविधानप्रति सरकारको सम्मान त्यो समुदायको जातीयतामा आधारित हुन्छ, न कि सरकारको वस्तुगत अभिलेखमा । अभै ठूलो समस्या त के भने जातीय विविधताले सरकारको स्थायित्व र वैधानिकताका साथै संविधानको अस्तित्वलाई नै चुनौती दिने खालका द्वन्द्वहरूलाई समेत जन्म दिन्छ ।

कहिलेकाहीँ के दाबी गरिन्छ भने श्रीलंका वा भारतमा जस्तो नेपालमा जातीयता समस्या होइन । तर दलित तथा मधेसीका दृष्टिबाट हेर्दा नेपालको इतिहास उनीहरूमाथि निरन्तर प्रभुत्वको इतिहास हो

– राजनीतिक, सैन्य तथा सामाजिक प्रभुत्व । त्यो प्रभुत्व हिन्दु धार्मिक दर्शन अँगाल्ने ब्राह्मणहरूको प्रभुत्व हो । ती ब्राह्मणहरू शासक वर्गमै पर्छन् र उनीहरूको राजतन्त्रसँग घनिष्ठता रहिआएको छ । तर अब गरिबी तथा सामाजिक न्यायप्रति चासो बढेको हुनाले उनीहरूको ध्यान ती सीमान्तकृत समूहहरूको शोषणको संरचनातिर जानेछ, जो अहिले राज्य तथा समाजको शोषणकारी संरचनाप्रति ज्यादा सचेत छन् । उनीहरू अहिले उनीहरूको सांस्कृतिक, धार्मिक, भाषिक मर्यादा कायम भई प्रभुत्वशाली समुदायको प्रभुत्व हटेर सामाजिक समानताको आधार तयार हुने किसिमले राज्यको पुनःसंरचना गर्न चाहन्छन् । अरू देशको अनुभवलाई हेर्ने हो भने पहिचानको राजनीतिले संवैधानिक सुधार तथा संस्थाहरूको निर्माणजस्ता विषयको छलफलमा गम्भीर भूमिका खेल्नेछ । यसरी नयाँ बन्ने संविधानले जातीय विविधता तथा सामाजिक उत्पीडनका मुद्दाहरूको सामना गर्नुपर्नेछ ।

हालका वर्षहरूमा राज्यको संरचनाका सम्बन्धमा धेरै बौद्धिक विमर्श भएको छ । एउटा सुभाव कस्तो प्राप्त भएको छ भने संविधानले व्यक्तिका चाहनालाई सन्तुलनमा राख्नुको सट्टा जातीय तथा धार्मिक समूहका चाहनालाई सन्तुलनमा राख्नुपर्दछ । भनिन्छ, संविधानको काम एउटा 'राष्ट्रिय' वा साभा राजनीतिक समुदायलाई सुव्यवस्थित गर्नु होइन बरु यसको काम त एउटा साभा राजनीतिक समुदायको सिर्जना गर्नु हो । तर एउटा त्यस्तो साभा राजनीतिक समुदायको सिर्जना गर्नु जहाँ व्यक्तिको आस्था पहिला त्यो साभा समुदायमा र त्यसपछि मात्र जाति, धर्म तथा भाषागत समुदायमाथि रहन्छ । केही विद्वान् र नीति निर्माताका अनुसार यो काम एउटा उदार संविधानद्वारा नै गर्न सकिन्छ । त्यस्तो संविधानमा सबै व्यक्तिलाई समान रूपमा लिइन्छ । तर ऐतिहासिक रूपले नै पछाडि परेका समुदायका लागि विशेष व्यवस्था गरिन्छ । अरूहरू के भन्छन् भने संविधानले सबै समुदायको राजनीतिक तथा कानुनी अधिकारलाई मान्यता दिनुपर्दछ । अनि राज्यका संस्थाहरूको निर्माण सबै समुदायबीचमा अधिकारको बाँडफाँड हुन सक्ने प्रकारले गर्नुपर्दछ । (मिलिजुली सरकार, संघीयता तथा व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, सार्वजनिक सेवा, सशस्त्र बल र व्यक्तिगत कानुनी सत्ताहरूमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वजस्ता व्यवस्था गरेर) ।

नेपालजस्तो विविध समूह तथा समुदायहरू भएको देशमा संविधान निर्माणका क्रममा सबभन्दा ठूलो चुनौती भनेको विविधताबीच एउटा साभा राजनीतिक समुदायको सिर्जना गर्नु नै हो । नेपालको भविष्य पनि मौलिक रूपमा यस चुनौतीको समाधान कसरी गरिन्छ भन्नेमा नै निर्भर रहेको छ ।

कमजोर नागरिक समाज

संविधानको सुरक्षाका लागि संविधानले नै व्यवस्था गरेका विभिन्न औपचारिक संस्थाहरूबाहेक सरकारद्वारा संविधानका निर्देशनहरूको परिपालनलाई सुनिश्चित गर्न नागरिक समाजको भूमिका धेरै महत्वपूर्ण हुन्छ । नागरिक समाज भन्नाले परिवारबाहेकका गैरसरकारी संगठनहरू पर्दछन् । तिनमा धार्मिक संगठनहरू, पेशागत संघसंस्थाहरू, वित्तीय संस्थाहरू, सञ्चार माध्यम तथा गैरसरकारी संस्था पर्दछन् । विधिको शासन तथा सरकारको उत्तरदायित्वप्रति प्रतिबद्ध नागरिक समाजले संविधानले नियन्त्रणका लागि व्यवस्था गरेका संस्था तथा जनमतको परिचालन गरेर सरकारलाई दबाब दिन सक्छ । सामान्यतः नागरिक समाज धेरै विकासशील देशमा भन्दा दक्षिण एसियामा बढी बलियो र प्रखर छ । तर पनि यसले अबै निम्न कठिनाइहरू खेप्नु परेको छ :

- समाज अनेकौं जाति, धर्म तथा जातमा विभाजित हुनाले मिलिजुली काम गर्न असमर्थ भएको छ ।
- असीमित स्रोतहरूको परिचालन गर्ने हुनाले सरकारले नागरिक समाजलाई दबाएको छ ।
- जनसंख्याको मुख्य भाग ग्रामीण तथा दुर्गम क्षेत्रमा बसोबास गर्छ । त्यस्ता क्षेत्रमा बसोबास गर्ने जनताको खास चासो स्थानीय विषयमा नै केन्द्रित हुन्छ । धेरैजसो मानिसहरू न राष्ट्रिय राजनीतिसँग परिचित छन् न त उनीहरूलाई राजनीतिक प्रक्रियामा भाग लिने अवसर नै छ ।
- धेरैजसो जनतालाई संविधानका बारेमा धेरै ज्ञान छैन । यसले उनीहरूका अधिकारलाई कसरी प्रभावित गर्छ वा उनीहरू खराब कानून तथा सरकारका खराब कामहरूलाई परिवर्तन गर्न कसरी संविधानको प्रयोग गर्न सक्छन् भन्ने ज्ञान छैन ।

अगाडिको बाटो

माथि छलफल गरिएको विषयका आधारमा एउटा आधुनिक संविधानका सम्बन्धमा अनेकौं निष्कर्ष निकाल्न वा व्याख्या गर्न सकिन्छ । केही खास विषयमा संविधान सान्दर्भिक तथा उपयोगी हुन्छ भन्ने दाबी गर्न सकिन्छ । ती विषय हुन् : संविधानले राज्यको सम्प्रभुसत्ता तथा एकतालाई स्वीकृति दिन्छ । मानवअधिकारको रक्षा गर्दै राज्य शक्तिलाई परिसीमित गर्छ । तर विभिन्न कारणले गर्दा ती व्यवस्थाहरूको सधैं सम्मान गरी तिनलाई प्रभावकारी पनि बनाइएको छैन । यदि यो विश्लेषण सही छ भने संविधानका व्यवस्थाहरूलाई लागू गर्न विभिन्न उपकरण तथा औजारको निर्माण गर्नु पनि संविधान निर्माताको कर्तव्य हुन जान्छ । धेरैजसो संविधानमा संवैधानिक व्यवस्थाहरू व्यवहारमा लागू हुन् भनेर सुनिश्चित गर्न थोरै मात्र उपकरणको व्यवस्था गरिएको हुन्छ र सिद्धान्ततः संविधानको सम्मान प्रत्याभूत गराउन राजनीतिक प्रक्रियामा भर परेका हुन्छन् । संविधानले ज्यादै नै प्रतिष्ठा गुमाएका धेरै विकासशील देशहरूमा राजनीतिक प्रक्रियाले पनि प्रतिष्ठा बढाउन नसकेको अनुभव हुनाले यस्तो अवस्था आइपरेमा अन्य वैकल्पिक उपाय पनि अपनाउनुपर्दछ । ती उपायहरू संवैधानिक संयन्त्रको सबलीकरण, संविधानप्रति जनचेतनाको अभिवृद्धि तथा राज्यका कामकारबाहीमा नागरिक समाजको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने हुनसक्दछन् ।

आधुनिक संविधान केही विषयहरूमा अक्षम हुन्छ भनेर पनि दाबी गर्न सकिन्छ । जस्तै, यसले जातीय विविधता तथा जातीय सचेतनालाई या त मान्यता नै दिँदैन या दिनुपर्ने जति मान्यता नदिने हुनाले यो राष्ट्रिय एकता तथा जातीय स्वशासनबीचको द्वन्द्वलाई सम्बोधन गर्न असफल भएको छ । आधुनिक संविधानको एकताबद्ध राजनीतिक समुदायको दृष्टिकोण पनि भ्रमित तथा अपरिपक्व छ । त्यति मात्र होइन, आधुनिक संविधान सामाजिक तथा आर्थिक न्याय प्रदान गर्ने सम्बन्धमा र गरिबीका विषयमा पनि अक्षम भएको हुन सक्दछ । यदि यस विश्लेषणलाई सही मान्ने हो भने संविधानमा नै केही परिवर्तन ल्याउनु समस्याको समाधान हो ।

अझ अर्को व्याख्या के पनि हुन सक्दछ भने आधुनिक संविधान जनतासँग यति असम्पृक्त छ कि यसले जनताका आवश्यकतालाई सम्बोधन नै गर्दैन । यस्तो तर्क अघि सार्नेहरूको दाबी के

छ भने शक्ति, राजनीतिक समुदाय, लोकतन्त्र र मानवअधिकार तथा यिनलाई व्यवस्थित र लागू गर्ने संयन्त्रका कुराहरू सर्वसाधारणले बुझ्नै नसक्ने र उनीहरूले समर्थन पनि नगर्ने हुनाले यी व्यवस्थाहरू कागजमा मात्र सीमित रही यथार्थमा प्रवेश नै गर्न पाउँदैनन् । यस्ता समस्याहरूको समाधानका लागि संविधानमा आमूल रूपमा नै पुनर्विचार तथा पुनर्मूल्यांकन गर्नुपर्दछ । त्यतिमात्रै होइन, सायद मौलिक रूपमै फरक प्रकारको संवैधानिक व्यवस्था गर्नुपर्नेछ ।

नेपालका लागि एउटा नयाँ संविधान निर्माण गर्नुपर्ने निर्णय भएको यस घडीमा नेपाली जनतालाई निम्न विषयहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने अवसर प्राप्त भएको छ :

- नेपालको संवैधानिक तथा सामाजिक इतिहासमाथि ध्यान दिने ।
- आधुनिक संविधानका सबल तथा दुर्बल पक्षमाथि विचार पुऱ्याउने ।
- निम्न प्रश्नहरूको स्पष्ट उत्तर प्राप्त गर्ने :
 - कस्तो प्रकारको समाजको स्थापना गर्न खोजिएको हो ?
 - कस्तो मूल्य-मान्यता स्थापित गर्ने हो ?
 - विभिन्न समुदायबीच कसरी सह-सम्बन्ध स्थापित गर्न सकिन्छ ?
 - नेपाल नाम गरेको एउटा बृहत् राजनीतिक समुदायसँग तिनीहरू कसरी सम्बन्धित हुने हुन् ?

અધ્યાય ૨

અધ્યાય



नेपालमा संविधानको इतिहास

अठारौं शताब्दीको उत्तरार्द्धतिर पृथ्वीनारायण शाहको एकीकरणसँगै आधुनिक नेपाल अस्तित्वमा आएको भए पनि १९४८ सम्म मुलुकको संविधान भन्नेजस्तो कुनै दस्तावेज थिएन । देशमा शासन चलाउने केही नीतिनियमहरू हिन्दुधर्मका शास्त्रहरूमा उल्लिखित मूल्य-मान्यता तथा अनुशिक्षण र स्थानीय समुदायमा प्रचलित मूल्य-मान्यतामा आधारित थिए । धर्मका शासकीय सिद्धान्तहरूले मानिसका विशेषाधिकार, कर्तव्य र दायित्व, ईश्वर, समाज र स्वयंप्रति उसको विधिव्यवहार र धार्मिक, राजनीतिक तथा सामाजिक कार्यहरूमा उसले पालना गर्नुपर्ने नैतिक आदर्शको परीक्षणसमेत दर्शाउँथे । राजा धर्मलाई उच्चतर विधानको रूपमा अंगीकार गर्ने, कार्यकारी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक कार्यहरूमा राजधर्मद्वारा निर्देशित हुने एउटा बलवान् शासक हुनुपर्थ्यो र त्यसैगरी राजाको अख्तियारीलाई टेवा दिनु प्रजाहरूको दायित्व हुन्थ्यो ।

हिन्दु मूल्यपद्धतिले यदि राजा र प्रजा आ-आफ्ना धर्ममा चलनसक्ने हो भने द्वन्द्वको बीजारोपण नै नहुने मान्यता राख्थ्यो । न त राज्य र प्रजाबीचको सम्बन्ध हेर्ने कुनै आदर्श विधिविधान थिए, न प्रजा र राज्यबीचको आपसी हित रक्षाका लागि हुने द्वन्द्व समाधान गर्ने संवैधानिक पद्धति नै । राजालाई बाँध्ने कानुनी, राजनीतिक प्रणाली र विविध सामाजिक तथा सामुदायिक परम्परामा अधिकारसम्बन्धी सिद्धान्तहरूको अभाव थियो जुन सिद्धान्तहरू संवैधानिकतावादको आधार निर्माण गर्ने संरचना बन्न सक्थे । हिन्दु र नेवार अधिराज्यहरूले अपनाएको तथाकथित वर्ण व्यवस्थाले जनसंख्याको विशाल अंश, विशेषगरी दलितहरूलाई प्रभावित गरेको थियो ।

१८६४ मा दरबारभित्रको आन्तरिक शक्ति संघर्षको परिणामस्वरूप सैनिक नेता जंगबहादुर राणाले सत्ता हत्याउन सफल भए र राजालाई नाम मात्रको भूमिका दिएर राणाहरूको वंश परम्पराअनुरूप जहानियाँ प्रधानमन्त्री हुने पद्धति बसाले । उनको सत्ता पकडले पूर्ण केन्द्रीकृत तानाशाहीलाई जन्म दियो । संयुक्त अधिराज्य र फ्रान्सको भ्रमणबाट प्रेरित भएर जंगबहादुर राणाले १८५४ को मुलुकी ऐन जारी गरे जसले चलनचल्तीका कानुनहरूलाई सूत्रबद्ध गर्‍यो, राज्यव्यवस्था सञ्चालनका लागि

आवश्यक नीतिनियम स्थापित गर्‍यो र तमाम शासक वर्ग तथा सर्वसाधारणसमेतलाई प्रष्टरूपले नियमबद्ध गरिएको कानुनी छातामुनि ल्यायो । ऐन मुख्यतया जातजातिहरूबीचको आपसी सम्बन्धसँग सम्बन्धित थियो । ऐनले भारतीय उपमहाद्वीपका अन्य राज्यहरूमा अपनाइएको हिन्दु ऐनकानुन पनि समेट्ने चेष्टा गरेको थियो जसले गर्दा स्थानीय कानुनी व्यवस्था थप जटिल बन्न पुग्यो । सदाशयपूर्वक सुरु गरिएको भए पनि ऐनले स्थानीय परम्परामा चलिआएको धर्मको संगति बिथोल्‍यो । पितृसत्तात्मक सामाजिक व्यवस्था, कुनै पनि प्रकारको सर्वमान्य कानुनको अभाव, असमान सामाजिक समूहहरू तथा धर्म र कानुनको विस्तीर्ण प्रकृति – यी सबैले माथिल्लो तहमा हुने शक्तिको कसरतलाई नियन्त्रण र नियमन गर्न प्राय समस्या परिरहने एउटा अलग्गै प्रकारको सामाजिक, राजनीतिक व्यवस्था विकसित गर्न योगदान गरे ।

हिन्दु राज्यव्यवस्थाले राजाहरूलाई सम्पूर्ण शक्ति धारण गर्न अनुमति दियो र राजामाथि भण्डै कति पनि नियन्त्रणको उपाय व्यवस्था गरेन; ईश्वरको भयले राजाहरूलाई सधैंभरि नियन्त्रित राख्न सक्तैनथ्यो । यो व्यवस्थाले आद्योपान्त इच्छाको होइन, कानुनको सरकारमाथि जोड दिइरह्यो, तर धर्म कानुनी अवधारणाभन्दा धार्मिक घोषणापत्रका रूपमा सीमित रह्यो । यो संवैधानिकतावादको सीमित अवधारणा पनि राजाहरूलाई पाखा लगाएर राणाहरूले राज्य शक्ति हत्याएपछि कुल्विइयो । यसरी, परम्परागत नेपालले राज्यमाथि जवाफदेहिता वा कानुनको पालना गराउन बिरलै प्रभाव कायम गर्न सक्यो । राजा र राणाहरूको शासनको अर्को महत्वपूर्ण विशेषता राज्यको अत्यधिक केन्द्रीकृत प्रणाली र सैनिकीकरणयुक्त स्वरूप थियो ।

संविधानहरूको अनुक्रमिकता

नेपालमा छ वटा संविधान बने : १९४८, १९५१, १९५९, १९६२, १९९० का संविधान र २००७ को अन्तरिम संविधान । यो अध्यायको आखिरीमा रहेको तालिकामा यी संविधानका मुख्य विशेषता तुलना गरिएको छ ।

असहमतिका उथलपुथलहरू पहिलादेखि नै रहे पनि नेपालको राजनीतिक दृश्य भारतीय स्वतन्त्रता र संविधान निर्माणको प्रभावबाट १९४० को दसकदेखि मात्र वास्तवमै परिवर्तन हुन थाल्यो । मानिसहरूले आफू राजनीतिक प्रणालीमा सहभागी हुन पाउनुपर्ने माग गर्न थाले र नागरिक अधिकार तथा स्वतन्त्रता लागि पनि आवाज उठाउन थाले । जनआवाजलाई सम्बोधन गर्दै राणा प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरले १९४८ मा नेपाल सरकारको वैधानिक कानुन जारी गरे । यो नेपालको पहिलो संवैधानिक कानुन मानिन्छ । आधुनिक संवैधानिक भाषामा लेखिएको यो दस्तावेजको मस्यौदा भिन्न विचार राख्ने सदस्य भएको एउटा समितिद्वारा तयार गरिएको थियो । समितिमा भारतबाट बोलाइएका विशेषज्ञ समेत थिए । जे भए पनि, प्रधानमन्त्रीको मनसाय त यो दस्तावेजको आधारभूत उद्देश्य परम्परागत राज्यसत्तालाई आधुनिक संवैधानिक राज्यमा रूपान्तरण गर्ने थिएन । बरु संवैधानिक सरकारको माग गरिरहेका जनताको आवाजलाई मत्थर पार्ने र राणा शासनलाई वैधानिकताको जामा पहिराउने थियो ।

तर पद्म शमशेर उनीभन्दा न्यून उदारवादी उत्तराधिकारीद्वारा पदच्युत भए र त्यो संविधान कार्यान्वयन हुनुभन्दा अगाडि नै मिल्काइयो । त्यसपछिको अनियन्त्रित शासनले १९५१ को क्रान्ति भड्कायो, जसले राजतन्त्रलाई पुनःस्थापित गर्‍यो । राजाले १८ फेब्रुअरी १९५१ (७ फागुन २००७) मा घोषणा गरे :

आजपर्यन्त हाम्रा जनता जनताद्वारा निर्वाचित संविधानसभाले बनाउने प्रजातान्त्रिक संविधानअनुसार प्रशासित हुनेछन् । सो संविधानको प्रारूप तयार नभएसम्म हाम्रो प्रशासनलाई सहयोग र सल्लाह दिन जनविश्वासयुक्त लोकप्रिय प्रतिनिधिहरूको मन्त्रिपरिषद् गठन गरिनेछ ।

त्यतिखेर एउटा अन्तरिम गठबन्धन सरकार गठन गरियो, जसमा राणाहरू र क्रान्तिलाई नेतृत्व गर्ने नेपाली कांग्रेसको बराबर प्रतिनिधित्व थियो । इतिहासमा पहिलो पटक संविधान निर्माण र देशको शासन व्यवस्थामा नेपाली जनताको सहभागिता हुने आशा पलायो । फेरि, भारतीय विशेषज्ञहरूको सहयोगमा अन्तरिम संविधानको मस्यौदा तयार पारियो ।

त्यो अन्तरिम संविधान आठ वर्षसम्म कायम रह्यो । संविधानको सम्पूर्ण विशेषता बारम्बार परिवर्तन हुने सरकारका कारण उत्पन्न अस्थिरता साम्य पार्ने प्रयत्न र निरन्तर संशोधनका कारण परिवर्तित भयो (ती आठ वर्षमा १० वटा सरकार गठन भए) । यही क्रममा, राज्यको अधिकार जनतामा सार्ने आसयले जारी गरिएको संविधान अधिकारहरू पुनः राजामा फर्काएर समाप्त भयो । संविधानसभाको निर्वाचन गर्ने वचन दिएका राजा त्रिभुवनको उत्तराधिकारीका रूपमा सत्तामा आएका राजा महेन्द्रले संविधानसभाको निर्वाचन गर्न अस्वीकार गर्दै हिन्दु परम्पराअनुसार सक्रिय नेतृत्व लिने महत्वाकांक्षा राख्न थाले ।

जे भए पनि, राजा महेन्द्रले बद्दो जनदबाबका कारण संविधान मस्यौदा आयोग गठन गर्नेपन्थो । आयोगले बेलायती संविधानविद् आइभोर जेनिङ्सको सुभावमा मस्यौदा गरेको दस्तावेज १२ फेब्रुअरी १९५९ मा नेपाल अधिराज्यको संविधान बन्यो । त्यसपछि देशमा संसदीय निर्वाचन सम्पन्न भयो जसमा नेपाली कांग्रेसले दुई तिहाइभन्दा अधिक सिट जित्यो । दुर्भाग्यवश, बीपी कोइरालाले नेतृत्व गरेको नेपाली कांग्रेसको सरकार १८ महिनाभन्दा टिकेन, राजा महेन्द्रले संकटकालीन अधिकार प्रयोग गरी अधिकांश संवैधानिक अधिकारहरू निलम्बन गर्दै निर्वाचित सरकार विघटन गरेपछि । राजाले नेपाली जनतामा शिक्षा र राजनीतिक चेतनाको अभावका कारण नेपालमा १९५९ को संविधानअन्तर्गतको संसदीय प्रणाली अनुपयुक्त रहेको घोषणा गरे र बलपूर्वक 'नेपाली माटो सुहाउँदो' व्यवस्था लागू गरे । राजाले आफ्नै अध्यक्षतामा एउटा मन्त्रिपरिषद् गठन गरे र १९६२ सम्म शासन गरे । राजाको निर्देशनअनुसार नेपालीहरूमात्र सम्मिलित एउटा सानो समितिले एक महिनाभित्रमा १९६२ को पञ्चायती संविधानको मस्यौदा तयार गर्‍यो ।

पञ्चायती शासन भण्डै ३० वर्ष जारी रह्यो । यसबीचमा, विद्यार्थी आन्दोलनलाई सम्बोधन गर्दै २४ मे १९७९ मा जनमत संग्रह गरियो । जनमत संग्रहले जनतालाई मतदान गर्न दुईवटा विकल्प

दिएको थियो : उपयुक्त सुधारसहितको पञ्चायती व्यवस्था अथवा प्रतिपक्षीले माग गरेजस्तो बहुदलीय व्यवस्था । तर जनमत संग्रह विभिन्न ढंगले पक्षपातपूर्ण भएको हुँदा बहुदलीय प्रणालीलाई समर्थन गर्नेहरू पराजित भए । जे भए पनि, पञ्चायती व्यवस्थाले प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीको व्यवस्था, व्यवस्थापिकाप्रति मन्त्रीहरू जवाफदेही हुनुपर्ने अवधारणाजस्ता केही परिवर्तन अपनायो । जे-जस्ता सुधार अपनाए पनि, प्रजातान्त्रिक संस्था र राजाको आसपास रहने दरबारिया शक्तिबीच आपसी स्वार्थरक्षाको द्वन्द्वका कारण व्यवस्थाले राम्ररी कार्य गर्न सकेन । त्यसमाथि पनि, संविधानमा गरिएका संशोधनहरूले राजाको भूमिकालाई सशक्त बनायो ।

१९८० को दसकमा पूर्वी युरोपमा आएको प्रजातान्त्रिक परिवर्तनको प्रभावस्वरूप दुई ठूला राजनीतिक दलहरूले जनतालाई पहिलो जनआन्दोलनका क्रममा सडकमा उतारे । यो आन्दोलनले राजनीतिक परिवर्तनको सूत्रपात गर्‍यो र कालक्रममा १९९० को संविधान जारी पनि भयो । तर राजाद्वारा संविधानको गलत प्रयोग, संविधानमै भएका केही त्रुटि र पछिल्ला सरकारहरूको अक्षमताका साथै १९९६ मा सुरु भएको माओवादी विद्रोह र शाही सत्ता कब्जाका कारण यो संविधान अस्वीकार्य भयो र २००७ मा पारित अन्तरिम संविधानद्वारा यो प्रतिस्थापित भयो । यो अन्तरिम संविधानले संविधानसभालाई मार्गदर्शन गर्नेछ र अझै अर्को नयाँ संविधान निर्माण हुनेछ ।

नयाँ संविधान निर्माणका बारेमा जारी बहसको साथमा पहिलाका सबै संविधानको सिंहावलोकन गर्नु, तिनमा एकअर्कामा के-कति भिन्नताहरू थिए भनी केलाउनु र विषयवस्तुमा कति विकास भएको थियो भनी चर्चा गर्नु सूचनादायी हुनेछ ।

संविधान निर्माणमा प्रयोग भएका पद्धति

संविधान निर्माण गर्दा जनतासँग परामर्श लिने चेष्टा १९९० को संविधानको मस्यौदा तयार गर्दादेखि सुरु गरिएको हो । तर यस्तो परामर्श न आम रूपमा गरिएको थियो न त व्यवस्थित नै थियो । यस्तो परामर्शले संविधानमा के प्रभाव पार्‍यो भन्ने पनि प्रष्ट छैन । मूलतः नेपाली कांग्रेस र नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (एमाले) को संयुक्त पहलमा यो संविधान पारित भएको थियो । अर्कातर्फ, २००७ को अन्तरिम संविधान भने आठ पार्टी नेतृत्वबीचको समझदारीको परिणाम हो । अहिलेसम्मका सबै नेपाली संविधानहरू विशेषज्ञहरू, सम्भ्रान्त वर्ग वा राजनीतिक दलका सदस्यको सानो समूहद्वारा मस्यौदा गरिएका हुन् ।

संविधान जारी गर्नेहरू

१९४८ को संविधान तत्कालीन वास्तविक शासक राणा प्रधानमन्त्रीले जारी गरेका थिए । १९५१ को संविधान मन्त्रिपरिषद्को सल्लाहमा राजा त्रिभुवनले जारी गरेका थिए । १९५९ को संविधान आफूमा रहेको सार्वभौम सत्ताको उपभोग गर्दै राजा महेन्द्रले जारी गरेका थिए । १९६२ को संविधान पनि उनकै करामत थियो । अनौठो रूपले, सार्वभौमसत्ता जनतामा रहेको घोषणा गरिएको १९९० को संविधानसमेत दरबारिया कुटिल चाल चलेर राजाले नै जारी गरेका थिए । कुनै पनि संविधान संसद् अथवा जनताको इच्छाद्वारा ल्याइएको छैन ।

शासन प्रणाली

शासन व्यवस्थाको आधारभूत संरचना संसदीय प्रणालीमा आधारित रहिआएको छ जसमा संयुक्त अधिराज्य र भारतमा जस्तो प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू व्यवस्थापिकाका सदस्य भएको हुनुपर्ने हुन्छ । सरकारले व्यवस्थापिका (अथवा निर्वाचित प्रतिनिधिसभा) को समर्थन कायम राखिरहनुपर्ने न्यूनतम आवश्यकता भए पनि १९५९ र १९९० को संविधानमा मात्र सरकारमा कायम रहन यस्तो आवश्यकताको व्यवस्था गरिएको थियो । १९४८ को संविधानमा राणा प्रधानमन्त्रीलाई हटाउन सकिने व्यवस्था थिएन । १९५१ मा निर्वाचित व्यवस्थापिका थिएन, र पञ्चायती शासन व्यवस्थाअन्तर्गत राष्ट्रिय पञ्चायतले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न सक्थ्यो तर राजाले मतदानको नतिजा पालना गर्नुपर्दैनथ्यो ।

राजाको भूमिका

सुरुमा, राणाहरू राजनीतिक दलका प्रतिद्वन्द्वी थिए, र राजाले राणा शासन अन्त्य गर्न राजनीतिक दलहरूलाई समर्थन गरेका थिए । राजतन्त्र पुनर्स्थापना भएपछि, र राजाले प्रथम पटक नयाँ संविधान निर्माण गर्न संविधानसभाको निर्वाचन गराउने प्रतिबद्धता पूरा नगरेपछि, राजा र राजनीतिक दलबीच निरन्तर द्वन्द्व चलिरहेको छ । पञ्चायती संविधान राजतन्त्रको विजय थियो र यसले संवैधानिक विकासको गति पछाडि धकेल्ने कदमलाई प्रतिनिधित्व गरेको थियो । अन्य प्रतिगामी कदमहरूमा संविधानहरूको खारेजी अथवा, १९५१ को दस्तावेजको हकमा, संविधानसभाको निर्वाचन गराउने यसको मूलभूत लक्ष्यको परित्याग गरिनु रहे ।

१९५१, १९५९ र १९९० का संविधानहरूले राजाको अधिकार संविधानले तोकेबमोजिम हुने प्रावधानसहितको संवैधानिक राजतन्त्र संस्थागत गर्ने कार्यमा प्रगति गरेको देखाए । संवैधानिक राजतन्त्रमा, राजासँग निश्चित अधिकार हुने र उनले त्यसको अभ्यास आफ्नो तजबीजले गर्न सक्ने भए पनि ती अधिकारहरू सीमित हुन्छन् र यी विशेषगरी नीतिसँग सम्बन्धित नभएर संवैधानिक व्यवस्था सुव्यवस्थित राखिरहने कुरासँग सम्बन्धित हुन्छन् । १९५९ को संविधानअन्तर्गत, राजाका अधिकांश अधिकारहरू सरकारको सिफारिसमा मात्र अभ्यास गरिने भए पनि, कुनै पनि विषयमा संविधानअन्तर्गत राजाले आफ्नो विवेकले अन्तिम निर्णय सुनाउन सक्थे । त्यहाँ 'राजाका अधिकार' भन्ने अध्याय पनि थियो, तर यी अधिकार पनि सरकारको सिफारिसमा अभ्यास गरिने हुन् वा होइनन् भन्ने अस्पष्ट छ । दुर्भाग्यवश, १९९० को संविधानका मस्यौदाकारहरूले १९५९ को संविधानका अस्पष्टताबाट पाठ सिक्न सकेनन्, र अनेक ढंगले व्याख्या गर्न सकिने प्रावधानहरू छोडिदिए । यस्तो अस्पष्टताको एउटा परिणाम, २००२ मा राजाले शेरबहादुर देउवाको सरकारलाई सजिलै विघटन गर्न सक्षम भए । त्यसपछि राजाले आफ्नै चयनमा सरकार गठन गरे ।

न्यायपालिकाको भूमिका

कुनै पनि संविधानको सफलताका लागि र संविधानमा निहित अधिकारको कार्यान्वयनका लागि स्वतन्त्र अदालतको भूमिका अत्यावश्यक हुन्छ । १९४८ को संविधानले एउटा उच्च अदालत र,

आश्चर्यजनकरूपले, पुनरावेदन अदालतका रूपमा कार्य गर्न दुई जना बाहिरका व्यक्तिसहित व्यवस्थापिकाको न्यायिक समिति गठन गर्न सक्थ्यो । न्यायिक हैसियतले हेर्दा न्यायपालिकाको यो प्रणाली हाउस अफ लर्ड्स (बेलायती पुनरावेदन अदालत) को मोडेलमा आधारित जस्तो देखिन्छ । राणा प्रधानमन्त्रीले न्यायाधीशहरू नियुक्त गर्न सक्थे तर उनले (आफैले नियुक्त गरेको) न्यायिक समितिले बर्खास्त गर्ने सिफारिस गरेमा न्यायाधीशहरूलाई मात्र बर्खास्त गर्न सक्थे । १९५१ को संविधानले उच्च अदालतको उल्लेखमात्र गरेको थियो । १९५२ को उच्च अदालत ऐनले नेपालमा पहिलो स्वतन्त्र न्यायपालिका निर्माण गर्‍यो । तर, कार्यपालिकाको कार्यप्रति केही विरोधाभाषपूर्ण फैसलाहरू गरेपछि १९५४ मा एउटा कानूनद्वारा उच्च अदालतको न्यायिक अवलोकनको अधिकार हटाइयो । १९५९ को संविधानले सर्वोच्च अदालतको गठन गर्‍यो तर अदालतको क्षेत्राधिकारबारे कुनै विवरण उल्लेख गरेन : राजाले नियुक्त गरेको एउटा आयोगले न्यायाधीशहरूको बर्खास्तगीबारे सिफारिस गर्न सक्थ्यो, तर राजाले सिफारिस स्वीकृत नगर्न पनि सक्थे । १९६२ को संविधानले न्यायाधीशहरूको बर्खास्तगीका लागि एउटा आयोग अथवा राष्ट्रिय पञ्चायतले सिफारिस गर्न सक्ने प्रावधान राख्यो र पहिलो पटक सर्वोच्च अदालतले (भारतको संविधानको मोडेलअनुसार) मानवअधिकार र अन्य अधिकार कार्यान्वयन गर्ने गरी क्षेत्राधिकारको व्यवस्था गर्‍यो । १९९० को संविधानले अन्ततः जिल्ला अदालत, पुनरावेदन अदालत र सर्वोच्च अदालतको स्थापना गरेर र सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशलाई कार्यकालसम्म सुरक्षाको प्रत्याभूत गरी पूर्ण न्यायिक प्रणाली गठन गर्‍यो (तल्लो तहका अदालतका न्यायाधीशहरूका लागि सुरक्षाको व्यवस्था न्यून छ) ।

प्रजातन्त्र र निर्वाचन

नेपालमा १९५९ र १९९० को संविधानअन्तर्गत मात्रै स्वतन्त्ररूपले निर्वाचित व्यवस्थापिका थियो । केही संविधानहरूको मुख्य विशेषता अप्रत्यक्ष निर्वाचन रह्यो । १९४८ को संविधानअन्तर्गत राष्ट्रिय सभाका आधा सदस्य स्थानीय पञ्चायतका सर्वोच्च अधिकारीहरूबाट निर्वाचित भएका हुन्थे । १९६२ को संविधानअन्तर्गत, राष्ट्रिय पञ्चायत जनता (जो स्वयं पनि अप्रत्यक्ष निर्वाचनद्वारा चुनिएका व्यक्ति हुन्थे) द्वारा अप्रत्यक्ष रूपले निर्वाचित हुन्थ्यो र निर्वाचनहरूमा उम्मेदवारी दिने अधिकार पनि निश्चित वर्ग र व्यावसायिक संगठनहरूमा सीमित हुन्थ्यो । २००७ को अन्तरिम संविधानअन्तर्गत पनि माओवादीका ७३ सदस्य र अन्य ४८ सदस्यहरू पार्टीहरूले नियुक्त गरेका हुन् र १९९९ मा निर्वाचित सदस्यहरूको पदावधि २००४ मै समाप्त भइसकेको हो । नेपालमा प्रचलित प्रणालीको अर्को साभ्वा विशेषता सदनका सदस्यहरूको नियुक्ति राजाद्वारा वा १९४८ मा जस्तो प्रधानमन्त्रीद्वारा हुनु हो ।

१९४८ को ऐनले राजनीतिक दलहरूलाई स्थान दिएन । दलहरूले १९५९ को संविधानअन्तर्गत चुनावी प्रतिस्पर्धा गरे तर तिनीहरू १९६० मै प्रतिबन्धित भए । त्यो संविधानअनुसार सञ्चालित जनमत संग्रहका बेला भने पार्टीहरूलाई छोटो अवधिका लागि चुनावी प्रतिस्पर्धामा उत्रन अनुमति दिइएको थियो । पञ्चायती संविधानअन्तर्गत राष्ट्रिय पञ्चायतमा प्रतिनिधित्वका लागि राजनीतिक दलको प्रतिस्थापनस्वरूप विश्वविद्यालय स्नातकहरू र विविध वर्गीय संगठनबाट मानिस चयन गर्ने प्रावधान थियो । निर्वाचन प्रक्रियालाई अभै नियन्त्रित गर्न १९७५ मा गाउँ फर्क अभियान नामको एउटा अनौठो

निकाय अगाडि ल्याइयो । यो अभियानद्वारा मूलतः राजाबाटै स्वीकृत उम्मेदवारमात्र पञ्चायतको कुनै पनि तहमा चुनावी प्रतिस्पर्धामा खडा हुन सक्थे । यो निकायले राष्ट्रिय पञ्चायतको कुनै सदस्यलाई खराब आचरण अथवा अस्वीकार्य राजनीतिक गतिविधिमा संलग्न भएको आधारमा हटाउन सक्थ्यो । यसप्रकार राजनीतिक सहभागिता र प्रजातन्त्रको मूल अवधारणालाई नै निषेध गरिएको थियो ।

अर्कातर्फ, १९९० को संविधानको मुख्य उद्देश्य बहुदलीय प्रजातन्त्र थियो र यसले स्पष्टतया राजनीतिक दलहरूलाई स्वीकार गर्नुका साथै तिनलाई व्यवस्थित पनि गरेको थियो ।

मानवअधिकार

मानवअधिकारका लागि सबै संविधानहरूमा केही न केही व्यवस्था गरिएका हुन्छन् । १९४८ को संविधानमा यससम्बन्धी नाममात्रको व्यवस्था थियो । १९५१ को अन्तरिम संविधानमा, सबै अधिकार निर्देशक सिद्धान्तहरू नामको अध्यायअन्तर्गत समावेश गरिएको थियो जुन व्यवस्था भारतको संविधानमा जस्तै अदालतको अगाडि कुनै पनि वैधानिक दाबी गर्न नमिल्ने खालको हुनाले यसको कार्यान्वयन गर्नु जटिल थियो । पछिका संविधानहरू भारतको संविधानकै रूपरेखाअनुसार निर्माण गरिएको हुँदा मानवअधिकारका सवालमा अधिकांशतः उस्तै प्रावधान राखिएको थियो । १९५९ को संविधानको एउटा धाराले मानवअधिकारको प्रावधानले 'सार्वजनिक हित' सम्बन्धी कुनै पनि कानूनलाई प्रभावित गर्नेछैन भन्ने प्रावधान राखेर यसमा निहित सारा मानवअधिकारहरूलाई अवमूल्यन गरेको छ । किनभने सार्वजनिक हित भन्ने पदावलीलाई विभिन्न ढंगले परिभाषित गर्न सकिन्थ्यो । यसका साथै, मानवअधिकारसम्बन्धी प्रावधानहरू सैनिकका लागि कति पनि लागू हुँदैनथे र प्रहरीका लागि पनि लागू हुँदैनथे । १९९० को संविधान र २००७ को अन्तरिम संविधानका मानवअधिकारमा लगाएका बन्देजको स्रोत 'सार्वजनिक हित' रक्षाको लागि भनेर १९५९ को संविधानमा राखिएको प्रावधान हो ।

कैयौं नेपाली संविधानमा निर्देशक सिद्धान्तहरूको प्रयोग गरिएको छ जसलाई माथि उल्लेख गरिएजस्तै वैधानिक दाबीको आधारका रूपमा उपयोग गर्न सकिँदैन । १९५९ को संविधानमा निर्देशक सिद्धान्तहरू नामको कुनै अध्याय थिएन । यद्यपि, १९६२ को संविधानमा निर्देशक सिद्धान्तहरूको छोटो र अस्पष्ट अध्याय थियो । १९९० को संविधानमा योसम्बन्धी अध्याय लामो र बृहत् थियो, जसको अधिकांश प्रावधान भारतको संविधानबाट लिइएको थियो । २००७ को दस्तावेजमा जनआन्दोलन-२ को भावना प्रतिविम्बित गर्ने लामो अध्याय छ । तर यी थपथापहरू अक्सर अस्पष्ट छन् ।

हिन्दुवाद

आश्चर्यजनक रूपले पछिल्ला संविधानहरू पहिलोभन्दा कुनै न कुनै रूपले अधिक 'हिन्दु' भएका छन् । प्रस्तावनामा भगवान् पशुपतिनाथको उल्लेखबाहेक, १९४८ को संविधान हिन्दुवादका सम्बन्धमा मौन थियो र यसमा इच्छित आराध्यको पूजा गर्न पाउने स्वतन्त्रतासम्बन्धी प्रावधान थियो । १९५१ को संविधानले धर्मको नाममा हुने भेदभाव निषेध रहेको उल्लेखबाहेक धर्मको बारेमा केही व्यवस्था गरेन । १९५९ को संविधानले पनि राजा हिन्दु हुनुपर्ने बाहेक हिन्दुवादको उल्लेख गरेन । तर यो संविधानले

पहिलो पटक हरेकले तिनको परम्परादेखि चलिआएको पूजाआजा गर्न पाउने स्वतन्त्रतासम्बन्धी प्रावधान समावेश गर्‍यो । जे भए पनि, यसले धर्म परिवर्तनलाई अनुमति दिएन । १९६२ को संविधानले नेपाललाई हिन्दु अधिराज्य घोषणा गर्‍यो र गाईलाई राष्ट्रिय जनावर मान्यो । १९९० को संविधानले यी प्रावधानलाई यथावत राख्यो । २००७ को संविधानले नेपाललाई धर्म निरपेक्ष राज्य घोषणा गरे पनि यसले अन्य कतिपय प्रावधानलाई यथावत राखेको छ ।

समावेशिता

१९५१ को अन्तरिम संविधानले सल्लाहकार सभाका सदस्य विभिन्न धर्म, वर्ग र सरोकार समूहहरूको प्रतिनिधित्व हुने गरी चयन गरिनुपर्ने बताएको थियो । १९५९ को संविधानले राजा 'आर्य संस्कृति' को अनुयायी हुनुपर्ने प्रावधान थप गर्‍यो । अधिकांश जनता 'आर्य-इतर' भएको मुलुकमा यो प्रावधानले मानिसहरूलाई आफूहरू बहिस्कृत भएको बोध गरायो । यो प्रावधान १९६२ को संविधानमा यथावत रह्यो तर १९९० को संविधानबाट हरायो । यो संविधानले सबै मातृभाषाहरूलाई राष्ट्रिय भाषा र नेपाललाई बहुजातीय, बहुभाषिक देशका रूपमा स्वीकार गर्‍यो । २००७ को संविधान राज्यको पुनर्संरचना गर्ने र साथसाथै जाति, धर्म, क्षेत्र, जात र लिंगसँग सम्बन्धित समस्या समाधान गर्ने प्रतिबद्धताका सन्दर्भमा अझ अगाडि बढ्यो । तर नेपाली एउटै मात्र राष्ट्रिय भाषा कायमै रह्यो ।

सरकारको जवाफदेहिता

१९९० को संविधान नआउँदासम्म सरकारहरू व्यवस्थापिकाप्रति कति पनि जवाफदेही भएनन् । त्यसमाथि, अधिकार र कर्तव्य लागू गर्ने प्रभावकारी न्यायिक प्रणाली पनि थिएन । संसारका अन्य राष्ट्रहरूमा, जवाफदेहितासम्बन्धी अन्य निकायहरूमा महालेखा परीक्षकको सहभागिता हुन्छ । उसले सरकारी ढुकुटीबाट स्वीकृत र कानुनी रूपमा मात्र रकम खर्च भएको सुनिश्चित गर्न सरकारको लेखामाथि निगरानी राख्छ । सबै संविधानहरूमा महालेखा परीक्षकको स्थापना गरिएको छ । १९५१ को संविधानलाई छोडेर, सबै संविधानहरूले एक हदसम्म कार्यकालको सुरक्षाको प्रत्याभूति गरेका छन् (सरकारलाई जवाफदेही रहन बाध्य पार्ने जिम्मेवारी भएका व्यक्तिको सुरक्षाका लागि यो महत्वपूर्ण प्रावधान हो ।) अन्य संवैधानिक निकायहरूमा अहिले निर्वाचन आयोग (पहिलो पटक १९५१ को संविधानमा उल्लेख गरिएको), लोकसेवा आयोग (सबै संविधानहरूमा उल्लेख गरिएको), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (१९९० यता) र मानवअधिकार आयोग (पहिलो पटक २००७ को अन्तरिम संविधानमा उल्लेख गरिएको) समेत पर्छन् ।

विगतका संविधानमाथि विचार गर्नुपर्ने आवश्यकता

नेपालसँग भएका संविधानहरूमा एक स्तरको निरन्तरता छ । अधिकांश आधारभूत धारणा र तिनलाई अभिव्यक्त गर्ने भाषा बेलायती शासन प्रणालीबाट प्रत्यक्ष वा त्यसको भारतीय माध्यमबाट अनुकरण गरिएको छ । निर्देशक सिद्धान्तहरू भारतको संविधानबाट लिइएका थिए (भारतले यससम्बन्धी धारणा र भाषा आइरिस संविधानबाट लिएको हो) । १९६२ को संविधानले पञ्चायती व्यवस्थाका लागि १९४८

को भारतीय संविधानबाट केही धारणा लियो । यसमा आश्चर्यजनक रूपले इन्डोनेसियामा पहिल्यै देखि लागू संविधानमा भएका 'निर्देशित प्रजातन्त्र' सम्बन्धी धारणासँग समान विशेषता थिए । १९६२ भन्दा पहिलेका संविधानहरूमा उल्लिखित अधिकांश निकायहरू १९९० र २००७ को संविधानमा पनि देख्न सकिन्छ । जे भए पनि, वास्तविक प्रजातन्त्र र समावेशी संवैधानिक प्रणालीतर्फको प्रगति सहज भने रहेन । संवैधानिक परिवर्तनहरूले सत्तामा भएको परिवर्तन प्रतिविम्बित गरिरहेका छन् र कसैको संविधान अल्पावधिका लागि मात्रै लागू भए । कुनै बेला त पछिल्ला संविधानहरू तिनले प्रतिस्थापन गरेका संविधानभन्दा कम प्रजातान्त्रिक पनि रहे (उदाहरणका लागि, १९६२ को पञ्चायती संविधान स्पष्ट रूपले प्रतिगामी थियो) ।

संविधानमा मुख्य परिवर्तन गर्ने कार्य अन्तरिम संविधान र अन्तरिम सरकारको गठनपछि भएको छ । जनतालाई तिनको संविधान बुझ्ने र त्यसको निर्माण प्रक्रियामा संलग्न रहने मौकाबाट बारम्बार वञ्चित गरिएको छ । कुनै पनि संविधानको मस्यौदा जनताको पूर्ण संलग्नतामा तयार गरिएको छैन । १९९० को संविधान बन्दा पनि यो प्रक्रिया अपनाइएन । के अबको स्थिति फरक होला ?

नेपाली संविधानका विशेषताहरू

विवरण	१९४८	१९५१	१९५९	१९६२	१९९०	२००७ (अन्तरिम संविधान)
शासन प्रणाली	जहानिया राणा प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुख थिए (कार्यकारी अधिकार प्रधानमन्त्रीमा निहित थियो); मन्त्रपरिषद् व्यवस्थापिका सदस्यहरूबाट गठन हुन्थ्यो र मन्त्रीहरू प्रधानमन्त्रीले चयन गर्थे र उनैले हटाउन पनि सक्थे; मन्त्रपरिषद्ले पनि मन्त्रीहरूलाई बर्खास्त गर्न सक्थ्यो ।	प्रधानमन्त्री राजाद्वारा नियुक्त गरिन्थे; मन्त्रीहरू प्रधानमन्त्रीको सल्लाहमा नियुक्त हुन्थे; सबै मन्त्रीहरू सल्लाहकार सभाका सदस्य हुन्थे ।	संसदीय प्रणाली; प्रधानमन्त्री प्रतिनिधिसभाको सदस्य हुनुपर्थ्यो; मन्त्रीहरू प्रतिनिधिसभा वा राष्ट्रिय सभामध्ये कुनै एकको सदस्य हुनुपर्थ्यो वा निश्चित समयभित्र कुनै एकको सदस्य बन्नुपर्थ्यो; प्रतिनिधिसभाका सदस्यले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न सक्थे ।	प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू राष्ट्रिय पञ्चायतको सदस्य हुनुपर्थ्यो; राजा अथवा प्रधानमन्त्रीले मन्त्रिमण्डलको अध्यक्षता गर्थे; राष्ट्रिय पञ्चायतले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न सक्थे तर राजाले त्यसलाई अस्वीकृत गर्न सक्थे; राजसभा (प्रधानमन्त्री र अन्य विभिन्न उच्च अधिकारीहरू अथवा राजाले नियुक्त गरेका व्यक्तिहरू) ले राजालाई सल्लाह दिनुपर्थ्यो; राजाले हरेक अञ्चलका लागि एउटा आयुक्त नियुक्त गर्थे ।	प्रधानमन्त्री सदनको सबभन्दा ठूलो दल वा दलहरूको संयुक्त मोर्चाको नेता हुन्थे; सदनले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न सक्थ्यो; राजाले प्रधानमन्त्री हटाउन सक्थे; राजपरिषद्ले राजालाई सल्लाह दिन्थ्यो ।	प्रधानमन्त्री सर्वसम्मतिबाट नियुक्त हुन्थे; मन्त्रीहरू सदनको सदस्य हुनु आवश्यक हुँदैनथ्यो; पछि संशोधन गरेर अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्ने प्रावधान राखिएको छ ।

विवरण	१९४८	१९५१	१९५९	१९६२	१९९०	२००९ (अन्तरिम संविधान)
राजाको भूमिका	कुनै पनि भूमिका थिएन; नागरिकहरू राजाप्रति श्रद्धावान् हुनुपर्ने मात्र उल्लेख थियो ।	राजासँग कार्यकारिणी र व्यवस्थापकीय अधिकार थिए; उनले मन्त्रिपरिषद्ले पेश गरेको विधेयक स्वीकृत गर्न सक्थे; (त्यो विधेयक त्यसपछि सल्लाहकार सभा भएमा र त्यसको अधिवेशन बसिरहेको अवस्थामा त्यहाँ जान्थ्यो; राजाले सरकार खारेज गर्न सक्थे ।	राजासँग औपचारिक रूपले कार्यकारिणी अधिकार थिए; उनले आफ्नो तजबिजमा प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्न सक्थे तर नियुक्त प्रधानमन्त्री सदनमा बहुमतको समर्थन प्राप्त व्यक्त हुनुपर्थ्यो; राजाले नियुक्त गर्नको लागि योग्य प्रधानमन्त्री फेला नपारेमा मन्त्रिपरिषद् र सरकार निलम्बन गर्न सक्थे; राजाका अधिकांश कार्य मन्त्रिपरिषद्को परामर्शमा सम्पन्न हुन्थे; तर विद्दएको सल्लाहलाई महत्व दिने वा नदिने भन्ने अन्तिम निर्णय उनले आफ्नै तजबिजमा गर्न सक्थे; आइपने सिफारिसहरू, पोर्टफोलियोको नियुक्तिलगायतका विषयमा राजासँग परामर्श गर्न औपचारिक प्रावधानहरू राखिएका थिए; राजाले संसद् विघटन गर्ने सिफारिस अस्वीकृत गर्न सक्थे; राजाले निजामती कर्मचारीलाई बर्खास्त, मानपदवी प्रदान र अनुकम्पाको अधिकार प्रयोग गर्न सक्थे ।	सार्वभौमसत्ता राजामा निहित थियो; विद्दएको परामर्शअनुसार कार्य गर्न राजा बाध्य हुँदैनथे; राजासँग अनुकम्पाको अधिकार थियो; राजाले उपाधि प्रदान गर्न, निजामती कर्मचारी बर्खास्त गर्न र राजदूत नियुक्त गर्न सक्थे ।	सार्वभौमसत्ता जनतामा निहित थियो; राजाले सामान्यतया विद्दएको सुझावको आधारमा कार्य गर्नुपर्थ्यो ।	राजाका लागि कुनै पनि कार्य वा भूमिका विद्दएको थिएन (पहिला राजाले गरिआएकामध्ये केही प्रधानमन्त्री वा मन्त्रिपरिषद्ले गर्छन्; विधेयकहरूमा सदनको सभामुखले तोक लगाउँछन् ।
संसद्	प्रधानमन्त्री र दुई सदानात्मक संसद्; राष्ट्रिय सभामा ६०-७० सदस्य (६० प्रतिशत सदस्य निर्वाचित हुन्थे-६ प्रतिशत कार्यमूलक निर्वाचन क्षेत्रबाट र बाँकी निश्चित स्थानीय पञ्चायतका उच्च अधिकारीबाट निर्वाचित हुन्थे; कुल सदस्य संख्यामध्ये ४० प्रतिशत प्रधानमन्त्रीले नियुक्त गर्थे); भारदारी सभामा कुलमध्ये २०-३० सदस्य विभिन्न राष्ट्रिय सरोकारको प्रतिनिधित्व गर्ने गरी प्रधानमन्त्रीले नियुक्त गर्थे; हरेक वर्ष २५ प्रतिशत सदस्यको पदावधि समाप्त हुन्थ्यो ।	सल्लाहकार सभा विभिन्न धर्म, वर्ग र सरोकारका समूहको प्रतिनिधित्व गर्ने गरी राजाले छनौट गर्थे; मन्त्रिमण्डलमा पूर्व उच्चाधिकारीहरू सदस्य रहन्थे ।	प्रतिनिधिसभा १०९ प्रत्यक्ष रूपले निर्वाचित सदस्यबाट बन्थ्यो; सिनेटका कुलमध्ये आधा सदस्य प्रतिनिधिसभाद्वारा निर्वाचित हुन्थे; र बाँकी आधा सदस्य राजाले मनोनीत गर्थे ।	राष्ट्रिय पञ्चायत प्रत्यक्ष रूपले निर्वाचित हुन्थ्यो-आञ्चलिक सभाहरूबाट, विशिष्ट संगठनहरू र विश्वविद्यालय स्नातकहरूबाट; राष्ट्रिय पञ्चायतका १५ प्रतिशत सदस्य राजाले चयन गर्थे ।	प्रतिनिधिसभा प्रत्यक्ष रूपले निर्वाचित २०५ सदस्यको हुन्थ्यो; राष्ट्रिय सल्लाहकार परिषद्का ३५ सदस्य प्रतिनिधिसभाबाट निर्वाचित हुन्थे; ३ जना हरेक विकास क्षेत्रका स्थानीय सरकारद्वारा निर्वाचित हुन्थे र १० जना राजाले मनोनीत गर्थे ।	प्रतिनिधिसभाका १९८ सदस्य अधिल्लो प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट निर्वाचित भएका हुन्; ४८ थप सदस्य राजनीतिक दलहरूले र ८३ सदस्य माओवादीले नियुक्त गरेका हुन् ।

विवरण	१९४८	१९५१	१९५९	१९६२	१९९०	२००७ (अन्तरिम संविधान)
मानवअधिकार	आधारभूत अधिकार र स्वतन्त्रताहरूको एउटा सूची बनाइएको थियो; यी अधिकार र स्वतन्त्रताहरू जनतामा शान्ति सुव्यवस्था र नैतिकता कायम राख्ने क्रममा बाधक भएमा हटाउन सकिन्थ्यो।	यस्तो कुनै प्रावधान थिएन; निर्देशक सिद्धान्तमा भारतीय संविधानको जस्तै प्रावधान राखिएका थिए।	मानवअधिकार सम्बन्धमा एउटा छोटो अध्याय राखिएको थियो यद्यपि त्यो तत्कालीन समयका लागि पर्याप्त थियो।	मानवअधिकारको सम्बन्धमा एउटा छोटो अध्याय थियो।	मानवअधिकारका सम्बन्धमा लामो अध्याय थियो।	मानवअधिकारसम्बन्धी व्यवस्था १९९० को संविधानमा भएजस्तै नै थियो; यसमा आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार थपिएका थिए।
निर्देशक सिद्धान्तहरू	यस्तो नाममा केही व्यवस्था थिएन; एउटा भागमा राज्यले शिक्षाको व्यवस्था गर्ने भन्ने उल्लेख गरिएको थियो।	निर्देशक सिद्धान्तको अध्याय थियो; यसका मानवअधिकारसम्बन्धी आधाजसो सिद्धान्तहरू अन्य संविधानका जस्तै थिए।	कुनै पनि व्यवस्था थिएन।	अत्यन्त छोटो अध्याय राखिएको थियो र सामान्य प्रावधान मात्रै थिए।	लामो र विस्तृत व्यवस्था थियो।	अझ लामो र विस्तृत।
अदालत	गाउँ पञ्चायतले सामान्य मुद्दा हेर्थ्यो; उच्च अदालतका न्यायाधीशहरू प्रधानमन्त्रीले नियुक्त गर्थे; बाहिरका दुई सुयोग्य सदस्यहरूसमेत व्यवस्थापिकाको न्यायिक समितिका सबै सदस्य प्रधानमन्त्रीले नियुक्त गर्थे - यो न्यायिक समिति नै सर्वोच्च पुनरावेदन अदालत थियो; न्यायाधीशलाई न्यायिक समितिको सिफारिसमा प्रधानमन्त्रीले हटाउन सक्थे।	उच्च अदालतको उल्लेख गरिएको थियो - कानून आवश्यक हुन्थ्यो; अन्य कुनै अदालतको उल्लेख थिएन।	सर्वोच्च अदालतको बारेमा मात्र उल्लेख गरिएको थियो; सर्वोच्च अदालतको क्षेत्राधिकार तोकिएको थिएन; राजाद्वारा (सरकार) नियुक्त आयोगले हटाउने सिफारिस गरेमा राजाले न्यायाधीश हटाउन सक्थे (राजाले सिफारिस स्वीकार गर्नुपर्छ भन्ने थिएन)।	सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरू (परामर्श लिएर) राजाले नियुक्त गर्थे; न्यायाधीशहरूलाई आयोग अथवा राष्ट्रिय पञ्चायतको सिफारिसमा राजाले हटाउन सक्थे; आधारभूत र अन्य अधिकारसम्बन्धी रिट अदालतले हेर्थ्यो।	रिट हेर्ने क्षेत्राधिकारसहितको सर्वोच्च अदालतको व्यवस्था थियो; पुनरावेदन अदालत, जिल्ला अदालत र सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशको कार्यकालभरि सुरक्षाको प्रत्याभूति थियो।	१९९० को संविधानको जस्तै व्यवस्था थियो।
स्थानीय सरकार	हरेक गाउँ/समूहको लागि गाउँ पञ्चायत थियो; हरेक सहरको लागि नगर पञ्चायत थियो; जिल्ला पञ्चायत तल्लो तहका पञ्चायतका अधिकारीहरूबाट निर्वाचित हुन्थ्यो।	पञ्चायती व्यवस्थाको गठन निर्देशक सिद्धान्त थियो।	उल्लेख गरिएको थिएन।	गाउँ सभाले गाउँ पञ्चायत निर्वाचित गर्थ्यो; जिल्ला सभा गाउँ र नगर पञ्चायतद्वारा निर्वाचित हुन्थ्यो; आञ्चलिक सभाहरू (जिल्ला पञ्चायतका सबै सदस्यहरू समाविष्ट) यही प्रक्रियाले बन्थे।	उल्लेख गरिएको थिएन।	जिल्ला, नगरपालिका र गाउँ स्तरमा अन्तरिम स्थानीय निकायहरूको संरचना बनाइने प्रावधान; देश संघीय राज्य हुनेछ (अन्तरिम संविधानमा संशोधन)
धर्म	प्रस्तावनामा भगवान् पशुपतिनाथको उल्लेख; पूजाआजा गर्ने स्वतन्त्रता।	कुनै उल्लेख छैन।	राजा हिन्दु हुनुपर्थ्यो; आफ्नो परम्परागत धर्म मान्न पाउने अधिकार थियो; अन्य धर्म अंगीकार गर्ने अनुमति थिएन।	१९५९ को संविधानमा जस्तै व्यवस्था थियो; नेपाल हिन्दु राज्य हुने र गाई राष्ट्रिय जनावर हुने प्रावधान थप गरिएको थियो।	१९५९ को संविधानमा जस्तै व्यवस्था थियो; नेपाल हिन्दु राज्य हुने र गाई राष्ट्रिय जनावर हुने प्रावधान थप गरिएको थियो।	धर्म निरपेक्ष राज्य; गाई अद्यापि राष्ट्रिय जनावर नै कायम छ; जनताले आफ्नो परम्परागत धर्म मान्न पाउने अधिकार छ; अन्य धर्म अंगीकार गर्ने अनुमति छैन।

विवरण	१९४८	१९५१	१९५९	१९६२	१९९०	२००९ (अन्तरिम संविधान)
समावेशिता	समानता अथवा भेदभावरहित सम्बन्धमा कुनै उल्लेख गरिएको थिएन; जातका सम्बन्धमा पनि कुनै उल्लेख थिएन ।	सभाका सदस्यहरू विभिन्न क्षेत्र, वर्ग र सरोकार समूहको प्रतिनिधित्व गर्ने हुनुपर्थ्यो ।	राजा 'आर्य संस्कृतिको अनुयायी' हुनुपर्थ्यो; धर्म, जाति, जात, लिंग, जातीय समूहका आधारमा कुनै भेदभाव गर्न अनुमति थिएन; वगैरहबीच वैमनस्य सृजना गर्न कसैलाई अनुमति थिएन ।	१९५९ को संविधानमा जस्तै व्यवस्था थियो ।	समानता र भेदभावको विषयमा १९५९ को संविधानमा जस्तै व्यवस्था थियो; तर सबै मातृभाषा, राष्ट्रिय भाषाहरूको सम्बन्धमा थप व्यवस्था गरिएको थियो; 'धर्म, जाति, जात अथवा जातीय समूह' जे भए पनि सबै जनतालाई समान सम्झिइएको थियो; नेपाललाई बहुजातीय, बहुभाषिक देश मानिएको थियो ।	वर्ग, जात, धर्म र लिंगसम्बन्धी समस्या समाधान गर्न राज्यको पुनसंरचना गरिने उल्लेख गरिएको छ; स्थानीय कार्यालयहरूमा मातृभाषाको प्रयोग गर्न सकिनेछ ।
अन्य बुँदाहरू	महालेखा परीक्षक; लोकसेवा आयोग; प्रधानमन्त्रीले संविधान प्रयोग गर्दा आइपने बाधाअड्चन हटाउन नियम बनाउन सक्थे; प्रधानमन्त्रीले ६ महिनाका लागि संकटकालीन व्यवस्था लागू गर्न सक्थे ।	महालेखा परीक्षक र लोकसेवा आयोग दुवै सरकारले नियुक्त गर्थ्यो; निर्वाचन आयोग सरकारको परामर्शमा राजाले नियुक्त गर्थे ।	महालेखा परीक्षक र लोकसेवा आयोग दुवै राजाले (सरकार) नियुक्त गर्थे; राजा (सरकार) ले संविधान लागू गर्दा आइपने कठिनाइ हटाउन आदेश जारी गर्न सक्थे (संविधान लागू भएको दुई वर्षपछि भने यस्तो आदेश गर्न सक्दैनथे) ।	महालेखा परीक्षक र लोकसेवा आयोग दुवै राजाले नियुक्त गर्थे; महान्यायाधिवक्ता; निर्वाचन आयोग; राजासँग संकटकालीन अधिकार हुन्थ्यो; राजाले संविधान लागू गर्दा आइपने कठिनाइ हटाउन आदेश जारी गर्न सक्थे तर राष्ट्रिय पञ्चायतको पहिलो अधिवेशपछि उनले यसो गर्न सक्दैनथे ।	महालेखा परीक्षक र लोकसेवा आयोग; निर्वाचन आयोग सबै संवैधानिक परिषद्को परामर्शमा राजाले नियुक्त गर्थे; अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग गठन गरिएको; महान्यायाधिवक्ता; राजनीतिक दलहरूसम्बन्धी व्यवस्था थप गरिएको थियो; बाधा अड्चन हटाउन आदेश जारी गर्ने अधिकार राजामा थियो (यसमा मन्त्रिमण्डलको परामर्श हुनैपर्थ्यो) जुन संसदमा पेश गरिनुपर्थ्यो; यसको लागि समयसीमा तोकिएको थिएन; राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् (दुई मन्त्रीहरू र राजा) ले सैनिक परिचालन गर्ने सिफारिस गर्न सक्थ्यो ।	मानवअधिकार आयोग थप गरिएको थियो; मन्त्रिमण्डलले बाधाअड्चन हटाउन सक्थ्यो – यससम्बन्धी कार्य व्यवस्थापिकाद्वारा अनुमोदित हुनैपर्थ्यो; बाधाअड्चन हटाउने कुनै समय सीमा तोकिएको थिएन; राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् (सबै मन्त्रीहरू) ले सेना परिचालन गर्ने सिफारिस गर्न सक्थ्यो ।

अध्याय ३

अध्याय



१९९० को संविधान र यसको खारेजी

परिचय

नेपालमा गएको ६० वर्षमा पाँचवटा संविधान लागू भए । हरेक संविधानमा कुनै एक निश्चित वर्गको प्रभुत्व देख्न सकिन्छ (वर्ग भन्नाले बेग्लै जाति वा क्षेत्रीय समूह नै भन्नेचाहिँ होइन) । कुनै संविधान परिवर्तन रोक्नका लागि ल्याइएका भए पनि अधिकांश संविधान राजनीतिक तथा सामाजिक परिवर्तनलाई अंगीकार गर्न ल्याइएका थिए । यस अध्यायको उद्देश्य नयाँ संविधान बनाउने वर्तमान प्रक्रियाको पृष्ठभूमि चर्चा गर्नु हो । नयाँ संविधान १९९० को संविधानलाई विस्थापित गर्न बनाइने भएकाले यहाँ पहिलेको संविधानका सबल र दुर्बल पक्षको मूल्यांकन गर्नु जरूरी छ । त्यस्तै सो संविधानको सान्दर्भिकता र त्यसलाई स्वीकार्ने वा अस्वीकार गर्ने तत्वलाई असर पार्ने परिवर्तित सामाजिक अवस्था (र संघर्ष) का बारेमा पनि विचार गर्नु आवश्यक छ । १९९० को संविधान न्यायपूर्ण तथा प्रजातान्त्रिक समाजको सिर्जना गर्न जनताद्वारा गरिएको संघर्षको परिणाम थियो भने नयाँ संविधानको निर्माणप्रक्रिया समावेशी, न्यायपूर्ण, शान्तिपूर्ण समाज सिर्जना गर्न गरिएको संघर्षको परिणाम हो । त्यसैले, संविधान निर्माणको प्रक्रिया र संविधानका प्रावधानमा दोस्रो जनआन्दोलनको भावना र अजेन्डा प्रतिविम्बित हुनुपर्दछ र सबै नेपालीले नयाँ संविधान निर्माणमा सामेल हुने अवसर पाउनुपर्दछ ।

१९९० को संविधान अधिका संविधानभन्दा व्यापकरूपमा जनतासँग विचारविमर्श गरी बनाइएको थियो । तथापि, त्यस क्रममा गरिएका विचारविमर्शले संविधानमा ठाउँ पाएनन् भनी तर्क गर्ने गरेको पाइन्छ । सरकारी निकायका पदाधिकारीका माध्यमबाट जनतासँग विचारविमर्श गरिएको भए पनि त्यस्ता विचारविमर्शमा दलित, जनजाति र सीमान्तकृत समुदाय, महिला तथा ग्रामीण क्षेत्रका जनताको प्रतिनिधित्व न्यून थियो । संविधान मस्यौदाका क्रममा आयोगले ती समुदायका अधिकार र मागका बारेमा दिएका अधिकांश सुझावलाई बेवास्ता गर्‍यो । मन्त्रिपरिषद् र राजाले आयोगले तयार पारेको मस्यौदामा अभू संशोधन गरेर संविधानलाई जनताको आकांक्षाभन्दा अभू फरक बनायो । अहिले सैद्धान्तिक रूपमै भएपनि जनताको सार्वभौमसत्ताको प्रतिनिधित्व गर्ने संविधानसभाका माध्यमबाट बढी

सहभागितामूलक ढंगले संविधान बनाउने वातावरण जुटेको छ । तथापि नयाँ संविधानका बारेमा व्यावहारिक रूपमा सार्वभौम जनताले निर्णय गर्छन् वा गर्दैनन्, हेर्न बाँकी नै छ ।

यस अध्यायमा हामी १९९० को संविधानका आधारभूत सिद्धान्त, ती सिद्धान्तलाई कसरी समावेश गरियो र तिनीहरूको कार्यान्वयन कुन हदसम्म गरियो भन्ने बारेमा चर्चा गर्नेछौं । संविधानद्वारा प्रस्तावित सिद्धान्त र उद्देश्य तथा सिद्धान्त हासिल हुन नसक्नुका कारण उधिन्ने प्रयास पनि यहाँ गरिनेछ । संविधानले सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक परिवर्तनको प्रष्ट र बाध्यकारी कार्यक्रम दिन नसक्नुका कारणबारे पनि यहाँ चर्चा गरिनेछ । दोस्रो जनआन्दोलनका अजेन्डा पूरा गराउनका लागि नयाँ संविधान निर्माण गर्ने प्रक्रियामा रहेका बेला १९९० को संविधानको असफलताबाट सिकेका पाठका बारेमा पनि यस खण्डमा सुभाब प्रस्तुत गरिनेछ ।

१९९० को संविधानका आधारभूत सिद्धान्त

१९९० को संविधानको मस्यौदालाई यस संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेख भएजस्तै चारवटा अन्तरसम्बन्धित सिद्धान्तले निर्देशित गरेको थियो । ती सिद्धान्तः यसप्रकार थिए : वालिग मताधिकारमा आधारित बहुदलीय प्रजातन्त्र, संसदीय शासन प्रणाली, संवैधानिक राजतन्त्र र राष्ट्रिय अखण्डता । यहाँ यी उद्देश्य प्राप्तिका लागि व्यवस्था गरिएका संवैधानिक प्रावधान र तिनीहरू कतिसम्म सफल भए भन्ने बारेमा संक्षिप्त चर्चा गरिनेछ ।

बहुदलीय प्रजातन्त्र

प्रजातन्त्र

निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्यपछि आएको १९९० को संविधानको प्रमुख उद्देश्य बहुदलीय प्रजातन्त्र थियो । बहुदलीय प्रजातन्त्रले प्रजातन्त्र अनि राजनीतिक दल तथा संगठनका माध्यमबाट प्रजातन्त्रको उपयोग गरिने विशिष्ट तरिकामा जोड दिन्छ । प्रजातन्त्र सार्वभौमसत्ता (अर्थात् शक्ति र अधिकार) जनतामा निहित हुने प्रणाली हो । प्रजातन्त्र त्यस्तो मूल्यमान्यतामा आधारित छ जसले हरेक व्यक्तिको गरिमा, स्वतन्त्रता र अधिकारको कदर गर्छ । प्रजातन्त्रको सञ्चालन निष्पक्ष र आमरूपमा स्वीकार्य प्रक्रियाबाट गरिन्छ । राजनीतिक दलहरू जनताका तर्फबाट मुलुकको शासन गर्ने अधिकार प्राप्त गर्नका लागि स्वतन्त्र र निष्पक्ष चुनावमा प्रतिस्पर्धा गर्दछन् । शासन गर्ने अधिकारको प्रयोग संविधानको अधिनमा रही गर्नुपर्दछ । यस्तो प्रयोग जनचाहनाको उच्चतम अभिव्यक्ति हो । यस अध्यायमा हामी मूलतः प्रजातन्त्रको स्थापना र महत्वलाई पहिचान गर्न संविधानमा राखिएका प्रावधानहरू अनि राजनीतिक दलहरूको भूमिका परिभाषित गर्न सहयोग पुऱ्याउने प्रावधानका बारेमा चर्चा गर्नेछौं ।

१९९० को संविधानको ऐतिहासिक महत्व किन छ भने यसले नेपालमा प्रथमपटक जनताको सर्वोच्चतालाई स्वीकार गर्‍यो । यसभन्दा अघिसम्म सार्वभौमसत्ता राजामा निहित रहेको ठानिएको थियो । राजालाई सार्वभौमसत्ता सम्पन्न भनी सम्बोधन गरिन्थ्यो । १९९० भन्दा अगाडि १९६२ को

संविधानमा यी कुरालाई आधारभूत सिद्धान्तका रूपमा लिइएको थियो : 'नेपालको सार्वभौमसत्ता श्री ५ मा निहित रहेको छ र कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका र न्यायसम्बन्धी सबै अधिकार मौसुफबाट निस्तृत हुन्छन्' (धारा २०(२)) । १९९० को चाख एवं उदेकलाग्दो विषय के भने राजा वीरेन्द्रद्वारा हामीबाट प्रयोग भइआएको राजकीय सत्ताको प्रयोग गरी बक्सी संविधानको घोषणा एवं लागू गरिबक्सेका छौं भनिएको संविधानमा यस्तो कुरा उल्लेख छ, 'स्वतन्त्र र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न नेपालको राज्यशक्तिको स्रोत जनता नै हो' (प्रस्तावना) । संविधानको संशोधन जननिर्वाचित प्रतिनिधिमार्फत जनता स्वयंले गर्न सक्ने व्यवस्था छ (धारा ११६) ।

१९९० को संविधानमा प्रजातन्त्रको आधारस्तम्भका रूपमा थुप्रै मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको थियो । कानूनका दृष्टिमा सबै नागरिक समान रहने व्यवस्था सबैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा हो । धारा ११ ले समानताको कुरा उल्लेख गर्नुका साथै धर्म, वर्ण, लिंग, जात, जाति वा वैचारिक आस्थाका आधारमा नागरिकबीच भेदभाव गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको थियो । संविधानले अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता, छापाखाना एवं प्रकाशनसम्बन्धी स्वतन्त्रता र संघसंगठन खोल्न र भेला हुन पाउने अधिकार प्रदान गरेको थियो । प्रजातन्त्रका लागि एकदमै महत्वपूर्ण यी हकले समान विचार भएका मानिसलाई मिलेर काम गर्न, विचार व्यक्त गर्न, आफ्नो पक्षमा कुरा उठाउन र दबाव दिन अधिकार प्रदान गरेका थिए । संविधानले निष्पक्ष न्याय/सुनुवाइको प्रत्याभूति गर्नुका साथै दुर्व्यवहारमा रोक लगाएको थियो (धारा १४) । संविधानको धारा १६ ले नागरिकलाई शक्तिमा रहेका मानिसलाई जवाफदेही बनाउनका लागि आवश्यक, सार्वजनिक महत्वको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हकको व्यवस्था गरेको थियो । व्यक्ति वा समुदायको धर्म तथा संस्कृतिको हकको सुरक्षा गरिएको थियो (धारा १८ र १९) । यद्यपि यो पूर्ण थिएन ।

संविधानमा प्रतिनिधिसभाका लागि आवधिक चुनावको व्यवस्था गरिएको थियो । त्यस्तैगरी सरकार गठनका लागि, अप्रत्यक्ष रूपमा पनि चुनावको व्यवस्था गरिएको थियो । १८ वर्ष उमेर पुगेका नेपाली नागरिकलाई मताधिकार प्रदान गरिएको थियो (धारा ४५(६)) र २५ वर्ष उमेर पुगेका नेपाली नागरिकले निर्वाचनमा उम्मेदवार बन्न पाउने व्यवस्था गरिएको थियो (धारा ४७) । निर्वाचित प्रतिनिधिले नयाँ सरकारका प्रधानमन्त्रीको चयन गर्न पाउँथे । निर्वाचनले जनतालाई इमानदारीसाथ काम नगर्ने वा काम गर्न नसक्ने सरकार तथा सांसदलाई हटाउने मौका प्रदान गरेको थियो ।

नियन्त्रण

एउटै निकायमा शक्तिको केन्द्रीकरण हुन नदिन राज्यको शक्ति राजा, संसद, मन्त्रिपरिषद् र न्यायपालिकाबीच बाँडफाँड गरियो । सरकारलाई व्यवस्थापिकाप्रति जवाफदेही बनाउन शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्त लागू गर्ने प्रयास गरिएको थियो । स्वतन्त्र सर्वोच्च न्यायालयलाई संविधान लागू गराउने अधिकार एवं दायित्व दुवै प्रदान गरिएको थियो ताकि राज्य सञ्चालकको अधिकारलाई एउटा सीमाभित्र राख्न सकियोस् (यद्यपि सुरुका दिनमा सर्वोच्च अदालत कम निष्पक्ष र राजाप्रति अनावश्यक रूपमा भुकेको देखिन्छ) । जवाफदेहिताको सिद्धान्तलाई अभि प्रभावकारी रूपमा लागू गराउन र सार्वजनिक काम (उदाहरणका लागि, निर्वाचन प्रक्रिया) लाई राजनीतिक प्रभावबाट मुक्त राख्न अन्य थुप्रै स्वतन्त्र निकाय (महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग र अख्तियार

दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग) स्थापना गरिए । सरकारी हस्तक्षेप कम गर्नका लागि यी निकायका नियुक्ति प्रधानमन्त्री, प्रधानन्यायाधीश, संसदका दुवै सदनका प्रमुख (राष्ट्रियसभाका अध्यक्ष तथा प्रतिनिधिसभाका सभामुख) र प्रतिपक्षी दलका नेता (धारा ११७) रहेको एक संवैधानिक परिषद्द्वारा गर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । यसरी नियुक्त पदाधिकारीहरूलाई सरकारले हटाउन सक्दैनथ्यो । न्यायाधीशलाई जस्तै उनीहरूलाई पनि निश्चित संसदीय प्रक्रिया पुरा गरेर मात्र पदबाट मुक्त गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको थियो । उनीहरूको तलब घटाउन नपाइने व्यवस्था गरिएको थियो ।

प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त दल वा दलहरूको गठबन्धनले सरकार गठन गर्ने संसदीय शासनपद्धति अपनाइएको थियो । सरकार संसदप्रति उत्तरदायी थियो जसले गर्दा नयाँ कानून लागू गर्न, कर उठाउन र खर्च गर्नका लागि सरकारले सदनको स्वीकृति लिनुपर्थ्यो । सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दथ्यो । प्रतिनिधिसभाका सदस्यहरूको बहुमतद्वारा अविश्वासको प्रस्ताव पारित गरी सरकारलाई हटाउन सकिन्थ्यो ।

संसद दुई सदनात्मक थियो । प्रतिनिधिसभाका सदस्यहरू एकल निर्वाचन क्षेत्रका आधारमा जनताको प्रत्यक्ष मतदानबाट निर्वाचित हुन्थे । राष्ट्रियसभाका सदस्यहरू तीन किसिमले चुनिन्थे : लक्ष्यप्रतिष्ठित व्यक्तिहरूमध्ये श्री ५ बाट मनोनीत १० जना, प्रतिनिधिसभाबाट निर्वाचित ३५ जना र स्थानीय निकायका अध्यक्ष तथा उपाध्यक्षहरूबाट निर्वाचित १५ जना (धारा ४६) ।

एकतन्त्रीय राज्य

क्षेत्र तथा अञ्चलबाट थोरै मात्र प्रतिनिधि निर्वाचित हुनु भनेको राज्य एकात्मक र केन्द्रिकृत हुनु हो (जसको अर्थ राज्यको धेरै शक्ति केन्द्रको सरकारमा रहनु हो) । नेपालजस्तो विविधताले भरिएको र सञ्चार सुविधा कम भएको मुलुकमा एकात्मक तथा केन्द्रिकृत व्यवस्थाले सार्वजनिक सरोकारका विषयमा जनताको सहभागिताको सम्भावना कम गराउँछ (राज्य कति प्रजातान्त्रिक छ भन्ने जाँच्ने माध्यम सार्वजनिक मामलामा जनताको सहभागिता हो) । यिनै कमजोरीलाई ध्यानमा राख्दै संविधानले सरकारलाई 'विकेन्द्रीकरणका माध्यमबाट जनतालाई शासनमा अधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित हुने अवसर जुटाई प्रजातन्त्रका लाभहरूको उपभोग गर्न सक्ने अवस्था कायम गर्न' राज्यलाई निर्देशन दिएको थियो (धारा २५(४)) ।

संविधानले प्रजातन्त्रलाई मजबुत बनाउन राज्यले लागू गर्नुपर्ने निर्देशक सिद्धान्त र नीति, खास गरी सहभागिताको नीति पनि राख्यो । यीमध्ये केही नीतिहरू सामाजिक न्याय र जनता विशेषगरी उपेक्षित समुदायको आर्थिक, शैक्षिक र स्वास्थ्य अवस्था सुधार्नमा केन्द्रित थिए ।

राजनीतिक दलहरूको भूमिका

यसभन्दा अगाडि प्रस्तुत विवरणबाट के स्पष्ट हुन्छ भने १९९० को संविधानमा प्रजातन्त्रका आधारभूत तत्वहरू समावेश गरिएका थिए । संविधानको मुख्य उद्देश्य नै निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्य गरी बहुदलीय प्रजातन्त्रको स्थापना भएको हुँदा राजनीतिक दलहरूको हैसियत र भूमिकालाई महत्त्व प्रदान गरिएको थियो (राजनीतिक दलसम्बन्धी अध्याय हेर्नुहोला) । संगठन निर्माण गर्न पाउने

स्वतन्त्रताबाहेक राजनीतिक संगठनको निर्माण र राजनीतिक गतिविधि सञ्चालन गर्न पाउने अधिकार पनि सुनिश्चित गरिएको थियो (धारा ११२(१)) । एकदलीय व्यवस्थालाई प्रतिबन्ध लगाइएको थियो (धारा ११२(२)) । संसदीय शासन प्रणालीमा सरकारको गठन तथा विघटनमा राजनीतिक दलहरूको अहं भूमिका रहेको हुन्छ । सरकारको स्थायित्व व्यवस्थापिकामा रहेको स्पष्ट र अनुशासित बहुमतमा भर पर्दछ । यसैअनुरूप सांसदहरूको बहुमत प्राप्त दल वा दलहरूको गठबन्धनले सरकार गठन गर्छ र विपक्षी दल वा दलहरूको गठबन्धनले अविश्वासको प्रस्तावद्वारा सरकार बर्खास्त गर्न सकिन्छ । दलीय अनुशासनलाई मजबुत बनाउन जुन दलको उम्मेदवार भई सदस्य निर्वाचित भएको हो सो दलले निजलाई दलबाट निष्काशन गरेको सुचना संसदसमक्ष दिएमा (धारा ४९(च)) सांसदहरू पदमुक्त हुन्थे । राजनीतिक दल वा संगठनका रूपमा मान्यता पाउन न्यूनतम जनसमर्थन भएको प्रमाणित गर्नुपर्दथ्यो । धारा ११३(२)(घ) मा दलहरूले आन्तरिक प्रजातन्त्र कायम गर्नुपर्ने र धारा ११३(३) मा दलको सदस्यता प्राप्त गर्ने विषयमा धर्म, जात, जाति, भाषा वा लिंगका आधारमा भेदभाव गर्न नहुने व्यवस्था गरिएको थियो । हामीले देखेकै हैं, १९९० को संविधानले राजनीतिक दलहरूलाई आफ्ना दलका सदस्यलाई नियन्त्रण गर्न दलबाट निष्काशन गरी सांसदबाट हटाउन सक्ने अधिकार प्रदान गरेको थियो भने विपक्षी दलका सांसदहरूलाई फ्लोर क्रस गरी सरकारमा सामेल हुन रोक लगाएको थियो । त्यस्तै गरी उक्त नियमले सत्तासीन दललाई आफ्नो बहुमत कायम गर्न सहयोग पुऱ्याएको थियो । तसर्थ राजनीतिक दलको संगठन तथा दलको पद्धतिले राजनीतिक प्रणालीको कार्यशैली र यसको पारदर्शितामा ठूलो मात्रामा प्रभाव पारेको हुन्छ ।

यस्तैगरी, राजनीतिक दलहरूको अर्को महत्वपूर्ण काम जनतालाई सार्वजनिक सरोकारका विषयमा संलग्न गराउन सहयोग पुऱ्याउनु हो । दलहरूले जनतालाई विभिन्न खालका नीतिहरूमध्येबाट आफूलाई राम्रो लागेको नीति छनोट गर्ने अवसर प्रदान गर्छन् । राजनीतिक दलहरू जनतालाई देशको राजनीतिक एवं सार्वजनिक जीवनमा सहभागी गराउने प्रमुख साधन हुन् । विपक्षी दलहरूले सरकारको नीति तथा क्रियाकलापमाथि नियन्त्रण गर्न सक्दछन् । तर आन्तरिक रूपमा प्रजातन्त्र भएको, सुसंगठित र अनुशासित दलहरूले मात्र यी विविध भूमिका पूरा गर्न सक्दछन् ।

त्यसैले गर्दा नेपाली प्रजातन्त्रको स्वरूप मूलतः राजनीतिक दलहरूको संगठन, सरकार वा प्रतिपक्षमा रहँदा उनीहरूले खेलेको भूमिकामा भर परेको थियो । तर राजनीतिक दलहरूका व्यवहारले नेपालको प्रजातन्त्र प्रबर्द्धन गर्न सकेन । राजनीतिक दलहरूमा सत्तालिप्सा अत्यधिक बढ्यो र उनीहरूले सत्तालाई कसरी रचनात्मक रूपमा उपयोग गर्न सकिन्छ भन्ने बारेमा कहिल्यै पनि सोचेनन् । यही सत्तालिप्साका कारण राजनीतिक दलहरूभित्र षड्यन्त्र र फुट देखापऱ्यो । राजनीतिक दलहरूबीचको जोडघटाउ मिलाउनका लागि गलत तरिकाले प्रतिनिधिसभाको विघटन गरियो (यसले संसदीय मामलामा दरबारको हस्तक्षेप निम्त्यायो) । कुनै पनि सरकारले प्रतिनिधिसभाको तोकिएको पाँचवर्षे कार्यकाल पूरा गर्न पाएन । संविधानमा व्यवस्था भएका सहभागितामूलक एवं प्रजातान्त्रिक मान्यताहरू कार्यान्वयन नगरेको भनी राजनीतिक दलहरू आलोचित भए । पार्टीहरू जहिले पनि सम्भ्रान्त वर्गको अधिनमा रहे । ती दलको नेतृत्व व्यक्तिवादी शैलीको थियो । राजनीतिक नेता एवं सरकारमा रहेका व्यक्तिले आफूलाई राष्ट्रको वा राज्यका अंगको र सर्वसाधारणको नेताका रूपमा भन्दा राजनीतिक दलका नेताका रूपमा प्रस्तुत गर्ने 'पार्टीवाद' को विकास भयो । यसले आफ्ना समर्थकहरूको स्वार्थ

हेर्ने, निश्चित व्यक्तिलाई राजनीतिक छत्रछाया प्रदान गर्ने चलन र दण्डहीनताको संस्कृति विकास भयो । यसले समाजका अरू पक्षहरूमा प्रभाव पार्‍यो र राजनीतिक दलहरूको आफ्नो घेराभन्दा बाहिर गएर नीति तथा कार्यक्रम थाल्ने दायरा साँघुरियो । दलहरूले अनावश्यक रूपमा दरबारप्रति बफादारी देखाउन थाले । विधिको शासन कायम गर्न उनीहरू असफल भए । यसले गर्दा एक टिप्पणीकारले भनेजस्तो 'विधिको पूर्ण राजनीतीकरण' भयो ।

त्यसमाथि, उपेक्षित समुदाय (दलित, महिला, जनजाति र मधेशी) लाई राजनीतिक मूलधारमा वा राज्यका निकायहरूमा ल्याउन पार्टीहरूले कुनै प्रयास गरेनन् भनी आलोचना भयो । राजनीतिक दल तथा राज्यका निकायहरू पारम्परिक रूपमा विशेषाधिकार सम्पन्न समुदायको वर्चस्वमा रहे । राज्यका निकायहरूमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व नहुनुको दोष पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीलाई दिन सकिन्छ ।

तर हामीले के बुझ्नुपर्दछ भने १९९० को संविधानका धाराहरू पनि उत्तिकै दोषी छन्, १९९० को पछि बनेका सरकारहरूमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व नहुनुमा । उदाहरणका लागि, १९९० को संविधानअनुसार नेपालको सार्वभौमसत्ता एवं अखण्डता वा विभिन्न जात, जाति वा सम्प्रदायका बीचको सुसम्बन्धमा खलल पार्ने काम भएमा संगठनमाथि प्रतिबन्ध लगाउन सकिन्थ्यो (धारा १२(२) र (३)) । कुनै राजनीतिक संगठन वा दलको नाम, उद्देश्य चिह्न वा भण्डा धार्मिक, साम्प्रदायिक वा देशलाई विखण्डित गर्ने प्रकृतिको रहेछ भने त्यस्तो दल दर्ता हुन सक्दैनथ्यो (धारा ११३(३)) । यस मामलामा निर्वाचन आयोगको निर्णय नै अन्तिम मानिन्थ्यो (प्रतिनिधिसभा सदस्य निर्वाचन ऐन १९९१, भाग १७(२)) ।

संवैधानिक राजतन्त्र

राजा र संसदीय सरकारबीचको शक्ति सन्तुलन १९९० को संविधानको प्रमुख विशेषता थियो । संविधानको प्रस्तावनामा 'संवैधानिक राजतन्त्र' लाई नयाँ राजनीतिक व्यवस्थाको मूल उद्देश्य किटान गरिएको थियो । संवैधानिक राजा राष्ट्रध्यक्ष भए । तर उनका अधिकार ज्यादाजसो आलंकारिक थिए । राज्यका धेरै अधिकार निर्वाचित व्यवस्थापिका र कार्यपालिकामा निहित थिए । संविधानको धारा २७ को उपधारा ३ मा राजा संविधानको पालना गर्न बाध्य छन् भनिएको थियो यद्यपि राजाले गरेका कामका सम्बन्धमा कुनै पनि अदालतमा प्रश्न नउठाइने कुरा पनि संविधानमा थियो (धारा ३१) । राजाको आय वा निजी सम्पत्तिमा कर नलाग्ने व्यवस्था गरियो (धारा ३०) । राजगद्दी उत्तराधिकारी सम्बन्धी कानून बनाउने, संशोधन गर्ने र खारेज गर्ने अधिकार राजामा निहित थियो (धारा २८) ।

यी प्रावधानहरूले राजतन्त्रलाई बलियो बनायो । तर हाम्रो प्रयोजनका लागि राजाको राजकीय अधिकार तथा सरकार र व्यवस्थापिकासँगको राजाको सम्बन्धको विश्लेषण ज्यादा महत्त्वपूर्ण कुरा हो । राजा वा राजाको स्वविवेकमा (त्यो अधिकार कसरी उपयोग गर्ने भन्ने कुरा आफैले निर्णय गर्ने) वा कुनै निकाय वा पदाधिकारीको सिफारिसमा गर्ने भनी उल्लेख भएकोबाहेक कार्यपालिकासम्बन्धी राजाले गर्ने सबै काम मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिबाट हुन्छ भन्ने आममान्यता हो (धारा ३५) ।

यो राजा वा राष्ट्रपति (भारतको जस्तो) जो राष्ट्रप्रमुख भएपनि संसदीय प्रणालीको सर्वमान्य चलन हो। यस प्रचलनअनुसार सरकारको अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित रहन्छ। तर प्रधानमन्त्रीले शासन व्यवस्थासम्बन्धी मन्त्रिपरिषद्का कामकारबाही र निर्णय अनि शान्तिसुरक्षा, राजनीतिक, आर्थिक र वैदेशिक मामलामा राजालाई जानकारी गराउनुपर्दछ (धारा ४३)। यसबाट राजालाई सरकारलाई सल्लाह र सुभावा प्रदान गर्ने अवसर मिल्दछ भन्ने ठानिन्छ।

राजाका स्वविवेक अधिकार पनि कम थिए :

- उनले प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति गर्न सक्थे तथापि प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नुपर्ने प्रावधान (धारा ३६(१)) ले राजाको स्वविवेकीय अधिकारमा गम्भीर असर पारेको थियो।
- लालमोहर लगाउनुअघि विधेयकलाई पुनर्विचारका लागि संसदसमक्ष फिर्ता पठाउन सक्ने (धारा ७१(४))।

अन्य निकायहरूको सिफारिसमा राजाले प्रयोग गर्न सक्ने अधिकारका केही उदाहरण निम्नबमोजिम छन् :

- प्रतिनिधिसभाले पारित गरेको अविश्वासको प्रस्तावअनुसार प्रधानमन्त्रीलाई राजाले पदमुक्त गर्न सक्थे (धारा ३६(५)(ख))।
- न्यायपरिषद्को सिफारिसमा प्रधान न्यायाधीशबाहेक अन्य न्यायाधीशहरूको नियुक्ति र संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा प्रधान न्यायाधीशको नियुक्ति राजाले गर्न सक्थे (धारा ८७(१))।
- संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा अन्य स्वतन्त्र निकायमा राजाले नियुक्ति गर्न सक्थे।
- प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा महालेखा परीक्षकको नियुक्ति राजाले गर्न सक्थे (धारा १०९)।
- राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सिफारिसमा सेनाको सञ्चालन र प्रयोग राजाले गर्न सक्थे (धारा ११८(२))।

प्रतिनिधिसभाको बैठक आह्वान गर्ने, प्रारम्भ गर्ने, स्थगन गर्ने तथा प्रतिनिधिसभाको विघटन गर्ने (धारा ५३), संकटकालको घोषणा गर्ने (धारा ११५), अध्यादेश जारी गर्ने वा खारेज गर्ने (धारा ७२), संसदलाई सम्बोधन गर्ने (धारा ५४), राजदुतहरूको नियुक्ति गर्ने (धारा १२०), तथा संविधान कार्यान्वयनमा बाधा अड्काउ आएमा त्यस्तो बाधा अड्काउ फुकाउने जस्ता सबै कार्य वा निर्णयहरू मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिबाट गर्नुपर्दथ्यो।

प्रावधानमा भएका कमीकमजोरी जसका कारण अधिकारको दुरुपयोग भयो

दुर्भाग्यवस संविधानको धारा ३५(२) को मर्मलाई राम्रोसँग बुझ्न सकेको पाइएन। त्यस्तै मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिमा राजाले प्रयोग गर्ने अधिकारका बारेमा पनि राजालाई अत्यधिक अधिकार दिएको

भान पन्यो । राजालाई कुनै सल्लाह वा सिफारिस गरिएको छ वा छैन र गरिएको भए क-कस्तो सल्लाह वा सिफारिस गरिएको छ भन्ने बारेमा कुनै पनि अदालतमा प्रश्न उठाउन नपाइने व्यवस्था (धारा ३५(६)) ले यो समस्यालाई अभि जटिल बनाएको थियो । यो मन्त्रिपरिषद्का कामको गोपनीयता कायम राख्न तथा न्यायपालिकालाई राजनीतिक द्वन्द्वबाट अलग राख्नका लागि गरिने आम प्रचलन हो । तर यसले गर्दा राजाले संविधान उल्लंघनका काम गरेमा त्यस्ता कामका बारेमा प्रश्न उठाउन नपाइने भयो । उदाहरणका लागि, राजाले प्रतिनिधिसभाको विघटन प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा मात्र गर्न सक्ने व्यवस्था थियो (धारा ५३(४)) । राजाले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसविनै प्रतिनिधिसभाको विघटन गरेमा राजाको उक्त कार्यका विरुद्ध कुनै पनि अदालतमा प्रश्न उठाउन नसकिने भयो । यस्तै गरी, राजाको आचरणका सम्बन्धमा संसदमा छलफल गर्न नपाइने व्यवस्था (धारा ५६) दण्डहीनताको अर्को रूप थियो । यसले गर्दा १९९० को संविधानले राजालाई पूर्णरूपमा संवैधानिक दायराभित्र ल्याउन सकेन ।

सरकारका अधिकार भनी स्पष्टरूपमा तोकिएका अधिकारहरू पनि राजाले आफ्नै अधिकार भन्ने सम्भिए । संविधान लागू हुनेबित्तिकै राजा वीरेन्द्रले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसबेगर आफूखुसी फ्रान्सका लागि राजदुत नियुक्त गरे । सर्वोच्च अदालतले राजाको उक्त कार्यलाई संविधानको धारा १२० को हवाला दिँदै उचित ठहर गन्यो । यसले गर्दा राजालाई राजदुत नियुक्ति गर्दा मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह थियो वा थिएन भन्ने विषयमा कसैले पनि प्रश्न उठाउन नपाइने भयो । यो निर्णयले राजालाई आउँदा दिनमा अरू बढी अधिकार प्रयोग गर्न उक्सायो । उदाहरणका लागि, १९९२ को निर्वाचनपछि राजाले मन्त्रिपरिषद्को सिफारिस (धारा ४६(क) बमोजिम आवश्यक पर्ने) बेगर नै राष्ट्रियसभामा १० जना सदस्यको मनोनयन गरे । प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाले राजाको यो गैर संवैधानिक कार्यको विरोध गरेनन् ।

सर्वोच्च अदालत र प्रधानमन्त्रीहरू राजतन्त्रको कठपुतली बने

सबैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा त राजाले संसद विघटन गर्दा सिद्धान्तहीन तरिका अपनाए । प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाको सिफारिसमा संसद विघटनपछि विघटनको सिलसिला सुरु भयो । कोइरालाले संसद विघटन गर्न सिफारिस गर्दा राजाले संसद विघटन गरे । सत्तासीन दलका सांसदहरूले नै विघटनको संवैधानिकतालाई चुनौती दिएपछि सर्वोच्च अदालतले उक्त विघटनलाई उचित ठहर गन्यो । त्यसबखत सर्वोच्च अदालतले दिएका तर्कमध्ये एउटा थियो – राजाले प्रधानमन्त्रीको सिफारिस मान्नुपर्छ । अर्को पटक मनमोहन अधिकारीको सिफारिसमा राजाले संसद विघटन गरे । जब यस कार्यलाई चुनौती दिइयो, सर्वोच्च अदालतले अल्पमतको सरकारले संसद विघटनको सिफारिस गर्न नसक्ने भन्दै यो विघटनलाई गैर संवैधानिक करार गन्यो । तेस्रो पटक, शेरबहादुर देउवाले संकटकाल लम्याउनका लागि राखेको प्रस्ताव संसदले अस्वीकार गरेपछि संसद विघटनका लागि अल्पमतको देउवा सरकारले गरेको सिफारिसका आधारमा राजाले संसदको विघटन गरे । राजा र देउवा सरकार दुवैको इच्छाबमोजिम संकटकाल लम्याउने काममा संसद बाधक बन्न पुग्यो । संसद विघटनपछि राजा र देउवा दुवैले संकटकाललाई निरन्तरता दिए ।

प्रतिनिधिसभाको विघटनका लागि प्रधानमन्त्री सूर्यबहादुर थापाले गरेको सिफारिसलाई पनि राजाले अस्वीकार गरे । यसका अलावा सरकारको सिफारिसबेगर नै राजाले आफूखुसी सर्वोच्च अदालतसँग

राय मागे । सर्वोच्चले राजालाई निर्णयका लागि स्वविवेकीय अधिकार प्रदान गर्‍यो । राजाले संसद विघटन गर्न अस्वीकार गरे । संसद विघटन सम्बन्धमा कुनै निश्चित संवैधानिक सिद्धान्त पालना गरिएन ।

विवादास्पद १२७ र ७१ धाराहरू

२००२ अक्टोबरमा सत्ता हत्याएपछि संविधानको धारा ३६ र ४२ को बेवास्ता गर्दै राजाले आफ्नो इच्छाबमोजिम मन्त्रिपरिषद् गठन गरे । यसो गर्दा उनले संविधान कार्यान्वयन गर्न कुनै बाधा अड्काउ आएमा त्यस्तो बाधा अड्काउ फुकाउन राजाले आदेश दिन सक्ने व्यवस्था भएको संविधानको धारा १२७ लाई आधार माने । शेरबहादुर देउवाले २००४ को निर्वाचन सार्न पनि संविधानको धारा १२७ को प्रयोग गरे जसलाई राजाले तत्कालै स्वीकृति प्रदान गरे । २००२ देखि २००६ अप्रिल जनआन्दोलनसम्म संविधानको धारा १२७ को प्रयोग गरी अध्यादेशका भरमा देश चल्यो । संविधानविपरीत राष्ट्रियसभालाई बेवास्ता गरियो । प्रतिनिधिसभाको विघटनपछि राष्ट्रियसभाको बैठक बस्न सकेन ।

धारा १२७ को दुरुपयोग भएको हो भन्ने कुरामा कुनै शंका छैन । पहिलो कुरा, यो धारा सम्भवतः भारतीय संविधानबाट लिइएको थियो । यसको उद्देश्य नयाँ संविधान लागू गर्ने बेलाको संक्रमणलाई सरल बनाउनु थियो । भविष्यमा आउने संकटकालमा प्रयोग गर्नका लागि यो धारा राखिएको थिएन । दोस्रो, संविधानको धारा १२७ को प्रयोग गर्दा राजाले (धारा ३५(२) बमोजिम) मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिअनुसार गर्नुपर्दथ्यो यद्यपि सर्वोच्च अदालतले धारा १२७ लाई धारा ३५(२) ले समेट्दैन भनी व्याख्या गरेको थियो । तेस्रो, धारा १२७ को प्रयोजन संविधानको कार्यान्वयनका लागि थियो, उल्लंघनका लागि थिएन ।

राजाले संसदले पास गरेको विधेयक स्वीकृतिसम्बन्धमा पनि संविधानको धारा ७१ को उल्लंघन गरे । अर्थ विधेयकबाहेक अन्य विधेयकको हकमा एक महिनाभित्र राजाले पुनर्विचारका लागि संसदमा फिर्ता पठाउनसक्ने व्यवस्था थियो । प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रियसभाको संयुक्त बैठकले विधेयक संशोधनसहित वा संशोधनविना नै पारित गरेको भए त्यस्तो विधेयकमा राजाले एक महिनाभित्र स्वीकृति प्रदान गर्नुपर्दथ्यो । धारा ७१ राजाको स्वविवेकीय अधिकारभित्र नपर्ने हुँदा त्यसो गर्दा मन्त्रिपरिषद्को सिफारिस चाहिन्थ्यो भन्ने मानिन्छ । तर यसो गरिएन ।

कुनै पनि सरकारले धारा ७१ को कार्यान्वयन गर्न सकेनन् । प्रायः सबैजसो विधेयकहरू राजाकहाँ स्वीकृतिका लागि पठाइएको एक महिनाभित्र स्वीकृत गरिएनन् । राजाले नागरिकता विधेयक २००२ लाई स्वीकृति दिएनन् । मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिविना नै राजाले यो विधेयकको वैधानिकता सम्बन्धमा रायका लागि सर्वोच्च अदालत पठाए । सर्वोच्च अदालतले उक्त विधेयक असंवैधानिक भएको राय राजालाई दियो । यसरी राजाले संसदीय निकायको बेवास्ता गरे ।

राजा, सरकार र सेना

राजा, सरकार र सेनाबीचको सम्बन्धसम्बन्धी प्रावधानमा अझ धेरै समस्या थिए । परम्परागत रूपमा सेनालाई राजाप्रति पूर्ण बफादार एवं व्यक्तिगत रूपमा राजाप्रति जवाफदेही राजाको सेनाका रूपमा

लिङ्गन्धो (सुरक्षासम्बन्धी अध्याय हेर्नुहोला) । १९९० को संविधानले सेनाको संगठनमा परिवर्तन गरेर सेनालाई सरकारको नियन्त्रणमा ल्याउने उद्देश्य राखेको थियो । यसले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा, रक्षामन्त्री र प्रधानसेनापति रहेको राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को व्यवस्था (धारा ११८) गरेको थियो । राजाले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा प्रधान सेनापतिको नियुक्ति गर्ने व्यवस्था थियो (धारा ११९(२)) । राजा औपचारिक रूपमा सेनाको परमाधिपति थिए । यो पद राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सिफारिसमा राजाले औपचारिक रूपमा सेनाको सञ्चालन र प्रयोग गरेवापतको पद थियो (धारा ११८(२)) । सेनाको स्थापना र प्रयोग कानूनद्वारा निर्धारित भएबमोजिम (अर्थात् सरकार र संसदले चलाउने गरी) हुनुपर्दथ्यो ।

संविधानका यी प्रावधानले सेनाको बफादारिता राजाबाट जनता (संसद) तर्फ सार्न नसकेको कुरा व्यापक रूपमा अड्कल गरियो । कुनै पनि प्रधानमन्त्रीले सेनाको सञ्चालन, नियन्त्रण र प्रयोग गर्न सकेनन् । प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाले सेनाले आफूलाई असहयोग गरेको कारण देखाउँदै राजीनामासमेत गरेका थिए । प्रजातन्त्रलाई कमजोर बनाउने राजाका कदमप्रति सेना सहानुभूतिशील देखियो । सेनाले प्रत्यक्ष रूपमा शासन त लिएन तर शासन आफ्नो हातमा लिने काममा राजालाई सहयोग गर्‍यो । संकटकालको घटनाको प्रसंग रमाइलो छ । संविधानतः नियुक्त देउवा सरकारले संकटकाल लागू गर्‍यो । तर संसदले तीन महिनाभन्दा बढी संकटकाल लम्याउन सरकारलाई दिएन । सेनाले किन एउटा प्रधानमन्त्रीलाई असहयोग गर्‍यो तर संसदको विरोधका बाबजुद पनि अर्को प्रधानमन्त्रीलाई संकटकाल लगाउन समर्थन दिइरह्यो भन्ने कुरा संविधानभन्दा बाहिरको कुरा भएको हुँदा यसलाई राजाको हस्तक्षेपका रूपमा लिन सकिन्छ ।

प्रावधानहरू किन असफल भए

संक्षेपमा, संविधानले राजालाई संवैधानिक राजा बनाउने लक्ष्य लिएको थियो तर विविध कारणले यो सफल हुन सकेन । पहिलो, संवैधानिक राजाको मर्यादा र भूमिकाका बारेमा पर्याप्त समझदारी थिएन । दोस्रो, संविधानका प्रावधान यसरी मस्यौदा गरिएका थिए कि यिनले संवैधानिक राजतन्त्रात्मक व्यवस्थामा नहुर्केकाहरूमा भ्रम पैदा गरे (विशेष गरी औपचारिक र वास्तविक शक्ति विभाजन कसरी गर्ने भन्ने तरिकामा । जस्तै, धारा ३५ को प्रयोग) । तेस्रो, राजनीतिक दल र प्रधानमन्त्रीहरू राजाप्रति ज्यादा बफादार देखिए र तिनले राजाको संवैधानिक अधिकारलाई बढाइचढाइ प्रस्तुत गरे । चौथो, राजनीतिक दलहरूबीचको राजनीतिक प्रतिस्पर्धा र विशुद्ध व्यक्तिगत वा राजनीतिक कारणले राजालाई हस्तक्षेप गर्ने मौका दियो । अन्त्यमा, राजतन्त्रको इतिहास र यसको गौरवगाथाले राजालाई संवैधानिक अधिकारमा मात्र सीमित नहुन प्रोत्साहन दियो ।

राष्ट्रिय एकता

राष्ट्रिय एकता संविधानको महत्वपूर्ण विषय थियो । माथि उल्लिखित सिद्धान्तका आधारमा संविधानको प्रस्तावनामा 'स्वतन्त्रता र समानताका आधारमा नेपाली जनताबीच भ्रातृत्व र एकता कायम गर्न सघाउने' उल्लेख गरियो । संविधानको धारा २ मा 'जुनसुकै धर्म, वर्ण, जातजातिका भएपनि समान आकांक्षा र नेपालको राष्ट्रिय स्वतन्त्रता र अखण्डताप्रति आस्थावान रही एकताको सूत्रमा आबद्ध सबै

नेपाली जनता समष्टि रूपमा एक राष्ट्र हो' भनी उल्लेख गरिएको थियो ।

संविधानले नेपाललाई बहुधार्मिक तथा बहुभाषिक राष्ट्र (धारा ४(१)) का रूपमा उल्लेख गरे पनि नेपालको एकता एक धर्म, एक भाषा एक संस्कृति (पोशाकमा समेत) को नेपाली पहिचानमा आधारित छ । राज्य स्वयंमा एकात्मक र अत्यन्तै धेरै केन्द्रिकृत छ जसले गर्दा संविधानले अधिकार प्रदान गरेका सबै निकाय (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका) काठमाडौंमा केन्द्रित छन् । बहुसंख्यकले मानेको धर्म, बहुसंख्यकले बोलेको भाषा र बहुसंख्यकले मानेको संस्कृतितर्फ झुकेको हुनाले राज्य असमावेशी चरित्रको छ । नेपालको यही एकात्मक चरित्र तथा शक्तिको केन्द्रीकरणले गर्दा शासनमा सीमित वर्ग, जात, लिंग र क्षेत्रका सम्भ्रान्तहरूको प्रभुत्व रह्यो । यसले स्थानीयस्तरमा नीतिनिर्माण तथा नेपालीबाहेकका भाषालाई कामकाजी भाषाका रूपमा प्रयोग गर्न दिएन ।

थुप्रै मुलुकमा संसदको माथिल्लो सदनलाई अल्पसंख्यक समुदाय वा क्षेत्रको प्रतिनिधित्वका लागि छुट्याइन्छ । यसले केही हदसम्म तल्लो सदनलाई नियन्त्रण गर्ने हो भने वा यसलाई सामाजिक र सांस्कृतिक विविधतालाई स्वीकार गर्दै प्रतिनिधिमूलक र सहभागितामूलक व्यवस्थापिका बनाउने हो भने यसमा बेग्लै किसिमले प्रतिनिधित्व गराउनु महत्वपूर्ण हुन्छ । नेपालमा राष्ट्रिय सभामा मुलतः राजनीतिक दलका सदस्य (राजाद्वारा मनोनीतमध्येमा पनि सम्भ्रान्त वर्गका मानिस थिए) निर्वाचित भएका थिए । यस्तो व्यवस्थाले न तल्लो सदनको परिनिरीक्षण गर्न दियो न अल्पसंख्यक समुदायको प्रतिनिधित्व गराउनु नै सक्यो ।

धर्म, भाषा र संस्कृति

संविधानले नेपाललाई हिन्दु राज्य घोषित गरेको थियो (धारा १) । राजा आर्य संस्कृतिका अनुयायी र हिन्दु धर्मावलम्बी हुनुपर्थ्यो (धारा २७) । त्यस्तैगरी, राजालाई राष्ट्रियता एवं नेपाली जनताको एकताको प्रतीकका रूपमा घोषणा गरिएको थियो । यसबाहेक नेपाल हिन्दु राष्ट्र हुँदा पर्ने असरका बारेमा केही पनि उल्लेख गरिएको थिएन । नेपालमा हिन्दु आस्था एवं संस्कारको हैकम कायमै रह्यो । राजतन्त्रको प्रावधानले नेपालको हिन्दु र आर्य मान्यतालाई अझ बढी जोड दिएको छ । हिन्दुहरूका थुप्रै आस्था एवं संस्कारहरू राजसंस्थासँग जोडिएकाले एकताको प्रतीक राजसंस्थालाई गैरहिन्दुलाई अलग गराउने र उनीहरूलाई पाखा लगाउने संस्थाका रूपमा लिन सकिन्छ ।

संविधानको धारा १९ ले सबैलाई आफ्नो धर्मको अवलम्बन र अभ्यास गर्ने स्वतन्त्रताको प्रत्याभूति गरे पनि यस्तो स्वतन्त्रता शर्तसहितको थियो । यसले 'सनातनदेखि चलिआएको' धर्मलाई मात्र समेटेको थियो । यसले धार्मिक अभ्यासमा सुधार गर्नबाट रोकेको थियो । तर 'कसैले कसैको धर्म परिवर्तन गर्न पाउने छैन' भनी अर्को प्रतिबन्ध भने कायमै राखेको थियो । यसले कुनै पनि व्यक्तिलाई स्वेच्छाले धर्म परिवर्तन गर्न भने रोकेको थिएन ।

अरू भाषाहरूको बेवास्ता नगरेको भएपनि, नेपालको संविधानले नेपाली भाषालाई कामकाजको भाषा तोकेको थियो (धारा ६) । यसको मतलब सबै सरकारी कामहरू नेपाली भाषामा सञ्चालन गरिनुपर्छ भन्ने थियो । 'नेपालका विभिन्न भागमा मातृभाषाका रूपमा बोलिने सबै भाषाहरूलाई नेपालका राष्ट्रिय भाषा' भनिए पनि राष्ट्रिय भाषाको अर्थ कहाँ पनि उल्लेख थिएन । यी भाषाको प्रयोग र विकासमा

राज्यले कुनै दायित्व निर्वाह गरेको देखिँदैनथ्यो । संस्कृति र शिक्षासम्बन्धी हकका बारेमा उल्लेख भएको संविधानको धारा १८ ले नेपालभित्र बसोबास गर्ने प्रत्येक समुदायलाई आफ्नो भाषा, लिपि र संस्कृतिको संरक्षण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको थियो । उनीहरूलाई आफ्ना बालबालिकालाई प्राथमिक तहसम्मको शिक्षा मातृभाषामा दिने गरी प्राथमिक तहसम्मको विद्यालय स्थापना गर्ने स्वतन्त्रता दिइएको थियो । तर यस्ता काम राज्यको सहयोगविनै निजी खर्चमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको थियो ।

यसका अलावा संविधानले अन्य संस्कृतिसँग सम्बन्धित राजनीतिक अधिकारलाई संवैधानिक मान्यता दिन रोक लगाएको थियो भन्न सकिन्छ । संविधानले धर्म, सम्प्रदाय, जात, जाति वा क्षेत्रीयताका आधारमा राजनीतिक दल खोल्न प्रतिबन्ध लगाएको थियो (धारा ११२(३)) । यसलाई अझ विस्तृत रूपमा भन्दा कुनै पनि धर्म, जात, जाति, भाषा वा लिंगका आधारमा सदस्यतामा भेदभावपूर्ण बन्देज लगाउन रोक लगाएको थियो । राजनीतिक दलको नाम, उद्देश्य, चिह्न वा ऋण्डा कुनै निश्चित धार्मिक वा साम्प्रदायिक वा देशलाई विखण्डित पार्ने प्रकृतिको भएमा त्यस्तो दललाई प्रतिबन्ध लगाउन सकिने व्यवस्था थियो (धारा ११३(३)) । साम्प्रदायिक सद्भाव सम्बन्धमा यदि कुनै जात वा सम्प्रदायहरूबीच सुसम्बन्धमा खलल पर्ने गरी कुनै कार्य गरेमा त्यस्तो व्यक्तिलाई आवतजावत तथा बसोबास गर्ने स्वतन्त्रताबाट वञ्चित गर्न सकिन्थ्यो (१२(२)(४)) ।

विचार अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता, संघसंगठन खोल्ने तथा भेला हुने स्वतन्त्रता लगायतका अधिकारमाथिको प्रतिबन्धले जायज राजनीतिक क्रियाकलाप गर्न रोकेको, मान्यता पाउनुपर्ने नेपालको विविधतालाई धुमिल पारेको, अल्पसंख्यक जातिहरूलाई आफ्नो प्रभाव नगण्य भएका राजनीतिक दलहरूमा सामेल हुन बाध्य बनाएको हुनसक्छ । यसले राज्यको शक्तिको केन्द्रीकरणको प्रतिछायाका रूपमा राजनीतिक दलहरूमा शक्तिको केन्द्रीकरण गर्नसक्थ्यो ।

अहिलेको समयमा राष्ट्रिय एकताका आधार निम्नबमोजिम हुनसक्छन् : निष्पक्षता र न्यायको प्रत्याभूति, समाजका सबै समुदायमा राज्यले आफूप्रति सम्मानजनक व्यवहार गर्छ, राज्यका क्रियाकलापमा सामेल हुन पाउने अवसर दिन्छ र आफ्नो उचित प्रतिनिधित्व भएको छ भन्ने अनुभूति । यी राष्ट्रिय एकताका आधारलाई पहिचान गर्न नसकेकोले नै १९९० को संविधान खारेज भएको हो ।

१९९० को संविधानको खारेजी

संविधानले बहुदल र संसदीय प्रजातन्त्रका बारेमा प्रतिबद्धता जनाए पनि उक्त संविधानका केही प्रावधानमा समस्या थिए र ती प्रावधानहरू राम्रोसँग प्रयोग पनि गरिएन । कसैकसैले १९९० को संविधानलाई 'संसारकै सर्वोत्कृष्ट' भनी घोषणा गरे भने केही समुदायले यसलाई अस्वीकार गरेका कारण यो संविधान सुरुदेखि नै विवादमा आयो (यसका मस्यौदाकारबीचमै पनि मतभेद भयो) । सकारात्मक विभेद, उचित प्रतिनिधित्व र विकेन्द्रीकरण जस्ता विचारलाई संविधानले स्वीकार गरेको भए पनि तिनलाई सम्भ्रान्त वर्गले उपयोग गरेन ।

व्यक्तिगत तथा दलगत स्वार्थका कारण राजनीतिक दलहरू वास्तविक सहभागितामूलक प्रजातन्त्र स्थापना गर्न असफल भए । राज्यका क्रियाकलाप केही जातिविशेषका सम्भ्रान्त वर्गमा सीमित

रह्यो । मन्त्री र सरकारी अधिकारीहरूमाथि नातावाद र भ्रष्टाचारमा संलग्न भएको र विधिको शासन बारम्बार तोडेको आरोप लाग्यो । आन्तरिक गुटबन्दीका कारण दलहरू विभाजित भए र सरकार अस्थिर बने । सरकारले सीमित नीतिगत निर्णय लियो । दरबारिया हस्तक्षेपको बारम्बार हवाला दिएर उनीहरूले दरबारलाई राजनीतिमा प्रवेश गर्ने प्रशस्त अवसर प्रदान गरे । राजाका गैरसंवैधानिक गतिविधिलाई मान्यता दिँदै त्यसलाई जायज बनाए र राजालाई शक्ति हत्याउने अवसर दिए (२००२ अक्टोबर र २००५ फेब्रुअरीमा) । सर्वोच्च अदालत (जसमा उपेक्षित समुदायका एक जना पनि न्यायाधीश छैनन्) समेतले संविधानको शब्द तथा आसयको गलत व्याख्या गर्‍यो । यसले आफूमा अन्तरनिहित प्रजातान्त्रिक तथा सहभागितामूलक हुने विशेषताको विकास गर्न सकेन । १९९८ मा स्थानीय निकायमा मैथिली तथा नेवारी भाषाको प्रयोगलाई सर्वोच्च अदालतले खारेज गर्‍यो । यसले क्षेत्रीय दलहरूलाई प्रतिबन्धित गर्‍यो यद्यपि यिनले जातीय सम्बन्धलाई खलल पार्थे भन्ने कुरामा शकै छ । यसले राजाका कतिपय गैरसंवैधानिक कामलाई अनुमोदन गरेर प्रजातन्त्र र जवाफदेहितालाई कमजोर बनायो ।

नेपाली जनताको बहुलतालाई सम्बोधन गर्न नसक्नु संविधानको सबैभन्दा ठूलो असफलता थियो । राज्यले नेपाललाई हिन्दु राज्य घोषणा गर्‍यो र हिन्दु धर्मलाई प्रधानता दियो । हिन्दु धर्मलाई दिइएको प्रधानताले वर्णव्यवस्थालाई बढावा दियो, अर्को धर्म मान्नेलाई असमान व्यवहार गर्‍यो र आर्थिक तथा राजनीतिक रूपले गम्भीर प्रभाव पार्ने गरी लाखौं मानिसलाई उपेक्षित गर्‍यो भनेर विद्वान् हर्क गुरुङले भनेका थिए ।

संविधानको धारा ११(३) ले अन्य कुराका अलावा धार्मिक आधारमा भेदभाव गर्न नपाइने उल्लेख गरेको भएपनि धार्मिक हकसम्बन्धी धारा स्वयंले धार्मिक विभेद गरेको थियो जहाँ धार्मिक स्वतन्त्रतालाई परम्परादेखि चलिआएको आफ्नो धर्ममात्र मान्न पाउने अधिकारमा सीमित गरिएको छ । संविधानको (धारा ११(१)) मा भनिएको छ, 'प्रत्येक व्यक्तिलाई प्रचलित परम्पराको मर्यादा राखी सनातनदेखि चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन र अभ्यास गर्ने स्वतन्त्रता हुनेछ ।' यसैका आधारमा मुलुकी ऐनलाई १९९३ मा संशोधन गरियो जसमा धार्मिक स्थलमा परम्पराअनुसारको धार्मिक अभ्यास गर्नुलाई विभेदपूर्ण मानिने छैन भनी उल्लेख गरियो । हर्क गुरुङले परम्परागत धार्मिक अभ्यासलाई कायम राख्नुको अर्थ निश्चित समुदायका जनताविरुद्ध विगतको असमानतालाई कायमै राख्नु हो भनेर टिप्पणी गरेका थिए । धारा १८(२) ले नेपालीबाहेकका मातृभाषामा प्राथमिक तहसम्म मात्र पठनपाठन गर्न सकिने व्यवस्था गरेको थियो । गुरुङले सामाजिक तथा राजनीतिक विकासमा समावेशीकरणको प्रगतिशील नीतिनिर्माणमा यी प्रावधानले व्यवधान पुऱ्याएको भनेका थिए ।

धेरै आलोचकहरूले उपेक्षित समूहको प्रतिनिधित्व १९९० को संविधान बनेपछि अझ घटेको र उनीहरूको अवस्था भन् नराम्रो बनेको भनेका छन् । केही समूहहरू पञ्चायत व्यवस्थामा भन्दा पनि बढी मात्रामा राजनीतिक विभेदको शिकार बनेका थिए । संसद, मन्त्रिपरिषद्, राज्यका अन्य निकाय र संवैधानिक निकायहरूबाट दलितहरू पूर्णरूपमा पाखा लगाइए । मधेशी र मुसलमान समुदायको उपस्थिति पनि घट्दै गयो ।

राजाले २००२ र २००५ मा शासनसत्ता आफ्नो हातमा लिएर देशमा स्वेच्छाचारी ढंगले शासन सञ्चालन गर्न थालेपछि राष्ट्रिय संकट अझ बढेर गयो । राजनीतिक दलहरूले बिस्तारै आफ्नो वैधानिकता गुमाउँदै गएको राजालाई असंवैधानिक तवरले शासन गर्ने अवसर प्राप्त भयो । १९९० को मध्यदसकदेखि सुरु भएको माओवादी विद्रोहले यो समस्यालाई अझ बढी चर्काउन मद्दत गर्‍यो । शोषण, भेदभाव तथा सामाजिक विभेदजस्ता समस्यालाई सुल्झाउन नसकेर राजनीतिक दलहरूले शासन गर्ने वैधानिकता गुमाउँदै गएपछि विद्रोहले विभिन्न समुदायको समर्थन प्राप्त गर्‍यो ।

तर सात राजनीतिक दल र माओवादी मिलेर जनआन्दोलन-२ सफल पारे र राजाको सम्पूर्ण अधिकार खोसियो । राजा सार्वभौमसत्ता जनतामा निहित हुन्छ भन्ने कुरा स्वीकार गर्न र प्रतिनिधिसभाको बैठक आह्वान गर्न बाध्य भए । प्रतिनिधिसभाले सार्वभौमसत्ता आफूमा निहित भएको दाबी गर्दै संसदमा प्रस्ताव पारित गर्‍यो र राजतन्त्रसम्बन्धी सम्पूर्ण प्रावधानलाई खारेज गर्‍यो । यसबीच सात राजनीतिक दल र माओवादीले संक्रमणकालीन व्यवस्थाका बारेमा थुप्रै सम्झौता गरे जसले गर्दा बृहत् शान्तिसम्झौता भयो, हतियार व्यवस्थापन गरिने भयो र नयाँ संविधान बनाउन संविधानसभाको व्यवस्था गरिएको अन्तरिम संविधान तयार भयो ।

१९९० को संविधानको असफलताका लागि को जिम्मेवार छ ? आधारभूत कमीकमजोरी भएको संविधान स्वयंलाई हामी दोषी मान्न सक्छौं । आफ्नो अधिकारको सीमाभित्र बस्न अस्वीकार गर्ने र देशलाई प्रजातन्त्रको दिशातर्फ डोराउन उपयुक्त भूमिका निर्वाह गर्न असफल हुने राजालाई पनि हामी दोषी मान्न सक्छौं । प्रजातन्त्र, सहभागिता, समावेशीकरण र सामाजिक न्याय जस्ता संविधानप्रदत्त आधारभूत सिद्धान्तलाई सम्मान गर्न नसकेका राजनीतिक दलहरूलाई हामी दोषी मान्न सक्छौं । राजतन्त्रप्रति पक्षपाती भएको यो संवैधानिक राजतन्त्रको सिद्धान्तलाई गलतरूपमा बुझेको सर्वोच्च अदालतलाई पनि हामी दोषी मान्न सक्छौं । जनता, उपेक्षित र सुविधाहीन वर्गलाई प्रजातान्त्रिक वा संवैधानिक अभ्यासमार्फत परिचालन नगरीकन हिंसा र विद्रोहको बाटो समात्ने माओवादीलाई पनि हामी दोषी मान्न सक्छौं । त्यस्तैगरी पार्टीको भाषा बोल्ने र सामाजिक न्याय र प्रजातन्त्रको मूल्य र मान्यतालाई कायम राख्न स्वतन्त्र भूमिका खेल्न नसक्ने नागरिक समाजलाई पनि हामी दोषी मान्न सक्छौं ।

१९९० को संविधानबाट सिक्न सकिने पाठहरू

संविधान निर्माणको यस घडीमा हामीले विगतका अनुभवबाट कस्तो पाठ सिक्न सक्छौं त ?

सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया

पहिलो पाठ संविधान निर्माणको प्रक्रियासँग सम्बन्धित छ । सबै जनता खासगरी उपेक्षित समुदायलाई उक्त प्रक्रियामा पूर्णरूपमा सहभागी गराउनुपर्दछ, उनीहरूका गुनासा व्यक्त गर्ने अवसर दिनुपर्दछ र उनीहरूलाई आफ्ना माग पूरा गराउन दबाव दिने अवसर दिनुपर्दछ । न्यायसंगत प्रक्रियाबिना संविधानले दह्रो जरा गाड्न सक्दैन । संविधानसभा भनेको जनताको सर्वोच्चताको अभिव्यक्ति हो,

राजनीतिक दलहरूको प्रभुत्व मात्र होइन भन्ने कुरालाई स्वीकार गर्नुपर्छ । सहभागितामूलक प्रक्रिया एवं समावेशी संविधानसभाको निर्वाचनले संविधानलाई वैधानिकता दिने मात्र होइन । संविधानले नेपाली मूल्य र पहिचानलाई १९९० को संविधानले भन्दा स्पष्टसँग परिभाषित गर्न सक्नुपर्दछ भन्ने कुरा पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छ । यो काम सबै समुदाय र समूहबीच सहमति नभई हुन सक्दैन । सहभागितामूलक प्रक्रियाले सबैलाई प्रजातान्त्रिक अभ्यासमा सहभागी हुने, सार्वजनिक मामलासम्बन्धी समझदारी बढाउने र त्यसमा सहभागी हुने मौका प्रदान गर्दछ । योबिना प्रजातन्त्र फस्टाउन सक्दैन ।

सामाजिक समानता

१९९० को संविधानको एउटा प्रावधानमा उल्लेख गरिएको औपचारिक समानता मात्र पर्याप्त हुँदैन भन्ने कुरा दोस्रो पाठ हो । समानता, अवसर र पहुँच व्यावहारिक रूपमै हुनुपर्दछ । त्यसका लागि राज्यले अग्रगामी नीति र सकारात्मक विभेद अपनाउनुपर्छ, स्रोतसाधनको पुनर्वितरण गर्नुपर्छ । ठगिएका समुदायलाई सशक्त बनाउनुपर्छ । यो समस्या कानुनी वा राजनीतिक नभई सामाजिक समस्या भएकाले यसो गर्नु अझ बढी जरूरी छ । उपेक्षित समुदाय बहुसंख्यामा रहेका छन् र उनीहरूले आफ्नो मताधिकारको (शक्ति) प्रयोग गरेका छन् । तर पनि उनीहरू उपेक्षित नै छन् । उनीहरूले प्रयोग गरेको मताधिकारले उनीहरूलाई मद्दत गर्न सकेन किनभने उनीहरू सदियौँदेखि उपेक्षित छन् र सामाजिक दमनको शिकार बनेका छन् । औपचारिक रूपमा प्रदान गरिएको हैसियत उपयोग गर्न प्रतिनिधित्व, सकारात्मक विभेद, विशेष मौका र आदर जस्ता रचनात्मक र व्यावहारिक कदमको आवश्यकता छ जसले गर्दा उनीहरू संविधानले दिएका अधिकार उपभोग गर्न सक्छन् ।

आधारभूत अधिकारहरूको संरक्षण र प्रयोग

तेस्रो, उनीहरूले सबै अधिकार खासगरी शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास तथा मानवीय सुरक्षा उपभोग गर्न सक्ने वातावरण तयार गर्नु राज्यको दायित्व हो भन्ने कुरा संविधानमा किटान गर्नुपर्दछ । निर्देशक सिद्धान्तका थुप्रै प्रावधानलाई अधिकारका रूपमा मान्यता दिनुपर्दछ । तर यी कार्यान्वयनको जिम्मेवारी राज्यले निजी क्षेत्रलाई सुम्पनु हुँदैन । राज्य र सम्भव भएसम्म संगठित क्षेत्रले ती कुरा कार्यान्वयन गर्नका लागि निश्चित समयसीमा तोक्नुपर्दछ । यस्तो समयसीमाको पालना भएको छ भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्न संविधान कार्यान्वयन आयोगजस्ता विशिष्ट खालका संस्था स्थापना गर्नुपर्छ ।

राजनीतिक पार्टीको सुधार

चौथो, राज्यलाई दायित्व सुम्पनु मात्रै पर्याप्त हुँदैन । राज्यका निकाय खासगरी न्यायपालिका र कार्यपालिका जनताका अधिकारप्रति संवेदनशील नभएसम्म अधिकारको घोषणा मृगतृष्णा मात्र हुन पुग्छ । राजनीतिक दलहरू वास्तविक रूपमै प्रजातन्त्र र जवाफदेहिताका साधन बन्नुपर्दछ । तसर्थ यस्ता निकायलाई उपेक्षित समुदायको आवश्यकता र माग पूरा गराउने तथा उनीहरूको सहभागिता सुनिश्चित गराउने खालको बनाउनुपर्छ । १९९० को संविधानमा उल्लिखित परिवर्तनका कार्यक्रमहरू पुरा हुन नसक्नुका कारण यी निकायहरू सम्भ्रान्त र घरानिया वर्गका लागि मात्र हुनु

हो । जनआन्दोलनको उद्देश्य हासिल गर्न राजनीतिक संगठन र तिनीहरूको कार्यशैलीमा परिवर्तन ल्याउन जरूरी भइसकेको छ ।

संविधानको भाषामा स्पष्टता

पाँचौं, संविधान मस्यौदा गर्ने शैलीको पनि मूल्यांकन गर्न जरूरी छ । १९९० को संविधानको सबैभन्दा ठूलो समस्या के थियो भने त्यसमा एउटा निकायलाई दिइएको अख्तियारीको प्रयोग भने अर्कै निकायको निर्देशनमा गर्नुपर्ने व्यवस्था थियो (राजासँगको समस्यालाई यसको उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ) । संविधानमा 'निर्देशन' भन्ने शब्दको प्रयोग गरिएको थिएन, 'सल्लाह र सम्मति' वा 'सिफारिस' भन्ने शब्दावली थियो । सामान्य अर्थमा यिनले निर्देशन भन्ने बुझाउँदैनन् । सल्लाह र सिफारिस भन्नाले अनिवार्य रूपमा मान्नुपर्ने भन्ने पनि बुझिँदैन । यो प्रावधान अलमल्याउने खालको थियो खासगरी 'वेस्टमिन्सटर' शैलीका बारेमा जानकारी नभएकाहरूलाई त यसले भन् अलमल्याउँछ । यसले गर्दा राजालाई अत्यधिक अधिकार दिएको भान मात्रै परेन, राजा र अन्य निकाय जानेर वा नजानिकन, यी थुप्रै अधिकार राजामा निहित छन् भन्ने भ्रममा परे । धारा १२० लाई हेरौं :

१. श्री ५ बाट शाही नेपाली राजदुत नियुक्त गरिबक्सनेछ ।
२. श्री ५ बाट विशेष समारोहमा मौसुफको प्रतिनिधित्व गर्न शाही प्रतिनिधि र कुनै खास प्रयोजनका लागि विशेष प्रतिनिधि नियुक्त गर्न सकिबक्सनेछ ।

पहिलो उपधारालाई धारा ३५(२) सँग जोडेर हेर्नुपर्छ जसका लागि मन्त्रिपरिषद्को सम्मति आवश्यक पर्दछ । तर दोस्रो उपधाराको पहिलो वाक्यांशको अर्थ के हो ? कसैले के ठान्न सक्छ भने राजाले आफ्नो प्रतिनिधित्व गर्नका लागि कसैलाई नियुक्त गर्न सक्छन् तर राज्यको प्रतिनिधि भने नियुक्त गर्न सक्दैनन् । दोस्रो वाक्यांशको अर्थ के हो ? यो राज्यको विशेष कामका लागि सरकारको सम्मतिमा नियुक्त गर्न सकिने विशेषदूत जस्ता देखिन्छ । तर यसको निश्चित अर्थ कसैले बताउन सक्दैन । संविधानमा यस्तै खालका अस्पष्टता धेरै छन् ।

कसलाई कति अधिकार छ र त्यसको प्रयोग कसरी गर्ने भन्ने कुरा संविधानमा स्पष्ट तथा सरल भाषामा उल्लेख गर्नु राम्रो हुन्छ । नेपालीहरूले नजानेका, अन्य व्यवस्थाका परम्परा र अभ्यासमाथि भरपर्नु बुद्धिमानी होइन । राज्यका आधारभूत अधिकारजस्ता संवेदनशील क्षेत्रमा त भन् यसो गर्नु हुँदैन ।

अध्याय ४

अध्याय

नयाँ संविधान निर्माण : अन्तरिम संविधानको मार्गचित्र

अन्तरिम संविधान

जब कुनै देश द्वन्द्वको अवस्थाबाट गुज्रन्छ र राज्यका निकायहरू या त भताभुंग र बदनाम हुन्छन् अथवा एउटा वा धेरै समूहहरूका लागि अमान्य हुन्छन्, तब नयाँ संविधान मातहत नयाँ सरकार स्थापना नहुँदासम्म सरकार चलाउनका लागि र नयाँ संविधान निर्माणका लागि मार्गचित्र (उद्देश्य, निकाय र प्रक्रियाहरू) तय गर्न प्रायः अन्तरिम संविधान अवलम्बन गरिन्छ। कहिलेकाहीँ अन्तरिम संविधान संक्षिप्त हुन्छ (अघिल्लो संविधान संशोधन गरिएको अवस्थामा) र कहिलेकाहीँ विस्तृत तथा सांगोपांग हुन्छ (अघिल्लो संविधान पूरै अस्वीकृत गरिएको अवस्थामा)। कहिलेकाहीँ अन्तरिम व्यवस्थापनले मुख्य पात्रबीचको राजनीतिक सहमतिको रूप लिएको हुन्छ।

नेपालमा २००५ मा माओवादीसँग राजनीतिक सहकार्यको सम्झौता गरेका सात संसद्वादी दलहरू प्रतिनिधिसभाको पुनर्स्थापनाका बखत १९९० को संविधानलाई नै यसका अनुपयुक्त प्रावधानहरूलाई हेरफेर वा खारेज गरेर अन्तरिम संविधानका रूपमा उपयोग गर्ने पक्षमा थिए (२००६ मेको घोषणामा सात दलले यसै गर्ने चेष्टा गरेका थिए)। यसरी हेरफेर गरिएको पुरानो संविधान माओवादीलाई संसद् (र अन्ततः सरकार) मा सामेल गराउने अवधिसम्मका लागि अन्तरिम संविधान बन्यो (यद्यपि यस प्रक्रियाको वैधानिकताका बारे केहीले शंका उठाएका थिए)। माओवादीहरू १९९० को संविधानप्रति सन्तुष्ट थिएनन् र उनीहरूले विशिष्ट रूपले मस्यौदा गरिएको संविधानले उक्त संविधानलाई प्रतिस्थापन गर्न जोड दिएका थिए।

२००७ को जनवरी १५ मा अघिल्लो प्रतिनिधिसभाद्वारा अन्तरिम संविधानलाई स्वीकृत गरियो र (नयाँ) अन्तरिम व्यवस्थापिका-संसद्द्वारा यसलाई लागू गरियो। अन्तरिम संविधान एउटा विस्तृत दस्तावेज हो र यसले सामान्यतया स्थायी संविधानमा पाइने जति सबै शीर्षकहरू समेटेको छ। यहाँ हाम्रो सरोकार संविधानसभा मुख्य विशेषता भएको नयाँ संविधान निर्माणसँग सम्बन्धित प्रावधानहरूसँग छ।

संविधान निर्माण प्रक्रिया

विगत तीन वर्षमा, नेपालमा समावेशी र प्रभावकारी संवैधानिक प्रणाली कसरी स्थापना गर्न सकिन्छ भन्ने विषयमा व्यापक बहस भएको छ । राज्यका निकायहरूमाथि माओवादीद्वारा भीषण आक्रमण भएपछि, प्रतिनिधिसभा विघटन गरिएपछि र संसदीय राज्य व्यवस्थालाई निरंकुश राजतन्त्रले प्रतिस्थापन गरेपछि यी बहसहरू अधिक महत्वपूर्ण हुन पुगेका हुन् । २००५ को नोभेम्बर २२ मा संसद्वादी पार्टी र माओवादीबीचको वार्ता नयाँ संविधान निर्माण गर्न संविधानसभाको निर्वाचन गर्ने सहमतिमा पुग्यो । २००६ को जनआन्दोलनको एउटा मुख्य माग व्यापक प्रतिनिधित्वयुक्त संविधानसभाद्वारा नयाँ संविधान बनाइनुपर्छ भन्ने थियो र मुख्य राजनीतिक शक्तिबीच भएको यो सहमतिमा जनताको सार्वभौमिकता र संविधान निर्माण प्रक्रियामा तिनको सहभागिताप्रति समुचित जोड दिइएको थियो । संविधान निर्माण प्रक्रियामा अपनाइने यो पारिभाषिक विशेषता पार्टीहरूबीचको दोस्रो समझदारीमा उल्लिखित थियो । र, पार्टी र तिनका जनवर्गीय संगठनहरूले 'लोकतान्त्रिक प्रक्रियाका आधारमा संविधानसभाको निर्वाचनमार्फत सार्वभौमिकता र देशको राज्यशक्तिको स्रोत जनतामा रहने गरी पूर्ण लोकतन्त्र स्थापना गर्ने' प्रतिबद्धता जनाएका थिए ।

अन्तरिम संविधानले 'जनता आफैँद्वारा नयाँ संविधान निर्माण गर्नका लागि' (धारा ६३) संविधानसभाको ग्यारेन्टी गरेर यो सहमतिलाई कार्यान्वयन गरेको छ । यसरी संविधानसभाको भूमिका र संरचनामा आम जनताको पर्याप्त ध्यानाकर्षण भएको छ । तर प्रावधानहरूले संविधानसभालाई समावेशी बनाउन सक्ला अथवा संविधान निर्माण प्रक्रिया वास्तवमै सहभागितामूलक होला भन्ने कुरामा शंका छ ।

संविधानसभा : सदस्यता र प्रतिनिधित्व

सुरुमा, संविधानसभामा तीन प्रकारका सदस्यहरू भएका ४२५ सदस्य हुनुपर्थ्यो (धारा ६३(३)) : एक निर्वाचन क्षेत्रबाट एक जना पहिलो हुनेले जित्ने प्रणालीअन्तर्गत २०५ सदस्य, अर्थात्, समग्रमा बहुमत प्राप्त गर्न नसके पनि जसले सबभन्दा बढी मत प्राप्त गर्छ त्यही व्यक्ति विजयी हुने पद्धति (पहिलो प्रकार); मतदाताहरूले पार्टीलाई दिने मत संख्याअनुसार पार्टी सूचीको आधारमा २०४ सदस्य (दोस्रो प्रकार); कुनै पार्टीलाई उसको भागमा परेको मत संख्याको अनुपातमा सिट दिइने र उक्त पार्टीले निर्धारित सूचीबाटै आफ्ना सदस्य भित्रने प्रणाली; र राष्ट्रिय जीवनमा ख्याति पाएका व्यक्तिमध्येबाट १६ जना मन्त्रिपरिषद्ले मनोनीत गर्ने (तेस्रो प्रकार) ।

यी प्रावधान विभिन्न समूहहरूसँग भएका सहमतिको परिणामस्वरूप तीन पटक परिवर्तन भएका छन् । अहिले यी प्रावधानअन्तर्गत पहिलो हुनेले जित्ने प्रणालीअन्तर्गत २४० जना र समानुपातिक निर्वाचनबाट ३३५ जना संविधानसभामा आउने व्यवस्था गरिएको छ । अन्तरिम संविधानले पार्टीहरूले निर्वाचनक्षेत्रका लागि उम्मेदवार चयन गर्दा समावेशितालाई ध्यानमा राख्ने पर्ने व्यवस्था गरेको छ । पार्टी सूची बनाउँदा, पार्टीहरूले 'महिला, दलित, दमिit जातजाति तथा आदिवासी जनजाति, पछाडि परेका क्षेत्र र मधेसी तथा अन्य समूहहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्व' कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम सुनिश्चित गर्नुपर्छ । यो प्रावधान महिलाहरूका हकमा अधिक स्पष्ट रहेको छ : दुई प्रकारका

पद्धतिबाट आउने महिला उम्मेदवारको संख्या सम्पूर्ण उम्मेदवार संख्याको एक तिहाइ हुनैपर्छ । र, मन्त्रिपरिषद्ले मनोनीत गर्ने सदस्य संख्या अहिले २६ पुगेको छ । मन्त्रिपरिषद्बाट मनोनीत हुनेहरू विशिष्ट व्यक्तिहरू र निर्वाचनको परिणामस्वरूप प्रतिनिधित्व हुन नसकेका जातीय तथा आदिवासी समूहहरूबाट छनोट हुनेछन् ।

संविधानसभासम्बन्धी निर्देशकमा प्रयोग भएका 'समानुपातिक' अथवा 'समानुपातिकता' जस्ता पदावलीले दुई अर्थ संकेत गर्छन् : पहिलो, पार्टीहरूबीच समानुपातिकता र दोस्रो, विभिन्न प्रकारका समुदाय र दुई लिंगीबीच समानुपातिकता । पहिलो अर्थमा समानुपातिकता हासिल गरिँदा दोस्रो प्रकारको समानुपातिकता पनि हासिल हुनेछ भन्ने अर्थ लाग्दैन, तर अन्तरिम संविधानले दुवै प्रकारका समानुपातिकता कम्तीमा पनि दोस्रो किसिमका सिटहरूमा हासिल गर्ने लक्ष्य राख्छ । संविधानसभा निर्वाचन कानूनले यो सवालमा अभै विस्तृत चर्चा गरेको छ : कानूनले के अपेक्षा राख्छ भने, हरेक पार्टीको निश्चित प्रतिशत उम्मेदवार त्यस पार्टीको सूचीमा उल्लेख गरिएका विशिष्ट समूहहरू (जनजाति, मधेसी, दलित, पिछडिएका क्षेत्रका प्रतिनिधिहरू, र अन्य (पहाडी ब्राह्मण र क्षेत्री)) बाट हुनुपर्छ । हरेक समूहभित्र आधा उम्मेदवार महिला हुनैपर्छ । निर्वाचनपश्चात पार्टीले पाएको दोस्रो प्रकारका सिटहरूको निधो गरिएपछि पार्टीहरूले आफ्नो सूचीबाट अन्तिम नाम छनोट गर्छन् । यसरी नाम छनोट गर्दा पनि पार्टीहरूले समावेशी प्रतिनिधित्वको सीमारेखालाई ध्यान दिनुपर्दछ । पार्टीहरूले त्यसबखत सीमित रूपमा मात्र समानुपातिकताको दायराबाट दायँबायँ गर्न पाउँछन् ।

यी प्रावधानहरूमा विभिन्न खालका समस्या छन् जसलाई हामीले यहाँ खोतल सक्दैनौं, तर कैयौं समूहहरूमा तिनीहरूको पूर्ण प्रतिनिधित्व नहुने हो कि भन्ने भय छ । पहिलो किसिमको सिटमा, उम्मेदवार मनोनीत गर्दा पार्टीले समावेशितालाई सम्मान गरे भने यसले सीमान्तकृत समुदायबाट सदस्यहरूको समानुपातिकता सृजना गर्नेछ । जुन क्षेत्रमा चुनाव जित्ने निकै कम सम्भावना छ त्यही क्षेत्रमा सीमान्तकृत समुदायका उम्मेदवारलाई पार्टीले उम्मेदवारी दिन सक्छन् भन्ने व्यापक आकलन गरिएको छ ।

मतदान प्रणाली पनि दुई किसिमका हुनेछन् : मतदाताहरूले आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रको सदस्यलाई छुट्टै भोट हाल्नेछन् भने पार्टी सूचीका लागि थप अर्को भोट हाल्नेछन् । मतदाताहरूलाई तिनको भोटको प्रभावका सम्बन्धमा आकलन गर्ने अवसर हुनेछ र चाहेमा भौगोलिक उम्मेदवारका लागि व्यक्तिको गुणदोष हेरेर वा पार्टीसँगको सम्बन्धका आधारमा भोट हाल्न सक्नेछन् । सूचीका लागि भोट हाल्दा कुन पार्टीले कस्तो सूची बनाएको छ त्यसलाई हेरेर मतदान गर्न सक्नेछन् । तर मतदाताले यो प्रणालीका बारेमा र आफ्नो पारम्परिक पार्टी रोजाइभन्दा समावेशिता महत्वपूर्ण हो भन्ने बुझे मात्र यसले काम गर्नेछ ।

त्यसमा पनि, सीमान्तकृत समुदायका सदस्यहरू उल्लेख्य संख्यामा प्रतिनिधित्व गरिनुपर्ने भए पनि, तिनले आफ्नो समुदायहरूको हितमा लबी गर्ने कुरा वास्तवमा उनीहरूको प्रतिनिधित्व पार्टीहरूमार्फत हुने भएको कारणले प्रभावित हुन्छ । परिणामतः तिनीहरू पार्टी हवीपअनुसार चलन बाध्य हुनेछन् जसले गर्दा प्रतिनिधित्व गर्ने समुदायको सरोकारमा लबी गर्ने ती सभासदको क्षमता अथवा आकांक्षामा

बाधा पुग्न सक्नेछ । सीमान्तकृत समुदायबाट प्रतिनिधित्व गर्नेहरू पार्टीको चाहनाअनुरूप चलनुपर्ने सम्भावनाले सीमान्तकृत समुदायका कैयौं समूहलाई चिन्तित तुल्याएको छ । यस्तो चिन्तालाई निर्वाचनका बेला जुन पार्टीको सदस्य रहेको हो सो पार्टीले उक्त सदस्यले पार्टी छोडेको अथवा उक्त सदस्य अब उप्रान्त पार्टीको सदस्य रहनेछैन भनी सूचना जारी गरेको अवस्थामा सदस्यलाई हटाउन सकिनेछ भन्ने जुन नियम छ त्यसले भन् बल पुऱ्याएको छ (यो प्रावधानले पार्टीले त्यस्ता सदस्यलाई प्रभावी ढंगले निष्कासन गर्न सक्ने देखिन्छ) (धारा ६७) ।

मनोनीत गरिने २६ जना आठ राजनीतिक पार्टीले विशेषज्ञता र अनुभवका आधारमा नभई संरक्षकत्व प्रदान गर्ने हिसाबले मनोनीत गर्लांन् कि भन्ने भय पनि छ । यसरी मनोनीत हुनेहरू पार्टीको अनुशासन मान्न बाध्य हुनेछन्, जसले गर्दा त्यस्ता सदस्यको महत्ता घट्न सक्नेछ (यद्यपि, पार्टीको विधानमा सदस्यहरूका लागि प्रभावकारी अनुशासन प्रणालीको व्यवस्था हुनुपर्ने कुरालाई अन्तरिम संविधानले पार्टी दर्ताको एउटा आधार मानेको छ (धारा १४२(३)(घ)) ।

अन्तरिम संविधानका संविधानसभा निर्वाचनसम्बन्धी प्रावधानहरू जातीय समुदाय अथवा व्यावसायिक समूहहरूका भन्दा राजनीतिक पार्टीका पक्षपाती छन् । यो पक्षपात केही प्रावधानहरूमा प्रस्टै देखिन्छ, जस्तो, धारा १४२(५) ले भन्छ, अन्तरिम व्यवस्थापिकामा प्रतिनिधित्व गर्ने पार्टीहरूलाई उल्लेख्य समर्थन नदेखाई दर्ता गर्ने सुविधा छ भने अन्य पार्टीहरूले कम्तीमा १०,००० समर्थकको हस्ताक्षर बुझाउनुपर्ने व्यवस्था छ । दोस्रो प्रकारका सदस्यहरू क्षेत्रीय अथवा आज्जलिकताको आधारमा होइन, राष्ट्रिय निर्वाचन क्षेत्रको आधारमा निर्वाचित हुनेछन् । यो प्रावधानले पार्टीका केन्द्रीय समितिलाई दोस्रो प्रकारको उम्मेदवारीमाथि तिनको नियन्त्रण बढाउने छुट दिन्छ । यसभन्दा पनि, समानुपातिक सिटका लागि राजनीतिक पार्टीहरूमात्र योग्य हुनेछन् । यसमा खतरा के छ भने, अस्तित्वमा रहेका संसदीय पार्टीहरूको संयन्त्रमार्फत यस्तो विशिष्ट सदस्यताको व्यवस्थाले विज्ञ, व्यावसायिक, सामाजिक कार्यकर्ता र अक्षम र भाषिक अल्पसंख्यकहरू जस्ता विशिष्ट समूहहरू बाहिर पर्नेछन् जसको सहभागिता सन्तुलित र व्यावसायिक संविधानको सुनिश्चितताका लागि अत्यावश्यक हुन्छ ।

सीमान्तकृत समूहसँग नजिकको सम्बन्ध भएको, जातीय र लैंगिक आधारमा सदस्यता वितरण गर्ने वा धार्मिक अथवा सामुदायिक सौहार्दता बिथोल्ने अथवा देशलाई विभाजन गर्ने (धारा १४२(४)) उद्देश्य भएको नयाँ पार्टी खोल्ने प्रयास अन्तरिम संविधानको पार्टी गठनसम्बन्धी प्रावधानविरुद्ध जान्छ । वास्तवमा, मधेस समर्थक साम्प्रदायिक पार्टीहरू दर्ता भए तर कुनै एक सम्प्रदायको स्वार्थ प्रतिनिधित्व गर्न गठन गरिएको पार्टीमा त्यस सम्प्रदायका सदस्य निश्चित प्रतिशतभन्दा बढी नहोस् भन्ने उद्देश्यले अन्तरिम संविधानमा राखिएको नियमबाट उनीहरूले छुट पाए ।

अहिले संविधानसभा ६०१ सदस्यीय हुने सहमति भएको छ । यो निश्चय नै विशाल सभा हो र व्यापक छलफल गर्न अथवा सर्वसम्मति जुटाउन यो सभा उपयुक्त नहुन सक्छ । यो बृहत् सभामा समुचित सहभागिता सुनिश्चित गर्न संविधानसभामा अपनाइने पर्ने प्रक्रियाहरूमा सावधानीपूर्ण रूपले विचार पुऱ्याउनु आवश्यक हुन्छ । प्रक्रियाले कारवाहीलाई लम्ब्याउनुहुँदैन, तथापि वादविवादका लागि समुचित अवसर उपलब्ध गराउनुपर्छ ।

संविधानसभाको स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन

मतदानको प्रणाली जे अवलम्बन गरिए पनि, निर्वाचन स्वतन्त्र र निष्पक्ष हुनुपर्छ भन्ने आम मान्यता छ । राज्यको सबभन्दा पहिलो जिम्मेवारी संविधानसभाका लागि स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन सम्पन्न गराउने कार्य सुनिश्चित गर्नु हो । यो अवधारणा सातदलीय गठबन्धन र माओवादीबीचको सहमतिमा र अहिले नेपालमा संयुक्त राष्ट्र संघीय मिसन (अनमिन) को म्यान्डेटमा उल्लेख गरिएको छ । एउटा स्वतन्त्र निर्वाचन आयोगले संविधानसभाको निर्वाचन गराउने, यसको पर्यवेक्षण, निर्देशन र नियन्त्रण गर्ने (धारा १२९) प्रावधान छ । स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन प्रक्रिया थालनी गर्न, माओवादीसँग भएका (र सेनाका पनि उति नै संख्यामा) हतियार थन्क्याइनुपर्ने र नागरिकमाथिको सबै प्रकारको डरधम्की रोकिनुपर्छ भन्ने सम्बन्धमा आम सहमति रहेको छ । निर्वाचन हुनुपूर्व यी र अन्य शर्तहरू पूरा भएको मूल्यांकन गर्नु निर्वाचन आयोग र अनमिनको उत्तरदायित्व हो ।

तर प्रधानमन्त्री र अन्य पार्टी नेताहरूले संविधानसभा र संविधानसभाको लागि हुने चुनावको जुन २००७ को तिथिप्रति प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दै कैयौं सार्वजनिक विज्ञप्ति जारी गरे पनि निर्वाचन कानूनका प्रावधानहरूलाई अन्तिम रूप दिनेतर्फ प्रगति मन्द देखियो । माथि उल्लेख गरिएजस्तै पार्टीहरूले अन्य समूहहरूसँग परामर्श नगरेका हुँदा मधेसी, जनजाति र दलितहरूसँग परामर्श गर्नु आवश्यक भयो । यसप्रकार जुनमा निर्वाचन हुन नसकेपछि निर्वाचन २००७ को मध्य नोभेम्बरमा गर्ने भनेर अन्तरिम संविधान संशोधन गरियो । तर प्रतिनिधित्वको नयाँ ढाँचामा सफलतापूर्वक सम्झौता भए पनि माओवादीहरूले आफ्ना निश्चित मागहरू पूरा नगरिए निर्वाचन बहिष्कार गर्ने चेतावनी दिएपछि नोभेम्बरमा निर्वाचन सम्पन्न हुन सकेन । मागहरू जब पूरा भए त्यतिखेरसम्म निर्वाचन गर्न ढिलो भइसकेको थियो र फेरि पनि संविधान संशोधन गरियो । अनि निर्वाचन २००८ को मध्य अप्रिलमा सम्पन्न गर्ने तय भयो ।

निर्वाचनसम्बन्धी विवाद समाधानको प्रक्रिया

संविधानसभा अदालत नामको एउटा विशेष अदालत संविधानसभा निर्वाचनसम्बन्धी उजुरीहरू समाधान गर्न स्थापना गरिने भयो (धारा ११८) । निर्वाचनसम्बन्धी विवादका उजुरीहरू यही अदालतमा मात्र बुझाउन सकिनेछ । सर्वोच्च अदालतले समेत होइन, यही अदालतले मात्र निर्वाचनसम्बन्धी मुद्दाका कानूनको व्याख्या गर्न सक्छ (धारा १०२(४)) ।

संविधानसभाको म्यान्डेट अन्तर्निहित आधारभूत बाध्यकारी संवैधानिक सिद्धान्तहरू

अध्याय पाँचमा चर्चा गरिएजस्तै, नयाँ संविधानको विषयवस्तुका सन्दर्भमा संविधान निर्माण प्रक्रियालाई बाध्यकारी बनाउन वा मार्गनिर्देश गर्न आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्नुका उल्लेख्य फाइदाहरू हुन्छन् । त्यो अध्यायले २००६ को जनआन्दोलन, बृहत् शान्ति सम्झौता र अन्तरिम संविधानबाट उठेका आधारभूत सिद्धान्तका प्रकारहरू औल्याउँछ । अन्तरिम संविधानले संविधानसभा संघीय स्वरूपमा राज्य शक्तिको विकेन्द्रीकरणबाहेक कुनै आधारभूत सिद्धान्तद्वारा बाँधिएको छ भनेर

स्पष्ट उल्लेख गरेको छैन । तर अन्तरिम संविधानमा राज्य नीतिका कौनै आधारभूत सिद्धान्तहरू र निर्देशक सिद्धान्तहरू रहेका छन् । र, यी सिद्धान्तहरूले संविधानसभाको लागि मार्गदर्शन गर्न सक्छन् भन्ने विश्वास गरिन्छ ।

यीमध्ये सबभन्दा महत्वपूर्ण सिद्धान्तले राज्यको पुनर्संरचनासँग सम्बन्ध राख्छ, जुन अन्तरिम संविधानमा विभिन्न ठाउँमा परेको छ (यसबारे पुनर्संरचना र संघीयता शीर्षकको अध्यायमा विस्तृत चर्चा गरिएको छ) । उदाहरणका लागि, राज्यको स्वरूप र स्थानीय स्वायत्त शासनमाथिको अध्यायले 'केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्यको स्वरूपलाई निर्मूल गरेर वर्ग, जात, भाषा, लिंग, संस्कृति, धर्म र क्षेत्रका आधारमा भइरहेको भेदभाव' अन्त्य गर्न 'राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक र प्रगतिशील पुनर्संरचना' को लागि आह्वान गरेको छ (धारा १३८) ।

धारा ३३ र ३४ मा अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा जस्तै कौनै सिद्धान्तहरू रहेका छन् । यीमध्ये कौनै धाराहरू लोकतन्त्र, समावेशिता, सहभागिता, मानवअधिकार, स्व-शासनसँग सम्बन्धित छन् । यीमध्ये कुनै पनि धारा यस अर्थमा बाध्यकारी छैनन् कि यी सिद्धान्तहरूको अवहेलना गरियो भनेर कोही पनि अदालत जान सक्दैन । बरु, यी सिद्धान्तहरू राज्यका लागि मार्गदर्शन हुन् । यी उद्देश्यहरू जनआन्दोलन जगाउने प्रेरणा र अभिव्यक्त जनआकांक्षाहरू पनि हुन् । र, संविधानसभा जनआन्दोलनको परिणति भएको हुँदा यी उद्देश्यहरूसँग आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरू छन् जसले संविधानसभालाई बाँध्छन् भनेर तर्क गर्नु अत्युक्ति हुँदैन ।

तैपनि, यी उद्देश्यहरूको पुनरुक्ति र जोडका बाबजुद, यी सिद्धान्तहरूलाई नयाँ संविधानमा अवलम्बन गर्न वा संविधानले तिनलाई सफलतापूर्वक र प्रभावकारी रूपले समाहित गरेको छ भन्ने पुष्टि वा प्रमाणित गर्न अन्तरिम संविधानमा कुनै विधिको व्यवस्था गरिएको छैन ।

पुनर्संरचनाका लागि उच्चस्तरीय आयोग

राज्यको पुनर्संरचनाका सम्बन्धमा सिफारिस गर्न सरकारले एउटा उच्चस्तरीय आयोग बनाउनेछ (धारा १३८) । 'पुनर्संरचना' भन्ने पदावली नेपालमा सरकारका निकायहरू र संरचनामा गरिन आवश्यक भएको परिवर्तन, ऐतिहासिक रूपले सुविधाविहीन पारिएका समुदायलाई बढावा दिनका लागि आवश्यक कार्यक्रम तय गर्न, शासन पद्धतिमा अधिकतर आमसहभागितालाई सुनिश्चित गर्न अवलम्बन गरिनुपर्ने विधिहरू अपनाउने भन्नेजस्ता अर्थमा प्रयोग भएको हो । अन्तरिम संविधानमा भने 'पुनर्संरचना' पदावली 'राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक स्वरूप अन्त्य गर्ने' भन्ने जस्तो संकुचित अर्थमा र संघीय प्रणालीको मागलाई सम्बोधन गर्न मात्र प्रयोग गरिएको छ । तर यो (समावेशी, लोकतान्त्रिक र प्रगतिशील) पुनर्संरचनाको अवधारणाले वास्तवमा व्यापक र महत्वाकांक्षी अजेन्डातर्फ संकेत गर्छ : 'वर्ग, जाति, भाषा, लिंग, संस्कृति, धर्म र क्षेत्र' को आधारमा चलिआएको भेदभावलाई अन्त्य गर्नु (यी सबै खालका भेदभाव एकसाथ अन्त्य गर्नु सम्भव नहुन सक्छ) । संघीयताको आधार जातीयता (सांस्कृतिक) अथवा भौगोलिक (विकासको आधारमा) हुने भन्ने सम्बन्धमा धेरै विवाद छन् र धारा १३८ ले 'जाति, भाषा तथा धर्म' र 'क्षेत्र' दुवैतर्फ संकेत गरेको हुनाले यी विवादलाई समाधान गर्दैन । संघीयता र पुनर्संरचनाको बारेमा विस्तृत चर्चा अध्याय १४ मा गरिएको छ ।

संघीयता एउटा जटिल र विवादास्पद विषय हो र यसको निकर्षाल सावधानीपूर्वक गर्नुपर्छ । यदि आयोग स्वतन्त्र रह्यो र विशेषज्ञहरूद्वारा सञ्चालित हुने भयो भने उच्चस्तरीय आयोग (यो अध्याय लेखिँदै गर्दा, अन्तरिम संविधान लागू भएको १३ महिना बितिसकदा पनि यो आयोग गठन भएको छैन) ले संविधानसभाका लागि उपयोगी अवधारणाहरूको स्रोत, विश्लेषण र विकल्पहरू उपलब्ध गराउन सक्छ । आयोगका सिफारिसहरू सिधै संविधानसभामा लगिन्छन् वा ती सिफारिसहरूलाई सरकारद्वारा निरीक्षण गरिन्छन् भन्ने प्रस्ट छैन, यद्यपि धारा १३८(३) ले पुनर्संरचनाको अन्तिम निर्णय संविधानसभाद्वारा गरिनेछ भन्छ ।

समयसीमा

संविधानसभाको पहिलो बैठकदेखि दुई वर्षसम्म संविधानसभाले कार्य गर्छ भन्ने सामान्य सिद्धान्त हो (धारा ६४) । पहिलो बैठक निर्वाचनको परिणाम घोषणा भएको २१ औं दिनमा बोलाइनुपर्छ (धारा ६९) । जे भए पनि, यो सीमाभन्दा पहिल्यै संविधानसभाले आफैलाई एउटा प्रस्तावद्वारा विघटन गर्न सक्छ (धारा ६९) । समयभन्दा पहिल्यै विघटन गरिन सक्ने कारणका सम्बन्धमा कुनै व्याख्या गरिएको छैन (धारा ६४) । एउटै तर्कसंगत कारण के हुन सक्छ भने, यदि संविधान दुईवर्षे कार्यकालभन्दा पहिल्यै स्वीकृत गर्न सकिएमा संविधानसभा विघटन हुनसक्छ । तर यो सम्भावना धारा ८२ मा पहिल्यै तय गरिएको छ । धारा ८२ भन्छ, नयाँ संविधानअन्तर्गत निर्वाचन सम्पन्न गराउनका लागि अस्थायी रूपले समयावधि विस्तार गरिनेबाहेक, नयाँ संविधान स्वीकृत भएपछि संविधानसभा स्वतः विघटन हुनेछ । संविधानसभाले समयसीमाभित्र संविधान निर्माण गर्न नसकेमा (अथवा धारा ६४ अन्तर्गत विस्तार गरिएको समयसीमाभित्र संविधान निर्माण गर्न नसकेमा) (इराकी अन्तरिम संविधानमा राखिएको शर्तजस्तो) यसको विघटनको मुद्दा अवश्य उठ्नेछ । तर के संविधानसभासदद्वारा समयावधिपूर्व नै सभालाई विघटन गर्ने कुराको पछाडि कुनै न्यायसंगत तर्क छ (नयाँ संविधान बनाउन ती सदस्यहरू निर्वाचित हुने भएकाले) ? यदि संवैधानिक परिवर्तनको प्रकृति बहुमत सदस्य भएको राजनीतिक दलको लागि अनुपयुक्त भएको खण्डमा, विघटनको यो शक्ति संविधानसभालाई बिथोल्न (वास्तवमा स्थायी रूपले नै ध्वस्त गर्न) प्रयोग गर्न सकिने त होइन ? प्रस्ताव पारित गर्न कस्तो प्रकारको बहुमत आवश्यक पर्ने हो ? (सामान्यतया प्रस्तावहरू उपस्थित सदस्यको सामान्य बहुमतले मतदानद्वारा पारित हुन्छन् (धारा ६८) । यो प्रक्रिया नयाँ संविधान ग्रहण गर्ने बेलामा पनि लागू हुन्छ ।)

‘देशमा संकटकालीन अवस्था रहेका कारण’ संविधान तयार नभइसकेको स्थितिमा संविधानसभाको प्रस्तावद्वारा संविधानसभाको समयावधिलाई ६ महिना विस्तार गर्न सकिने सम्भावना छ (धारा ६४) । धारा १४३ मा परिभाषा गरिएअनुसार, ‘युद्ध, बाह्य आक्रमण, सशस्त्र विद्रोह अथवा व्यापक आर्थिक दुरवस्था’ को स्थिति भएमा सरकारले संकटकाल घोषणा गर्न सक्छ । त्यसैले धारा ६४ ले संविधानसभाले आफ्नो कार्य दुई वर्षभित्रै सम्पन्न गरिसक्नुपर्ने अपेक्षा राख्छ तर कुनै पनि अपवादको स्थितिमा, र त्यस्तो परिस्थितिमा पनि संविधानसभाले संविधान निर्माण गर्ने काम विस्तारित अवधिभित्र पूरा गरिसक्नुपर्नेछ (एक पटक कार्यकाल विस्तार गरिएपछि अर्को पटक गर्न सकिँदैन । इराकमा, ‘one off’ भन्ने शब्द फेरि कुनै पनि विस्तार सम्भव छैन भन्ने अर्थमा प्रयोग गरिएको थियो, र असफल भएको खण्डमा संविधानसभा स्वतः विघटन हुनेछ) । कार्यकाल विस्तारका लागि उपस्थित सदस्यको सामान्य बहुमत मतदानद्वारा प्रस्ताव पारित गर्न सकिन्छ ।

कार्यकाल विस्तारलाई न्यायोचित ठहर्नाउन संविधानसभाले ढिलाइ संकटकालको घोषणाका कारण भएको हो भन्ने कुरा स्थापित गर्नुपर्छ । तर संविधानसभाको तोकिएको दुई वर्ष पुग्नु एक साता अगावै संकटकालको घोषणा भएमा के हुन्छ ? संकटकाल घोषणा त भएको छैन तर संविधानसभाको कार्य अझै पनि नसकिएको परिस्थितिका बारेमा कुनै व्यवस्था गरिएको छैन । के त्यस्तो परिस्थितिले संविधानसभालाई स्वतः विघटनमा पुर्‍याउँछ ?

संविधानसभाको समयावधिको प्रश्नमा अथवा प्रक्रियाको निर्व्योलाका लागि उपलब्ध हुने समयको विस्तारका सम्बन्धमा सामान्यतया दुई विरोधी विचारहरू छन् । केही भन्छन्, संविधान बनाउने कार्य देशको भविष्यका लागि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण भएको हुँदा यो कार्य हतारमा गरिनुहुँदैन; मानिसहरूलाई सहभागी हुने अवसर पर्याप्त मात्रामा दिनुपर्छ; र जनतालाई प्रशिक्षित बनाउन, तिनीहरूसँग परामर्श लिने कार्यका लागि पर्याप्त समय हुनुपर्छ । अर्काथरी के तर्क गर्छन् भने यदि ज्यादै धेरै समय दिइएमा, संविधान आयोग अथवा संविधानसभाका सदस्यहरूले सदस्यको प्रतिष्ठा र आर्थिक लाभलाई हातबाट जान नदिन प्रक्रियालाई सम्भव भएसम्म लम्ब्याउँदै लग्नेछन् । यदि यो वा त्यो कारणले प्रक्रियालाई अनुचित रूपले लम्ब्याइएमा (उदाहरणका लागि, यदि शासन गर्ने पक्षले सुधारको विरोध गर्छ भने) परिवर्तनको अवसर गुम्न सक्छ । संविधान सुधार महान र संकुचित स्वार्थहरू दुवै दाउमा रहेको विशिष्ट राजनीतिक प्रक्रिया हो, र यस्तो प्रक्रियालाई ढामाडोल पार्न उद्यत मानिसहरू जहिले पनि भइराख्छन् ।

एउटा विस्तारित प्रक्रियाले खराब प्रकृतिका मानिसलाई स्थिति धमिल्याउन पर्याप्त अवसर दिन्छ । अर्कातर्फ, प्रक्रियाद्वारा उल्लिखित उद्देश्यहरू पूरा गरिएको खण्डमा (उदाहरणका लागि, राज्यको उद्देश्य, संरचना र आम जनहितका नीतिहरू सम्बन्धमा जनता र प्रतिनिधिहरूले स्वयंलाई प्रशिक्षित गर्नुपर्नेछ), प्रक्रियाको शीघ्रताका विरुद्धमा नै अवधारणा बन्छ । ज्यादै लामो वा ज्यादै छोटो प्रक्रियाबीच ठिक्कको माध्यम निर्धारण गर्ने कुराचाहिँ परिस्थितिमा भर पर्छ, र जनताहरू उक्त प्रक्रियामा संलग्न हुन पर्याप्त सुभ्रुभयुक्त छन् वा छैनन् भन्ने कुरामा पनि निर्भर गर्छ । तर निर्वाचनमा ढिलाइ भएको हुँदा जनताले प्रक्रियाको बारेमा स्थानीय र अन्तर्राष्ट्रिय संगठनहरू (आइडिया र युएनडिपीसमेत) को प्रयासमार्फत केही सिक्ने मौका पाएका छन्, र विस्तारित अन्तरिम अवधिले मानिसहरूलाई संघीयता र सीमान्तकृत समूहहरूका अधिकारजस्ता आधारभूत मुद्दामा छलफल गर्न समय प्रदान गरेको छ । यी केन्द्रीय सवालहरूलाई लिएर कैयौँ पुस्तकहरू र पम्प्लेटहरू प्रकाशन भएका छन्, साथै सरकार र सीमान्तकृत समूह (मधेसीसमेत) का प्रतिनिधिबीच केही सम्झौताहरू पनि भएका छन् जसले संविधानसभामा व्यवस्था गरिनै पर्ने केही मुद्दाहरूलाई प्रस्ट्याएको छ । प्रशिक्षण र परामर्शको प्रक्रिया केही हदसम्म पूरा भएको हुँदा सापेक्षिक रूपले संविधानसभाले शीघ्र गति लिने सम्भावना बढेको छ ।

संविधानसभा : विधि र प्रक्रिया

संविधानसभाले मुख्यतया दुईवटा भूमिका खेल्दछ — संविधान निर्माण गर्ने निकायको रूपमा र व्यवस्थापिकाको रूपमा । यी दुई कार्य केही हदसम्म फरक छन् र यिनका लागि फरक प्रक्रिया

पनि आवश्यक हुनसक्छ । संसदीय प्रक्रिया एउटा प्राविधिक र जटिल प्रक्रिया हो । यो प्रक्रियासँग राम्रोसँग घुलमिल हुन नसकेका संविधानसभाका कुनै पनि सदस्यले आफूलाई अर्थहीन पाउन सक्छन् । यसर्थ संविधान निर्माणको विधि सरल र सहजै बुझ्न सकिने हुनुपर्छ । यदि संविधानसभाले व्यवस्थापिका मामलासम्बन्धी समिति बनाउनका निम्ति अन्तरिम संविधानका नियमलाई प्रयोग गर्नु भन्ने ती दुई भिन्न विधि र प्रक्रियालाई प्राप्त गर्न सहज हुनेछ (धारा ८३(१)) । संविधानसभा व्यवस्थापिका-संसदको हैसियतमा कार्य सम्पादन गर्दा सामान्य आर्थिक नियमको प्रक्रियामा पनि बाँधिनेछ (धारा ८३(४)) ।

सामान्यतः अन्तरिम संविधानको धारा ७८ ले संविधानसभासम्बन्धी विधि र प्रक्रियाको निर्णय गर्ने अधिकार संविधानसभालाई नै छाड्दछ । यी विधि र प्रक्रियाअन्तर्गतको सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष भनेको मतदान प्रणाली हो जसका बारेमा यहाँ छुट्टै वर्णन गरिएको छ । अन्तरिम संविधानको धारा ६९ अनुसार संविधानसभाको चुनावी प्रक्रिया सकिएको मितिले २९ दिनभित्र प्रधानमन्त्रीले पहिलो बैठक बोलाउँछन् भने त्यसपछिका बैठकहरू सभामुखद्वारा बोलाइन्छ । कुल सदस्यको एक चौथाइ सदस्यले उचित कारणसहित अनुरोध गरेमा पनि संविधानसभाको बैठक बस्न सक्छ । संविधानसभाले संविधान निर्माणसम्बन्धी आफ्नो कार्य प्रारम्भ गर्नुअघि आफ्ना सदस्यमध्येबाट एकजना अध्यक्ष र एकजना उपाध्यक्ष चुन्न निर्वाचन गर्नेछ तर तिनीहरू फरक-फरक राजनीतिक दलबाट प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्यहरू हुनुपर्नेछ (धारा ७१) । सामान्य अवस्थामा सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक चौथाइ सदस्य आवश्यक पर्नेछ तर नयाँ संविधानका सम्बन्धमा कुनै निर्णय लिनुपरेको अवस्थामा भने तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको कम्तीमा दुईतिहाइ सदस्य उपस्थित भएको बैठकबाट सर्वसम्मत पारित गर्नुपर्नेछ (धारा ७०(२)) । नयाँ संविधानसँग सम्बन्धित निर्णयबाहेक सबै निर्णय उपस्थित सदस्यहरूको साधारण बहुमतबाट गरिन्छ । संविधानसँग सम्बन्धित निर्णयहरू तल व्याख्या गरिएको छ ।

संविधानसभा आयोजनाको लागि विशेष विधि र प्रक्रियाका बारेमा वर्णन गर्नुअघि संविधानसभाका केही विरोधाभाषपूर्ण प्रक्रियाका बारेमा प्रकाश पार्नु उचित होला । अन्तरिम संविधानको धारा ७४ अनुसार, अयोग्यताका कारण संविधानसभाको कामकारबाहीको चुनावमा भाग लिन नपाउने व्यक्तिले भाग लिएको कुरा पछि थाहा पाइएमा भइसकेको उक्त कामकारबाही अमान्य घोषित हुनेछैन । वास्तवमा यो नियममाथि पुनर्विचार गरिनुपर्दछ किनकि कहिलेकाहीँ एक भोट पनि निर्णायक हुनसक्छ ।

संविधानसभाको विशेषाधिकार

संविधानसभाको बैठकमा पूर्ण अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको लागि बैठकमा व्यक्त भएका कुनै कुरा वा मतको विषयलाई लिएर कुनै पनि सदस्यलाई 'पक्राउ गर्न, थुनामा राख्न वा निजउपर अदालती कारबाही चलाइने छैन' (धारा ७७) । संविधानसभाले दिएको अधिकारअन्तर्गत कुनै लिखत, प्रतिवेदन, मतदान वा प्रकाशित गरेको विषयलाई लिएर कुनै व्यक्तिउपर अदालतमा कारबाही चलाइने छैन । संविधानसभाका सदस्यहरूलाई संविधान बनाउने अवधिभर पक्राउ गरिने छैन । तर फौजदारी अभियोगका सवालमा भने यो नियम मान्य हुने छैन ।

संविधानसभालाई आफ्ना कामकारबाहीको सिलसिलामा बाह्य गतिविधिबाट सुरक्षा प्रदान गर्नका लागि आवश्यक अधिकार दिइएको छ । संविधानसभा र यसअन्तर्गतका समितिहरूलाई कुनै कामकारबाही सुचारु तवरले भएका छन् या छैनन् भन्ने हेर्ने विशेषाधिकार दिइएको छ (धारा ७७(६)) । यससम्बन्धमा संविधानसभा अदालतले सोधेका प्रश्नको समेत जवाफ दिन बाध्य हुने छैन ।

अन्तरिम संविधानले संविधानसभा सदस्यहरूलाई संविधानसभाको कुनै कामकारबाहीको सकारात्मक नियतप्रति शंका उठाई टिकाटिप्पणी गर्नबाट वञ्चित गर्नेछ र कुनै सदस्यले बोलेका विषयलाई लिएर जानीजानी गलत वा भ्रामक अर्थ लगाई कुनै प्रकारको प्रकाशन वा प्रसारण गरिने छैन (धारा ७७(३)) ।

यदि उक्त धारामा उल्लेख भएका कुरा उल्लंघन भएको पाइएमा संविधानसभाको विशेषाधिकार हनन भएको र अवहेलना भएको मानिनेछ । कुनै विशेषाधिकार हनन भएको छ या छैन भन्ने कुराको निर्णय गर्ने अधिकार सो संविधानसभालाई मात्र हुनेछ । कसैले संविधानसभाको अवहेलना गरेमा सोसम्बन्धी बैठकको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले बैठकको निर्णयबाट सो व्यक्तिलाई सचेत गराउन, नसिहत दिन, कैद गर्न वा जरिवाना गर्न सक्नेछ । यी उल्लिखित विषयमा अदालतमा पुनर्विचारका लागि कुनै मुद्दा दर्ता भएको पाइएको छैन ।

वास्तवमा संविधानसभाले पुनर्विचार गर्नुपर्ने र निर्णय गर्नुपर्ने कुराहरू भावी नेपालका लागि अत्यन्तै महत्वपूर्ण छन् । अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता र संविधानसभाभित्र हुने छलफलहरूमा सकेसम्म कम प्रतिबन्ध लगाइनुपर्छ । संविधानसभालाई प्रदान गरिएका कतिपय विशेषाधिकारहरू आवश्यकताभन्दा ज्यादा भएको जस्तो पनि लाग्दछ । संविधानसभाका सदस्यहरूले कुनै कानुनविपरीत कार्य गरेमा उनीहरूलाई अदालती कारबाहीबाट छुटकारा दिइनुहुँदैन । सभाअध्यक्षले संविधानसभाका आरोपित सदस्यलाई दण्ड दिने प्रथाको अन्त्य हुनुपर्छ । संविधानसभा एक जवाफदेही र उत्तरदायी निकाय हुनुपर्दछ ।

नयाँ संविधानका लागि मतदान विधि

संविधानसभाले संविधानको विधेयक पारित गर्दा संविधानसभामा पेश भएको विधेयकको प्रस्तावना तथा धारामा मतदान गरी पारित गर्नेछ (धारा ७०) । यदि कसैले पनि प्रस्तावित विधेयकको विपक्षमा भोट हालेको छैन भने पहिलो मतदानमै उक्त विधेयक तत्काल उपस्थित सदस्यको सर्वसम्मतिबाट पारित हुनेछ (मतदानमा अनुपस्थितले विपक्षमा मत जाहेर गरेको मानिनेछैन) । संविधानको विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराका सम्बन्धमा सर्वसम्मति कायम हुन नसकेमा सो विषयमा सर्वसम्मति कायम गर्न संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलका संसदीय दलका नेताले एकआपसमा परामर्श गर्नेछन् (धारा ७०(३)) । उक्त परामर्श गर्ने कार्य सर्वसम्मति कायम हुन नसकेको मितिदेखि बढीमा पन्ध्र दिनभित्र पूरा भइसक्नुपर्नेछ । उक्त परामर्श कार्य पूरा भएको सात दिनभित्र त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना वा धाराउपर पुनः मतदान हुनेछ । यति गर्दा पनि सर्वसम्मति कायम हुन नसकेमा प्रस्तावना वा धारामा पुनः मतदान हुनेछ र उक्त मतदानमा संविधानसभाका तात्कालिक सदस्यको कम्तीमा दुईतिहाइ बहुमतबाट पारित भएमा सो प्रस्तावना वा धारा पारित भएको मानिनेछ ।

तर सर्वसम्मतिसम्बन्धी यो नियमले कहिलेकाहीँ समस्या पनि सृजना गरिदिन सक्छ । सर्वसम्मति या बहुमत जुटाउने पद्धति राम्रो भए पनि बहुमत प्राप्त गर्ने पद्धति जटिल छ । अर्को नियमअनुसार यदि दुईतिहाइ मत खस्यो भने पनि संविधानसभाका बहुमत सदस्यहरू प्राप्त गरेको बहुमततर्फ कमै उत्साहित हुन्छन् । माथि उल्लिखित धाराको नियमअनुसार यदि ४४ प्रतिशत सदस्यले अनुमोदन गरे भने कुनै पनि प्रस्ताव तेस्रो चरणमा स्वीकार्य हुन सक्छ । यस नियमले संविधान अनुमोदन प्रक्रियालाई ढिला गराउन खोज्नेलाई एउटा सुनौलो अवसर प्रदान गरिदिन्छ ।

राजनीतिक दलका नेतामात्र बहुमत जुटाउने कार्यमा खट्नु एउटा नसुहाउने कार्य हो । सम्भवतः संविधानको खाका कोर्ने समितिले यो मानेको हुनुपर्छ कि राजनीतिक दलहरू मात्र चुनाव लड्न सक्नेछन् ।

सार्वजनिक परामर्श र सहभागिता

प्रस्तावनामा उल्लेख भएजस्तै अन्तरिम संविधानको पहिलो उद्देश्य 'नेपाली जनताले आफ्ना लागि आफैले संविधान निर्माण गर्ने' अधिकारको सुनिश्चितता कायम गर्नु हो । प्रस्तावनाले निर्वाचनका लागि योग्यता पुगेका नागरिकलाई 'स्वतन्त्र र निष्पक्ष तवरले भयरहित वातावरणमा संविधानसभाको चुनावमा भोट हाल्ने अधिकार' प्रदान गर्दछ । चुनावी नीतिनियम बनाउने प्रक्रिया लागू नभएसम्म (जस्तो कि भोट हाल्ने विधि, दल दर्ता र तिनको चुनावमा सहभागिता आदि) चुनावमा सहभागिताको बारेमा फ्याट्टै भनिहाल्न अप्ठ्यारो पर्दछ ।

अन्तरिम संविधानले जनतालाई संविधाननिर्माण प्रक्रियासम्म सहभागी हुने अधिकार दिँदैन र उनीहरूलाई संविधानसभाको कार्यकालबाट पनि परै राख्दछ । सामान्य नागरिकलाई चुनावी प्रक्रियाको बारेमा ज्ञान होस्, उनीहरूका विचार, सुझाव संकलन गर्न सकियोस् र नयाँ संविधानको खाका कोर्न सघाउ पुगोस् भनेर अन्तरिम संविधानको सक्कली खाकाले चेतना फैलाउने समिति निर्माण गर्ने अधिकार सुम्पेको थियो । तर संविधानसभाको वर्तमान रूपले त्यस्ता कुनै नीति नियमहरू समावेश गर्दैन तथापि यसले राज्यको पुनर्निर्माणका लागि सल्लाह सुझाव संकलन गर्न आयोगहरूको निर्माण गर्न सकिने कुराको भने उल्लेख गरेको छ (धारा १३८, माथि उल्लेख गरिएको) ।

नीतिनियम निर्माणमा संविधानसभा स्वतन्त्र भएको हुँदा त्यस कार्यका लागि यसले अत्यधिक सहभागिता जुटाउन सक्दछ (जस्तो कि यसले आफ्ना सदस्यहरूबाट समिति निर्माण गर्न सक्दछ अर्थात् जनसम्पर्क वा जनतासँग विचार र सुझाव मागेर पनि यसले अत्यधिक सहभागिता जुटाउन सक्छ) । तर के संविधानसभाद्वारा नयाँ संविधान निर्माण गर्दा जनताको बहुमतबाट अनुमोदन पनि गरिनुपर्दछ ? धारा १५७ ले संविधानसभालाई (संविधानमा कतै अन्यथा व्यवस्था भएको अवस्थामा बाहेक) 'राष्ट्रिय महत्वको' कुनै विषयमा जनमत संग्रहबाट निर्णय गर्न आवश्यक छ भनी संविधानसभाले तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको दुईतिहाइ बहुमतबाट निर्णय गरेमा त्यस्तो विषयमा जनमत संग्रहबाट निर्णय लिने अधिकार प्रदान गरेको छ । यस धाराको उल्लिखित उद्देश्य र महत्व तत्कालका लागि स्पष्ट छैन । जनमत संग्रहको यो प्रक्रियासम्बन्धी धारा कुनै अप्रत्याशित, अत्यन्तै आलोचित र जनता आफैले निर्णय गर्नुपर्ने विषयका लागि प्रयोगमा ल्याइन्छ ।

नयाँ संविधान कहिले र कसरी लागू हुन्छ

अन्तरिम संविधानमा नयाँ संविधान कहिलेदेखि प्रयोगमा आउने भन्ने स्पष्ट उल्लेख भएको पाइँदैन । सामान्यतया नयाँ संविधान पूरा भएको मितिदेखि नै यो प्रयोगमा आउँछ भन्ने पनि सोचिएको हुनसक्छ । संविधानसभाले तोकेको मितिदेखि पनि यो लागू हुन सक्छ तर नयाँ संविधान लागू गर्नका लागि संविधानसभाले यसको मिति सार्न पनि सक्छ । के संविधानसभाले जनमतले अनुमोदन गरेको खण्डमा मात्र नयाँ संविधान लागू हुन्छ भन्ने उल्लेख गर्नसक्छ ? अघिल्ला हरफहरूमा उल्लेख गरिएअनुसार यसको जवाफ 'हुन्न' भन्ने हुन्छ । संविधानसभाको कार्यकाल बढीमा २ वर्षको हुनेछ भनी उल्लेख गरेको अन्तरिम संविधानको धारा ६४ तिर जानु उपयुक्त होला (अर्को ६ महिनाको कार्यकाल थप हुने सम्भावनासहित) । यदि संविधानसभाको अवधिलाई २ वर्षपछि पनि निरन्तरता दिने हो भने पक्कै पनि नयाँ संवैधानिक व्यवस्था अपनाउनु उचित हुनेछ । तर धारा ८२ ले संविधानसभाको निरन्तरताको सम्भावना नयाँ संविधानको पहिलो व्यवस्थापिका सम्पन्न नभएसम्मका लागि भनेर किटान गरेको छ । नयाँ चुनाव कति लामो समयसम्मका लागि पर सार्न सकिन्छ भन्ने कुरा प्रस्ट्याइएको छैन । नयाँ संविधान पूर्ण रूपमा लागू गर्ने मिति सार्न सकिन्छ या सकिँदैन भन्ने पनि स्पष्ट गरिएको छैन । यसर्थ संविधानसभाले नयाँ संविधानका विषयमा यी कुराहरूलाई स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

अन्तरिम संविधानको संशोधन

अन्तरिम संविधानका धाराहरू संशोधन गर्ने एउटै तरिका छ । कुनै संशोधन प्रस्तावको पक्षमा उपस्थित सदस्यको दुईतिहाइ सदस्यले मतदान गरेमा सो संशोधन प्रस्ताव पारित हुन सक्छ । कुनै पनि दलका सदस्यहरू आफ्नो दलको विधानसँग आबद्ध हुने र सबै महत्वपूर्ण निर्णयहरू दलका नेताहरूले लिने हुँदा, तीनवटा प्रमुख दलका नेताहरूले अन्तरिम संविधान आफ्नो इच्छामुताबिक परिवर्तन गर्न सक्छन् । यद्यपि अन्तरिम संविधानमा अहिलेसम्म वास्तवमै त्यस्तो भाँजो हाल्ने काम भएको पाइएको छैन ।

सामान्यतया अन्तरिम संविधानको महत्वपूर्ण कार्य भनेको मार्गचित्रका निर्णयहरूलाई स्थापित गर्नु हो र आमनागरिकलाई सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्नु र संविधान निर्माणप्रक्रिया निश्चित बाटोमा जाँदैछ भनेर आश्वस्त पार्नु हो । लचिलो अन्तरिम संविधानको फाइदा छ तर यो लचिलोपना नयाँ संविधानको मार्गचित्रका लागि होइन अन्तरिम व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रावधानका लागि मात्र वान्छनीय हुन्छ । आफ्नो इच्छाअनुसार अन्तरिम संविधान परिवर्तन गर्ने संस्कृतिले विद्यमान अथवा परिवर्तित प्रावधानसँग असन्तुष्ट भएका समूहलाई आफ्नै तर्क प्रस्तुत गरेर संविधान संशोधन गर्न बढावा दिन्छ ।

अन्तरिम संविधानको यो लचिलोपना समग्र प्रक्रियाका लागि राम्रो हुन्छ भनिहाल्न चाहिँ सकिँदैन । न त परिवर्तनका लागि बारम्बार भइरहने आपसी सम्झौतालाई राम्रो नै भन्न सकिन्छ । यी सम्झौता एकातर्फ सात दलबीच र अर्कातिर आन्दोलित समुदायबीच हुन्छन् । यस्ता प्रकारका दुईपक्षीय सम्झौताहरू संविधानसभा (संविधानसभा जहाँ सबै मागको जाँच गर्न र भिन्नतालाई अन्त्य गर्नका

लागि हरेक स्वार्थ समूह एकैसाथ जम्मा हुन्छन्) को अवधारणासँग मेल खाँदैनन् । संविधानसभामा उठ्ने मागउपर आपसी सम्झौता गर्नका लागि न आठ राजनीतिक दल न अन्तरिम सरकारसँग नै निर्वाचित जनादेश तथा वैधानिक अधिकार छ । यस्तो प्रकारको सम्झौता विधिले आठ राजनीतिक दल (जसमध्ये धेरैजसोले पुरानो अभिजात वर्गलाई प्रतिनिधित्व गर्दछन्) लाई सीमान्तकृत समूहलाई छुट दिने अधिकार हुन्छ भन्ने भान पर्दछ जसले हटाउनुपर्ने सम्बन्धका स्वरूपलाई बढावा दिन्छ ।

सारसंक्षेप

संविधान-निर्माण प्रक्रिया राजनीतिक पार्टीहरूको प्रभावमा हुने प्रस्टै छ । राजनीतिक पार्टीहरूबीच पनि सबभन्दा प्रभावी सदस्यहरू सम्भवतः १९९० को संविधान-निर्माण प्रक्रियामा हावी भएका उही वृत्तबाट लिइनेछन् । यस्तो सभाको गठन समावेशिताको आकांक्षासँग मेल खानेछैन । आखिरमा, अन्तरिम संविधानका धेरैजसो चुनौतीहरू समावेशिताको अभाव भयो भन्ने आम धारणाबाटै आएका हुन् । समावेश नभएका समूहहरूलाई पनि अहिले संविधानसभामा समावेश गरिने हो भने पनि, तिनीहरू सर्वाधिक रूपले स्थापित पार्टीहरूको सदस्यका रूपमा समावेश गरिनेछन्, र यसो हुँदा तिनीहरूको प्रभाव सीमान्त हुनेछ ।

संविधानसभालाई सहयोग गर्न पर्याप्त तयारी गरिनु पनि अत्यावश्यक छ । एउटा स्वतन्त्र आयोगले अभै पनि ठूलो भिन्नता ल्याउन सक्छ । यदि एउटा स्वतन्त्र आयोग गठन गरिएन भने, विश्वविद्यालय, बुद्धिजीवी र एनजिओजस्ता नागरिक समाजसम्बद्ध संगठनहरूले त्यो अभाव पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ । तिनीहरूले संविधानसभाले सामना गर्नुपर्ने मुद्दाहरूमाथि शोध गर्नुपर्छ र संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिताका लागि जनता परिचालित गर्नुपर्छ ।

अन्तमा, अहिले सरकारमा रहेका सात पार्टीहरूको प्रतिबद्धताका बाबजुद आम जनता र नागरिक समाजका लागि संविधान-निर्माण प्रक्रियामा समुचित स्थान दिइएको छैन । अन्तरिम संविधानमा भोट हाल्ने हैसियतबाहेक जनताको संलग्नताका सम्बन्धमा कुनै प्रावधान राखिएको छैन । जनताको सहभागिता उनीहरूको आफ्नै प्रयत्नमा भर पर्नेछ अथवा निजी क्षेत्र र नागरिक समाजको प्रयत्नमा निर्भर रहनेछ । नेपालको रूपान्तरणका लागि पूर्ण र सक्रिय सहभागिता अत्यावश्यक भएको हुँदा, नागरिक समाजले अब यो मुद्दालाई आफ्नो हातमा लिनुपर्दछ ।

अध्याय ५

अध्याय



आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरू

यस अध्यायमा संविधानमा आधारभूत मान्यताहरूको पहिचान र समायोजनसँग सम्बन्धित मुद्दाहरूको विषयमा विचारविमर्श र संविधानसभालाई एक किसिमका संवैधानिक सिद्धान्तहरूद्वारा बाँध्नु ठीक हुन्छ कि हुँदैन, हुन्छ भने ती सिद्धान्तहरू संविधानमा कसरी समावेश गरिनुपर्छ भन्ने बारेमा परीक्षण गरिनेछ ।

संवैधानिक सिद्धान्तहरूको विकास र अवस्थिति

निकै गतिलो कारणविना कुनै पनि मुलुक नयाँ संविधान बनाउने दिशातर्फ हतपत अग्रसर हुँदैन । आफ्नो लागि त्यस्तो प्रक्रियाको परिणाम प्रतिकूल होला भन्ने डरले कहिलेकाहीँ एउटा समूह वा क्षेत्र यस प्रक्रियाविरुद्ध जान सक्छ । साथै, प्रक्रियाको लक्ष्यमा सहमति जनाएर, सायद परिवर्तनको दायरालाई खुम्च्याएरसमेत यस्तो प्रतिरोधमाथि विजय प्राप्त गर्न सकिन्छ । लक्ष्यहरूमाथि एउटा पूर्व सहमतिका अन्य फाइदाहरू पनि रहेका छन् । प्राथमिकताहरूलाई पहिले नै पहिचान गर्ने कार्यले नयाँ संविधान निर्माणको प्रक्रियालाई दिशानिर्देश गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ । साथै त्यसले फरक-फरक अपेक्षा र स्वार्थहरूलाई सन्तुलनमा राख्न मद्दत गर्छ । उदाहरणका लागि, राष्ट्रिय एकता र पहिचानका लागि प्रभावकारी राज्य संयन्त्र तथा भिन्न क्षेत्र र समुदायका लागि स्वशासनका स्वरूपहरू दुवै आवश्यक पर्न सक्छन् भन्ने कुरामा सहमति जनाएर व्यक्ति र समुदायका अधिकारीबीच एउटा सन्तुलन निर्माण गर्ने विषय पहिले नै छिनोफानो गर्नु निश्चय नै सबभन्दा राम्रो हुन सक्छ । लक्ष्यहरू स्थानीय परम्परा र संस्कृति तथा अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरू दुवैलाई ध्यानमा राखेर परिभाषित गर्ने क्रम बढिरहेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरूमा लोकतन्त्र, राष्ट्रिय एकता, मानवअधिकार, सामाजिक न्याय र लैंगिक समानता पर्दछन् ।

केही सुस्पष्ट सिद्धान्तहरूमा यदि सुरुमै सहमति गरियो भने संविधान निर्माण प्रक्रियाका बारेमा आम जनताको बुझाइलाई अझ समृद्ध पार्न सकिन्छ । यदि त्यसो गरिएन भने प्रक्रियाको विस्तृत पक्षमा ध्यान केन्द्रित गरेका जनता अलमलमा पर्न सक्छन् र उनीहरू यस प्रक्रियामा राम्ररी सहभागी नहुन

सकछन् । लक्ष्यहरूले प्रक्रियाको दिशा र ढाँचाहरूबारे दिशानिर्देश गर्न पनि सकछन् । नेपालमा १९९० को संविधानको प्रमुख अन्तरवस्तु बहुदलीय प्रजातन्त्र र संवैधानिक राजतन्त्र हुनुपर्छ भन्ने कुरा पहिलो जनआन्दोलनको जनादेशका रूपमा देखिएको र प्रष्टसँग उच्चारित भएकोले त्यसबेलाको संविधान सुभाव आयोगका निमित्त यो कुरा प्रभावकारी सन्दर्भ सामग्री बनेको थियो । बहुदलीय प्रजातन्त्र र संवैधानिक राजतन्त्रको लक्ष्य सुरुमै तोकनाले सामाजिक न्याय प्राप्ति तथा सामाजिक र राजनीतिक असमावेशी अभ्यासहरूलाई निराकरण गर्ने लक्ष्यको विस्तृत रूपमा आकलन गर्न पाइएन । त्यसो भन्दैमा सामाजिक न्यायसँग सम्बन्धित लक्ष्य नेपालको नयाँ संविधानमा उल्लेख गरिनुहुँदैन भन्ने होइन । नयाँ संविधान निर्माणको अवधिमा यदि एउटा प्रगतिशील अजेन्डा अपनाइयो भने जनताको सहभागिता फराकिलो पार्न र जनतालाई वाणी दिन त्यसले प्रोत्साहित गर्दछ ।

जे होस्, संविधान निर्माण प्रक्रियाले धेरै विचारहरू र जनपरामर्शद्वारा प्राप्त हुन सक्ने सुभावहरूलाई स्थान दिनु महत्वपूर्ण हुन्छ । खासगरी ग्रामीण जनता, सीमान्तकृत महिला वा अल्पसंख्यक आदिका प्रतिनिधिबाट प्राप्त सुभाव महत्वपूर्ण हुन्छन् किनभने लक्ष्य निर्धारणको प्रारम्भिक चरणमा तिनीहरूको थोरैमात्र प्रभाव पर्न गएको हुन्छ ।

कहिलेकाहीँ के तर्क गरिन्छ भने संविधानसभालाई यस किसिमले बाँध्नु भनेको यसले प्रतिनिधित्व गर्ने जनताको सार्वभौम सत्तासँग मेल खाँदैन । संविधानसभालाई अन्य प्राथमिक कामजस्तै यसका लक्ष्य निर्धारण गर्न छोडिदिनु पनि सायद सम्भव हुनसक्छ । भारत र पाकिस्तान दुवै देशका संविधानसभामा यस्तो भएको थियो । तर भारतको विभाजनपछि मात्र अल्पसंख्यकको अधिकारलाई संरक्षण गर्न संविधानसभासम्बन्धी बेलायती प्रस्तावमा पहिला राखिएका निषेधकारी प्रावधानहरूलाई हटाइएको थियो । तर प्रतिनिधित्वका लागि स्वार्थको विविधता भएको एउटा राष्ट्रमा नयाँ संविधानलाई लिएर हुने संविधानको लक्ष्यसम्बन्धी विवादमा संविधानसभा जाकिन सक्छ र संविधान निर्माण प्रक्रिया ढिलो हुने मात्र नभएर पूर्णतया अवरुद्धसमेत हुन सक्छ ।

आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई सीमित गर्न लगभग विश्वव्यापी सहमति भइसकेका कुराहरूमाथि सम्भौता गर्न पनि सकिन्छ । जनताका सारभूत क्षेत्रहरूमा मागका रूपमा उठेका महत्वपूर्ण मुद्दाहरूलाई संविधानसभाले सम्बोधन गर्नेपर्ने संविधानसभाको अजेन्डाका रूपमा राख्न सकिन्छ । यो तरिका केन्यामा अवलम्बन गरिएको थियो । यदि विश्वव्यापी सहमति भइसकेका हुन् भने तिनलाई औपचारिक लक्ष्यका रूपमा राखिरहनु आवश्यक छैन भनेर कसैले सोच्न पनि सक्छ । तर सत्य के हो भने ती स्वीकृत सिद्धान्तहरूलाई केही समूहहरूले अन्ततः आफ्ना लागि सुहाउँदो नपाउन सकछन् वा अन्य केही समूहहरू आफ्ना लागि स्वार्थका अन्य विषयहरूमा बढी सरोकार राख्न सकछन् र नयाँ संविधानमा आधारभूत सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्ने कुराप्रति उनीहरूमा रुचि हराउन सक्छ ।

लक्ष्यको निर्धारण कसले गर्छ ?

लक्ष्यको निर्धारण गर्ने तरिकामा एकरूपता छैन । कहिलेकाहीँ प्रभावशाली नेताको भविष्यदृष्टि नै पर्याप्त जनादेश हुनजान्छ । जब कि अन्य केही अवस्थामा 'सरोकारवालाहरूबीच विस्तृत समझदारीको आवश्यकता पर्दछ । केही अफ्रिकी मुलुकहरूमा राजनीतिक समूहहरूलाई एकै ठाउँमा जुटाउने राष्ट्रिय

सम्मेलनका प्रतिनिधिहरू, 'विरोधीहरू' र धार्मिक तथा नागरिक समाजका समूहहरू नै यस प्रक्रियालाई अघि बढाउने प्रमुख नायक रहेका थिए । ती नायकहरूले सुधारका लक्ष्यहरू अघि सारेका थिए । कहिलेकाहीँ आधारभूत सिद्धान्तहरू राजनीतिक दलहरूद्वारा अघि सारिएका छन् । फिजी र दक्षिण अफ्रिकामा त्यस्तै भएको थियो । पूर्वी युरोपमा राजनीतिक दलहरूको गोलमेच सम्मेलनमार्फत लक्ष्यहरू निर्धारित गरिएका थिए । स्वाधीनतापछि भारत र पाकिस्तानमा संविधानसभाद्वारा नै यस विषयलाई हल गरिएको थियो । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले प्रमुख भूमिका खेलेका नामिबिया र पूर्वी टिमोरजस्ता देशहरूमा संयुक्त राष्ट्र संघको सुरक्षा परिषद्ले लक्ष्यहरू निर्धारण गरिदिएका थियो । कम्बोडिया र अफगानिस्तानजस्ता अन्य देशहरूमा सम्बन्धित राज्यहरूको एउटा भेलाले लक्ष्यहरू निर्धारण गरेको थियो ।

लोकतन्त्र, कानुनी शासन र अल्पसंख्यकहरूको संरक्षणजस्ता शब्दावलीका आधारमा युरोपेली महासंघले मान्यता दिन चाहेका पूर्व युगोस्लाभियाबाट टुक्रिएका राज्यहरूलाई तिनीहरूको संविधान मस्यौदा गर्ने खाकाका रूपमा पनि ती शब्दावलीहरूले सघाउ पुऱ्याए ।

नेपालमा जनताको महत्वपूर्ण तप्का र नागरिक समाजले संविधानसभालाई आधारभूत सिद्धान्तहरूले बाँध्नै पर्छ भन्ने सोच्ने गरेको देखिन्छ । अन्तरिम संविधान मस्यौदा समितिलाई बुझाइएका लिखित सुझावहरूमा थुप्रै समूहहरूले ती सिद्धान्तहरूको विस्तृत विवरण उल्लेख हुनैपर्ने चाहना गरेका थिए । दोस्रो जनआन्दोलनको अभीष्टलाई सुदृढ पार्न सातदलीय गठबन्धनमा रहेका राजनीतिक दल र माओवादीले केही निश्चित आधारभूत सिद्धान्तलाई विस्तार गरेका थिए । त्यो काम शृंखलाबद्ध समझदारीअन्तर्गत गरिएको थियो र शान्ति सम्झौता तथा अन्तरिम संविधानमा पुगेर त्यो सिलसिला टुंगिएको थियो ।

जनआन्दोलन, बृहत् शान्तिस्मझौता र अन्तरिम संविधानमा स्वीकार गरिएका केही सिद्धान्त पहिचान गर्न सकिन्छ । ती हुन् :

१. नयाँ संविधान

क. नेपाली जनताको आकांक्षामा आधारित हुनुपर्छ र

ख. यसले ८ बुँदे र १२ बुँदे समझदारीमा सहमति जनाइएका उद्देश्यहरूलाई सम्मान गर्नुपर्दछ, जसमा निम्न कुरा समावेश छन् :

- जनताको सार्वभौमसत्ता
- लोकतन्त्र
- राष्ट्रिय स्वाधीनता, सार्वभौमसत्ता, मुलुकको भौगोलिक अक्षुण्णता र राष्ट्रिय एकता
- वर्ग, जात, जातीयता, लिंग, क्षेत्र वा धर्मको आधारमा भेदभाव र पाखा पार्ने काम गर्नु हुँदैन
- निरंकुशताको अन्त्य
- बहुदलीय प्रणाली

- कानूनको शासन
- प्रेस स्वतन्त्रतासहित नागरिक स्वतन्त्रता र मानवअधिकार
- स्थायी शान्ति र शान्तिपूर्ण तरिकाद्वारा द्वन्द्वको समाधान

संवैधानिक सिद्धान्तको अनुपालन

संविधानमा लक्ष्यहरूलाई पर्याप्त रूपमा समाहित गरिएको छ भनेर कसरी सुनिश्चित गर्ने ? आधारभूत सिद्धान्तहरू समावेश गर्नुपर्ने दायित्वद्वारा नियमपालनलाई सुनिश्चित गर्ने गतिलो उपाय छैन । दक्षिण अफ्रिकामा संविधानको मानकका रूपमा काम गर्ने प्रारम्भिक लक्ष्यहरू दक्षिण अफ्रिकी प्रक्रियामा यति जटिल थिए कि संविधान लागू हुनुअघि त्यसको मस्यौदामा लक्ष्यहरू समावेश गरिएका छन् भन्ने पुष्टि गर्न संवैधानिक अदालतका निम्ति एउटा प्रावधान राखिएको थियो । वास्तवमा अदालतले दुईवटा मुद्दाहरू समावेश नभएको भनेर संविधानको मस्यौदालाई संविधानसभामा नै फर्काइदियो । ती मुद्दाहरू समावेश गरेर पछि जब मस्यौदालाई सच्याइयो तबमात्र अदालतले त्यो मस्यौदालाई प्रमाणित गर्‍यो र त्यसलाई राष्ट्रपति मन्डेलाले हस्ताक्षर गरे ।

नामिबियाजस्तो अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय संलग्न भएका केही केसहरूमा सुरक्षा परिषदले गरेको एउटा निर्णय एक पूर्वशर्त थियो । तथापि व्यवहारमा भने सुरक्षा परिषदले त्यस प्रक्रियामा विस्तृत परीक्षण गरेको थिएन । थुप्रै देशहरूमा संविधानलाई अन्तिम रूप दिन जनमत संग्रहको खाँचो परेको इतिहास छ । एक किसिमको प्रमाणीकरणका रूपमा यसलाई लिन सकिन्छ । त्यति हुँदाहुँदै पनि आधारभूत सिद्धान्तहरूमाथि सुरुमै सहमति कायम गर्नुको प्रमुख कारणचाहिँ बहुमतवादको परिणामलाई हटाउनु हो ।

संविधानसभाले अनुमोदन गरेको संविधानको मस्यौदालाई कसरी लागू गर्ने भन्ने सम्बन्धमा नेपालीहरूले निर्णय गर्नुपर्ने खाँचो छ । संवैधानिक अदालतद्वारा प्रमाणीकरण गर्ने दक्षिण अफ्रिकी तरिका अलि असामान्य तरिका हो । त्यो तरिका त्यहाँ सम्भव हुनुको एकमात्र कारण के थियो भने त्यहाँका राजनीतिक दलहरूले संवैधानिक सिद्धान्तका विस्तृत सूचीहरूमाथि सहमति कायम गरेका थिए । यस्तो विधि नेपालको लागि अर्थपूर्ण नहुन पनि सक्छ । किनभने नेपालमा आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई लिएर व्यापक समझदारीको खाँचो देखिँदैछ । साथै, अदालतलाई नै अन्तिम प्राधिकारका रूपमा छाडिदिनाले एक किसिमको सर्वोच्च राजनीतिक निकायको हैसियतबाट संविधानसभालाई तल भाग्ने काम हुनसक्छ । खासगरी अदालतको प्रक्रियाका नियमहरूले बहुमतको थिचोमिचोविरुद्ध पर्याप्त सुरक्षा प्रदान गर्छ भने त्यस्तो हुनसक्छ । अन्ततः केही सिद्धान्तहरूमाथि मात्र अदालतले आफ्नो निर्णय दिनेछ । किनभने गरिनुपर्ने धेरैजसो विवेचनाहरू अनिवार्य रूपले कानुनी फैसलाभन्दा राजनीतिक निर्णयका विषय हुनेछन् ।

नियमपालनको बारेमा निर्णय गर्नलाई औपचारिक विधि नभएको अवस्थामा संविधानसभाका सदस्यलाई खासगरी यसका विभिन्न समितिका पदाधिकारीलाई आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई सम्मान गर्नुपर्ने उनीहरूको दायित्वका बारेमा सम्झाउनु उपयोगी हुन्छ । आधारभूत सिद्धान्त समावेश गरिएका छन् भन्ने सुनिश्चित गर्नका लागि संविधान लागू हुनुअघि संविधानसभाले नै संविधानको मस्यौदा जाँचबुझ

गर्ने आफ्नो मातहतको एउटा छुट्टै समिति बनाउन सक्छ । यस्तो समिति विषयगत समितिका सभापतिहरूबाट बन्न सके अझ राम्रो हुनेछ । त्यस्तो समितिले विभिन्न समितिले तयार पारेका अध्यायहरूलाई समन्वयसमेत गर्नेछ । विषयगत समितिहरूबीच मतभिन्नताहरूलाई हल गर्न यसका सदस्यहरूले सिद्धान्तहरूको सहयोग लिनुपर्दछ ।

मूल्यहरू समावेश गर्ने तरिका

प्रस्तावना

संविधानमा मूल्यहरूलाई समावेश गर्ने तरिकामध्ये अझै पनि प्रस्तावना लेख्ने तरिका नै सबभन्दा पुरानो र सबभन्दा प्रचलित तरिका हो । प्रस्तावना भनेको संविधानको परिचय दिने खण्ड हो, जसले सामान्यतः निम्नानुसारका सबै वा केही कुरा अधि सार्दछ :

- संविधानको इतिहास, खासगरी यदि त्यो संविधान स्वाधीनता वा लोकतन्त्रको निम्ति गरिएको संघर्षपछि लेखिएको हो भने
- मूल्य-मान्यता र जनताका अपेक्षाहरू
- नयाँ संविधान लागू गर्नुपर्ने कारणहरू
- राज्यको प्रकृति, कि लोकतान्त्रिक कि अधिक वर्चस्व रहेको समुदायको जातीयता वा समुदायहरूको बहुलतालाई ध्यानमा राखेर तय गरिएको प्रणाली
- त्यो प्राधिकार जसअन्तर्गत संविधान बनेको छ : आजभोलि सामान्यतः जनता नै प्राधिकार हो, सृष्टिकर्ताको निर्देशन वा आशीर्वाद पाएको जनता ।

प्रस्तावनाको वास्तविक विशिष्टता कानुनीभन्दा राजनीतिक नै हुन्छ । तथापि केही कानुनी व्यवस्थाहरूमा प्रस्तावनाहरूलाई संविधानको व्याख्या गर्न सहयोगी र बाध्यकारीका रूपमा समेत लिइन्छ । कानुनवेत्ताका लागि नभएर सर्वसाधारणलाई सम्बोधन गर्न यसको व्यवस्था गरिन्छ । फूलबुट्टा भरेर लयात्मक शैलीमा संविधानको महिमा बढाउने गरेर यो लेखिन्छ । यसको ठूलो लाक्षणिक विशिष्टता हुनसक्छ । त्यसको एउटा उदाहरण अमेरिकाको संविधानमा देख्न सकिन्छ :

हामी संयुक्त राज्यका जनताले अझ उत्कृष्ट संघ बनाउन, न्याय स्थापना गर्न, घरेलु शान्ति र स्थिरता सुनिश्चित गर्न, साभा सुरक्षा प्रदान गर्न, आम कल्याण प्रबर्द्धन गर्न र आफैले स्वतन्त्रताको आशीर्वाद र हाम्रा समुन्नति हासिल गर्न संयुक्त राज्य अमेरिकाका लागि यो संविधान निर्दिष्ट र स्थापित गरेका छौं ।

नेपाली प्रस्तावना

१९६२ को संविधानबाहेक नेपाली संविधानहरू सबैमा प्रस्तावना राखिएका थिए । संविधान निर्माण गर्नुपर्ने कारण र तत्कालीन समयको राजनीतिक अवस्था बुझ्नका लागि एउटा चाखलाग्दो उपाय ती प्रस्तावनाहरूको विश्लेषण गर्नु हो । संविधान निर्माताको प्राधिकारका स्रोत र संविधानका

लक्ष्यहरूभित्र नियाल्न ती प्रस्तावनाहरूले एउटा अन्तरदृष्टि प्रदान गर्दछन् । १९४८ को संविधान श्री ३ महाराज पद्म शम्सेरले 'निर्माण र घोषणा' गरेका थिए । उनलाई त्यो प्राधिकार नेपालका श्री ५ महाराजाधिराजले १९०३ मा राणाहरूलाई दिएको पञ्जापत्रद्वारा प्राप्त भएको थियो । १९५१ को अन्तरिम संविधानको प्रस्तावना 'मन्त्रिपरिषद्को सल्लाहमा' श्री ५ महाराजाधिराजबाट निर्माण र घोषणा गरिएको थियो । यसबाट एक हदसम्म प्राधिकारको उल्लेखनीय स्थानान्तरणलाई मान्यता प्राप्त भएको थियो । १९५९ को संविधानको समयदेखि एक हदसम्म प्रतिगमन भएभैं देखिन्छ । त्यस संविधानलाई राजा महेन्द्रले 'हाम्रो देशको परम्परा र प्रचलनअनुसार हाम्रा प्रतापी र पूज्य पुर्खाहरूले विकसित गरेको हामीमा अन्तरनिहित विशेषाधिकार र नेपाल अधिराज्यको सार्वभौमसत्ताको प्रयोग' गर्दै बनाएको र लागू गरेको घोषणा गरेका थिए । १९९० को संविधानले एउटा चाखलाग्दो विरोधाभास देखाउँछ । 'हामीले अभ्यास गरी आएको हामीमा अन्तरनिहित राज्यको प्राधिकार' प्रयोग गरी उक्त संविधान निर्माण गरेको राजा वीरेन्द्रले घोषणा गरेका थिए । तर राजा वीरेन्द्रले 'स्वाधीन र सार्वभौम नेपालमा सार्वभौमसत्ताको स्रोत नेपाली जनतामा अन्तरनिहित छ' भन्ने स्वीकार पनि गरेका थिए । उनले 'जनचाहनाअनुरूप मुलुकको सरकार चलाउने इच्छा' पनि व्यक्त गरेका थिए । त्यसबेलाको नयाँ संविधानको प्रस्तावनाले सार्वभौमसत्ता राजा र राणाहरूबाट जनतामा पूर्णतया स्थानान्तरण भएको देखाउँछ त ?

राज्यका आधारभूत सिद्धान्त र उद्देश्यहरू

केही संविधानहरूमा राज्यका आधारभूत सिद्धान्त, उद्देश्य र दायित्वहरूको बयान हुन्छ । प्रस्तावनाको प्रभाव बढाउनका निम्ति संक्षिप्त रूपमा ती कुराहरू राखिन्छन् । साथै, प्रस्तावनाभन्दा सिद्धान्तहरू बढी कार्यमूलक र विशिष्ट हुनसक्ने हुनाले पनि त्यसो गरिन्छ । पूरक आलेख राख्ने यो अभ्यास नागरिक कानून (civil law) भएका देशहरूमा बढी प्रचलित छ । तर प्रस्तावनाको कानुनी महत्व सीमित बुझिएकाले अचेल सामान्य कानून (common law) भएका देशहरूमा पनि यस्तो अभ्यास गर्न थालिएको छ । अचेल धेरैजसो संविधानहरूले राज्यको चरित्रलाई परिभाषित गर्ने प्रयत्न गर्छन् र आफ्नो दार्शनिक तथा अन्य आधारहरू स्पष्ट पार्न पनि सक्छन् :

- फ्रान्सको संविधानले भन्छ : फ्रान्स एउटा अविभाज्य, धर्मनिरपेक्ष, लोकतान्त्रिक र सामाजिक गणतन्त्र हुनेछ । उत्पत्ति, जात र धर्मको भेदभावविना कानूनको अगाडि यसले सबै नागरिकको समानता सुनिश्चित गर्नेछ । यसले सबै आस्थाको सम्मान गर्नेछ (धारा १) ।
- पोर्चुगलको संविधानले पोर्चुगाललाई 'व्यक्तिको मर्यादा र जनचाहनामा आधारित र आफ्ना साभा उद्देश्यहरूबाट एकताबद्ध भएको स्वतन्त्र र न्यायपूर्ण समाज निर्माणमा प्रतिबद्ध' (धारा १) राज्य भनी परिभाषित गरेको छ ।
- पोर्चुगलमा भएजस्तै राज्यको चरित्रको घोषणा कहिलेकाहीँ राज्यका बृहत् सिद्धान्त-समूहको एउटा अंग हो । अन्य सिद्धान्तहरू राज्यले सम्पन्न गर्नेपर्ने आधारभूत दायित्वका रूपमा रहेका छन् । 'जनताको कल्याण र जीवनस्तरमा अभिवृद्धि तथा आर्थिक र सामाजिक संरचनाहरूमा रूपान्तरण र आधुनिकीकरणमार्फत आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र पर्यावरणीय अधिकारको

उपभोगमा पोर्चुगालीहरूबीच वास्तविक समानता (धारा ९ (ग)) त्यस्ता अन्य सिद्धान्त हुन् । यी सिद्धान्तहरू सामान्यतया राज्य, सार्वजनिक निकायहरू र नागरिकहरूलाई निर्देशित गर्ने हेतुले राखिएका हुन् । तर कानुनी रूपले ती सिद्धान्तहरूलाई कहिलेकाहीँ मात्र लागू गरिन्छ ।

राज्यका नीति-निर्देशक सिद्धान्तहरू

राज्यका नीति-निर्देशक सिद्धान्तहरू धेरै किसिमले राज्यका सिद्धान्त र दायित्वसँग मिल्दाजुल्दा हुन्छन् । पपुवा न्यु गिनीमा जस्तै कहिलेकाहीँ तिनीहरू संयुक्त भएर आएका हुन्छन् । धेरै राष्ट्रहरूमा निर्देशक सिद्धान्तहरूको प्रयोगलाई भारतले लोकप्रिय तुल्याएको थियो । अचेल युगान्डा, नामिबिया, घाना, नाइजेरिया, बंगलादेश, पपुवा न्यु गिनी र श्रीलंकामा पनि निर्देशक सिद्धान्त राखिएका छन् । निर्देशक सिद्धान्तको सबभन्दा विस्तृत र विशिष्ट बयान भारतीय संविधानमा पाइन्छ । ती सिद्धान्तहरूमा राज्यको निम्न दायित्व पनि पर्दछन् :

- सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक न्यायसहितको सामाजिक व्यवस्था प्रभावकारी रूपले सुनिश्चित र संरक्षण गरी लोककल्याणको प्रबर्द्धन गर्न राष्ट्रिय जीवनका निकायहरूलाई सूचित गर्ने
- आम्दानीमा असमानतालाई हटाउने
- व्यक्ति-व्यक्तिबीच मात्र नभएर विभिन्न क्षेत्रमा बस्ने जनसमूहबीच वा विभिन्न पेशामा लागेकाहरूबीच प्रतिष्ठा, सुविधा र अवसरहरूको असमानता हटाउने
- महिला र पुरुष दुवै नागरिकलाई जीविकोपार्जनका निम्ति चाहिने साधनमा समान अधिकार दिने ।
- समुदायका भौतिक स्रोतहरूमाथि स्वामित्व र नियन्त्रण साभ्ना हितका निम्ति सहयोगी हुने सर्वोत्तम उपायद्वारा वितरण गर्ने ।
- सम्पत्ति एकीकृत गर्न र उत्पादनका साधनहरूलाई हानी पुऱ्याउने किसिमले आर्थिक प्रणालीको सञ्चालन नगर्ने ।
- महिला र पुरुषको ज्यालामा समानता ल्याउने ।
- कामदारहरूको स्वास्थ्य र शक्ति, महिला र पुरुष तथा कलिलो उमेरका केटाकेटीमाथि दुर्व्यवहार नगर्ने, आर्थिक आवश्यकताले गर्दा आफ्नो उमेर र क्षमतालाई नसुहाउने पेशामा लाग्न नागरिकलाई करकाप नगर्ने ।
- स्वस्थ तरिका, स्वतन्त्रता र मर्यादापूर्वक हुर्किन केटाकेटीलाई अवसर र सुविधा दिइनेछ र शोषण तथा नैतिक र भौतिक वञ्चनाविरुद्ध केटाकेटी र युवालाई संरक्षित गर्ने ।
- काम र शिक्षाको अधिकारका निम्ति तथा बेरोजगारी, बुद्धयौली, रोग, अपांगपन र यस्तै अरू अवस्थामा सार्वजनिक सहयोग पुऱ्याउनका निम्ति प्रभावकारी प्रावधान राख्ने ।

नीति-निर्देशक सिद्धान्तहरू भएका धेरैजसो संविधानले ती सिद्धान्तलाई अदालतमा उपचार खोज्न सकिन्न भन्छन् । त्यसको अर्थ के हो भने अदालतले ती सिद्धान्तहरूलाई लागू गर्दैन । उदाहरणका लागि, भारतीय संविधानले के भन्छ भने निर्देशक सिद्धान्तहरू 'कुनै पनि अदालतले लागू गर्न सक्दैन तर मुलुकको शासन सञ्चालनका निम्ति ती आधारभूत हुन्छन्' र 'ती सिद्धान्तहरूलाई कानुन बनाउने प्रक्रियामा प्रयोग गर्नु' राज्यको एउटा दायित्व हो ।

घानाको संविधान एक कदम अगाडि बढ्दै न्यायपूर्ण र स्वतन्त्र समाज स्थापनाको लागि निर्देशक सिद्धान्तले आम नागरिक, संसद, राष्ट्रपति, न्यायालय, राज्यपरिषद्, मन्त्रिमण्डल, राजनीतिक दल र अन्य निकाय तथा व्यक्तिलाई यो संविधान लागू गर्न र यसको व्याख्या गर्न अथवा अन्य जुनसुकै कानुन लागू गर्न र कुनै नीतिगत निर्णय गर्न निर्देशित गर्छ भन्छ । त्यहाँ निर्देशनहरू पालना गर्नका निम्ति चालिएका कदमहरूका सम्बन्धमा वर्षमा कम्तीमा एकपटक राष्ट्रपतिले संसदलाई जानकारी गराउनुपर्छ । खासगरी आधारभूत मानवअधिकार, उन्नत अर्थतन्त्र, कामको अधिकार, राम्रो स्वास्थ्य सेवा र राम्रो शिक्षाको अधिकारजस्ता विषयमा निर्देशन पालन गर्न चालिएका कदमबारे राष्ट्रपतिले सदनलाई जानकारी गराउनुपर्छ । युगान्डामा पनि त्यस्तै प्रावधान राखिएको छ ।

अन्य निकायमध्ये अदालतहरूले संविधानको व्याख्या गर्दा अन्ततः निर्देशक सिद्धान्तलाई ख्याल गर्नुपर्छ । कुनै समुदायको एउटा हिस्सामाथि भएको ऐतिहासिक वा समकालीन अन्यायलाई निर्देशक सिद्धान्तबमोजिम राज्यले सच्याउन आवश्यक हुँदा चालिएका सकारात्मक कदमलाई न्यायोचित ठहर्‍याउन अदालतहरूले विभिन्न तरिकाबाट समानताको अधिकारजस्ता अधिकारमाथि दाबी गर्ने योग्यता प्रमाणित गर्ने काम बढ्दो छ । बाँच्न पाउने अधिकारलाई निर्देशक सिद्धान्तको सहयोगमा व्याख्या गरिएको छ र त्यसमा बाँच्नका लागि आधारभूत आवश्यकता र सफा वातावरणको अधिकार समावेश गरिएको छ । सामाजिक न्याय प्रबर्द्धनका लागि सरकार, व्यवस्थापिका र प्रशासकलाई निर्देशन दिने आधारका रूपमा अदालतहरूले निर्देशक सिद्धान्तलाई उपयोग गरेका छन् ।

निर्देशक सिद्धान्तहरूले संरक्षण प्रदान गरेको कुनै विषयमाथि मौलिक अधिकारको अभ्यासले आघात पुऱ्याएको अवस्थामा त्यस्तो अधिकारको दायरालाई सीमित पार्न पनि अदालतहरूले निर्देशक सिद्धान्तहरूको उपयोग गरेका छन् । उदाहरणका लागि, न्यूनतम ज्याला व्यवस्थापनद्वारा थोपरिएका प्रतिबन्धहरूको औचित्यलाई पुष्टि गर्न पनि केही अदालतहरूले प्रचलित ज्याला र कामको उन्नत अवस्थाका सम्बन्धमा निर्देशक सिद्धान्तहरूमा उल्लिखित कुरालाई उपयोग गरेका छन् ।

नेपालमा निर्देशक सिद्धान्त

नेपालमा १९५१ को अन्तरिम संविधानमा पहिलोचोटि निर्देशक सिद्धान्तहरू देखापरे । त्यस संविधानमा मौलिक अधिकार वा मानवअधिकारका विषयमा छुट्टै अध्याय थिएन । त्यस्ता अधिकारहरू निर्देशक सिद्धान्तका रूपमा प्रदान गरिएको देखापर्‍यो । निर्देशक सिद्धान्तहरूको तर्जुमा त्यतिबेला भर्खरै लागू भएको भारतीय संविधानबाट निकै प्रभावित थियो । त्यसैले ती निर्देशक सिद्धान्तहरू 'अदालती कारवाही हुनसक्ने' खालका थिएनन् । साथै विगत वा आगतका कानुनहरूद्वारा कानुनी मान्यता पाउने व्यवस्था पनि तिनमा थिएन । तथापि सरकारले तिनलाई 'मुलुकको शासन चलाउन आधारभूत

सिद्धान्त'का रूपमा व्यवहार गर्नुपर्ने हुन्थ्यो । विद्यमान नेपाली कानूनलाई सकेसम्म छिटो लागू गर्न र बनाउनुपर्ने कानूनको खाका तयार पार्न ती निर्देशक सिद्धान्तहरूलाई प्रयोग गर्नुपर्दथ्यो । निर्देशक सिद्धान्तहरूमा निम्न कुरा समावेश थिए :

- सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक न्यायसहितको सामाजिक व्यवस्था सकेसम्म प्रभावकारी रूपमा सुनिश्चित र संरक्षण गरी लोककल्याणको प्रबर्द्धन गर्न राष्ट्रिय जीवनका निकायहरूलाई सूचित गर्ने ।
- महिला र पुरुषलाई बराबरी गरेर सबै नागरिकलाई जीविकोपार्जनका निम्ति पर्याप्त साधनको अधिकार ।
- सर्वोत्तम किसिमले साभ्ता हित हुने गरी स्रोतहरूको उचित वितरण ।
- केटाकेटी र युवालाई शोषणविरुद्ध संरक्षण ।
- वृद्धवृद्धा, रोगी, अपांग र अरू किसिमका अभावग्रस्तलाई सहयोग ।
- सबै कामदारलाई उचित ज्याला, राम्रो जीवनस्तर सुनिश्चित गर्ने खालको काम, फुर्सदको पूर्ण आनन्द र सामाजिक तथा सांस्कृतिक अवसर दिलाउनु ।
- 'विशेष ध्यान दिएर' जनताको कमजोर हिस्साहरूको शैक्षिक तथा आर्थिक स्वार्थलाई प्रबर्द्धन गर्नु तथा 'सामाजिक अन्याय र शोषणका सबै रूपहरू' विरुद्ध उनीहरूलाई संरक्षण दिनु ।
- गाउँ पञ्चायतहरूलाई प्रबर्द्धन गर्नु ।
- नेपालभरि नागरिक ऐनमा एकरूपता ।

१९५९ को संविधानमा निर्देशक सिद्धान्तहरू गायब भए । तर त्यस संविधानले व्यवहारमा लागू गर्न सकिने मौलिक हकहरू समावेश गर्‍यो । १९६२ को पञ्चायती संविधानले फेरि निर्देशक सिद्धान्तलाई ल्यायो, तर १९५१ को संविधानमा भन्दा दायराका दृष्टिले ती सिद्धान्तहरू बढी सीमित थिए । १९६२ को संविधानले पञ्चायती व्यवस्थाको उद्देश्यलाई यसरी परिभाषित गर्‍यो : 'व्यापक राष्ट्रिय दृष्टिकोणबाट विभिन्न वर्ग र पेशाका स्वार्थहरूको समन्वयद्वारा प्रजातान्त्रिक, न्यायपूर्ण र गतिशील तथा शोषणरहित समाजको स्थापना गरी लोककल्याणको प्रबर्द्धन गर्ने ।' यस उद्देश्यलाई सामाजिक न्यायसँग भन्दा 'स्थिरता' र 'समन्वय' सँग बढी सम्बन्धित उद्देश्यका रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ ।

१९९० को संविधानमा निर्देशक सिद्धान्तहरूले प्रमुख स्थान ओगटेका छन् । विगतका निर्देशक सिद्धान्तहरूभन्दा ती सिद्धान्तहरू बढी फराकिला छन् । तिनले वातावरण र भूमि सुधारजस्ता विषयलाई समेट्छन् र आर्थिक तथा प्राविधिक विकासमा उल्लेखनीय जोड दिँदै लोककल्याण, सामाजिक न्याय एवं समाजका सीमान्तकृत र निम्छरा सदस्यहरूको सरोकारलाई ध्यान दिन्छन् ।

बहुदलीय संसदीय प्रणाली र संवैधानिक राजतन्त्र १९९० को संविधानका सारभूत प्रावधान हुन् । आफ्नो सहभागिता र उत्थानका निम्ति विशेष प्रावधान हुनुपर्छ भन्ने सीमान्तकृत समुदायहरूको

मागलाई राज्यका संरचनाहरू, खासगरी व्यवस्थापिका र सरकारले बेवास्ता गरे । तर निर्देशक सिद्धान्तमा तिनीहरूका सरोकारहरू प्रतिविम्बित थिए । त्यसमा आगामी सरकारहरूले उनीहरूका मागहरूलाई पूरा गर्नेछन् भनिएको थियो । राज्यको विकेन्द्रीकरण र आर्थिक तथा सामाजिक रूपले पिछडिएका समूहहरूको हित प्रबर्द्धनसँग सम्बन्धित प्रमुख राजनीतिक असन्तुष्टिहरूलाई सुल्झाउन ती निर्देशक सिद्धान्तहरू राखिएका थिए ।

त्यतिबेलादेखि नै नेपाली राज्य अत्यन्त केन्द्रीकृत सरकारी प्रणाली र प्रशासनका रूपमा विकसित भयो, जसले प्रजातान्त्रिक निकाय र अभ्यासको वृद्धिलाई अवरोध पुऱ्यायो । १९९० को संविधानले देशभरि छरिएर रहेका थुप्रै जातीय समूहलाई उनीहरूको आफ्नै सरकारका निम्ति सानो अवसर दियो । एउटा समावेशी लोकतन्त्रका साथसाथै सामाजिक न्यायका निम्ति आर्थिक र सामाजिक रूपले सुविधा नपाएका समूहहरूको उत्थानको आवश्यकता पर्दछ । संविधानले त्यति धेरै महत्त्व दिएको सन्तुलित र मेलमिलापयुक्त समाजको वृद्धिका लागि निर्देशक सिद्धान्तहरू महत्त्वपूर्ण हुन्छन् । तर विकेन्द्रीकरण, सहभागिता, सामाजिक न्याय र सुविधाहिन समूहको उत्थान आदिमा निर्देशक सिद्धान्तहरू अपनाइएको पन्ध्र वर्षपछि पनि थोरैमात्र प्रगति भएका छन् । यस असफलताले राज्यविरुद्ध असन्तुष्टि पैदा गर्न र माओवादी सशस्त्र विद्रोहको जग बसाउन उल्लेखनीय योगदान गर्‍यो ।

निर्देशक सिद्धान्तको कमजोर र संदिग्ध प्रकृतिले गर्दा नयाँ संविधानमा तिनलाई राखियो भने तिनले उपयोगी उद्देश्यलाई सघाउ पुऱ्याउँछन् कि पुऱ्याउँदैनन् भन्ने प्रश्न उठ्छ र यदि राखियो भने तिनलाई अझ बढी बाध्यात्मक बनाउनुपर्छ ।

प्रस्तावना र निर्देशक सिद्धान्तले राष्ट्रिय आकांक्षा, उद्देश्य र प्राथमिकताको पहिचान दिन्छन् । तर तिनीहरू स्वयंले धेरै उपलब्धि हासिल गर्दैनन् । वास्तवमा तिनीहरू अख्तियारवालाहरूका निम्ति शिक्षा वा मार्गदर्शक कुरा मात्र हुन्, जसलाई अक्सर गम्भीर प्रतिबद्धताभन्दा शृंगारिक मूल्यका निम्ति संविधानमा राखिन्छ । राज्यको प्राधिकार अभ्यास गर्ने निकायहरूलाई राज्यका सिद्धान्तको अनिवार्यताप्रति ध्यान दिने किसिमले तयार नगरिएसम्म थोरैमात्र प्रगति हुनेछ । नेपाली संविधानका निर्देशक सिद्धान्तहरू हेरौं । ती आफैमा बाध्यात्मक छैनन् । खासगरी सरकार, व्यवस्थापिका र अदालतजस्ता राज्य संयन्त्रहरूको सकारात्मक पहलमा ती निर्भर रहन्छन् । ती सिद्धान्तबाट लाभ पाउनेहरूले राजनीतिक कदमबाट बाहेक अन्य उपायबाट तिनलाई लागू गर्न सक्दैनन् । तर निर्देशक सिद्धान्तका लक्षित लाभग्राहीहरूले राजनीतिक कदमविना तिनलाई लागू गर्न सक्दैनन् । यी सिद्धान्तलाई प्रयोग तबमात्र सफलतापूर्वक गर्न सकिन्छ जब वादीसँग राजनीतिक तागत, राज्यअंगका प्रतिनिधिहरूसँग सम्बन्ध र प्राधिकार केन्द्रमा पहुँच हुन्छ ।

शक्ति बाँडफाँड र सीमान्तकृत समूहहरूको उत्थानको लक्ष्य लिएका निर्देशक सिद्धान्तहरूलाई उच्च जातका समूहहरूको ठूलो वर्चस्व भएका राज्यका निकायहरूले व्यापक रूपमा उपेक्षा गरे । यसबाट सिक्नुपर्ने पाठ के हो भने सीमान्तकृत समूहहरूलाई राज्यका शक्तिशाली निकायहरूको केन्द्रमा ल्याइएन र स्थानीय समुदायहरूले सञ्चालन गरेका स्थानीय संगठनहरूसँग शक्तिको बाँडफाँड गरिएन भने सुधारको सम्भावना निकै थोरै हुनेछ ।

प्रश्नहरू

१. नयाँ संविधानले प्रतिविम्बित गर्नेपर्ने आधारभूत सिद्धान्तहरूमाथि औपचारिक सम्झौता हुनुपर्छ कि पर्दैन ? हुनुपर्छ भने ती सिद्धान्तहरूलाई कहाँ राखिनुपर्छ ?
२. संविधानसभालाई ती सिद्धान्तहरू प्रतिविम्बित गर्ने नयाँ संविधान बनाउनुपर्ने दायित्व छ भनेर कसरी सम्झाउन सकिन्छ ?
३. नयाँ संविधानमा ती सिद्धान्तहरू वास्तवमै प्रतिविम्बित गरिएका छन् भन्ने सुनिश्चित गर्न कुन संयन्त्र प्रयोग गर्नुपर्छ ?
४. नेपाली जनताका कस्ता साभग अनुभवहरूलाई संविधानको प्रस्तावनामा प्रतिविम्बित गर्नुपर्छ ?
५. संविधानको प्रस्तावनामा कस्ता सिद्धान्त अघि सार्नुपर्छ ?
६. संविधानमा राज्यका सिद्धान्तहरूको अभिव्यक्ति हुनुपर्छ वा नीति-निर्देशक सिद्धान्तहरू ?

અધ્યાય ૬

અધ્યાય

૬

स्वतन्त्रता, विविधता तथा सामाजिक न्यायको ढाँचाको रूपमा मानवअधिकार

मानवअधिकार लामो समयदेखि संविधानको अभिन्न अंग रहँदैआएको छ । अधिकारसम्बन्धी कानुनविनाको संविधान कल्पनाबाहिरको कुरा हो । यसअतिरिक्त, संविधानवाद तथा निष्पक्षतासम्बन्धी धारणाहरू मानवअधिकारद्वारा प्रभावित हुने गरेका छन्, जुन कुरा राज्य संरचनाको ढाँचा तथा कार्यविधिमा प्रतिविम्बित हुन्छ । तर अठारौँ शताब्दीको उत्तरार्द्ध कालका संयुक्त राज्य अमेरिका र फ्रान्सका संविधानदेखि मानवअधिकारको प्रयोजन र क्षेत्रसम्बन्धी विचारमा परिवर्तन आएको छ । पहिले मानवअधिकारलाई राज्यसत्ताको स्वेच्छाचारी अभ्यासविरुद्ध नागरिकको संरक्षण गर्ने संयन्त्रका रूपमा र नागरिकलाई खास स्वतन्त्रता, मूलतः अभिव्यक्ति तथा संगठनसम्बन्धी स्वतन्त्रता दिने सन्दर्भमा लिइन्थ्यो । अहिले मानव जीवनका धेरैभन्दा धेरै पक्ष अर्थात् व्यक्ति र समुदायबीचका, उनीहरू र राज्यबीचका तथा राज्यहरूबीचका सम्बन्धको नियमन मानवअधिकारसम्बन्धी प्रणालीद्वारा हुने गर्छ ।

नेपालमा पनि मानवअधिकार संविधानको इतिहास तथा लोकतन्त्र एवं संविधानवादको विकाससँग घनिष्टरूपले गाँसिएको छ । विद्रोही र सेना दुवैबाट मानिसमाथि भएको उत्पीडनको प्रभावकारी रूपले प्रतिकार गर्ने कार्यमा नेपालमा भइरहेको मानवअधिकार हननलाई मानवअधिकार रक्षकहरूले प्रभावकारीरूपले प्रयोग गरेका छन् । जब नेपाली जनताको मानवअधिकारको व्यापकरूपले हनन भयो, त्यसपछि जनआन्दोलन-२ को विस्फोट भयो । जनआकांक्षाको दृष्टिबाट मानवअधिकारले उच्च सम्मान प्राप्त गरेको छ जुन कुरा सातदलीय गठबन्धन र माओवादीबीच भएको १२ बुँदे सहमतिमा प्रतिविम्बित भएको पाइन्छ । मानवअधिकार शान्ति प्रक्रियाको महत्वपूर्ण तत्वका रूपमा रहेको छ । र, यी अधिकारहरूलाई बृहद् शान्ति सम्झौतामा उल्लेख्य स्थान दिइएको छ । मानवअधिकारको सम्मान र प्रबर्द्धनविना स्थायी शान्ति प्राप्त गर्न नसकिने कुरालाई व्यापकरूपले स्वीकार गरिएको छ । अन्तरिम संविधानले नेपाल मानवअधिकार आयोगलाई संवैधानिक हैसियत प्रदान गरेको छ । उक्त संविधानमा मानवअधिकारसम्बन्धी पहिलेका संविधानमा भन्दा निकै विस्तृत अध्याय रहेको छ ।

राज्यसँग व्यक्ति तथा समुदायको सम्बन्धलाई परिभाषित गर्ने कार्यमा मानवअधिकारको महत्वपूर्ण

भूमिका हुन्छ । त्यसकारण, संवैधानिक तथा राजनीतिक प्रणालीमा मानवअधिकारलाई यति धेरै महत्व दिइनुका अनेकौं कारण छन् :

- मानवअधिकार मानवमा अन्तर्निहित हुने हुनाले मानिसले राजनीतिक समुदाय निर्माण गर्दा मानवअधिकारलाई सरकारसामु त्वम् शरणम् गराउँदैनन् । वास्तवमा राजनीतिक समुदायको निर्माण गरिनुको कारण मानवअधिकारको संरक्षणलाई सुदृढ तुल्याउनु हो ।^१
- मानिसले गरिमासाथ जिउन, आफ्ना सम्भाव्यताको परिपूर्ति गर्न र आफ्ना भौतिक, सांस्कृतिक तथा आत्मिक आवश्यकता पूरा गर्न पाउने हो भने मानवअधिकार आवश्यक हुन्छ ।
- माथिका बुँदामा राज्यविरुद्ध व्यक्ति तथा समुदायको संरक्षणसम्बन्धी अभिप्राय अव्यक्त छ । राज्यको शक्ति तथा पहुँचमा वृद्धि हुनाको साथसाथै जनताका अधिकार तथा स्वतन्त्रतामा जोड दिइने क्रम पनि बढेर जान्छ ।
- मानवअधिकारले नागरिक तथा बासिन्दालाई राज्यका अंगमा नीति-निर्णय गर्ने केन्द्रीय भूमिका प्रदान गरी तिनको सशक्तीकरण गर्छ । यी अधिकारहरूले नागरिकलाई तिनको चाहनाअनुसारका संगठन बनाएर आफ्ना अहं महत्वका हितहरूको राज्यद्वारा हनन गरिने कार्यलाई रोक्न छुट दिन्छन् ।
- मानवअधिकारसम्बन्धी प्रावधानले नागरिकलाई 'बहुमतीय' ज्यादतीविरुद्ध संरक्षण प्रदान गर्छन्, अल्पसंख्यक तथा वञ्चितकीकरणमा पारिएका अन्य समुदायलाई विशेष व्यवहार गरिनुपर्ने कुराको औचित्य उपलब्ध गराउँछन् र ती समुदायहरूको पहिचान तथा संस्कृतिको प्रबर्द्धन गर्ने कार्यमा सघाउ पुऱ्याउँछन् ।
- लोकतन्त्रको स्थापना तथा संरक्षणको निम्ति र सार्वजनिक अधिकारीहरूलाई जनसाधारणप्रति जवाफदेही बनाउन मतदान गर्ने अधिकार, अभिव्यक्ति तथा सञ्चारमाध्यम एवं सूचनामा पहुँचको स्वतन्त्रताजस्ता अनेकौं अधिकार आवश्यक हुन्छन् ।
- अधिकारहरूले राज्यका अंगहरूलाई राज्यसत्ताको अभ्याससम्बन्धी मार्गदर्शन उपलब्ध गराउँछन् ।
- मानवअधिकारको सम्मान गर्ने कार्यले आन्तरिक तथा बाह्य द्वन्द्वलाई सीमित तुल्याई राष्ट्रिय एकताको सुदृढीकरणमा सघाउ पुऱ्याउँछ ।

भिन्न-भिन्न प्रकारका अधिकार

ऐतिहासिक दृष्टिले बलशाली राज्य तथा बजारको उदयसँगै अधिकारको उदय भएको हो (राज्य तथा बजारले व्यक्तिमाथि शोषण तथा उत्पीडनको जोखिम पैदा गरेको र बजार अर्थतन्त्रका लागि केही

^१ युगान्डाको संविधान (१९९५) मा यस विषयलाई निम्नानुसार व्यक्त गरिएको छ : व्यक्तिका मूलभूत अधिकार तथा स्वतन्त्रताहरू तिनमा स्वतः अन्तर्निहित हुनाले यी अधिकारहरू राज्यप्रदत्त होइनन् (धारा २०(१)) ।

प्रत्याभूति अत्यावश्यक भएको महसुस गर्ने क्रममा यी अधिकारहरूको उदय भएको हो) । हालैका वर्षमा अधिकारसम्बन्धी धारणालाई फराकिलो बनाएर यसमा व्यक्तिहरूलाई संरक्षण दिन र उनीहरूलाई आफ्नो आवश्यकता पूर्ति गर्न चाहिने अनेकौं त्यस्ता अधिकार समावेश गरिएका छन् ।

संरक्षण गरिएको पहिलो अधिकार वैयक्तिक अधिकार हो । र, यो संरक्षण राजनीतिक तथा नागरिक अधिकारहरू अर्थात जीवन र स्वतन्त्रताको अधिकार, संगठित हुने र भेला हुने अधिकार, अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताजस्ता नागरिक अधिकार, मतदान गर्न र चुनावमा उठ्न पाउने तथा सार्वजनिक मामिलामा भाग लिन पाउनेजस्ता राजनीतिक अधिकारमा सीमित थियो ।

त्यसपछि आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारलाई मान्यता दिइयो । सामाजिक न्याय तथा सबैका लागि जिउने स्वच्छ अवस्था उपलब्ध गराउने उद्देश्यलाई निकै महत्व दिने समाजवादी सिद्धान्तमा यी अधिकारलाई प्राथमिक महत्व दिइयो । यी सिद्धान्तमा शिक्षा, रोजगारी, आवास, स्वास्थ्य तथा भोजनसम्बन्धी अधिकार समावेश थिए ।

त्यसपछि ऐक्यबद्धतासम्बन्धी अधिकारलाई मान्यता दिइयो, जसमा स्वच्छ, स्वस्थ तथा दिगो वातावरण, शान्ति एवं विकाससम्बन्धी अधिकार समावेश थिए । यी अधिकार समुदायका साथै व्यक्तिका लागि पनि महत्वपूर्ण छन् ।

यस खालका अधिकारले अधिकारका विभिन्न आयामको प्रतिनिधित्व गर्छन् । नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार व्यक्तिलाई आफ्ना मूल्य तथा हितको प्रबर्द्धनका निम्ति सुरक्षित डबली सुनिश्चित गर्नतर्फ र तिनका जीवनमाथि हुनसक्ने राज्यको हस्तक्षेपलाई सीमित तुल्याउने कार्यतर्फ लक्षित छन् । अर्कातिर, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारले सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारको उपभोग गर्ने कार्यलाई सहज तुल्याउनका लागि विशिष्ट कदम चाल्न राज्यमाथि दायित्व आरोपण गर्छन् । राज्यले निःशुल्क शिक्षा तथा औषधोपचारसम्बन्धी सेवा उपलब्ध गराउने पर्छ भन्ने केही छैन, तर राज्य त्यस्ता नीतिलाई बढावा दिन दायित्वबद्ध हुन्छ जुन नीतिले व्यक्ति, परिवार तथा समूहलाई जीविकोपार्जन गर्न समर्थ बनाओस् । राज्यमाथि इमानदारीपूर्ण प्रशासन कायम गर्ने, स्रोत-साधनको वितरण समतामूलक ढंगले गर्ने र उपयुक्त नीतिहरूको तर्जुमा गर्ने दायित्व पनि र हन्छ । तेस्रो खालका अधिकारको हकमा पनि राज्यको सक्रिय भूमिका आवश्यक हुन्छ । र, यो भूमिका अंशतः नियमकको भूमिका हुन्छ । यसका लागि राज्य तथा अन्य अधिकारीले प्राकृतिक स्रोत-साधन नरित्याउने, नष्ट नगर्ने वा हातहतियारमा पैसा खेर नफाल्ने खालका विवेकयुक्त नीतिहरू अवलम्बन गर्नु जरूरी छ । यसअतिरिक्त, व्यक्ति तथा समूहलाई निष्पक्ष, सहज तथा समान अवस्थामा आफ्ना आर्थिक तथा सामाजिक हितहरूको प्रबर्द्धन गर्न राज्यले शान्तिपूर्ण र सहमतीय जीवनका लागि आवश्यक अवस्थाको सिर्जना गर्न अवसरहरू उपलब्ध गराउनु जरूरी छ ।

यस खालका अधिकारले केही मात्रामा भिन्नभिन्न आर्थिक तथा दार्शनिक विचारको प्रतिनिधित्व गर्छन् । कतिपय टिप्पणीकारले त यस खालका अधिकार आपसमा बाभ्छन् अथवा यिनलाई समान तहको महत्व दिइनु हुन्न भन्ने तर्क पनि गरेका छन् । तथापि, आज गरिमापूर्वक तथा शान्तिपूर्वक जिउनेका लागि सबै खालका अधिकार समानरूपले आवश्यक छन् किनभने यी अधिकार अन्योन्याश्रित छन् भनी स्वीकार गरिएको छ । उदाहरणका लागि, शिक्षा तथा साक्षरतासम्बन्धी अधिकार (जुन

अधिकारलाई सामाजिक अधिकारका रूपमा वर्गीकरण गरिएको छ), अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता (जसलाई नागरिक अधिकारका रूपमा वर्गीकरण गरिएको छ) का लागि आवश्यक छन् किनभने मानिसले आफ्ना भावना अभिव्यक्त गर्नका निम्ति पढ्न र भाव सञ्चार गर्न समर्थवान् हुनुपर्छ । त्यसैगरी, प्रत्येक व्यक्तिको स्वास्थ्यको अधिकार तथा जिउने अधिकारका लागि स्वच्छ वातावरण आवश्यक हुन्छ (यसरी सबै खालका अधिकार एकसाथ घुलमिल हुन पुग्छन्) ।

पहिले, नागरिकलाई मात्र अधिकार दिइएको थियो । फ्रान्स यसको उदाहरण हो । त्यस बेला नागरिकतासम्बन्धी धारणा पनि संकुचित थियो (जसको उदाहरण प्रारम्भिक वर्षहरूको संयुक्त राज्य अमेरिका हो) । आज सबै व्यक्तिहरू मानवअधिकारका हकदार भएका छन् यद्यपि अधिकांश देशमा निर्वाचन वा राज्यअन्तर्गतका संस्थाको रोजगारीसित सम्बन्धित राजनीतिक अधिकारबाट नागरिक अझै पनि वञ्चित छन् । प्रारम्भिक अवधिमा व्यक्तिका लागि मात्र अधिकार उपयुक्त हुन्छन् भन्ने ठानिन्थ्यो । तर अहिले अधिकारबाट लाभान्वित हुने को हुन् भन्ने धारणामा पनि परिवर्तन आएको छ । अधिकारसम्बन्धी व्यक्तिवादी अभिमुखीकरणले स्वार्थीपनालाई बढावा दिनाले समुदाय वा राज्यका मूल्य तथा हितको उपेक्षा गरिने मानसिकता उत्पन्न भयो भनी यसको आलोचना गरियो । यो दृष्टिकोणका कारण केही देशमा 'सार्वजनिक हित'को तर्क अघि सारेर अधिकारको उपभोगमाथि व्यापक बन्देज लगाइएका छन् (नेपालका संविधानहरू यस कुराका उदाहरण हुन्) ।

व्यक्ति तथा समूहका दायित्वसँग सन्तुलन कायम गर्ने बाटो पत्ता लगाउनु अर्को समाधान हो । कर्तव्य तथा अधिकारका उदाहरण भारत, पपुवा न्यु गिनी, युगान्डा र पोर्चुगल लगायतका थुप्रै संविधानमा पाउन सकिन्छ । यी दायित्वअन्तर्गत विशिष्टरूपले निम्नलिखित कर्तव्य पर्दछन् :

- संविधानको बचाउ गर्नु
- राज्यको सुरक्षा तथा स्वाधीनताको संरक्षण गर्नु
- कानूनको पालना गर्नु
- करहरू तिर्नु
- अरू मानिसका अधिकार तथा संस्कृतिको सम्मान गर्नु
- परिवार तथा बालबालिकाको कल्याणसम्बन्धी दायित्व बहन गर्नु¹³

व्यक्तिगत अधिकारहरू, खास गरेर राजनीतिक अधिकारमाथि ज्यादा जोड दिनुको नतिजा 'बहुमतवाद'को उदय हुनसक्छ । 'बहुमतवाद' अन्तर्गत समाजमाथि बहुमतयुक्त समुदायका संस्कृति तथा मूल्यको प्रभुत्व कायम हुन्छ जुन प्रभुत्वअन्तर्गत बहुसंख्यक समुदायका सदस्यले देशको शासकीय

¹³ वैदिक वैचारिक मान्यताअन्तर्गत कर्तव्यसम्बन्धी धारणा एकदमै प्रबल भएकोले नेपालमा अधिकारहरू प्रदान गर्ने पहिलो दस्तावेजमै यसलाई समावेश गरिएको थियो । १९४८ को संविधानले आफ्नो क्षमताअनुसार 'जनहितको प्रबर्द्धन गर्नु, सार्वजनिक कोषमा योगदान गर्नु, अधिराज्यको सुरक्षा तथा हितका निम्ति शारीरिक तथा बौद्धिकरूपले श्रम गर्न तय्य रहनु, श्री ५ महाराजाधिराज तथा हिज हाइनेस श्री ३ महाराजप्रति तथा राज्य र यसको संविधानप्रति सच्चारूपले बफादार रहनु नै प्रत्येक नागरिकको कर्तव्य हुनेछ' (धारा ५) भनी विज्ञप्ति जारी गरिएको छ ।

प्रणालीका उच्च तहमा अन्य समुदायका सदस्यको भन्दा बढी सहभागिता हुन्छ । बहुमतवादलाई सन्तुलनमा ल्याउनका निम्ति अचेल थुप्रै देशहरूमा समष्टिगत तथा समूहगत अधिकार, खास गरेर जनजातीय, धार्मिक तथा भाषिक अल्पसंख्यक र आदिवासी समुदायलाई मान्यता दिने क्रम बढिरहेको छ । सांस्कृतिक अधिकार तथा स्वायत्ततामार्फत लागू गरिने अल्पसंख्यक समुदायका स्वशासनका स्वरूपमाथि ध्यान दिने क्रम पनि बढिरहेको छ । महिला तथा बालबालिकाजस्ता समाजका निम्छरा क्षेत्रका अधिकारको प्रबर्द्धनका निम्ति अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र राष्ट्रिय कानूनमा विशेष प्रावधानको व्यवस्था गर्ने गरिएको छ ।

कम्पनी वा ट्रेड युनियनजस्ता व्यापारिक तथा सामाजिक संगठनहरू सामान्यतया अधिकारलाई विस्तारित गर्ने समष्टिमुखी अधिकारका अन्य स्वरूप हुन् । ट्रेड युनियनहरूका निम्ति संगठनमुखी अधिकारको विशेष महत्व रहन्छ भने व्यापारिक संगठनहरूका लागिचाहिँ सम्पत्तिसम्बन्धी अधिकार महत्वपूर्ण हुन्छन् । ट्रेड युनियनका लागि अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता महत्वपूर्ण हुनाको कारण के हो भने यस स्वतन्त्रताले यी युनियनलाई विरोध आदिको आयोजना गर्ने र आफ्ना हितका लागि दबाबमूलक कार्यकलाप गर्ने छुट दिन्छ । कम्पनीहरूका लागि अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता महत्वपूर्ण हुनाको कारणचाहिँ के हो भने स्वतन्त्रताले यी कम्पनीलाई आफ्ना उत्पादन तथा आफूले प्रदान गर्ने सेवाको विज्ञापन गर्ने छुट दिन्छ (यद्यपि कतिपय देशले राजनीतिक र बौद्धिक वक्तव्यलाई 'व्यापारिक' वक्तव्यलाई भन्दा कम मात्रामा छुट दिन्छन्) ।

पहिले-पहिले मानवअधिकार क्षेत्रको दायित्व राज्यमाथि रहन्थ्यो । व्यक्ति वा समष्टिगत समूहहरूले कानुनी दण्ड-सजाय भोग्नु नपर्ने गरी अरू मानिसका अधिकार उल्लंघन गर्न सक्थे (विभेदकारी कार्य यस प्रकारको उल्लंघनको एउटा उदाहरण हो) । कतिपय दृष्टान्तका हकमा जाति, जनजाति वा लिंगजन्य विभेदलाई गैरकानुनी बनाउनका निम्ति विशेष कानून पारित गरिन्थ्यो (फौजदारी कानूनले व्यक्तिका अधिकारको संरक्षण त गर्ने नै भयो) । तर कम्पनीहरूको शक्ति वृद्धि हुँदै जाँदा र अधिकतर विभेद तथा उत्पीडन समाज र परिवारमा हुने गर्छन् भन्ने कुरालाई मान्यता दिने क्रम बढ्दै जाँदा संस्थागत तथा सामाजिक समूहहरूमाथि अरूहरूका अधिकारको सम्मान गर्नुपर्ने दायित्व थपिने क्रम पनि बढ्दै गएको छ । दक्षिण अफ्रिकाको संविधानमा यससम्बन्धी एउटा उदाहरण उपलब्ध छ :

धारा ८(२) को अधिकारसम्बन्धी विधेयकको प्रावधानले अधिकारको प्रकृति तथा उक्त अधिकारद्वारा आरोपित कुनै पनि कर्तव्यको प्रकृतिलाई दृष्टिगत गरी, यदि यो लागू हुने भएमा र लागू हुने हदसम्म, कुनै पनि सामान्य व्यक्ति वा कानूनवेत्तालाई यो कर्तव्यको पालना गर्न बाध्य हुने व्यवस्था गरेको छ ।

न त निगमहरू स्वतः मानवअधिकारबाट लाभान्वित हुने कोटीमा नै पर्दछन्, जस्तो कि निम्नलिखित धारा ५ को दफाले इंगित गरेको छ :

(४) कुनै पनि कानूनवेत्ता यी अधिकारहरूको प्रकृति तथा उक्त कानूनवेत्ताको प्रकृतिले आवश्यक ठहर्‍याउने हदसम्म अधिकारसम्बन्धी विधेयकका अधिकारको हकदार हुन्छ ।

यी विकासक्रमहरूले अधिकारको क्षेत्र तथा जटिलता बढाएको छ, र अधिकारका भिन्न-भिन्न कोटीबीच पनि तनाव बढाएको छ । अधिकारले प्रतिस्पर्धात्मक हितहरूबीच सन्तुलन कायम गर्ने खाका

पनि उपलब्ध गराउँछन् । उदाहरणका लागि, समानतालाई विभेद नगरिने अधिकारका रूपमा हेर्न सकिन्छ, तर अरू कतिपय मानिसले प्रभावकारी समानतालाई (कम्तीमा पनि कुनैकुनै परिस्थितिमा) सुविधाविहीन वा निम्छरा मानिसका लागि गरिने विशेष व्यवस्थाको औचित्यका रूपमा लिने गर्छन् । अधिकार सर्वव्यापी र व्यक्तिप्रधान हुन्छ भन्ने धारणा 'बहुमतवादी' हो र यो अल्पसंख्यक समुदायका संस्कृतिप्रति असंवेदनशील हुन्छ भन्ने क्रम बढ्दो छ । यस सन्दर्भमा 'समरूपी' अधिकारको भन्दा पनि 'विभेदीकृत' अधिकारको आग्रह गर्ने गरिन्छ जसमा जोड उल्लेख्यरूपले व्यक्तिबाट 'समुदाय'मा रूपान्तरित हुन्छ । बहुजातीय समाजमा मानवअधिकार पहिचानका प्रश्नसँग जोडिँदा पुग्छन् । अधिकारले विविधता तथा सांस्कृतिक अधिकारतर्फ ध्यानाकृष्ट गर्दै 'राष्ट्र-राज्य'को सिद्धान्तलाई चुनौती दिन्छन् । यो रूपान्तरणले संस्कृतिलाई जुन प्राधान्य प्रदान गर्छ त्यसबाट समुदायहरूबीचका सम्बन्ध र समुदाय तथा राज्यबीचका सम्बन्धसम्बन्धी मुद्दामात्र उठ्ने नभई प्रत्येक समुदायका आन्तरिक संगठनहरूसम्बन्धी मुद्दा पनि उठ्छन् । संस्कृति निर्गुण वस्तु होइन (संस्कृतिबारे एसिया तथा अफ्रिकाका महिलालाई सोध्नु, र दलितहरूलाई सोध्नु), त्यसकारण संविधान निर्माताहरूले अधिकारलाई परम्परागत दृष्टिबाट बुझिने अधिकार (जस्तो कि वैयक्तिक अधिकारहरू) र सांस्कृतिक मूल्यहरूसम्बन्धी अधिकारको भिन्नता छुट्याउनुपर्ने हुनसक्छ । समस्याको यो गाँठो फुकाउने कार्य हाम्रो जमानाको एउटा ठूलो चुनौती भएको छ ।

सामाजिक न्यायको खोजी गर्ने क्रमसँगै – मानिसका आधारभूत आवश्यकतालाई सुनिश्चित गर्ने दृष्टिले आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारको महत्वलाई बढ्दो मात्रामा स्वीकार गर्ने क्रमसँगै – अधिकारसम्बन्धी सोचाइका नयाँ तरिकाको उदय पनि भएको छ । यस कुराले गर्दा समानता तथा विभेदहीनतासम्बन्धी धारणालाई हेर्ने लचिलो दृष्टिकोणको विकास भएको छ । यसप्रकार, सहभागिताका रूपमा लोकतन्त्रप्रतिको चाखले राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी हाम्रो धारणालाई फराकिलो तुल्याएको छ ।

अधिकारहरूको अन्तर्राष्ट्रियकरण

आज मानवअधिकार राज्यको मात्र सरोकार र चासोको विषय रहेन । मानवअधिकारको सुपरिवेक्षण अधिकार र संस्थाहरूसँग सम्बन्धित सन्धि तथा घोषणापत्र भएका अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय प्रणाली पनि छन् । यीमध्ये सबैभन्दा महत्वपूर्ण दस्तावेज संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाद्वारा १९४८ मा पारित विश्व मानवअधिकार घोषणापत्र हो जसले उपलब्ध गराएको आधारलाई टेकेर धेरै सन्धि र घोषणापत्र बनेका छन् । यस सन्दर्भमा नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी प्रसंविदा र आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक प्रसंविदा प्रमुख सन्धिहरू हुन् जसले समग्रमा अधिकांश अधिकारलाई समेटेका छन् । यी सन्धिहरू जातीय विभेद तथा यातनाविरुद्ध संरक्षण र महिला, बालबालिका, शरणार्थी तथा आदिवासी जनताका अधिकारको संरक्षणसम्बन्धी विशेषज्ञतायुक्त सन्धि हुन् । यस अतिरिक्त, अल्पसंख्यक समूह तथा आदिवासी जनताका अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र पनि छन् । यी अधिकारहरू कानुनी दृष्टिले बाध्यकारी नभए पनि यिनमा निकै ठूलो नैतिक अख्तियारी निहित छ ।

युरोप, ल्याटिन अमेरिका र अफ्रिकामा क्षेत्रीय मानवअधिकार प्रणाली विद्यमान छन्, तर एसियामा

भने छैनन् । ज्यादै ठूलो सांस्कृतिक तथा धार्मिक विविधता, अनेकौं तानाशाही शासन प्रणालीहरू भएका हुनाले सायद एसियामा उप-क्षेत्रीय प्रणालीहरू बढी कामकाजी हुन सक्दा हुन्, तर आसियान मानवअधिकार योजनाको निम्ति बेलाबखत प्रस्तावहरू प्रस्तुत गरिए पनि ठोस प्रगति भने ज्यादै न्यून छ । वास्तवमा संस्थागत स्वरूपान्तर्गत बाध्यकारी निर्णयहरू गर्ने आ-आफ्नै अदालत हुने क्षेत्रीय योजना अन्तर्राष्ट्रिय योजनाभन्दा बढी सबल हुन्छन् ।

प्रत्येक अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको उक्त सन्धिअन्तर्गत गठन गरिने अन्तर्राष्ट्रिय विज्ञ समितिहरूद्वारा सुपरिवेक्षण गरिन्छ । सदस्य राष्ट्रहरूले उक्त समितिसमक्ष आवधिक प्रतिवेदन पेश गर्नु जरूरी हुन्छ । कतिपय देशहरू (नेपाललगायत) ले अतिरिक्त सन्धिपत्रलाई स्वीकार गरेका छन् । उक्त सन्धिपत्रअनुसार व्यक्तिले उक्त समितिसमक्ष उजुरी पेश गर्न सक्छन् यद्यपि अधिकांश मामिलाको हकमा यी समितिहरू राज्यका दायित्वको व्याख्या गर्न समर्थ भए पनि आफ्ना निर्णयहरूलाई लागू गर्न भने असमर्थ छन् । तथापि केही राज्य भने उक्त समितिले गरेका निर्णयको पालना गर्न तत्पर देखिन्छन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय प्रणालीका अन्य पक्ष पनि छन् । अहिले व्यापकरूपले स्वीकार गरिएको कुरा के हो भने अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले, विशेष गरेर राष्ट्रसंघीय सुरक्षा परिषद्को अख्तियारअन्तर्गत, कुनै देशमा मानवअधिकारको व्यापकरूपले उल्लंघन भएमा पुनः सुव्यवस्था कायम गर्न वा पीडितको संरक्षण गर्न उक्त देशका आन्तरिक मामिलामा हस्तक्षेप गर्नसक्छ (सर्बिया, पूर्वी टिमोर, कोसोभो र सुडान यसका उदाहरण हुन्) । राष्ट्रसंघीय मानवअधिकार परिषद्का काँधमा प्रत्येक देशको मानवअधिकारको पालनासम्बन्धी रेकर्डको जाँच गर्ने दायित्व रहेको छ । उक्त परिषद्ले अंशतः विशेष प्रतिनिधिहरू तथा प्रतिवेदकहरूद्वारा यो दायित्व पूरा गर्छ । अहिले उक्त परिषद् देशहरूको मानवअधिकारसम्बन्धी रेकर्डको दोहोरो जाँच गर्न लागेको छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले मानवताविरोधी अपराधको पुर्पक्ष गर्नका निम्ति विशेष न्यायिक इजलास गठन गरेको छ (जस्तो कि रुवान्डा, क्याम्बोडिया र पूर्व युगोस्लाभियामा) । हाल अन्तर्राष्ट्रिय समुदायसँग हेगस्थित व्यापक क्षेत्राधिकारयुक्त स्थायी अन्तर्राष्ट्रिय फौजदारी अदालत छ । जुन देशमा अपराध गरिन्छ त्यहाँका राष्ट्रिय अदालतले पनि मानवताविरुद्धका अपराधको अभियोग लागेको कुनै पनि व्यक्तिमाथि क्षेत्राधिकारको अभ्यास गर्नसक्छ (यो अधिकार 'विश्वव्यापी क्षेत्राधिकार'का नामले परिचित छ र चिलीका पूर्व राष्ट्रपति पिनोसेमाथि यही अधिकार प्रयोग गरिएको थियो) ।

अधिकारहरूको अन्तर्राष्ट्रियकरण गर्ने अन्य उपाय पनि छन् । उदाहरणको लागि, राष्ट्रिय अदालतमा अक्सर सन्धिसम्बन्धी निकायका निर्णय तथा आम टिप्पणी उद्धृत गरिन्छन्, र अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय मानवअधिकार अदालतद्वारा गरिएका फैसला पनि राष्ट्रिय अदालतको लागि व्याख्याका स्रोत बन्दछन् । अर्को कुरा, राष्ट्रिय अदालतले अन्य राष्ट्रिय अदालतबाट मार्गदर्शन प्राप्त गर्छन् (नेपाली र भारतीय अदालतले अमेरिकी तथा ब्रिटिस मुद्दाहरूको व्यापक शृंखलाको सर्वेक्षण गर्छन्) र यसरी समृद्ध तथा रचनात्मक नजिर उपलब्ध हुन्छन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी लिखतहरूबाट के कुरा प्रस्ट हुन्छ भने अन्तर्राष्ट्रिय समुदायका काँधमा राज्यलाई मानवअधिकारसम्बन्धी तिनका जिम्मेवारी पूरा गर्ने कार्यमा सहयोग गर्ने आपसी दायित्वसम्बन्धी

कर्तव्य रहेको छ । यस प्रकारको सहयोग प्राविधिक, आर्थिक तथा अन्य स्वरूपमा आधारित हुन्छ । मानवअधिकारलाई भूमण्डलीय जिम्मेवारी तथा ऐक्यबद्धताको प्रकटीकरणका रूपमा हेरिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले स्वाधीनता, दक्षता तथा प्रतिबद्धता ('पेरिस सिद्धान्त')लाई सुनिश्चित गर्ने उद्देश्यबाट तयार पारिएका सिद्धान्तका आधारमा राष्ट्रिय तहमा मानवअधिकार आयोगको स्थापना गर्ने कार्यलाई प्रबर्द्धन गरेको छ । २००५ मा संयुक्त राष्ट्रसंघका सदस्य राष्ट्रहरूका सरकार प्रमुखको शिखर सम्मेलनले व्यापक स्तरमा हुने मानवअधिकार उल्लंघनविरुद्ध समूह तथा समुदायको संरक्षण गर्न राष्ट्रसंघको तर्फबाट एउटा प्रतिबद्धता प्रकट गर्‍यो । नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको संलग्नता एकदमै स्पष्ट (र प्रशंसित) छ । द्वन्द्व तथा विद्रोहको अवस्थामा अन्तर्राष्ट्रिय मान्यतामा आधारित यो पहिलो अन्तर्राष्ट्रिय संलग्नता मानवीय सरोकारबाट प्रेरित थियो । एक प्रमुख राष्ट्रसंघीय निकायका रूपमा रहेको मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयको एउटा सबैभन्दा ठूलो स्थलगत कार्यालय नेपालमा छ, जसले मानवअधिकारको प्रबर्द्धन तथा पर्यवेक्षण कार्यमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको छ ।

त्यसैले मानवअधिकार अब राज्यका मात्र सवाल नभई राज्यका अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वसँग गहिरो गरी गाँसिन पुगेको छ । नेपालको संविधानका निर्माताले यस कुरालाई मनमा राख्नु जरूरी छ ।

नेपालमा अधिकारसम्बन्धी कानूनको विकास

मुलुकी ऐनमा नेपाली समाजको तहगत प्रणालीअन्तर्गतका असमानता रहेका हुनाले यसलाई बहिष्करणको कानुनी लिखतका दृष्टिले हेर्ने गरिएको भए पनि यसमा केही सुधारात्मक तत्व थिए । यसले हिन्दु धर्म त्याग गरी अन्य कुनै धर्म अपनाउन पाउने अर्थमा व्यक्तिलाई धार्मिक स्वतन्त्रता दिएको थियो । हिन्दुलाई अन्य धर्मको अनुयायी बनाउने कार्यलाई भने यसले निषेध गरेको थियो । सार्वजनिक प्रयोजनहरूका लागिबाहेक करकापको श्रमलाई निषेध गरेको थियो । यसले 'सती प्रथा'माथि रोक लगाएको थियो यद्यपि यसबाट उक्त प्रथा पूर्णरूपले उन्मूलन भने भएन । अनि त्यसअघि छूट दिने गरिएका कठोर शारीरिक सजायमाथि यसले रोक लगायो र साथै यातना दिएर सावित्री बयान गराउने कार्यलाई यसले निषेध गर्‍यो ।

१९४० को दशकमा नेपाली अभिजात तथा मध्यम वर्गका मानिसको भारतीय स्वतन्त्रता सेनानीहरूसँग सम्पर्क भएपछि र अधिकार तथा स्वतन्त्रतालाई ठूलो महत्व दिने लोकतान्त्रिक राज्य देखेर विदेशबाट गोर्खाली सिपाही घर फर्किएपछि मानवअधिकारको आधुनिक आन्दोलन सुरु भयो । राणातन्त्रका प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरले घरेलु र विदेशी दबाबमा परी नेपाल सरकारको ऐन १९४८ नामक संविधान अधि सारे (त्यो नेपालको लागि यस प्रकारको पहिलो संविधान थियो, दोस्रो अध्याय हेर्नास्) । उक्त संविधानको आशय (धारा १) मूलभूत लोकतान्त्रिक स्वतन्त्रताहरू अर्थात् 'वैयक्तिक स्वतन्त्रता, वाक् स्वतन्त्रता, प्रेस स्वतन्त्रता, भेला हुने र छलफल गर्ने स्वतन्त्रता, पूजाआजा गर्ने स्वतन्त्रता, कानूनका आगाडि पूर्ण समानता, सुलभ र शीघ्र न्याय, सार्वत्रिक तथा निःशुल्क प्राथमिक शिक्षा, सबै वालिगलाई मतदानको सार्वत्रिक तथा समान अधिकार, राज्यका हाल विद्यमान कानून तथा पछि बनाइने कानून तथा नियममुताबिक निजी सम्पत्तिको संरक्षणको अधिकार' (धारा ४) प्रदान गर्नु थियो । पछि यी अधिकार लागू गर्न केही विशिष्ट ऐनहरू पारित गरिए । तथापि, उक्त ऐनमा अनेकौं गम्भीर खोट थिए

अर्थात् ती अधिकारलाई संविधानको अंग नबनाइएको हुनाले तिनलाई विगत र भविष्यका कानूनको मातहत रहने व्यवस्था गरियो (जसले गर्दा ती अधिकार व्यर्थ हुनगए), ती अधिकार तथा स्वतन्त्रताको अभ्यासमाथि अनेक कानुनी बन्देज थोपरिए, ती अधिकारको उल्लंघनसम्बन्धी विषय निर्धारण गर्ने अन्तिम न्यायिक प्राधिकार अदालत नभएर सरकारद्वारा गठन गरिएको एउटा निकाय हुनगयो (धारा ५२), र ती अधिकारलाई दिगो बनाउनका निम्ति पर्याप्त लोकतान्त्रिक सुधारको व्यवस्था गरिएन ।

तथापि संकुचित विचार भएका शक्तिहरू यिनै सीमित अधिकारविरुद्ध खडा भए, तिनले सुधारको प्रतिकार गरे, पद्म शमशेरलाई सत्ताच्युत गरे र संविधानलाई खारेज गरे । तर, घटनाको यस मोडले प्रजातन्त्र तथा अधिकारका पक्षधर शक्तिलाई आन्दोलित तुल्यायो, जसको परिणामस्वरूप राणा शासनको तख्ता उल्टियो र शाहवंशीय राजतन्त्रको हैसियत पुनःस्थापित भयो । त्यसपछि राजा त्रिभुवनले १९५१ को संविधानको घोषणा गरे, जसमा अधिकार तथा स्वतन्त्रतासम्बन्धी एउटा विस्तृत खण्ड रहेको थियो (भाग २) । उक्त अधिकार तथा स्वतन्त्रतामा कानूनको अगाडि समानताको व्यवस्था गरियो । धर्म, जाति, जात, लिंग र जन्मथलोका आधारमा राज्यद्वारा गरिने विभेदलाई निषेध गरियो र राज्यअन्तर्गतका सेवामा समान अवसर दिने बाचा गरियो । उक्त संविधानको उद्देश्य विभिन्न प्रकारका अधिकार तथा स्वतन्त्रता (वैयक्तिक स्वतन्त्रता, वाक् तथा अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता, शान्तिपूर्वक भेला हुने स्वतन्त्रता, संघ-संगठन खोल्न पाउने स्वतन्त्रता, नेपालभित्र खुलारूपले घुमफिर गर्ने तथा बसोबास गर्ने स्वतन्त्रता, सम्पत्ति प्राप्त गर्ने वा त्याग्ने स्वतन्त्रता र कुनै पनि पेशा-व्यवसाय गर्न पाउने स्वतन्त्रता) को प्रत्याभूति गर्नु थियो । उक्त संविधानले १४ वर्षमुनिका केटाकेटीलाई 'कुनै पनि कारखाना वा खानी वा अन्य खतरायुक्त काममा' लगाउन निषेध गर्‍यो (धारा २१) । अनेकौं प्रावधानद्वारा फौजदारी पुर्पक्षका सन्दर्भमा उपयुक्त प्रक्रियालाई सुनिश्चित गरियो । उक्त संविधानले समतालाई प्रबर्द्धन गर्न, कार्यथलोमा मानवीय अवस्थाको सिर्जना गर्न, सुत्केरी बिदा उपलब्ध गराउन, वृद्धवृद्धा, अपांग तथा समाजका अन्य निम्छरा अंगलाई राहतको व्यवस्था गर्न तथा सामाजिक न्याय उपलब्ध गराउन सामाजिक नीति निर्माण गर्ने कुरालाई प्रत्याभूत गर्‍यो । यी अधिकार तथा नीतिको तर्जुमा गर्ने कार्यमा नवनिर्मित भारतीय संविधानको ठूलो प्रभाव परेको थियो ।

१९४८ को संविधानमा भैं १९५१ को संविधानमा पनि अधिकारप्रति ठूलो अरुचि रहेको थियो । उक्त संविधानमा भारतमा भैं अधिकार र सामाजिक नीतिबीच विभेद नगरी तिनलाई राज्यका नीति-निर्देशक सिद्धान्तअन्तर्गत राखिएको थियो । यसरी तीमध्ये कुनै पनि कानुनी दृष्टिले लागू गरिनयोग्य थिएनन् । अर्को कुरा, ती अधिकारसित बाफिने कानूनलाई चुनौती दिन सकिँदैनथ्यो । यद्यपि सरकार तिनलाई 'देशको शासकीय प्रणालीको आधारभूत अंग'का रूपमा व्यवहार गर्न प्रतिबद्ध थियो (धारा ३(२)) । यस प्रकारको छूटविना नै ती अधिकारलाई 'विद्यमान कानून'को मातहत राखिएको थियो (त्यसकारण ती अधिकारमा कुनै पनि उच्च शक्ति निहित थिएन) । अझ त्यसमाथि, कानून निर्माण गर्ने कार्यमा राजाको कठोर नियन्त्रण रहेको थियो । तथापि, प्रधान न्यायालयको स्वरूपमा अलि सबल न्यायिक संयन्त्रको व्यवस्था गरिएको थियो, जसले गर्दा पछि गएर कार्यकारी तहले त्यसलाई कार्यकारीबाट स्वतन्त्र बनाई क्षेत्राधिकार बढाउन प्रयास गर्‍यो । तर प्रधान न्यायालयले केही साहसपूर्ण फैसला गरेको हुनाले राजाले संवैधानिक तथा कानुनी माध्यमद्वारा न्यायिक पुनरावलोकनविरुद्ध अनेकौं कानून बनाएर त्यसको क्षेत्राधिकार कटौती गरे । वास्तवमा राजाले एकदमै जवाफदेही हुनु नपर्ने

गरी कार्यकारी, विधायिकी तथा न्यायिक अधिकार पूर्णरूपले आफ्नो हातमा लिँदै सर्वोच्च शक्ति बनेर 'शाही निरंकुशताको जग' बसाए ।^३

तर फेरि पनि शाही 'स्वविवेकीय अधिकार' अन्तर्गत चालिएको यो कदमले जगाएको अत्यन्तै कडा जनविरोधको परिणामस्वरूप पुरानो कानूनद्वारा प्रधान न्यायालयलाई संवैधानिक क्षेत्राधिकार तथा त्यसका निर्णयहरूलाई नै अन्तिम निर्णयहरू मानिने अधिकार पुनःस्थापित भयो । त्रिपाठीको भनाइअनुसार पुरानो कानूनको पुनःस्थापनापछि प्रधान न्यायाधीश हरिप्रसाद प्रधानको अध्यक्षतामा रहेको प्रधान न्यायालयले कोसेढुंगासूची निर्णयहरूद्वारा मानवअधिकारको रक्षक, कानुनी शासनको रक्षक तथा संविधानको संरक्षकको भूमिका दृढतासाथ स्थापित गर्‍यो (पृष्ठ ३३) । तर प्रधान न्यायालयको यो सफलताले जगाएको शाही अप्रसन्नताको नतिजास्वरूप कार्यकारी आदेशद्वारा प्रधान न्यायालयको कानुनी आधारलाई हटाई सर्वोच्च अदालतको स्थापना गर्ने कानून निर्माण गरियो जसमा प्रधान न्यायालयका प्रधान न्यायाधीशबाहेक सबै न्यायाधीशलाई नियुक्त गरियो । यो न्यायपालिकाको पखेटा काट्ने प्रयास थियो ।

तर सुधारका लागि जारी रहेको दबाबले राजा महेन्द्रलाई १९५९ को संविधान जारी गर्न बाध्य तुल्यायो । १९५९ को संविधानमा प्रत्यक्ष सिद्धान्त थिएनन् तर यस संविधानद्वारा प्रदत्त अधिकार अदालतमा लागू हुन योग्य थिए । यसले जीवन र स्वतन्त्रताको अधिकार, कानूनका अगाडि समानताको अधिकार, सम्पत्तिको अधिकार, वाक् तथा अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताका साथै विना हातहतियार भेला हुने अधिकार, संघ-संस्था खोल्ने अधिकार र नेपालको कुनै पनि भागमा घुमफिर र बसोबास गर्ने अधिकार उपलब्ध गरायो । यसले धार्मिक स्वतन्त्रताको छूट दियो तर त्यो छूट सीमित तरिकाले दिइएको थियो (कारण त्यो छूट परम्परागत प्रचलनमा सीमित थियो र त्यसले व्यक्तिलाई धर्म परिवर्तन गर्न निषेध गरेको थियो) र उक्त संविधानले राजतन्त्रलाई हिन्दु तथा 'आर्य संस्कृतिको अनुयायी'मा सीमित गरायो (धारा १(३)) । उक्त संविधानले नेपालमा पहिलो पटक अधिकार उल्लंघनको क्षतिपूर्तिको निम्ति सर्वोच्च अदालतमा पेश गरिने याचिकामार्फत संवैधानिक उपचारको अधिकार पनि दियो (धारा ९) । यसअतिरिक्त, उक्त संविधान सर्वोच्च कानूनका रूपमा घोषित भएको हुँदा (धारा १) कुनै पनि व्यक्तिले कानूनविशेषको वैधताको संविधानसित संगति होस् भन्ने कुराको निर्धारण गर्न सर्वोच्च अदालतको आदेशको याचना गर्नसक्छ (धारा ५४) । न्यायाधीशलाई निष्काशन गर्ने राजाको अधिकारमा अंकुश लगाएर र सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरूको पदावधि तथा नियुक्तिसम्बन्धी सर्तलाई सुनिश्चित गर्ने अन्य प्रावधानको संरक्षण गरेर सर्वोच्च अदालत तथा त्यसका न्यायाधीशहरूको स्वतन्त्रता स्थापित गर्‍यो ।

तर अनेकौं विद्यमान कानूनको संरक्षण गरी अधिकारमाथि थोपर्न सकिने व्यापक बन्देजहरूद्वारा र व्यापक अर्थमा व्याख्या गरिने 'सार्वजनिक हित'को लागि भन्ने पदावलीको सहाराले अधिकारलाई सीमाबद्ध गर्ने व्यवस्था गरी यी सकारात्मक विकास-क्रमलाई नकार्ने कार्य गरियो ।^४ यो 'सार्वजनिक

^३ हरिबहादुर त्रिपाठी, फन्डामेन्टल राइट्स एन्ड ज्युडिसिएल रिभ्यु नेपाल (२००७), पृ. ३१

^४ कानून तथा व्यवस्था कायम गर्ने, राष्ट्रिय सुरक्षा कायम गर्ने, नेपाल र अन्य मुलुकहरूबीच राम्रो सम्बन्ध कायम गर्ने, सार्वजनिक हित, विभिन्न वर्ग, विभिन्न समूह र विभिन्न क्षेत्रका जनताबीच राम्रो सम्बन्ध कायम गर्ने अर्थमा वा सामान्यतया राम्रो आचरण, स्वास्थ्य, सुबिस्ता वा शिष्टता वा नैतिकता तथा नागरिकको आर्थिक हितको सन्दर्भमा वा आन्तरिक अशान्ति वा यो संविधान वा कुनै कानूनलाई उल्टाउने कुनै पनि प्रयास वा संविधान वा संसदको अवहेलनालाई निषेध गर्ने सन्दर्भमा सार्वजनिक हितको व्याख्या गरिएको थियो (धारा ८(२)) ।

हित'को निम्ति बनाइएको हो भनी कानूनद्वारा उल्लेख भएको खण्डमा अदालतहरूले त्यसका सीमाको वैधताको जाँच गर्न पनि सक्दैनथे । यसको प्रभावकारी अर्थ के हुन्थ्यो भने कुनै अधिकार के-कति मात्रामा उपलब्ध हुने हो सो कुरा पूर्णतः राजाको इच्छामा निर्भर गर्थ्यो । राजाले यो निषेधको व्यापकरूपले प्रयोग गरी भनै दमनकारी कानून बनाए ।

१९६२ को पञ्चायती संविधान पहिलेका संविधानहरूमा गरिएको राजनीतिक प्रगतिको दिशाभन्दा अर्कै दिशातर्फ उन्मुख भयो ।^{१४} तथापि, त्यसमा संविधानको सर्वोच्चता र अदालतहरूद्वारा क्षतिपूर्तिको खोजी गर्ने अधिकार भने कायमै रह्यो । उक्त संविधानमा मूलभूत कर्तव्यसम्बन्धी धारणा प्रस्तुत गरियो जसमध्ये "राष्ट्रप्रति समर्पण र राज्यप्रति बफादारी"लाई जोड दिइयो (धारा ९) । यसले दिएका अधिकारमध्ये जीवन र स्वतन्त्रता तथा उपयुक्त कानुनी प्रक्रियाको अधिकार, कानूनद्वारा समानरूपले संरक्षण पाउने अधिकार, साविकका अधिकार र साविकका स्वतन्त्रता (वाक् स्वतन्त्रता आदि र सम्पत्तिको स्वतन्त्रता, जुन स्वतन्त्रता परम्परागत थेगोसमान थिए), तथा धार्मिक स्वतन्त्रतासम्बन्धी बन्देजकारी संस्करण आदि परेका थिए । अधिल्लो संविधानमा रहेका अधिकारका सीमासम्बन्धी व्यापक आधारलाई कायम राखियो (जसमा "नाबालक वा महिलाका हित" भन्ने वाक्यांश थपियो) । पञ्चायती हैकमकालमा (संविधानको प्रस्तावनामा) अधिकारबाट छूट भन्ने सूत्रलाई घुसाउने आम चलन बन्थ्यो र यसप्रकार सबै कानूनमा न्यायिक पुनरावलोकनलाई बहिष्कार गरी अधिकांश अधिकारलाई निषेध गरियो ।

'व्यापक राष्ट्रिय दृष्टिकोण अँगालेर विभिन्न वर्गका हितमा सामञ्जस्य कायम गर्दै 'प्रजातान्त्रिक, न्यायपूर्ण, गतिशील तथा शोषणमुक्त समाज'को निर्माण गरी 'जनकल्याण'मा समर्पित हुने वर्चस्वशाली लक्ष्यको अधिनस्थ रहने गरी पञ्चायत व्यवस्थाको सन्दर्भमा निर्देशक सिद्धान्त (लागू नगरे पनि हुने) को तर्जुमा गरियो (धारा १९) ।

पहिलो जनआन्दोलनपछि निर्माण भएको १९९० को संविधानको उद्देश्य अन्य कुराका अतिरिक्त 'नेपालको प्रत्येक नागरिकका मूलभूत मानवअधिकार'को प्रत्याभूति गरी 'कानूनको शासनसम्बन्धी धारणालाई जीवित यथार्थमा रूपान्तरण गर्नु' (प्रस्तावना) रहेको थियो । अपेक्षा गरिएभैं १९९० को संविधानमा संविधानको सर्वोच्चता तथा संवैधानिक उपचारको हक कायम राखियो । यसमा निर्देशक सिद्धान्त र मौलिक अधिकारको भेद छुट्टयाइयो । मौलिक अधिकारमा समानता, वाक् स्वतन्त्रताजस्ता अधिकार समेटिए (यद्यपि प्रत्येक अधिकारलाई कुण्ठित तुल्याउने विशेष आधारहरू प्रस्तुत गरेर यसअधिका संविधानमा जस्तै छूटहरू समावेश गरिए) । यस संविधानमा छापाखाना तथा प्रकाशनसम्बन्धी एउटा छुट्टै धारा (धारा १३) को व्यवस्था गरिएको थियो । यसमा वैयक्तिक स्वतन्त्रताको संरक्षणसम्बन्धी विस्तृत प्रावधान परेका थिए (जुन त्यसअधिका संविधानमा भन्दा विशिष्टरूपले फरक थिएन) । यसमा सूचनाको अधिकार, भाषा, लिपि तथा शिक्षाका सन्दर्भमा सामुदायिक संस्कृतिको अधिकार, गोप्यताको अधिकार र मृत्युदण्डको उन्मूलनसम्बन्धी अधिकार गरी चारवटा नयाँ अधिकार तर्जुमा गरिएको थियो ।

^{१४} आफ्नो पुस्तक *पोलिटिक्स अफ नेपाल* (१९९३), पृष्ठ २६१, मा अनिरुद गुप्ता लेख्छन्, '१९६२ को संविधानले निरंकुश व्यवस्थामा प्राप्त गर्न सकिने प्रत्येक राजनीतिक अधिकार राजामा निहित गराउन खोज्यो ।'

राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू (यी दुईको भिन्नता उति स्पष्ट थिएन) अन्तर्गत अनेकौं उद्देश्य समेटिएका थिए । यसअधिका संविधानमा निर्दिष्ट गरिएका लक्ष्यका अतिरिक्त यस संविधानमा सामाजिक तथा आर्थिक अधिकार र आर्थिक प्रक्रिया एवं संस्थामाथि स्पष्टरूपले जोड दिइएको थियो । यसमा 'सबैलाई न्याय सुलभ गराउन' (धारा २६(१४)) आदिवासी समुदायका लागि कानुनी सहायतासम्बन्धी विशिष्ट प्रावधानको व्यवस्था गरिएको थियो । उक्त प्रावधान कानुनको शासन, न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता तथा कानुनी प्रक्रियामाथि जोड दिने सिद्धान्तानुरूप थियो ।

१९९० को संविधान त्यसअधिका दुई संविधानभन्दा उति धेरै फरक नभए पनि यसको सीमासम्बन्धी आधारको भने अलि बढी सावधानीसाथ व्याख्या गरिएको थियो । सबल प्रजातान्त्रिक संस्थाहरू र स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको हुनाले कानुनको शासन लागू गर्ने संयन्त्र र आम वातावरण अलि सबल भएको थियो । उक्त संविधानले सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिका अनुचित वा भ्रष्ट व्यवहारबाट हुने अख्तियारको दुरुपयोगसम्बन्धी क्रियाकलापबारे उजुरी लिई तिनको छानबिन गर्ने स्वतन्त्र आयोगका रूपमा एउटा नयाँ निकायको स्थापना गर्‍यो । अख्तियारको निष्पक्ष अभ्यास तथा जवाफदेहितालाई सुनिश्चित गर्ने अन्य स्वतन्त्र निकायको पनि व्यवस्था गरिएको थियो । उक्त संविधानमा प्रजातन्त्र तथा अधिकारको प्रबर्द्धन गर्ने सम्भावना त्यसअधिका संविधानमा भन्दा बढी आशाजनक थिए । थुप्रै योग्य न्यायाधीशहरू जुटाएर सर्वोच्च अदालतको हैसियत तथा अधिकार स्थापित गरियो । तर संविधानअन्तर्गत कार्य गर्ने प्रजातन्त्रले खास गरेर सामाजिक न्याय वा अधिकार निक्षेपणजस्ता अन्य उद्देश्यको परिपूर्ति गरेन ।

संक्रमणकालीन सरकारको व्यवस्था गर्ने र दोस्रो जनआन्दोलनका लक्ष्यहरूलाई प्रतिविम्बित गर्ने ध्येयले अन्तरिम संविधानको मस्यौदा गरिएको हो । यस अर्थमा अन्तरिम संविधान १९९० को संविधान (जसमा मुख्यतया प्रजातन्त्रमाथि जोड दिइएको थियो) भन्दा फरक छ किनभने यो संविधान राज्य र समाजको पुनःसंरचनामार्फत सामाजिक तथा जनजातीय समावेशीकरण गर्ने, रचनात्मकरूपले विविधताको पहिचान गर्ने र सामाजिक न्यायको स्थापना गर्ने मूलभूत लक्ष्यतर्फ उन्मुख छ । अन्य कुराका अतिरिक्त यो उन्मुखीकरणमा मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्तसम्बन्धी मान्यता प्रतिविम्बित भएको छ । यसमा अन्तर्निहित अधिकारसम्बन्धी अन्वेषणकारी विशेषता यसप्रकार छन् : (क) छुवाछुत र जातीय भेदभावलाई व्यापकरूपले निषेध गर्ने सबल व्यवस्था, (ख) सीमान्तकृत समुदायहरूको सुरक्षा तथा सामाजिक न्यायसम्बन्धी अधिकारको व्यवस्था, (ग) निम्छरा समूह (महिला तथा बालबालिका) का अधिकारको व्यवस्था, (घ) श्रमसम्बन्धी अधिकारको व्यवस्था र (ङ) यातनालाई निषेध गर्ने व्यवस्था ।

तथापि, जनआन्दोलनको कार्यसूची यिनै निर्देशक सिद्धान्त र नीतिमा बढी स्पष्टरूपले अभिव्यक्त भएको छ । अन्तरिम संविधानअनुसार 'राज्यको पुनःसंरचना समावेशी, लोकतान्त्रिक तथा प्रगतिशील' ढंगले गरिन जरूरी छ (धारा ३(घ)) । यो कार्य संघीयता तथा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तलाई लागू गरी सारभूत रूपले गरिनेछ । बढी परिचित सीमान्तकृत समुदायहरूमात्र नभई श्रमिक, किसान, अपांग तथा कमैयासमेतको आर्थिक र सामाजिक हैसियतको उत्थान गर्नु यस संविधानको अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य हो । यो उद्देश्य हासिल गर्न आरक्षण र विशेष सहयोगका अन्य स्वरूपको अवलम्बन गर्न सकिनेछ । सरकारमा खास गरेर शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास, रोजगारी र भोजनसम्बन्धी नागरिक

अधिकारको परिपूर्ति गर्ने आम दायित्व निहित छ । यी कुरा अधिकारभन्दा पनि नीतिजस्ता देखिने हुनाले यिनका उपभोक्ताले यिनको परिपूर्ति नभएको खण्डमा कानुनी क्षतिपूर्तिको सहारा लिन पाउने व्यवस्था छैन (यद्यपि धारा २१ ले सीमान्तकृत समुदायलाई समानुपातिकताको आधारमा राज्यको पुनःसंरचना गर्ने प्रक्रियामा सहभागी हुन पाउने अधिकार दिएको छ । धारा १७ ले मातृभाषामा प्राथमिक शिक्षा साथै माध्यमिक तहसम्म निःशुल्क शिक्षा पाउने व्यवस्था गरेको छ, र धारा १३ ले सीमान्तकृत समुदायका लागि विशेष कदमको अधिकार प्रदान गरेको छ ।)

अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकारसम्बन्धी नेपालको प्रतिबद्धता

नेपालले मानवअधिकारसम्बन्धी अनेकौँ सन्धिहरूमा हस्ताक्षर गरेको छ । सबै प्रकारका जातीय विभेदको उन्मूलनसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिबाहेक (जसमा नेपालले १९७१ मा हस्ताक्षर गरेको थियो) अरू सबै सन्धिहरूमा १९९० को संविधानअन्तर्गत प्रजातन्त्रको पुनःस्थापनापछि मात्र हस्ताक्षर गरिएको हो । दुईवटा प्रमुख प्रसंविदा तथा सन्धिपत्रहरूको अतिरिक्त नेपाल यातनाविरोधी महासन्धि, महिलामाथि हुने सबै प्रकारका विभेदको निर्मूलनसम्बन्धी महासन्धि, बालअधिकारसम्बन्धी महासन्धि (र वेश्यावृत्ति र रतिक्रियात्मक फिल्मका लागि बालबालिकाको व्यापारविरोधी सन्धिपत्र) तथा हालै हस्ताक्षर गरिएको आदिवासी तथा कविला प्रजातिका मानिससित सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनको महासन्धिमा अनुबन्धित छ । तर यति हुँदाहुँदै पनि निकै महत्वपूर्ण सन्धिहरू छुटेका छन् । सन्धिसम्बन्धी निकायसमक्ष रिपोर्ट पेश गर्ने कार्यमा नेपालको रेकर्ड टालटुले खालको छ । यो रेकर्ड थुप्रै देशको भन्दा निश्चय नै राम्रो भए पनि मानवअधिकारको गम्भीर तथा व्यापक उल्लंघनलाई लिएर मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयद्वारा नेपालको निकै चर्को आलोचना हुँदै आएको छ ।

निष्कर्ष

राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय दबाबमा परेपछि मात्र नेपाल राज्यले अधिकारलाई स्वीकार गर्ने गरेको हुनाले मानवअधिकार तथा स्वतन्त्रता प्राप्त गर्न नेपालीले कडा संघर्ष गर्नुपरेको छ । तर १९४८ र २००७ का संविधानहरूको दाँजोमा अधिकारहरू क्रमशः व्यापक र गहन हुँदै गएको कुरा स्पष्ट छ । अधिकार निरन्तररूपले बढी मात्रामा लागू गरिनयोग्य हुँदैछन्, हाल अधिकारको संरक्षकका रूपमा सर्वोच्च अदालतको हैसियत स्थापित भएको छ, र राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगले अधिकारको प्रबर्द्धनका लागि थप उपाय उपलब्ध गराउन थालेको छ ।

नकारात्मक पक्षको कुरा गर्ने हो भने सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारलाई मुख्यतया उच्च प्राथमिकता दिइएको छैन र यी अधिकारहरू लागू गरिनयोग्य छैनन् । एकपछि अर्को संविधानले नागरिकका अधिकारलाई निषेध गरेका छन् यद्यपि अहिले आएर 'सबै नागरिक'लाई अनेकौँ अधिकार दिइएका छन् । अधिकांश आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार अझै पनि निर्देशक सिद्धान्तको दायरामा परेका हुनाले ती लागू गरिनयोग्य छैनन् । माथि औल्याइएका तरिकाका आधारमा अधिकारमाथि कानुनी सीमा थोपार्न अझै पनि निकै सजिलो छ । अझै पनि व्यक्तिगत अधिकारमाथि (लामो समय नेपालमा बसोबास गरिसकेका मानिसलाई नागरिकता प्राप्त गर्न गाह्रो भइरहेको हुनाले खास गरेर नागरिक अधिकारमाथि जोड दिने गरिन्छ) । संविधानको पुनरावलोकन

गर्दा नेपालको विविधतालाई ठोस शब्दमा सम्बोधन गर्ने कार्यमा निकै नै आनाकानी गरिएको देखिन्छ (यद्यपि अन्तरिम संविधानले यस दिशामा केही फड्को मारेको छ) ।

संविधानसभाले नेपालका अनेक समुदायको गरिमाको भावना तथा आकांक्षालाई सम्बोधन गर्न अधिकारसम्बन्धी विधेयकको तर्जुमा गर्नुपर्ने ठूलो चुनौतीको सामना गर्नुपर्नेछ । अन्य चार अध्यायमा यस मुद्दाको परीक्षण गरिनेछ ।

अध्याय ७

अध्याय



विविधता, अधिकार र एकता

राष्ट्र-राज्य र यसका आलोचक

दोस्रो विश्वयुद्धपछि मानवअधिकारमा भएको विकास राष्ट्र-राज्यको अवधारणामा आधारित थियो । 'राष्ट्र-राज्य' भन्ने पदावलीले कुनै राष्ट्रसँग कुनै राज्यको क्षेत्रीय हिसाबले संसरण भएको स्थितिलाई जनाउँछ जुन राज्यका सदस्यहरू साभा भविष्यप्रतिको प्रतिबद्धता र ऐतिहासिक तथा सांस्कृतिक सम्बन्धद्वारा एकीकृत भएका हुन्छन् । राष्ट्र-राज्यमा अधिकार र कर्तव्यको सैद्धान्तिक आधार नागरिकता हुन्छ । सम्पूर्ण नागरिकहरू कानुनको नजरमा समान हुन्छन् र सबैले समान अधिकार उपभोग गर्छन् । जनताको सार्वभौमिकता राज्यमार्फत अभिव्यक्त गरिएको हुन्छ । राज्यले कानुनहरूको साभा प्रणाली व्यवस्था गर्छ, न्यायको लागि संयन्त्र बनाउँछ, मतदान र निर्वाचनमा उम्मेदवारी दिने लोकतान्त्रिक अधिकार सुनिश्चित गर्दछ र व्यक्तिका अन्य अधिकारहरूको संरक्षण गर्दछ । राज्यले बल प्रयोगमाथिको एकाधिकारद्वारा कानुनको पालना तथा शान्ति-सुव्यवस्था सुनिश्चित गर्दछ । नागरिकका भाषिक, धार्मिक, र सांस्कृतिक सम्बन्ध र समुदायको सदस्यता उसको राज्यसँगको सम्बन्धभन्दा अलग विषय हुन् । सांस्कृतिक पृथकता (जसलाई राष्ट्र-राज्यमा गम्भीर विषय मानिँदैन) भने व्यक्तिगत क्षेत्र वा नागरिक समाजमा अभिव्यक्त हुन्छ ।

हालैका दसकमा अन्यत्रजस्तै नेपालमा पनि राष्ट्र-राज्यको अवधारणालाई नै चुनौती दिने गरी निकै प्रहार भएको पाइन्छ । आज कुनै पनि राष्ट्रको सांस्कृतिक, धार्मिक, भाषिक अथवा ऐतिहासिक एकरूपता पाइँदैन । राष्ट्र-राज्यमा आधारित व्यवस्थामाथि व्यवहारमा बहुमतको सांस्कृतिक अथवा भाषिक विशेषाधिकार हावी हुन थाल्छ भने राज्यले तटस्थता अपनाउने नीति हुँदाहुँदै पनि अन्य समुदायहरूलाई सीमान्तकृत गर्दछ । कहिलेकाहीँ पहिचानका सवालमा प्रहार गरिन्छ जुन आजभोलि प्रचलित पदावली नै भएको छ । तथाकथित राष्ट्र-राज्यमा अल्पसंख्यकले सांस्कृतिक र ऐतिहासिक अथवा पहिचानका आधारमा उचित स्वीकृति पाउँदैनन् र यो स्वीकृतिको अभाव तिनीहरूलाई अपहेलित गर्ने कुरा हुन्छ । जब यो प्रहारले मनोवैज्ञानिक आधारमा हानि पुऱ्याउँछ, तब उक्त समुदाय

पीडित हुन्छ । अल्पसंख्यकको सीमान्तीकरणले अन्य स्वरूप पनि लिन्छ : राज्यका निकायहरूबाट बहिष्करण अथवा न्यून प्रतिनिधित्व, आर्थिक सवालहरूमा सीमित अवसरहरू, सामाजिक भेदभाव, वैधानिक प्रणालीमाथि पहुँचको अभाव र जीवनका अन्य पक्षहरूमा न्यायको अस्वीकृति । यसप्रकारका प्रहारहरूको उल्लेख्य अंश मानवअधिकारका सवालमा अभिव्यक्त भएका छन् । अल्पसंख्यक र अन्य सुविधाविहीन समुदायहरूले सहभागिताको अधिकारमाथि जोड दिन्छन् (जस्तो, नागरिक र राजनीतिक अधिकारमाथि अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिज्ञापत्रको धारा २५), जुन राज्यका निकायहरूमा ती समुदायको अलग प्रतिनिधित्व नभएसम्म सम्भव हुँदैन । (आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारमाथि अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिज्ञापत्रमा ग्यारेन्टी गरिएजस्तो) जीवनका आधारभूत आवश्यकताहरूमा पहुँच नभएसम्म अथवा विशेष उपाय नअपनाइएसम्म ती समुदायको ऐतिहासिक अथवा सांस्कृतिक भेदभाव र अन्याय अन्त्य गर्न सकिँदैन । ती समुदायहरूले तिनका छोराछोरीले विदेशी भाषा सिक्नुपर्ने हुँदा शैक्षिक प्रणालीद्वारा तिनीहरूको संस्कृति जोखिममा परेको दाबी गर्छन् । र, राज्यको कामकारबाही अर्कै भाषामा गरिनाले तिनीहरूको भाषा थप सीमान्तकृत भएको छ भने तिनीहरूको आर्थिक, राजनीतिक र सामाजिक अपेक्षाहरू (आधिकारिक भाषामा तिनीहरूको पर्याप्त दखल नहुनाले) जोखिममा परेका छन् । तिनीहरूले यी सबै कुरा समानताको आधारभूत अधिकारको उल्लंघन हो भन्ने दाबी गर्छन् ।

कहिलेकाहीँ सुविधाविहीन समुदायहरूले आफ्ना दाबीहरूलाई मुखरित गर्न आत्मनिर्णयको अधिकारको आवाज घन्काउँछन् । आत्मनिर्णयको अधिकार एउटा जटिल अवधारणा हो, र पछिल्लो अर्ध-शताब्दीमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनमा यसको अर्थ केही परिवर्तन भएको छ (यो शीर्षकमा विस्तृत चर्चा नवौँ अध्यायमा गरिएको छ) ।

व्यक्ति र नागरिकसँग सम्बन्धित अधिकारमाथिको चुनौती समूह अथवा सामूहिक अधिकारको तहमा रहेर हेरिन्थ्यो : स्वायत्तता र भाषाको अधिकार, विशेष कदम ('सकारात्मक कार्य' अथवा 'संरक्षण'), भिन्न निर्वाचन कानूनहरू, सरकारमा प्रतिनिधित्व र सार्वजनिक सेवाहरूमा समानुपातिकता । यी सवालहरूमा, निश्चित समुदायको दाबीलाई प्रधानता दिँदै नागरिकताको समान अधिकारलाई बलिदान दिनुपर्ने हुन्थ्यो । सामूहिक अधिकारको मान्यता बढ्दै गइरहेकोमा, सो कुरा दार्शनिक तहमा मात्र नभएर भौतिक तहमा पनि गम्भीर रूपले विवादित र विरोधाभाषपूर्ण रहेको छ, किनभने यो सवालसँग स्रोतहरूको वितरण र लाभ गाँसिएको छ । कसैले के भन्छन् भने, यदि प्रचुर सामूहिक अधिकारको प्रावधान भएमा राष्ट्रिय हित कुण्ठित हुन्छ र राष्ट्रिय एकता जोखिममा पर्छ । अन्यले अल्पसंख्यकलाई लाभ पुग्ने गरी समूह अधिकारको प्रावधान नगरिँदासम्म तिनीहरूले विरोध गरिरहनेछन् र राज्यबाट अलग्गिने प्रयत्न गरिरहनेछन् भन्छन् । अझै अन्य मानिसहरूले राष्ट्रिय र समूह पहिचानको स्वीकृति हुनेगरी व्यक्तिगत र सामूहिक अधिकारहरू निष्पक्ष रूपले सन्तुलित गराइनुपर्छ भन्छन् । किनभने यसरी मात्र राष्ट्रिय एकतालाई संरक्षित र मजबुत बनाउन सकिन्छ ।

सीमान्तकृत समुदायहरूले राज्यका निकायहरूमा व्यापक प्रतिनिधित्व खोजिरहेका हुँदा र तिनीहरूको भाषा र संस्कृतिको पहिचान होस् भन्ने माग गरिरहेका हुँदा नेपालले यो समस्या भोगिरहेको छ । यो अध्यायले नेपाली जनताहरूको विविधता, केही समुदायहरू सीमान्तकृत हुँदै गएका चरण र तिनीहरूको उन्नतिका लागि के गर्न सकिन्छ भन्ने बारेमा चर्चा गर्नेछ ।

नेपालको विविधता

जातीय, सांस्कृतिक र भाषिक विविधता एउटा राष्ट्रका रूपमा नेपालको सर्वाधिक चारित्रिक विशेषता हो । नेपालमा बसोबास गर्ने समुदायहरूको सामाजिक र जातीय उद्भव भिन्न-भिन्न रहेको छ । फराकिलो धारणाअनुसार भन्ने हो भने, नेपालका जनतालाई जातीय उद्भवका हिसाबले आर्य नेपाली, तिब्बती-मंगोल नेपाली र आदिवासी नेपाली गरी तीनवटा मुख्य समूहमा विभाजन गर्न सकिन्छ । पहिलो समूह – जसमा पहाडी र तराई क्षेत्रका ब्राह्मण, क्षेत्री, ठकुरी र दलितहरू पर्छन् – ले तल्लो पहाडी क्षेत्रको अधिक उर्बर भूमि, नदी किनारका उपत्यका र तराईको समथर मैदान ओगटेका छन् । दोस्रो मुख्य समूह – जसमा तिब्बती-मंगोल उद्भवका समुदायहरू पर्दछन् – ले पश्चिमदेखि पूर्वका उच्च पहाडी इलाकाहरू ओगटेका छन् । आदिवासी समुदायअन्तर्गत थारू, धिमाल, चेपाङ, बोटे, सन्थाल र राउटे पर्दछन् । पहाडी जातिहरू कुल जनसंख्याको भण्डै ४० प्रतिशत छन्, जातीयबाहेकका तराईबासी भण्डै ३० प्रतिशत छन् र जातीय समूह २५ प्रतिशत रहेका छन् । प्राज्ञिक शोधकर्ताहरूले नेपाली जनसंख्यालाई पाँच बृहत् सांस्कृतिक समूहमा विभाजन गरेका छन् : क) जातीय उद्भवअनुसारका हिन्दु समूह; ख) नेवार; ग) जनजाति; घ) मुस्लिम र ङ) अन्य । निश्चित जातीय समूहहरूको शक्तिमाथिको एकाधिकार विगत दुई सय वर्षको ज्वलन्त विशेषता भएको छ । निरंकुश र सर्वाधिकारसम्पन्न शाह राजतन्त्र र सँगसँगै सत्ता हडपेका मुठ्ठीभर राणाहरूको शासनले राज्यको स्वरूपलाई सामन्तीकरण गर्न मुख्य भूमिका खेल्यो । यी दुवैको शासनसत्ताले 'जातिमा आधारित' संरचनालाई सामाजिक नियमन र व्यवस्थापनको माध्यम बनाए । जातीय प्रथा सिद्धान्ततः १९६४ मा उन्मूलन गरिए पनि यो प्रथाले अद्यापि सामाजिक सम्बन्ध, राजनीति र राज्यसंयन्त्रको आधार बनाएको छ । १९५१ को आन्दोलनपछि जारी गरिएका कुनै पनि संविधानले जातीय आधारमा कायम रहेको बहिष्करणको समस्यालाई सम्बोधन गरेनन् ।

सामाजिक संरचना

आर्य नेपाली समूहअन्तर्गत पर्ने ब्राह्मण र उच्च श्रेणीका मानिने ठकुरी, राजपुत र क्षेत्रीहरूले राष्ट्रलाई सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक रूपले नियन्त्रण गरिरहेका छन् । दलित समुदाय आर्य भए पनि सामाजिक रूपले तिरस्कृत, राजनीतिक रूपले बहिष्कृत र आर्थिक रूपले वञ्चित पारिएका छन् । ६१ वटा जनजाति समुदायहरू राजनीतिक रूपले बहिष्कृत छन् । आदिवासी जनजाति र अल्पसंख्यक भनेर चिनिने दोस्रो र तेस्रो समूहहरू राजनीतिक रूपले बहिष्कृत छन् । नेपालमा भण्डै एक सय जात-जातीय समूह छन् ।

२००१ को जनगणनाअनुसार नेपालमा ९२ भाषा मातृभाषाको रूपमा बोलिन्छन् । भाषा र संस्कृति अभिन्न रूपले जोडिएका विषय भएका हुँदा र एकले अर्कोलाई प्रभावित पार्ने हुँदा शासन प्रणाली र विकासमा सम्पूर्ण संस्कृति र भाषाहरू प्रतिविम्बित भएको हुनुपर्छ । यद्यपि, नेपाली भाषालाई एक मात्र सरकारी कामकाजको आधिकारिक भाषा मानिएको हुनाले अन्य भाषाहरू बहिष्कृत हुन पुगेका छन् । यसप्रकार, जनसंख्याको विशाल हिस्साले राज्यप्रदत्त अवसर र सेवाको लाभ लिन सकिरहेका छैनन् ।

अधिकांश जनता हिन्दु अथवा बौद्ध भएका हुँदा अथवा दुवै धर्मको साझा मान्यतामा आस्थावान् र हने हुँदा नेपाली जनसंख्यामा अन्य धार्मिक समूह पनि समाविष्ट छन् । २००१ को जनगणनाअनुसार, हिन्दुहरू कुल जनसंख्याको ८६.५ प्रतिशत, बौद्धहरू ७.७८ प्रतिशत र मुस्लिमहरू ३.३५ प्रतिशत छन् । जनसंख्याको एउटा सानो हिस्सा आदिम जाति र प्रकृतिवादी छन् । बौद्ध, मुस्लिम अथवा क्रिस्चियनअन्तर्गत नपर्ने सबैलाई सोलोडोलो रूपमा हिन्दु भनेर गलत वर्गीकरण गरिएको हुँदा यी जनजातिको पहिचान जोखिममा परेको छ । उदाहरणका लागि, आफ्नै धार्मिक रीतिथितिहरू भएका जनजाति (आदिवासी समुदायहरू) जस्तै मगर (कुल जनसंख्याको ७.१४ प्रतिशत), थारुहरू (६.७५ प्रतिशत), लिम्बूहरू (१.५८ प्रतिशत) र राईहरू (३.९४ प्रतिशत) लाई हिन्दु भनेर वर्गीकरण गरिएको छ । बौद्ध र जातीय समूहसमेत यी समुदायहरूले हिन्दु आस्थाभन्दा भिन्न जनसंख्याको उल्लेख्य हिस्सा निर्माण गर्छन् । पहाडी ब्राह्मण, क्षेत्री र ठकुरीहरू मुख्य हिन्दु समूह हुन् । यिनले कुल जनसंख्याको भण्डै ३० प्रतिशत ओगट्छन् । तराईको जनसंख्यामा पनि अधिकांश हिन्दु छन् यद्यपि तराईमा मुस्लिम समूहहरू पनि रहेका छन् ।

बहिष्करणको प्रकृति र सीमा

आदिवासी, दलित र जातीय समूहहरूको बहिष्करण नेपालको गम्भीर समस्या हो । संविधान र कानूनहरूले नै तिनीहरूको बहिष्करणलाई संस्थागत बनाएको छ । तलका समूहहरू बहिष्करणबाट प्रभावित छन् :

- कर्णाली अञ्चलका जनता : कर्णाली अञ्चल नेपालको सबभन्दा दुर्गम र पुग्न कठिन भाग हो । दुरुह र अग्ला हिमालहरूले भरिएको यो अञ्चलमा खेतीयोग्य जमिनको मात्रा अत्यन्त सीमित छ । यसका माथिल्ला पहाडहरू वर्षको अधिकांश समय हिउँले पुरिएका हुन्छन्, र यी पहाडहरूमा उत्पादकत्व ज्यादै सीमित हुन्छ । सम्पूर्ण अञ्चल निरक्षरता, अज्ञानता, गरिबी, र गम्भीर स्वास्थ्य समस्याले पीडित छ । आजपर्यन्त सम्पूर्ण सरकारहरूले देशको यो भू-भागको उपेक्षा गरेका छन् । त्यसकारण, यो अञ्चलको समस्या भौगोलिक बहिष्करणका रूपमा रहेको छ ।
- दलित : पुस्तौंदेखि सामाजिक रूपले दुर्व्यवहार गरिएका दलित समुदाय १३ देखि २० प्रतिशत जनसंख्याको हाराहारी छ । दलित समुदायको बहिष्करण सामाजिक-आर्थिक, राजनीतिक र मनोवैज्ञानिक समस्या हो ।
- आदिवासी समुदायहरू : आदिवासी समुदायहरू कुल जनसंख्याको ४० प्रतिशतको हाराहारी छन् । कैयौं आदिवासीहरू आजभोलि आफ्नो थातथलोबाट विस्थापित पारिएका छन् । तिनीहरूको सांस्कृतिक र भाषिक पहिचान जोखिममा परेको छ ।
- जातीय समूहहरू : भण्डै तीसवटा ससाना जातीय समूहहरू सामाजिक र आर्थिक रूपले ज्यादै पिछडिएका छन् । तिनीहरू सामाजिक-आर्थिक विकासका हिसाबले सर्वाधिक सुविधावञ्चित जनसंख्या हुन् । तिनीहरूको जनसंख्याको ठूलो हिस्सा भूमिहीन, बेरोजगार र मताधिकाबिहीन रहेको छ । राजनीतिमा तिनीहरूको उपस्थिति शून्यबराबर छ ।

कृष्ण हाछेथुको अप्रकाशित कार्यपत्रबाट साभार गरिएका तलका दुईवटा तालिकाले भौगोलिक रूपले जनकल्याण र सहभागिताका हिसाबले प्रभुत्वमा रहेको समूह र सीमान्तकृत समूहबीचको असमानता देखाउँछ । तर यी आँकडाहरूले मात्रै सीमान्तकृत समूहहरूले भोग्दै आएको अपमान, असहायपना, बिरानोपन र पीडाहरू समेट्न सक्दैनन् ।

तालिका १. (क) जात र जातीयताको आधारमा मानव विकास, १९९६

		प्रभुत्वमा रहेको समूह			सीमान्तकृत समूह			नेपाल
		ब्राह्मण	क्षेत्री	नेवार	मधेसी	जनजाति	दलित	
१	सरदर आयु	६०.८	५६.०३	६२.२	५८.४	५३.०	५०.३	५५.०
२	ग्रीढ साक्षरता दर ५ (प्रतिशत)	५८.००	४२.००	५४.८०	२७.५०	३५.२०	२३.८०	३६.२७
३	शिक्षाको सुविधा पाउने वर्ष	४.४६४७	२.७८६	४.३७०	१.७००	२.०२१	१.२२८	२.२५४
४	प्रतिव्यक्ति आमदानी (नेरु)	९९२१	७७४४	११९५३	६९११	६६०७	४९४०	७६७३
५	प्रतिव्यक्ति क्रयशक्ति समदर (अमेरिकी डलर)	१५३३	११९७	१८४८	१०६८	१०२१	७६४	११८६
६	सरदर आयु सूचकांक	०.९५७	०.५२२	०.६२०	०.५५७	०.४६७	०.४२२	०.५००
७	शैक्षिक उपलब्धि सूचकांक	०.४९०	०.३४२	०.४६२	०.२२१	०.२८०	०.१६८	०.२९५
८	आमदानी सूचकांक	०.२३७	०.१८१	०.२८९	०.१६०	०.१५२	०.११०	०.१७९
९	मानवविकास सूचकांक	०.४४१	०.३४८	०.४५७	०.३१३	०.२९९	०.२३९	०.३२५
१०	मानवविकास सूचकांकसँगको अनुपात = १००	१३५.८७	१०७.३१	१४०.७३	९६.२८	९२.२१	७३.६२	१००.००

स्रोत : नेपाल दक्षिण एसिया केन्द्र । १९९८ । नेपाल : मानव विकास प्रतिवेदन १९९८ । काठमाडौं : नेपाल दक्षिण एसिया केन्द्र ।

तालिका २. (ख) शासनप्रणालीको एकीकृत राष्ट्रिय सूचकांक, १९९९

		प्रभुत्वमा रहेको समूह		सीमान्तकृत समूह				कुल
		ब्राह्मण र क्षेत्री	नेवार	मधेसी	जनजाति	दलित	अन्य	
१	अदालत	७७	१३.६	७.६	१.७	०	०	२३५
२	संवैधानिक निकायहरू	५६	२४	१२	२.८	०	०	२५
३	मन्त्रिपरिषद्	६२.५	९.४	१५.६	१२.५	०	०	३२
४	संसद्	६०	७.६	१७.४	१३.६	१.५	०	२६५
५	सार्वजनिक प्रशासन	७७.६	१७.६	३.७	१.२	०	०	२४५
६	पार्टी नेतृत्व	५८.८	१०.९	१५.८	१५.२	०	०	१६५
७	नेतृत्व : स्थानीय निर्वाचित निकाय	५५.५	१५.७	१६.२	१२	०	०	१९१
८	नेतृत्व : वाणिज्य र औद्योगिक	१६.७	४७.६	३५.७	०	०	०	४२
९	नेतृत्व : शैक्षिक क्षेत्र	७७.३	११.३	७.२	२.१	१	१	९७
१०	नेतृत्व : सांस्कृतिक क्षेत्र	६९.१	१७.९	०	४.९	०	०	१२३
११	विज्ञान / प्रविधि	५८.१	२९	९.७	३.२	०	०	६२

		प्रभुत्वमा रहेको समूह		सीमान्तकृत समूह				कुल
		ब्राह्मण र क्षेत्री	नेवार	मधेसी	जनजाति	दलित	अन्य	
१२	नागरिक समाज नेतृत्व	७५.९	१४.८	७.४	१.९	०	०	५४
	कुल	६६.५	१५.२	११.२	७.१	०.३	१	
	जनसंख्या %	३१.६	५.६	३०.९	२२.२	८.७	१	
	जनसंख्यामा अन्तर %	+३४.९	+९.६	-१९.७	-१५.१	-८.४	-१	

स्रोत : न्यौपाने, गोविन्द । २००० । नेपालको जातीय प्रश्न । काठमाडौं : सेन्टर फर डेभलपमेन्ट स्टडिज ।

बहिष्करणका यी रूपहरूले निम्न स्थिति औल्याउँछन् :

- प्रभुत्वमा रहेको राजनीतिक अभिजात्य वर्गका मानिसहरूले राज्यमाथि एकाधिकार कायम गरेका छन् । अन्य सांस्कृतिक र भाषिक समूहहरू राजनीतिक प्रक्रिया र शासन प्रणालीमा सहभागी हुनबाट वञ्चित पारिएका छन् ।
- आम सर्वसाधारणका लागि नागरिक र राजनीतिक अधिकारको कुनै अर्थ छैन । महिला, आदिवासी समूह, दलित र जातीय समूहहरूले नागरिक र राजनीतिक अधिकारको उपभोग गर्न पाएका छैनन्, राजनीति, प्रशासनिक क्षेत्र र सेनामा उच्च-जातका राजनीतिक अभिजात्य वर्गको मुख्य उपस्थितिका कारण ।
- आर्थिक र राजनीतिक अधिकारलाई 'आधारभूत वा अत्यावश्यकिय अधिकार' को रूपमा लिइएको छैन । यसरी राज्य 'जनताका लागि सम्मानजनक रूपले बाँच्ने अवसर उपलब्ध गराउने दायित्व सम्हाल्न' असफल भएको छ ।

विभिन्न समुदायहरूका माग

सम्पूर्ण सीमान्तकृत समूहहरूले संविधानसभामा उचित प्रतिनिधित्व खोजिरहेका छन् ताकि तिनीहरूले तिनका वैध चासोहरूलाई संवैधानिक प्रावधान दिनका लागि सम्झौता गर्न सकून् । (उदाहरणको लागि, जनजातिहरूले कम्तीमा हरेक जनजाति समुदायको एक जना प्रतिनिधि चाहेका छन् भने मधेसीहरूले समानुपातिकतामा जोड दिइरहेका छन्) । चौथो अध्यायमा भनिएजस्तै, अन्तरिम संविधानमा भएका मुख्य प्रावधानहरू अपर्याप्त छन्, र सायद संशोधनहरू पूर्ण रूपले सन्तोषजनक रहेका छैनन् । यी र अन्य मागहरू कसरी पूरा हुने भन्ने सम्बन्धमा सरकारसँग जनजाति र मधेसीहरू सहमतिमा प्रवेश गरेका छन् (संविधानसभाको गठन हुनुभन्दा केही पहिला नै) । संविधानसभामा सीमान्तकृत समूहहरूले कस्ता प्रावधानहरू हासिल गर्ने अपेक्षा गरेका छन् त ?

दलित

दलितहरूका लागि निम्न मुद्दाहरू नयाँ संविधानमा सम्बोधन गरिनुपर्ने मुख्य मुद्दा हुन् ।

आरक्षण

आरक्षण भनेको त्यो सकारात्मक कार्य हो जसमा कुनै समुदायका सदस्यहरूलाई व्यवस्थापिकामा न्यूनतम संख्यामा सिट सुनिश्चित गराइन्छ (उदाहरणका लागि, त्यो समुदायका सदस्यको उम्मेदवारीका लागि केही निर्वाचन क्षेत्रहरू आरक्षण गरेर) अथवा सार्वजनिक सेवा र शैक्षिक संस्थाहरूमा केही कोटा छुट्याएर पनि आरक्षण उपलब्ध गराउन सकिन्छ । लामो समयदेखि अन्य समुदायसँगै विकास र प्रगतिमा हातेमालो गर्न सकून् भनेर भारतले दलित र आदिवासीलाई आरक्षण उपलब्ध गराउँदै आएको छ । र, यस्तो आरक्षण अस्थायी भनिएको भए पनि यो स्वतन्त्रतापछिका ६० वर्षसम्म जारी रहेको छ । दलितहरूले निजी क्षेत्रमा पनि आरक्षण चाहन्छन् । निजी क्षेत्रको रोजगारी नीति विभेदयुक्त हुन्छ जसले गर्दा बजारमा सीप र कौशलको अभाव हुन्छ । निजी क्षेत्रले सरकारबाट टेवा प्राप्त गर्ने हुनाले निजी र सार्वजनिक क्षेत्रबीच आजभोलि खासै भिन्नता छैन । निष्पक्षताको अवधारणामा यी कारकहरूले कर्पोरेट क्षेत्रले सीमान्तकृत समूहहरूप्रति सामाजिक दायित्व वहन गर्नुपर्ने र विविधतालाई प्रश्रय दिनुपर्ने तथ्य उजागर गर्दछन् ।

आरक्षण विरोधाभाषपूर्ण हुनसक्छ किनभने एउटा समुदायले विगतमा सुविधाविहीन पारिएको वा विगतमा गरिएको अन्यायको क्षतिपूर्तिका लागि आरक्षण दिइनुपर्ने ठान्दछ भने अन्यले सो समुदायलाई योग्यताको वास्तै नगरी पक्षपातपूर्ण रूपले सुविधा दिइएको र यस्तो कार्यले प्रशासनिक र आर्थिक क्षेत्रमा असर पर्ने तर्क गर्छन् । केहीले आरक्षणले सुविधाविहीनतालाई हटाउँदैन बरु भेदभावलाई नै निरन्तरता दिन्छ भनेका छन् । केहीले आरक्षण दिइने चलन स्वयंमा अन्यको समान अवसरको अधिकारको उल्लंघन हो भन्छन् । तर तथ्य के हो भने, आरक्षण ऐतिहासिक रूपले समान अवसरबाट वञ्चित पारिएकाहरूको न्यायका निम्ति उचित प्रक्रिया हो । आरक्षण प्रदान गरिनुको उद्देश्य वास्तविक समानता निर्माण गर्नु हो, भेदभाव सृजना गर्नु होइन, सुविधाविहीनलाई अवसर दिएर तिनीहरूको वास्तविक सम्भावनालाई उजागर गर्नु हो । आरक्षणले विविधतायुक्त समूहहरूबीच मनोवैज्ञानिक र आत्मिक एकत्वभाव कायम गर्न, आपसी सम्बन्धको भावना विकास गर्न र पक्षपात अन्त्य गर्न मद्दत गर्छ । भारतीय अनुभवले के देखाएको छ भने, सुविधाविहीनहरूलाई मूलधारमा ल्याउन र तिनीहरूका विचारहरू सुनिने अवसर दिनका लागि आरक्षण एउटा प्रभावकारी उपाय हुन सक्छ ।

छुवाछुत र जातीय आधारमा हुने भेदभावको उन्मूलन

दलितहरू राज्य अथवा गैर-राज्य क्षेत्रमा हुने गरेका सबैखाले छुवाछुत प्रथाको उन्मूलन चाहन्छन् र यो प्रथा दण्डनीय हुनुपर्छ भन्ने चाहना राख्छन् । छुवाछुत प्रथा मान्न लगाउने र यसबाट पीडित दुवै पक्षका लागि चारित्रिक हिसाबले अशोभनीय विषय हो । यस्तो प्रथाको निरन्तरता अधिकारको अवधारणा र समानताको आधारभूत सिद्धान्त, लोकतन्त्र, कानूनको शासन, समानताको सिद्धान्त र मानवअधिकारको विरुद्ध हो ।

आर्थिक-सामाजिक अधिकार

सामाजिक र आर्थिक रूपले सबभन्दा वञ्चित समुदायका रूपमा दलितहरू सामाजिक न्यायमा विशेष चासो राख्दछन् । तिनीहरू आर्थिक र सामाजिक अधिकारलाई लागू गर्न सकिने र त्यसको

कार्यान्वयनका लागि न्यायालयमा लैजान सक्ने अधिकारका रूपमा ग्रहण गर्न चाहन्छन् (आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारका बारेमा दसौं अध्यायमा चर्चा गरिएको छ) । नयाँ संविधानले दलितहरूको सामाजिक-आर्थिक अधिकारको सन्दर्भ र वास्तविकतालाई अपनाउनुपर्छ ।

जनजाति

जनजातिका मुख्य मागहरू निम्न हुन् :

संघीयता र स्वायत्तता

जनजातिहरूले 'जातीयता, भाषा, भौगोलिक क्षेत्र, आर्थिक सूचकांक र सांस्कृतिक विशिष्टता' र आत्मनिर्णयको अधिकारका आधारमा संघीय राज्य चाहन्छन् । कहिलेकाहीँ तिनीहरूले व्यवस्थापिकाको दोस्रो सभालाई हाउस अफ न्यासनलिटिजको रूपमा घोषणा गरिनुपर्छ भन्ने गरेका छन् (संघीयताको सवाललाई सोझै अध्यायमा चर्चा गरिएको छ) ।

पहिचान

जनजातिहरूले स्थानीय भाषालाई नेपाली भाषासँगै संवैधानिक मान्यता दिइयोस् भन्ने चाहन्छन् । हरेक व्यक्तिले आ-आफ्नो मातृभाषामा सार्वजनिक महत्वको विषयमा जानकारी खोज्न र प्राप्त गर्न सक्नुपर्छ । तिनीहरूले आदिवासी जनताको पार्टी निर्माण गर्न पाउनुपर्ने माग पनि राखेका छन् । १९९० को संविधानमा र अन्तरिम संविधानमा यो प्रावधानमाथि प्रतिबन्ध लगाइएको थियो । राज्यले जनजातिका परम्परागत ज्ञान, कौशल, अभ्यासहरू र प्रविधिहरूलाई संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्नुपर्छ । राज्यले तिनीहरूको संस्कृति र अभ्यासहरूलाई सम्मान गरोस् भन्ने पनि तिनीहरू चाहन्छन् ।

प्रतिनिधित्व र सहभागिता

जनजातिहरूले सबै लिंग, वर्ग, क्षेत्र र समुदायहरू तिनीहरूको जनसंख्याअनुसार राज्यका निकायहरू र राजनीतिक निकायहरूका सबै तहमा प्रतिनिधित्व गरिऊन् भन्ने चाहन्छन् । उनीहरूले आफ्ना चासोका विषयमा निर्णय लिइँदा आफूसँग परामर्श गरिने संयन्त्र निर्माण गरिनुपर्ने चाहना पनि राखेका छन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय मूल्यमान्यताहरू

राज्यले विशेष गरी आइएलओ कन्भेन्सन १६९ र आदिवासी जनताको अधिकारमाथि महासभाको घोषणापत्र २००७ लगायत अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र घोषणापत्रहरूमा हस्ताक्षर गरी तिनलाई लागू गर्नुपर्छ (आइएलओ कन्भेन्सन १६९ मा नेपालद्वारा २००७ मै हस्ताक्षर गरिएको छ) ।

धर्मनिरपेक्ष राज्य

जनजातिहरू राज्य धर्मनिरपेक्ष होस् भन्ने चाहन्छन् । नेपाल बहुधार्मिक मुलुक भएको हुँदा राज्यले

कुनै एक धर्मलाई प्रश्रय दिनु आधुनिक लोकतान्त्रिक अवधारणा र मूल्यको खिलाफ मात्र हुँदैन, बरु त्यस्तो राज्यले सामुदायिक र धार्मिक सौहार्दतामा पनि अवरोध पुऱ्याउने तिनीहरू बताउँछन् ।

कमैयाहरूको कल्याण

राज्यले मुक्त कमैयाहरूले सामना गर्नुपरेको समस्याको स्थायी समाधान खोज्नुपर्छ ।

भूमि

कमैयाहरू आफ्नो अधिकांश जमिन कथित उच्च-जातलाई अनुचित ढंगले दिइएको र आफूलाई भूमिहीन पारिएको वा सीमान्त भूमि दिइएको वा आफ्नो प्राचीन थातथलोबाट विस्थापित गराइएको भन्ने ठान्दछन् । तिनीहरू आफ्नो भूमिमाथिको अधिकार स्वीकृत हुनुपर्छ भन्ने चाहन्छन् ।

मधेसी

मधेसीहरूका मुख्य माग निम्न छन् :

संघीयता र स्वायत्तता

मधेसीहरूको मुख्य माग उल्लेख्य अधिकारसहितको ('स्वायत्तता') संघीयता हो, जसमा समग्र मधेस (अथवा तराई) संघीय राज्यको एउटा राज्य होस् । यद्यपि, हालै यो बुँदामा केही लचकता देखिएको छ । तिनीहरू तराईमा र अन्य अविकसित क्षेत्रमा राज्यको आम्दानीको सही वितरण चाहन्छन्, जसको उल्लेख्य हिस्सा तराईबाट उठ्छ । यद्यपि, मधेसी नेतृत्वले नेपालको सार्वभौमिकता र अखण्डताप्रति प्रतिबद्ध रहेको प्रष्ट पारेको छ, र यसबारे विस्तृत निर्णय संविधानसभाद्वारा गर्नुपर्ने बताएको छ ।

नागरिकता

तराईका बासिन्दाले सदियौँदेखि त्यस क्षेत्रमा बसोबास गर्दै आएको भए पनि नेपाली नागरिकता प्राप्त गर्न (वंशमा आधारित कठिन मापदण्ड, जन्म दर्ता प्रमाणपत्रको अभाव र भूमिमाथि अधिकार भएको जनाउने लालपुर्जाको अभाव, जुन लालपुर्जा नागरिकताबेगर पाउन सकिँदैन !) कठिनाइ भेट्नुपरेको छ । परिणामतः तिनीहरू कैयौँ अधिकारबाट वञ्चित छन् । २००६ को नोभेम्बरमा, तराईबासीलाई नागरिकता पाउन सजिलो होस् भनेर उपर्युक्त कानुन परिवर्तन गरिएको थियो र कैयौँ जनताले यसको फाइदा लिए । तर केही बासिन्दाले समयमै सो जानकारी पाएनन्, अतः त्यसैगरी दोस्रो चरणमा नागरिकता वितरण गर्नुपर्ने भएको छ ।

समानुपातिकता

अन्य सीमान्तकृत समूहहरूको जस्तै मधेसीहरूको पनि राज्यका सबै निकायमा, विशेषगरी सैन्य क्षेत्रमा प्रतिनिधित्व न्यून छ । मधेसीहरूले व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका र सार्वजनिक सेवाहरूमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको माग गरेका छन् । तिनीहरूले तराईमा प्रशासनिक क्षेत्रका उच्च पदहरू 'स्थानीयकरण' गरिनुपर्ने अर्थात् मधेसीहरूलाई दिइनुपर्ने माग पनि राखेका छन् ।

भाषा

मधेसीहरूले राज्यका सबै कामकारबाही नेपाली भाषामा गरिएकोप्रति आपत्ति जनाएका छन्, जसले गर्दा राज्यका नियुक्तिहरूमा मधेसीहरूको पहुँच पुग्न नसकेको र तिनीहरूको संस्कृतिलाई सीमान्तकृत गराइएको तिनीहरूको भनाइ छ । मधेसीहरू सरकारी, व्यापारिक, शैक्षिक र अन्तर्राष्ट्रिय संवादका लागि त्रि-भाषीय नीतिको वकालत गर्छन् जसमा क) मातृभाषा, ख) नेपाली भाषा, र ग) अंग्रेजी भाषा पर्दछन् । केहीले तराईको एउटा प्रमुख भाषा हिन्दीलाई पनि मान्यता दिइनुपर्ने वकालत गर्छन् ।

अल्पसंख्यक र सांस्कृतिक अधिकार

मधेसीहरू र त्यहाँका मुस्लिमसमेतले तिनको परम्परा, भाषा र संस्कृतिले राष्ट्रिय मान्यता पाउनुपर्छ भन्ने चाहन्छन् । तिनीहरूले जात, भाषा, लिंग, धर्म, संस्कृति, राष्ट्रिय र सामाजिक उद्भव र राजनीतिक तथा अन्य आदर्शका आधारमा हुने भेदभावको अन्त्य गरी मानवअधिकारको पूर्ण सुनिश्चितता चाहन्छन् । तिनीहरू सबभन्दा वञ्चित पारिएका तराई-दलितका पक्षमा राज्यले सकारात्मक नीति अपनाउनुपर्छ भन्ने चाहन्छन् ।

विविधता समायोजन

सीमान्तकृत समूहहरूको माग सांस्कृतिक र भाषिक विविधताको स्वीकृतिका लागि मात्र राखिएका होइनन् । तिनीहरूमा राजनीतिक समावेशीकरणको दाबी पनि परेको छ, र आधारभूत तवरमा, यी मागहरू सामाजिक न्यायका माग हुन् । यिनमा समूहका अधिकारहरूको बृहत्तर स्वीकृतिका साथसाथै राज्यको पुनर्संरचना र राजनीतिक अधिकार र आर्थिक स्रोतहरूको पुनर्वितरण पनि मुखरित भएका छन् । विद्वान् महेन्द्र लावतीले यिनै मागहरू १९९० को संविधान मस्यौदा गर्ने आयोगसमक्ष पनि बुझाइएको थियो तर त्यो अस्वीकृत भएको थियो भन्ने कन्टेनसस पोलिटिक्स एन्ड डेमोक्रेटाइजेसन इन् नेपालमा लेखेका छन् । लावतीका अन्य आलेखहरूमा यी दाबीहरूलाई समायोजन गर्न सकिने अन्य संवैधानिक उपायहरू औल्याइएको छ । यो पुस्तकका विभिन्न अध्यायहरूले संघीयता, निर्वाचन प्रणाली, पार्टीहरूको लोकतान्त्रीकरण, आर्थिक र सामाजिक अधिकार, कार्यकारी प्रणाली, लैंगिक अधिकार, नागरिक र राजनीतिक अधिकारद्वारा समुदायहरूको सशक्तीकरण र निष्पक्ष नागरिकता नियमहरूद्वारा यी माग र दाबी कसरी पूरा गर्न सकिन्छ भन्ने देखाउँछन् ।

सीमान्तकृत समुदायका दाबीहरूलाई अन्तरिम संविधानमा सबै स्थानमा मूर्त रूपमा समायोजन नगरिएको भए पनि एउटा विचारणीय सीमासम्म स्वीकार गरिएको छ । अहिले समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली र लैंगिक प्रतिनिधित्वको दिशामा नीति आइसकेका छन्; राज्यलाई धर्म निरपेक्ष घोषणा गरिएको छ; सकारात्मक कार्य र आरक्षणका सिद्धान्तहरूलाई स्वीकृत गरिएको छ (र पछिल्लो संशोधनमा सार्वजनिक सेवामा आंशिक रूपले कार्यान्वयन पनि गरिएको छ); भाषिक नीतिका हकमा बृहत्तर लचकता अपनाइएको छ; नागरिकताका लागि आवश्यक योग्यतालाई सहज बनाइएको छ; केही आर्थिक र राजनीतिक सामाजिक अधिकारहरू अहिले कार्यान्वयनमा छन्; नेपाली परिवेशमा यतिखेर भेदभावविरुद्ध र छुवाछुतविरुद्ध सशक्त माहोल बनेको छ; र सबभन्दा मुख्य कुरा त, (यद्यपि विषयवस्तु विरोधाभाषपूर्ण भए पनि) संघीयताद्वारा राज्यको पुनर्संरचना गर्नुपर्ने दायित्व रहेको छ ।

नेपालको भावी दिशा

के यी परिवर्तनहरूले (खासगरी संघीय संरचना अपनाइनुले) केहीले भन्ने गरेजस्तो नेपाललाई विखण्डनमा पुऱ्याउलानु त ? के यी परिवर्तनहरूले विभिन्न समुदायबीचको 'सौहार्द सम्बन्ध'लाई बिथोल्ला त ? जातीयताको गतिशीलता आकलन गर्न कठिन हुन्छ, तर केही तुलनात्मक अन्तर्दृष्टिहरूले केही मार्गदर्शन दिन सक्छन् ।

नेपालमा कायम रहेको असन्तुष्टिको जरो समुदायहरू र तिनका सदस्यहरूको आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक बहिष्करणमा रहेको छ । एउटा व्यक्ति गरिब हुनुमा र एउटा जातीय अल्पसंख्यक समूहको सदस्य हुनुमा नजिकको सहसम्बन्ध रहेको पाइन्छ । अल्पसंख्यक समुदायको पहिचान, आत्मसम्मान र सामाजिक अभिमुखीकरणमा आउन सक्ने खतरालाई औल्याएर राज्य प्रणाली अधिक समावेशी बन्नुपर्छ भन्ने माग अगाडि सारिए पनि कैयौं जातीय विरोधहरू र विद्रोहहरू संस्कृति, धर्म अथवा परम्पराको संरक्षणका लागि नभएर राज्य र अर्थतन्त्रमा सीमान्तकृत समुदायको पहुँचको अभावका कारण भएका पाइन्छन् । यसप्रकार, जातीयता आफैमा सामाजिक र राजनीतिक शक्ति बन्छ र समुदायका सदस्यहरूलाई परिचालन गर्ने र संगठित गर्ने माध्यम बन्छ जब समुदायको नेतृत्वले राज्यका मामिलाहरूमा पूर्ण सहभागिताको दाबीलाई अगाडि ल्याउँछन् ।

आज विश्वभरि नै त्यस्ता दाबीहरूलाई प्रतिरोध गर्नु निकै कठिन पर्न थालेको छ । यस्ता दाबीहरूले नैतिक र वैधानिक सिद्धान्ततः न्याय र आत्म-निर्णयको आधारमा समर्थन पाउने गरेका छन् । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले आन्तरिक द्वन्द्व समाधान गर्ने उपायका रूपमा सरकार र विद्रोहीहरूलाई उल्लेख्य दबाबमा राखेर राजनीतिक नेताहरूलाई स्वायत्त-शासन अथवा शक्ति साभेदारीमा सहमत हुन आग्रह गर्दछ । आन्तरिक द्वन्द्वहरू अक्सर निश्चित समुदायले अनुभूति गरेको गहिरो आक्रोशका कारण बढ्दै जाने हुँदा र अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीय बजारमा अस्त्रशस्त्रमा सहज पहुँच भएका कारण यस्तो द्वन्द्वलाई लम्ब्याइरहन सकिने हुँदा जातीय संवेदना, तिनका माग र परिचालनलाई दमन गर्न वा रोक्न आजभोलि कठिन हुन्छ ।

नेपालको जस्तो परिस्थितिमा संविधान निर्माणमा सबभन्दा आधारभूत चुनौती नयाँ संविधान बनाउनु राज्यको पुनर्निर्माण गर्नुभन्दा ठूलो कार्य हुन्छ । राज्यको निर्माण वा पुनर्निर्माण एउटा राजनीतिक समुदाय निर्माण गर्न सबै एकसाथ हुन सबै पार्टीहरूले पहिल्यै गरेको सहमतिमा आश्रित छ । तर जब मानिसहरू राज्यका आधारभूत मूल्यहरूमा असहमत हुन्छन्, अथवा जब साभ्का राजनीतिक समुदायप्रति सहभावको भावना हराउँदै जान्छ, तब संविधानको कार्य दुईवटा हुन्छ । पहिलो, समुदायहरूबीच सामाजिक न्याय र राष्ट्रिय मूल्यहरूको सम्भौता र राष्ट्रिय पहिचानका आधारमा सह-अस्तित्व र सहकार्यको प्रारूप विकास गरेर सर्वसम्मति निर्माण गर्ने । संक्षेपमा, संविधान निर्माण राष्ट्र निर्माणसँग सम्बन्धित विषय हो, जसको प्रक्रिया संविधानमा अन्तर्निहित हुने विषय जत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । दोस्रो, राज्य निर्माण ('राज्यको पुनर्संरचना), जुन कार्य पहिलो कार्य पूरा भएपछि आरम्भ हुन्छ ।

परिणामतः केही राज्यमा विविधताका गुणवैशिष्ट्यमाथि जोड दिने नयाँ मूल्यहरू र राजनीतिक समुदायको अवधारणालाई पुनर्विचार गरेर र सार्वभौमिकतालाई खण्डित गरेर तथा साभेदारी गरेर

संविधान निर्माणतर्फको मार्ग पहिल्याइएको थियो । जातीय अथवा 'राष्ट्रिय' समुदायको राजनीतिक र वैधानिक मान्यताका आधारमा राजनीतिक र कानुनी सिंगो राष्ट्र-राज्यको प्रष्ट विकल्प सामुन्ने आइसकेको छ । यी विकासहरूले फरक मोडेल र पद्धतिहरूतर्फ ध्यानाकर्षण गराएका छन् जसको प्रयोगद्वारा जातीय दाबीहरू र द्वन्द्वलाई समाधान गर्न सकिन्छ । तीमध्ये केही मोडेलहरू नेपाल नयाँ संविधान निर्माणको बहसमा प्रवेश गर्नेलाग्दा अहिले चर्चामा छन् । केही बहुजातीय राज्यहरूमा राज्य पुनर्निर्माणको एउटै मार्ग विभिन्न जातीय समुदायहरू राजनीतिक अधिकारको आधार हो भनेर पहिचान गर्ने, शक्ति साभेदारीको जटिल प्रणाली निर्माण गर्ने र बृहत् राष्ट्रिय पहिचानको दृष्टिकोणलाई त्याग्ने हुनसक्छ ।

नेपालमा, जातीय चेतना निष्पक्ष र तार्किक समाधानलाई मार्ग प्रशस्त गर्ने तहमा पुगिसकेको छैन । कैयौं विचार सभहरूले देखाएअनुसार, एकीकृत नेपालको अवधारणाप्रति उल्लेख्य प्रतिबद्धता देशको अधिकांश भागमा पाइन्छ । अधिकांश जनताको लागि, नेपाली पहिचान जातीय अथवा क्षेत्रीय सम्बद्धताभन्दा प्रबल रहेको छ । तर यदि तिनीहरूका वैध चासोहरूलाई निष्पक्ष प्रक्रियामार्फत समुचित तहमा सम्बोधन गरिएन भने यो प्रतिबद्धता सधैं कायम नरहन सक्छ ।

अध्याय ८

अध्याय



महिला र संविधान

परिचय

नेपालमा लिंग, जातजाति तथा धर्मका आधारमा सधैं विभेद रहँदै आएको छ । परिणामस्वरूप ती विभेदीकृतहरू एकिलएका र अलगिएका छन् । नेपाली महिलाले अन्यत्रका महिलाले जस्तै धेरै समस्या भोगेका भए पनि यहाँका भेदभावका केही रूपहरू विशिष्ट प्रकारका छन् । (बक्समा हेरौं) यस अध्यायमा नेपालको नयाँ संविधानले कसरी महिलाका अधिकार सुरक्षित गरी राज्य व्यवस्थामा उनीहरूको पूर्ण सहभागितालाई सुरक्षित गर्न सक्छ भन्ने विषयमा चर्चा गरिएको छ ।

जिम्मेवार नागरिकका रूपमा महिलाहरूको चासो अवश्य पनि महिला अधिकारमा मात्र सीमित रहन सक्दैन । बालक, असक्त वा सुविधाविहिनका अधिकारप्रति पनि उनीहरूको खास चासो हुन सक्छ । त्यतिमात्र होइन, नेपाल र विश्वभर नै शान्ति, वातावरण वा सामाजिक न्यायजस्ता विषयमा पनि उनीहरूका आफ्ना दृष्टिकोण हुन सक्छन् । यी यस्ता सान्दर्भिक विषय हुन् जसलाई कुनै पनि संविधानले सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ । तर यस्ता विषयहरूका बारेमा अन्य अध्यायहरूमा विवेचना गरिएको हुनाले यो अध्याय पूरै महिलासँग सम्बन्धित विषयहरूमा केन्द्रित छ ।

नेपालमा महिला विभेद

- मानव विकास सूचकांक : धेरैजसो मुलुकमा भन्दा नेपालमा महिलाको औसत आयु पुरुषको भन्दा कम छ । महिला साक्षरता दर पनि पुरुषको भन्दा कम छ, महिला २७ प्रतिशत, पुरुष ६३ प्रतिशत ।
- अझै पनि केही महिला विभेदी कानूनहरू छन् : उदाहरणका लागि, नेपाली महिलासँग विवाह गर्ने विदेशी पुरुषले आफ्नो देशको नागरिकता त्यागेमा पनि नेपाली नागरिक बन्न सक्दैन । यो दुवैका लागि अन्यायपूर्ण छ । तर आफ्नो लोग्नेलाई यहीं ल्याउन नसक्ने महिलाका लागि यो ठूलो बोझ बनेको छ । सैन्य नियमले विवाहित महिलालाई सशस्त्र

बलमा जागिर खान रोक लगाएको छ ।

- धेरै कम महिला सार्वजनिक जीवनमा लागेका छन् । उदाहरणका लागि, १९९९ मा प्रतिनिधिसभामा निर्वाचित सदस्यमध्ये ५ दशमलव ८ प्रतिशत मात्र महिला थिए । १९९० को संविधान मस्यौदा समितिमा एकजना महिलाको पनि सहभागिता थिएन ।
- महिलाविरुद्धको हिंसा : महिलाविरुद्धको हिंसा बढ्दो रूपमा देखिन्छ । त्यतिमात्र होइन हिंसाका बारेमा सार्वजनिक अभिव्यक्ति दिने महिलाको अवस्था पनि जोखिमपूर्ण रहेको छ । नेपालमा खासगरी महिला नै नागरिक द्वन्द्वबाट नराम्ररी प्रभावित छन् ।
- मानव बेचबिखन : नेपालमा महिला तथा बालबालिका बेचबिखन एउटा गम्भीर समस्याका रूपमा रहेको छ ।
- विभेदकारी सांस्कृतिक चालचलनहरू : नेपालमा यस्ता धेरै चालचलन छन् जसले महिलालाई तिनमा पनि खासगरी विधवालाई विभेद गर्ने, हेप्ने र बेइज्जत गर्ने गर्छन् ।

१९९० को संविधानले सामाजिक, राजनीतिक तथा आर्थिक न्याय संरक्षित गरी एउटा त्यस्तो न्यायपूर्ण व्यवस्था स्थापना गर्न चाहन्थ्यो जसबाट कानुनी शासनको अवधारणालाई मूर्त रूप दिन सकियोस् । यसै अनुसार धर्म, सम्प्रदाय, जातजाति, लिंग तथा वैचारिक निष्ठाका आधारमा गरिने विभेदविरुद्धको अधिकार त्यस संविधानले प्रत्याभूत गरेको छ ।

बहुदलीय व्यवस्थाको पुनर्स्थापनाले नेपालमा नागरिक समाजको आन्दोलनका निम्ति बाटो खोलिदियो । यो नयाँ लोकतान्त्रिक वातावरणमा महिलाहरू संगठित भई आफ्नो अधिकारको पहिचान र दाबी गर्न बढी सक्षम र क्रियाशील भए । तैपनि पुरुष-महिलाबीचको असमानता आज पनि मुलुकमा किन यति ठूलो मुद्दा रहेको छ ? महिलाप्रतिको विभेद समाजिक तथा सांस्कृतिक तत्वहरूको परिणाम मात्र हो वा यसलाई नेपालीहरूमा रहेको समानताप्रतिको अपर्याप्त बुझाइका रूपमा लिनुपर्दछ ?

पुरानो संविधानका समस्याहरू

विभेदकारी भाषाको प्रयोग

१९९० को संविधानमा महिलामाथि विभेद गर्ने र उनीहरूलाई अलग्याउने भाषाको प्रयोग भएको छ । संविधानमा 'भ्रातृत्व' शब्दको प्रयोग सकारात्मक अर्थमा भएको छ तर 'भगिनीत्व' शब्दको प्रयोग भएको छैन ।

हिन्दु राष्ट्र

केही खास हिन्दु धर्मग्रन्थहरूले महिलाका बारेमा गरेका व्यवस्थालाई नै अनुशरण गर्दै संविधानको धारा ४ ले नेपाललाई हिन्दु राष्ट्रका रूपमा वर्णन गरेको छ । त्यसले गम्भीर प्रकारका समस्या

सिर्जना गरेको छ । यसले धर्म तथा संस्कृतिका आधारमा महिलाविरुद्धको विभेदलाई न्यायसंगत सिद्ध गरेको छ । यसलाई विगतमा सर्वोच्च अदालतले समेत अपनाएको पाइन्छ । तर निश्चित धार्मिक परम्पराका आधारमा महिलामाथि विभेद नगर्ने प्रत्याभूति दिएका धर्म निरपेक्ष संविधान नै लामो समय टिक्न सक्छन् ।

सम्पत्तिको अधिकार

आज पनि पुरुषको तुलनामा महिलाको सम्पत्तिको अधिकार पूरै सुरक्षित छैन । १९९० को संविधानले दिएको सम्पत्तिको अधिकार, धारा १७, मात्र त्यस्तो अधिकार हो जसले तत्कालीन कुनै पनि कानूनलाई प्रभावित गरेको छैन । यसको अर्थ सम्पत्तिको कानूनमा कुनै पनि परिवर्तन गरिएन । (आश्चर्य त के भने अन्तरिम संविधानले पनि सम्पत्तिको अधिकारमा कुनै पनि परिवर्तन प्रस्तावित गरेन) । ऐतिहासिक रूपमा नै, महिलाले पैतृक सम्पत्ति प्राप्त गर्न पैतीस वर्षसम्म अविवाहित रहनुपर्थ्यो । मुलुकी ऐनको एघारौँ संशोधनले सम्पत्तिसम्बन्धी कानूनका केही विभेदलाई हटाए पनि पैतीस वर्षसम्म अविवाहित रहेर आफूले पाएको अंश विवाह गर्नेबित्तिकै फिर्ता गर्नुपर्थ्यो । यस नियमलाई दोस्रो जनआन्दोलनपछि 'लैंगिक समानता स्थापित गर्नका लागि केही नेपाली ऐन २००६ लाई संशोधन गर्न ल्याइएको विधेयक' पास भएपछि हटाइयो । तथापि सामान्यतः विवाहित महिला र खासगरी विवाहित छोरीमाथिको विभेद आज पनि कायमै छ । २००६ को ऐन तथा महिलाको सम्पत्तिको अधिकार जस्ता उपलब्धिलाई नयाँ संविधानले अझै स्पष्टसँग सुरक्षित गर्नुपर्छ ।

महिला शोषण र महिलाविरुद्ध हिंसा

१९९० को संविधानले सार्वजनिक तथा व्यक्तिगत तहमा महिलाविरुद्ध हिंसाका कारक तत्वहरूलाई न स्पष्ट रूपमा परिभाषित गरेको छ न त प्रतिबन्धित नै गरेको छ । उदाहरणका लागि, मानव बेचबिखन, दासत्व, श्रम शोषणलाई १९९० को संविधानको धारा २० उपधारा १ ले प्रतिबन्धित गरेको छ र कानूनद्वारा यस्तो कामलाई दण्डनीय बनाइनुपर्छ भनेको छ । अन्तरिम संविधानले पनि शारीरिक, मानसिक वा अन्य प्रकारका हिंसालाई त्यसै रूपमा व्यवहार गर्दछ । दुवै संविधानले बालकलाई कारखानामा, खानीमा वा अन्य खतरनाक काम गराउनबाट प्रतिबन्ध लगाएको छ । तर सर्वोच्च अदालतले स्वेच्छिक यौन व्यवसायलाई अन्य व्यवसायकै रूपमा हेरी पेशाको अधिकारका रूपमा लिए पनि व्यवहारमा कानूनले यौनकर्मीलाई अपराधीका रूपमा व्यवहार गर्छ । नेपालको संवैधानिक इतिहासमा पहिलोपटक अन्तरिम संविधानले सामाजिक सुरक्षालाई महिला तथा अन्य आवश्यकता पर्नेहरूका लागि अधिकारका रूपमा स्वीकार गरेको छ । यद्यपि यसलाई सम्बोधन गर्न कानून बनाउन बाँकी नै छ । हिंसाका शिकार भएका महिलालाई सहयोग गर्न यस्ता प्रावधानहरू धेरै महत्वपूर्ण हुन सक्छन् ।

गोपनीयता

गोपनीयताको अधिकार १९९० को संविधानको धारा २२ ले प्रदान गरेको एउटा मौलिक अधिकार हो । तर यस अधिकारलाई कानूनबाट सीमित गर्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि, अन्नपूर्णा राणाको

मुद्दामा कुनै महिला विवाहित हो कि होइन भन्ने कुरा पत्ता लगाउन उसको जनेन्द्रिय र पाठेघरको जाँच गर्न सकिन्छ भन्ने एउटा जिल्ला अदालतको आदेशलाई बदर गर्न सर्वोच्च अदालतले महिलाको शारीरिक गोपनीयताको अधिकारको विषयलाई उठाउनु परेको थियो । यस अधिकारका नकारात्मक परिणाम पनि हुन सक्छन् । हिंसाको शिकार भएकै भए पनि केही महिलाले कानुनी फन्फटमा परिने डरले यस अधिकारको सहारा लिन सक्छन् । यस्तो अवस्थाबाट पीडित महिलालाई बचाउन कानुनमा विकल्पको व्यवस्था गरिनुपर्दछ ।

नागरिकता

व्यक्तिको नागरिकताका सम्बन्धमा पक्षपातपूर्ण कानुनलाई परिवर्तन गर्नका लागि लामो समयदेखि बलिया स्वार्थ तथा गहिरा सांस्कृतिक मान्यताहरू अवरोधका रूपमा रहँदै आएका छन् । १९९० को संविधानमा पितृसत्तात्मक मान्यता प्रतिविम्बित भएको थियो । संविधानको धारा ९ उपधारा १ अनुसार कुनै व्यक्ति जन्मिँदा उसको आमा होइन बाउ नेपालको नागरिक भएमात्र उसले नेपालको नागरिकता प्राप्त गर्न सक्छ । तर २९ नोभेम्बर २००६ मा पुनःस्थापित संसदले नेपाल नागरिकता ऐन २००६ पास गरी कुनै पनि महिलाले विवाहित भए पनि नभए पनि आफ्नो नागरिकता आफ्ना बच्चाका हस्तान्तरण गर्न सक्ने प्रावधान राख्यो । यो अधिकार किन पनि महत्वपूर्ण छ भने बाबुको राष्ट्रियता थाहा नभएको नेपालमा फेला परेको बच्चालाई नेपाली नागरिक मानिन्थ्यो । तर बाबु विदेशी भएमा आमा नेपाली भए पनि उक्त बच्चालाई नेपाली नागरिक मानिदैनथ्यो ।

तथापि आजसम्म पनि नेपाली नागरिकसँग विवाह गर्ने विदेशी महिलाले आफ्नो पहिलेको नागरिकता त्याग्ने प्रक्रिया अगाडि बढाएपछि नेपाली नागरिकता प्राप्त गर्न सकिन्छन् । तर नेपाली महिलालाई विवाह गर्ने विदेशी पुरुषले विवाहका आधारमा नेपाली नागरिकता प्राप्त गर्न सक्दैनन् । यसरी एउटी महिलाले जन्मभूमि वा विवाहमध्ये कुनै एक रोज्न बाध्य हुनुपर्दछ । पारपाचुके, एकल अभिभावकत्व तथा बाबु वा आमामध्ये बच्चा कसले पाउनुपर्ने भन्ने बारेका मुद्दा यिनै कानुनका परिणाम हुन् । नागरिकता ऐन २००६ पास भएपछि पनि यस्तो विवाहबाट जन्मेका बच्चाले नागरिकता पाउन उनीहरू नेपालमै बसोबास गरेको हुनुपर्ने र उनीहरूले बाबु जन्मेको देशको नागरिकता नलिएको हुनुपर्दछ । यति हुँदाहुँदै पनि उनीहरूलाई अंगीकृत नागरिकता दिइन्छ । यस्ता बच्चाहरू राज्यविहिन बन्न पनि सक्दछन् र गैरनागरिक भएमा पहिचानको अधिकार, आवतजावतको स्वतन्त्रता, बसोबास, शिक्षा, सम्पत्ति, रोजगारी र आधारभूत स्वास्थ्यजस्ता आफ्नी आमाको देशका आधारभूत मानवअधिकारबाट वञ्चित हुन सक्छन् । किनभने १९९० को संविधान र अन्तरिम संविधान दुवैले धेरै अधिकारहरू नागरिकलाई मात्र प्रदान गरेका छन् ।

विश्वका धेरै देशहरूले विदेशीसँग विवाह गर्ने महिलालाई आफ्नै देशको नागरिक रहिरहने अधिकार प्रदान गर्दछन् । तर नेपालमा दोहोरो नागरिकता लिन सकिँदैन । भारतमा बाबुआमाको नागरिकताका आधारमा मात्र नभई बच्चाको जन्मस्थानका आधारमा पनि नागरिकता प्रदान गरिन्छ । धेरै विकासशील देशहरूले नागरिकताका सम्बन्धमा समानताको अवधारणा अपनाएका छन् । युरोपमा जन्मका आधारमा वा अंगीकृत नागरिक भनेर नागरिक-नागरिक बीचको विभेद निषेधित छ । नेपालको नयाँ संविधानका मस्यौदाकारहरूले पनि यस्तै प्रकारका प्रावधान अंगीकार गर्नुपर्दछ ।

सार्वजनिक जीवनमा महिला सहभागिता

१९९० को संविधानले राजनीतिक प्रक्रियामा महिलाको सहभागिता सुनिश्चित गर्न केही खास व्यवस्था गरे पनि संसद, राजनीतिक दल, सरकार, न्यायपालिका र अरू संवैधानिक निकायहरूका साथै योजना आयोग र राज्यका अन्य संस्थाहरूमा महिला सहभागितालाई सुनिश्चित गरेको थिएन । संविधानको धारा १४४ अनुसार प्रतिनिधिसभाको निर्वाचनका लागि हरेक राजनीतिक दलले कम्तीमा आफ्ना उम्मेदवारहरूको कुल संख्याको पाँच प्रतिशत महिला उम्मेदवार बनाउनु पर्छ । तर यसले समानुपातिक रूपमा महिला निर्वाचित हुने कुरालाई सुनिश्चित गरेन । संविधानसभामा एक तिहाइ सदस्य महिला हुनुपर्ने घोषणा गरे पनि महिलाको समानुपातिक प्रतिनिधित्वका सम्बन्धमा अन्तरिम संविधानले पनि महिलाकै जस्तो समस्या सामना गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

आगामी संसदमा महिलाको प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति कसरी दिन सकिन्छ ? केही देशहरूले केही सामान्य क्षेत्रलाई महिला क्षेत्रका रूपमा छुट्याउँछन् । यद्यपि त्यहाँ पनि सबै मतदाताले मतदान गर्छन् । केही देशले महिलाका लागि केही विशेष अतिरिक्त क्षेत्रको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । समानुपातिक प्रतिनिधित्वको निर्वाचन प्रणालीमा प्रायः दलहरूलाई बढी महिला उम्मेदवार बनाउन उत्साहित गर्ने गरिन्छ । नेपालको नयाँ संविधानमा पनि यस्तै व्यवस्था गर्नु राम्रो हुन्छ । महिला विधायकहरूको उल्लेख्य संख्या संसदमा उपस्थित भएपछि पनि उनीहरूलाई अझ बढी प्रभावकारी बनाउन उनीहरूले काम गर्नका निम्ति उपयुक्त वातावरण बनाउनेतिर सोच्नु आवश्यक हुन्छ ।

सिइडिएडब्ल्यू तथा अन्य मानवअधिकार सन्धिअनुसार सार्वजनिक जीवनमा सहभागी हुन पाउनु एउटा अधिकार नै हो । त्यसरी भाग लिन पाउनु मात्र यस अधिकारको महत्व होइन । यसको खास महत्व के हो भने आधा जनसंख्यालाई नीति निर्माणजस्तो अर्थपूर्ण सहभागिताबाट वञ्चित गर्ने देशले वास्तवमा आफैलाई मानवस्रोतबाट वञ्चित गरेको हुन्छ । महिलाले गर्न सक्ने योगदान कहिलेकाहीँ पुरुषको भन्दा फरक पनि हुनसक्छ । व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक क्षेत्रमा महिलाको सहभागितालाई सुनिश्चित गर्न नयाँ संविधानले विशेष व्यवस्था गर्नु राम्रो हुन्छ ।

निर्देशक सिद्धान्त र त्यसको कार्यान्वयन

१९९० को संविधानको धारा २६ उपधारा ७ ले शिक्षा, स्वास्थ्य र रोजगारीको विशेष व्यवस्था गरेर सरकारले महिलालाई व्यापक रूपमा राष्ट्रिय विकासको कार्यमा सहभागी गराउने नीति लागू गर्ने र साथै धारा २६ उपधारा ९ ले राज्यले शिक्षा, स्वास्थ्य, सुरक्षा तथा सम्पूर्ण असहाय महिलाको कल्याण सुनिश्चित गर्ने व्यवस्था गरेको छ । तथापि लैंगिक सन्तुलन स्थापित गर्ने प्रयास उद्देश्यउन्मुख भन्दा पनि किस्ताबन्दी तथा प्रक्रियाउन्मुख रहेको छ । यी निर्देशक सिद्धान्तले कानुनी बल प्राप्त गरेका छैनन् । अन्तरिम संविधानले महिलाका लागि धेरै अधिकार समावेश गरेको छ । त्यतिमात्र होइन १९९० को संविधानका अप्रभावकारी सिद्धान्त तथा नीतिहरूको एउटा लामो सूचीसमेत समावेश गरेको छ । भारत तथा नेपालका सिर्जनशील न्यायालयहरूले कानुनी अधिकारको व्याख्या गर्दा ती सिद्धान्तहरू प्रयोग गरेका छन् । तर तिनलाई न्यायिक बल भने प्राप्त छैन र न्यायालयमा कानुनी अधिकारको दाबीलाई आधार प्रदान गर्न प्रयोग गर्न सकिँदैन ।

अगाडिको बाटो

महिलासँग सम्बन्धित कानुन निर्माणका अप्रभावकारी पद्धतिहरू पन्छाइनुपर्छ

पुरानो संविधानमा भएका विभेदकारी प्रावधानलाई परिवर्तन गर्नुका अलावा, महिलासम्बन्धी कानुन मस्यौदा गर्दा अपनाइने गरेका आधारभूत दार्शनिक र मनोवैज्ञानिक पद्धतिलाई पन्छाइनु आवश्यक छ । र, महिलाका मुद्दालाई कानुनी रूप दिने नयाँ मोडेलको प्रारूप निर्माण गरिनुपर्छ । महिलालाई कमजोर, परनिर्भर र संरक्षण आवश्यक पर्ने ठानिएको पुरानो 'संरक्षणवादी मोडेल' को प्रारूपलाई हदैसम्म प्रयोग गरिँदा यसले वास्तवमा लाभभन्दा हानि ज्यादा पुऱ्याउँछ । उदाहरणको लागि, २००१ मा सर्वोच्च अदालतले अभिभावक अथवा सरकारको पूर्व स्वीकृति नलिएका महिलाले विदेशमा रोजगारी खोज्न सक्दैनन् भन्ने आदेश (रूलिङ) स्वीकृत गरेको थियो । अदालतले महिलाहरूलाई बेचिनबाट बचाएको छ भन्ने आधारमा यसको स्वीकृतिलाई न्यायोचित ठहऱ्यायो । अर्कोतर्फ, कानुन निर्माणको अर्को तहबाट हेर्दा – उदाहरणको लागि, 'लैंगिक-अन्ध पद्धति' को नमुना हदैसम्म प्रयोग गर्दा – त्यो पनि कार्यान्वयन हुन सक्दैन । 'लैंगिक-अन्ध पद्धति' ले विगतका भेदभावहरूको निरन्तर प्रभावलाई विचारणीय ठान्दैन; र यो पद्धति पुरुष अनुभव र हितमा आधारित मापदण्ड लागू गर्न प्रवृत्त हुन्छ । 'लैंगिक-अन्ध पद्धति' को अर्को समस्या महिलाको वैवाहिक अवस्था, महिला गर्भवती भएको स्थिति र महिलाका यौनिक अभिमुखीकरण (समलिंगी महिलाले समाजबाट र आफ्नै परिवारबाट समेत हिंस्रक व्यवहार भोग्नुपर्छ) बाट सिर्जित हुने उत्तिकै गम्भीर भेदभावका आयामहरू हुन् ।

आजभोलि, महिलाहरूका लागि वास्तविक समानता सुनिश्चित गर्न माथि उल्लिखित दुई पद्धतिभन्दा उत्तम पद्धति उपयोग गरिनु आवश्यक पर्ने कुरा व्यापक रूपले स्वीकारिएको छ । उदाहरणका लागि, 'प्रजनन स्वास्थ्य हेरचाह' लाई स्वास्थ्यको अधिकारको अंशका रूपमा समावेश गरिएको दक्षिण अफ्रिकी संविधान जस्तै उल्लेख्य संख्यामा संविधानहरूले प्रजननमा महिलाको भूमिकालाई पहिचान गरेको छ । नेपालको अन्तरिम संविधानले पनि यस्तै व्यवस्था गरेको छ ।

नेपाली कानुन निर्माताहरूले कानुन निर्माणका लागि मानवअधिकारसम्बन्धी सन्धि र घोषणाबाट सूत्रहरू लिनु लाभदायी हुनेछ । नेपालले महिलाविरुद्ध सबै प्रकारका भेदभावको उन्मूलन गर्ने महासन्धि (सेडा) १९७९ लगायत २० वटा मानवअधिकार दस्तावेजमा हस्ताक्षर गरिसकेको छ । सेडाले भेदभावरहित र वास्तविक समानतालाई छुट्याउँछ । महासन्धिको धारा १ ले भेदभावलाई बृहत् रूपमा परिभाषित गरेको छ । यो धाराले अप्रत्यक्ष भेदभावलाई समेत पहिचान गरेको छ जहाँ भेदभाव गर्ने कुनै उद्देश्य नहुँदा नहुँदै पनि महिलाविरुद्ध भेदभाव हुन पुगेको हुन्छ । सेडामा प्रयोग गरिएजस्तो समानताको सारभूत परिभाषाले विविधता, भिन्नता, सुविधाविहीनता र भेदभावलाई ध्यान दिन्छ र यी कुराहरूमा केन्द्रित हुन्छ । यस्तो परिभाषा व्यक्तिगत, संस्थागत र प्रणालीगत तहमा कायम रहेका सुविधाविहीन समूहले सामना गर्दै आएका भेदभावलाई सुधारात्मक र सकारात्मक उपायमार्फत उन्मूलन गर्नका लागि उद्भूत गर्न सकिन्छ । केही राष्ट्रिय संविधानहरूले भेदभावका बहुआयामिक रूपहरू सामना गरेका मानिसले भोगेका समस्या प्रष्ट रूपले उल्लेख गरेका छन् (उदाहरणका लागि, एउटी गरिब, दलित महिला अथवा एउटी अपांगता भएकी दलित महिला) भने नयाँ संविधानले यसलाई एउटा मुद्दाको रूपमा सूचीबद्ध गर्न नहुने कुनै कारण छैन ।

कानूनको शासनलाई सुदृढ गर्न संविधान र न्यायालयको भूमिका

संविधानले राज्यको मौलिक कानुनी खाका निश्चित गर्दछ । तर ती कानूनको उल्लंघन भएमा त्यसको उपचार गर्ने जिम्मा न्यायालयको हुन्छ । यसरी राज्यको कानूनको परिपालनालाई सुनिश्चित गर्न न्यायालयको ठूलो उत्तरदायित्व हुन्छ । मौलिक अधिकारको उल्लंघन भएमा न्यायालयले आदेश जारी गरेर तिनको सुरक्षा गर्न सक्छ । उदाहरणका लागि, 'सार्वजनिक चासोको मुद्दा' सामाजिक रूपमा अलग्याइएका समूहको अधिकार रक्षाका लागि एउटा प्रभावकारी उपाय बनेको छ । किनभने यसका अगाडि अन्य प्राविधिक नियमहरू निष्कृत्य बन्न पुग्छन् (हेर्नुस् धारा ८८) । लैंगिक न्याय तथा मानवअधिकारप्रतिको न्यायपालिकाको गम्भीरता पनि 'सार्वजनिक चासोको मुद्दा' लाई सामाजिक सुधारको एउटा प्रभावकारी उपकरण बनाउन महत्वपूर्ण हुन्छ । महिला अधिकारको सुरक्षाका लागि लैंगिक विभेद निर्मूल गर्ने, वैवाहिक बलात्कार तथा यौनिक उत्पीडनलाई रोक्ने कानून बनाउन यसै सिद्धान्तअनुसार सर्वोच्च अदालतले सरकारलाई आदेश जारी गरेको छ । यतिमात्र होइन, सर्वोच्च अदालतले महिलामाथि विभेद गरेको र त्यसकारण संविधानको भावनाविरुद्ध भएको भनी मुलुकी ऐनका केही भागलाई अवैध घोषित गरेको छ । सर्वोच्च अदालतले मानवअधिकार कानूनलाई बाध्यकारी राष्ट्रिय कानूनका रूपमा समेत स्वीकार गरिसकेको छ (लीली थापाको मुद्दामा जस्तै) ।

यसरी संविधानलाई महिलासँग सम्बन्धित कानूनको सुधार गर्न पनि प्रयोग गर्न सकिन्छ । यिनै न्यायिक निर्णय तथा सिड्डीएडब्ल्युका निरीक्षणलाई अनुगमन गर्ने उत्तरदायित्व पाएको अन्तर्राष्ट्रिय समितिको निष्कर्षको आधार र महिला समूहका वर्षौंका सामाजिक तथा राजनीतिक संघर्षपछि २००२ मा मुलुकी ऐनको संशोधन गरियो । साथै लैंगिक समानता कानून पनि २००६ मा पास गरियो । तर पनि न्यायालयको आदेश पालनाको रेकर्ड भने नेपालमा मिश्रित प्रकारको छ । कहिलेकाहीँ त सरकारले नै तिनलाई बेवास्ता गरेको पाइन्छ । यद्यपि तिनीहरू बाध्यकारी हुन्छन् भन्ने कुरा संविधानमा नै उल्लेख छ । प्रायः संविधानले, कहिलेकाहीँ त नियतपूर्वक पनि, विवादग्रस्त विषयलाई न्यायालयलाई निर्णय गर्ने जिम्मा लगाउँछ । नयाँ संविधानमा जनताका चाहनालाई, खासगरी मानवअधिकारसँग सम्बन्धित चाहनालाई, स्पष्ट तथा सारभूत रूपमा व्यवस्थित गर्ने सुनिश्चितताका लागि धेरै नै प्रयास गर्नुपर्दछ ।

विशेष व्यवस्थाहरू

प्रायः सकारात्मक विभेद भनेर चिनिने क्षतिपूर्ति गर्न सकिने विभेदको उद्देश्य ऐतिहासिक वा सामाजिक विभेदलाई सच्याउनु हो । यो अनुमति प्राप्त भेदभाव होइन भनेर सेडा र केही संविधानहरूले स्पष्ट गरेका छन् । बरु यो त वास्तविक समानता हासिल गर्न धेरै महत्वपूर्ण छ । १९९० को संविधानले महिला तथा संकटमा परेका अन्य समूहहरूका लागि यस्तो विशेष व्यवस्था गरेको थियो : 'महिला हितको सुरक्षा गर्न तथा महिला हितलाई अगाडि बढाउन कानूनद्वारा विशेष व्यवस्था गर्न सकिनेछ' (धारा ११ उपधारा ३) । तर सरकारले यस्ता व्यवस्थामा आधारित कुनै पनि कानून निर्माण नगर्नाले कानून अभावमा त्रिभुवन विश्वविद्यालयजस्ता सार्वजनिक संस्थामा महिला तथा अन्य सुविधाविहिन समुदायका लागि पद आरक्षित गर्न गरिएका प्रयासलाई सर्वोच्च अदालतले अवैध घोषित गर्‍यो । यस्तो कानून निर्माणका लागि न्यायालयले आदेश जारी गरे पनि संवैधानिक व्यवस्थालाई लागू गर्न केही पनि गरिएन ।

विशेष व्यवस्था भन्नाले आरक्षण पनि हुन सक्दछ — महत्वपूर्ण पद तथा स्रोतहरू छुट्याउने वा ती पद र स्रोतसम्मको पहुँचलाई सरल पार्ने । तीमध्ये न्यायपालिका, सरकारी सेवा तथा प्राज्ञिक संस्थामा पदको आरक्षण महत्वपूर्ण छ । खासगरी प्रतिस्पर्धा हुने उच्च प्राविधिक तथा व्यावसायिक कलेजमा यस किसिमको आरक्षण महत्वपूर्ण हुन्छ । विशेष व्यवस्थाभित्र छात्रवृत्ति, अनुदान, ऋण, भूमिको व्यवस्था, स्वास्थ्योपचार तथा उपभोक्ता समूहलाई दिइने कानुनी सहयोग आदि समावेश हुनुपर्दछ । संकटमा परेका वर्गलाई शोषणबाट बचाउन विशेष प्रकारका सुरक्षात्मक व्यवस्थाहरू पनि हुनुपर्दछ ।

ऐतिहासिक तथा सामाजिक रूपमा नै वञ्चित समूहका लागि आरक्षण धेरै नै लोकप्रिय साधन हो । यसले वञ्चित समुदायलाई अवसर प्रदान गरी समानता स्थापित गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छ । साथै यसबाट धेरै कम मात्र प्रतिनिधित्व हुने वा प्रतिनिधित्व नै नहुने समुदायका लागि प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुन सक्छ । त्यतिमात्र होइन, यसबाट आफ्नोपनको भावना वृद्धि भई समावेशी धारणाको विकास हुन सक्छ । यसले अवसर तथा उत्प्रेरणा प्रदान गरेर सुविधाविहिन तथा वञ्चित समुदायहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्दछ । यसका नकारात्मक परिणाम पनि हुन सक्दछन् किनभने अरूहरू यसलाई 'अन्यायपूर्ण पक्षपोषण' भनेर निराश पनि हुन सक्छन् । भारतमा भइरहने विवादहरू, र कहिलेकाहीँ हिंसात्मक समेत हुने ती विवादले आरक्षणले निम्त्याउन सक्ने परिणामका सटिक उदाहरण प्रस्तुत गर्दछन् । यसले प्रतिस्पर्धालाई पनि घटाउन सक्दछ । कमजोर तरिकाले लागू गरिएका पक्षपोषणका नीतिहरूले लक्षित समूहलाई कृत्रिम रूपमा सुरक्षा प्रदान गर्नाले उनीहरूको सीप तथा साधनहरूको विकास भुत्ते हुन जान्छ । त्यतिमात्र होइन, पक्षपोषणले लक्षित समूहलाई परनिर्भर बनाई उनीहरूमा आत्मसम्मानको भावना, गौरव तथा आत्मपरिपूर्णताको भावनालाई कमजोर पार्न सक्छ । तथापि यसको अर्थ सुरक्षात्मक पक्षपोषण गर्नु हुँदैन भन्ने होइन । ध्यान दिनुपर्ने मुख्य कुरा यति हो कि यो न्यायपूर्ण तथा विवेकपूर्ण हुनुपर्दछ । महिलाका नाममा धनी महिलालाई लाभ दिने हुनुहुँदैन ।

महिलालाई संरक्षण दिने कानुनको संरक्षण

महिलालाई प्रभावित गर्ने कानुनमा केही सुधार भए पनि कानुनलाई सामान्य परिवर्तन गरेर विभेदलाई फेरि निम्त्याउने काम पनि हुन सक्दछ । यदि महिलाले पूर्ण समानता र सहभागिता चाहन्छन् भने कानुनको संरक्षण गर्ने व्यवस्था पनि नयाँ कानुनमा लेखिनुपर्दछ । बालबालिका तथा महिला अधिकार संरक्षणका लागि अन्तरिम संविधानले गरेका सुधारलाई संविधानसभाबाट तयार गरिने नयाँ संविधानले अभै बलियो पार्नु उत्तिकै आवश्यक छ ।

यस सम्बन्धमा १९९५ मा बनेको युगान्डाको संविधानमा महिला अधिकारका लागि गरिएका प्रावधानलाई सन्दर्भका रूपमा प्रयोग गर्न सकिन्छ । बक्समा हेर्नुस् ।

निर्देशक सिद्धान्त नं ६:

राज्यले सीमान्तकृत समूहहरूका लागि सम्पूर्ण संवैधानिक वा अन्य निकायहरूमा लैंगिक सन्तुलन तथा न्यायपूर्ण प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नेछ ।

धारा ३३ :

१. महिलालाई पुरुषसहर पूर्ण रूपमा वैयक्तिक प्रतिष्ठा प्राप्त हुनेछ ।
२. राज्यले महिलालाई आफ्नो क्षमता तथा प्रगतिलाई बुझ्न सक्ने बनाउने हेतुले उनीहरूको कल्याणकारी विकासलाई टेवा पुऱ्याउन आवश्यक सुविधा तथा अवसर उपलब्ध गराउनेछ ।
३. समाजमा महिलाको महत्वपूर्ण स्थान तथा प्राकृतिक मातृत्वको महत्वलाई ध्यानमा राखेर राज्यले उनीहरूका अधिकारको संरक्षण गर्नेछ ।
४. महिलालाई पुरुषसहर राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक क्रियाकलापका अवसर प्राप्त गर्ने अधिकार हुनेछ ।
५. यस संविधानको धारा ३२ प्रति पूर्वाग्रहविना इतिहास, परम्परा र रीतिरिवाजले सिर्जिएको असन्तुलनविरुद्ध सकारात्मक कदम चाल्न महिलाहरूलाई अधिकार हुनेछ ।
६. यस संविधानले महिलाहरूको प्रतिष्ठा, कल्याण वा हितमा आँच पुऱ्याउने वा उनीहरूलाई होच्याउने सम्पूर्ण कानून, संस्कृति, रीतिरिवाज वा परम्परालाई निषेध गर्नेछ ।

तथापि युगान्डाको संविधानका लैंगिक सन्तुलनका प्रावधानहरू विशिष्टीकृत छैनन् । साथै तिनीहरूको कानुनी उत्तरदायित्व पनि छैन । केन्याका धेरै मस्यौदा संविधानहरूले विशिष्टीकृत प्रावधानहरूको व्यवस्था गरेका छन् । जस्तै : एक तिहाइ सरकारी पदमा महिला नियुक्त गर्ने वा अभै अगाडि बढेर उनीहरूको सहभागिता सुनिश्चित गर्ने । त्यस्तै, रुवान्डाको संविधानले निम्नानुसार प्रावधान गरेको छ :

९. राज्यले निम्नानुसारका मौलिक सिद्धान्तप्रति प्रतिबद्धता जाहेर गर्दै सम्बन्धित पक्षको प्रतिष्ठा अभिवृद्धिका लागि समेत प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दछ :
 - क) कानूनद्वारा शासित राज्यको निर्माण, बहुलवादी लोकतान्त्रिक सरकार, सम्पूर्ण रुवान्डाली जनताको समानता, महिलाहरूका लागि नीति निर्माण गर्ने निकायमा कम्तीमा ३० प्रतिशतको आरक्षणसहित महिला-पुरुषबीच समानता ।
 - ख) लोकतन्त्र र निर्वाचनमा आधारित राजनीतिका सम्बन्धमा नागरिकलाई शिक्षित गर्न सम्पूर्ण राजनीतिक संगठनहरू सहभागी भई पुरुष तथा महिलाको निर्वाचन कार्यालयहरूमा समान पहुँच हुने गरी काम गर्नेछन् ।

नयाँ संविधानको मस्यौदा गर्दा विश्वका स्वीकृत सिद्धान्तहरूलाई ध्यानमा राख्नुपर्दछ । नयाँ संविधानमा निम्नानुसार वा उस्तै आसयका मान्यताहरू समावेश गर्नुपर्दछ : 'प्रत्येक व्यक्तिलाई राष्ट्रियताको अधिकार छ', 'सम्भव भएसम्मका ठाउँमा राज्यविहिनता हटाउनुपर्दछ', 'लिंगमा आधारित विभेद हुनुहुँदैन' ।

विगतमा सर्वोच्च अदालतले अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको सन्दर्भ लिएको पाइएको हुनाले नयाँ संविधानले पनि नेपाली कानूनमा अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिलाई स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नु राम्रो हुन्छ । खासगरी मानवअधिकार सन्धिहरूको उल्लेख गर्नु राम्रो हुन्छ । नेपालको कानून सुधारमा अन्तर्राष्ट्रिय तहका मानवीय विधिशास्त्रका अभ्यासहरूलाई ध्यानमा राख्नु धेरै महत्वपूर्ण छ । सामाजिक मूल्य तथा रीतिरिवाज स्थिर नहुने हुनाले परिवर्तित समयसँगै तिनीहरूलाई पनि परिवर्तन गर्दै जाँदा कुनै हानी नहुने कुरा मान्नुपर्दछ ।

जनाधिकारलाई प्रभावकारी रूपमा सुनिश्चित गर्न सशक्त, स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष संस्थाहरूको ठूलो महत्व छ । उदाहरणका लागि, केही व्यक्तिहरूले धेरै आयोग नबनाउनु नै बुद्धिमानी हुन्छ भनी सुझाव दिएका भए पनि दक्षिण अफ्रिकामा लैंगिक आयोगको स्थापना गरिएको छ । सार्वजनिक निकायहरूमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुनुपर्छ भन्नुको तात्पर्य के पनि हो भने लैंगिक आयोग, मानवअधिकार आयोग तथा दलित आयोगहरूमा महिलाको समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुनु जरूरी हुन्छ ।

प्रश्नहरू

निम्न प्रश्नहरू छलफलका लागि उपयोगी हुनेछन् । साथै यी प्रश्नका विषयमा संविधानसभामा पनि प्रस्ताव राख्न सकिनेछ :

1. महिला तथा पुरुष समान छन् भन्ने एउटा सामान्य कथनबाहेक नेपाली महिलाले भोग्नुपरेका कुन त्यस्ता खास समस्या छन् जसका बारेमा एउटा राम्रो संविधानले केही न केही उल्लेख गरेकै हुनुपर्छ ?
2. नेपालीसँग विवाह गर्ने विदेशी महिलाले लाग्नेका कारण नेपाली नागरिक हुने अधिकार पाएजस्तै नेपालीसँग विवाह गर्ने विदेशी पुरुषले स्वास्नीका कारण नेपाली नागरिकता पाउनुपर्छ कि पर्दैन ?
3. बच्चाको पनि राष्ट्रियताको अधिकार छ भनेर संविधानमा उल्लेख गर्नुपर्छ त ?
4. वालिग महिलाले आधाभन्दा केही बढी जनसंख्या छ । यदि संविधानले समानुपातिक प्रतिनिधित्वमा जोड दियो भने उनीहरूको प्रतिनिधित्व ३३ प्रतिशत हुनुपर्छ कि ५१ प्रतिशत ?
5. के नेपालको नयाँ संविधानले प्रतिनिधिसभामा महिलाका लागि विशेष सिटको व्यवस्था गर्नुपर्छ ?
6. यदि त्यसो गर्नुपर्छ भने तिनीहरूलाई महिलाले मात्र मतदान गर्ने वा महिला र पुरुष दुवैले ?
7. विशेष व्यवस्थाले महिलाको पक्षपोषण गर्छ भनेर केही मानिस भन्छन् । समानता प्राप्तिलाई सुनिश्चित गर्न जीवनका अन्य क्षेत्रमा पनि महिलाका लागि विशेष व्यवस्था गरिनुपर्छ ?

८. यदि त्यसो हो भने के त्यस्तो व्यवस्थाको प्रभावकारिताका लागि आवश्यक भएमा कानुनी व्यवस्था गर्न सकिने संवैधानिक व्यवस्था गर्नुपर्छ ?
९. त्यस्तो विशेष व्यवस्था कति समयसम्मका लागि हुनुपर्छ ? दस वर्ष, बीस वर्ष, असीमित हुनुपर्छ वा समस्याको प्रकृति हेरी समय तोकिनुपर्छ ?
१०. पार्टीमा महिलालाई समावेश गर्न संवैधानिक व्यवस्था हुनुपर्छ ? यदि हुनुपर्छ भने 'कसरी' भन्नेबारे संविधानमा उल्लेख हुनुपर्छ कि पर्दैन ?
११. महिलाविरुद्धको भेदभावलाई दण्डनीय अपराध, क्षतिपूर्ति मात्र गराउन योग्य व्यवहार वा दण्डनीय अपराध तथा क्षतिपूर्ति गराउन योग्य व्यवहार दुवैका रूपमा लिनुपर्छ ?
१२. संविधानले के भन्छ भने कुनै पनि अवैधानिक काम हुनेबित्तिकै त्यो दण्डित हुनुपर्दछ । यसलाई संविधानले कसरी सुनिश्चित गर्न सक्दछ ? के दण्डको व्यवस्थाका लागि छुट्टै कानूनको व्यवस्था हुनुपर्दछ ?
१३. महिला अधिकार तथा हितको प्रतिनिधित्व गर्ने अलग्गै लैंगिक आयोग हुनुपर्ला ?

અધ્યાય ૯

અધ્યાય



स्वाधीनता, स्वतन्त्रता र सहभागिता

परिचय

मानवअधिकारको प्रारम्भिक स्वरूप राज्यद्वारा हुने दमन रोक्न जनताको स्वाधीनतासँग सम्बन्धित थियो । पछि, जनताले स्वाधीनता संरक्षण गर्न आवश्यक पर्नेरहेछ भन्ने बुझ्दै गएपछि जनताका अभिव्यक्ति र संगठित हुने छुट दिने स्वतन्त्रता (अभिव्यक्ति, लेखन र भेला हुनेजस्ता स्वतन्त्रता) मा जोड दिन थालियो । अझै पछि, लोकतन्त्रको अवधारणाको विकाससँगै, सार्वजनिक क्रियाकलापमा सहभागिताको अधिकार अगाडि आयो, जसमध्ये मतदान गर्ने अधिकार र राज्यको व्यवस्थापिकाको निर्वाचनमा उम्मेदवारी दिने अधिकार र कार्यकारिणी र सार्वजनिक सेवालगायत राज्यका अन्य निकायमा सहभागिताको अधिकार सबभन्दा महत्वपूर्ण थिए । स्वाधीनता, स्वतन्त्रता र सहभागिताको अधिकारले राज्य र नागरिकबीचको (राज्यको संरचनासमेतको) सम्बन्धलाई निरन्तर पुनःपरिभाषित गरिआएका छन् । हालैका दिनहरूमा, पूर्ण स्वतन्त्रताको अधिकार, आत्मनिर्णयको अधिकार प्रस्ट व्यक्त भएका छन् र यी अधिकार मानवअधिकारका सबभन्दा आधारभूत र लोकतान्त्रिक अधिकारका रूपमा हेरिन थालिएका छन् । व्यक्तिमा अन्तर्निहित हुने अन्य अधिकारभन्दा पृथक् आत्मनिर्णय सामूहिक अधिकार हो र यसले राज्यसँग समुदायहरूको सम्बन्ध र समुदायहरूबीचको आपसी सम्बन्धलाई प्रभावित पाछ । यसरी, आजभोलि मानवअधिकारले राजनीतिक र राज्यका निकायहरूको भूमिका र संरचनाबारे बदलिँदो अवधारणालाई प्रतिविम्बित गर्छ र साथै व्यक्ति र समुदायहरूको स्वायत्ततासम्बन्धी बढ्दो अवधारणालाई पनि प्रतिविम्बित गर्छ ।

एक हदसम्म, नागरिक र राजनीतिक अधिकारहरूको विस्तारमा यसप्रकारको ढाँचा नेपालका विभिन्न संविधानहरूमा व्यक्त भएको छ (अन्तिम अध्यायमा चर्चा गरिएको) । सामान्यतया, अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता र प्रेस स्वतन्त्रतालाई नेपालमा राम्ररी पहिचान गरिनुका साथै राम्ररी मनन गरिएको छ । भेला हुने र संगठित हुने अधिकारलाई पनि यसैगरी मनन गरिएको छ । मतदान गर्ने अधिकारलाई पनि आधारभूत अधिकारका रूपमा स्वीकार गरिएको छ (नागरिकता प्रमाणपत्र प्रदान नगरिएको हुँदा यो अधिकारबाट कैयौं वञ्चित भएका थिए तर यस्तो अवस्थालाई अहिले सच्याइएको छ) । धार्मिक स्वतन्त्रताको

प्रत्याभूति गरिएको छ (अघिल्लो अध्यायमा देखाइएको जस्तो, धार्मिक स्वतन्त्रतासम्बन्धी प्रावधान स्वीकृत अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरूसँग मेल खाँदैनन्) । अधिकांश नेपाली संविधानहरूमा आवतजावतको स्वतन्त्रता समावेश गरिएको छ (यो पूर्ण अधिकारका रूपमा भने होइन) र स्थापित सिद्धान्तानुसार का अधिकारहरूको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । त्यसकारण, यो अध्यायमा नेपालमा प्रदत्त नागरिक र राजनीतिक अधिकारको चर्चा गरिने छैन । बरु, यो अध्याय नेपालमा पछिल्लो जनआन्दोलनदेखि अगाडि आएका आत्मनिर्णयको अधिकार, अल्पसंख्यकको अधिकार र आदिवासी जनताहरूको अधिकारका सवालहरूमा केन्द्रित हुनेछ । यी समूह अधिकारहरू संविधान निर्माण प्रक्रियामा विशेष उल्लेखनीय हुनेछन् ।

आत्मनिर्णय

ऐतिहासिक रूपले, साम्राज्यहरूको अवसानपछि शासकहरूले विभिन्न सांस्कृतिक पृष्ठभूमिसँग सम्बन्धित मानिस बसोबास गर्ने क्षेत्रको भविष्य निर्धारण जब गर्नुपर्ने भयो तबदेखि नै आत्मनिर्णयको सवाल उठ्दै आएको छ । १९ औं शताब्दीको अन्त्यताका युद्ध र प्रथम विश्वयुद्धका कारण युरोपका साम्राज्यहरूको विखण्डन भयो र पराजित साम्राज्य-राज्यहरू शान्ति सम्झौतामा साम्राज्यका हिस्साहरूलाई सांस्कृतिक (खासगरी भाषिक) एकरूपताका आधारमा स्वतन्त्रता प्रदान गर्न बाध्य भए । यसप्रकारको आत्मनिर्णयलाई अमेरिकी राष्ट्रपति उद्गो विल्सनद्वारा लोकप्रिय बनाइएको भाषामा प्रायः राष्ट्रिय आत्मनिर्णय भन्ने गरिन्छ । त्यस समयमा, यसलाई कानुनीभन्दा पनि राजनीतिक सिद्धान्तका रूपमा हेरिन्थ्यो । र, त्यतिखेरै पनि, यसलाई विश्वव्यापी रूपमा प्रयोग गर्न सकिन्छ भन्ने प्रस्ट थियो ।

एसिया र अफ्रिकाका साम्राज्यहरू विखण्डनपछि एउटा फरकखाले अवधारणा अगाडि आयो । उपनिवेशहरू स्वाधीन भए, जतिसुकै सांस्कृतिक विविधता भए पनि वा कुनै एक उपनिवेशभित्र बस्ने समुदायको रहनसहन अर्को उपनिवेशको समुदायसँग मिल्न गएको भए पनि उपनिवेशहरू औपनिवेशिक सिमानाले घेरिइरहे । भारत भने यसको अपवाद थियो । वास्तवमा भारतको विभाजनसँगै देखापरेको मानवीय दुखान्तले पहिलेका औपनिवेशिक सिमानाहरूलाई कायम राख्न अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको दृढतालाई बल पुऱ्यायो । संयुक्त राष्ट्रसंघको बडापत्रले यी उपनिवेशबीच फस्टाइरहेको स्वाधीनताको सवाललाई मजबुत बनाउन आवश्यक ठान्यो (तर यसले आत्मनिर्णयलाई आत्मनिर्भरताको आधारका रूपमा उल्लेख भने गरेन) । फलस्वरूप अधिकांश उपनिवेशहरू बहुजातीय राज्यका रूपमा आत्मनिर्भर बने भने कतिपय कुनै एक बहुसंख्यकको अधीनमा आउन पुगे । यसले अल्पसंख्यकहरूलाई आत्मनिर्णयको नाउँमा स्वाधीनताको माग गर्ने ढोका खोलिदियो ।

संयुक्त राष्ट्रसंघको दस्तावेजमा आत्मनिर्णय

अधिकांश उपनिवेशहरूले स्वाधीनता पाएपछि अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको लागि स्वाधीनता र आत्मनिर्णय दुई भिन्न विषय हुन थाले । 'आत्मनिर्णय' भन्ने शब्द संयुक्त राष्ट्रसंघको बडापत्रमा उल्लेख गरिएअनुरूप बुझ्न थालियो । राज्यहरूबीचको मैत्री सम्बन्ध 'समान अधिकारप्रति गरिएको सम्मान र मानिसहरूको आत्मनिर्णयको अधिकारको सिद्धान्तमा आधारित थियो' (धारा १, उपधारा २) । विभिन्न

राष्ट्रहरूबीचको सह-सम्बन्धको अवस्थालाई व्याख्या गर्नुपर्दा पनि यही अर्थलाई आधार मान्न थालियो (धारा ५५) । 'मानिसहरू' भन्ने शब्द कुनै सांस्कृतिक समुदायलाई जनाउन नभई 'राज्य' भन्ने अर्थमा प्रयोग गरियो (यी धाराहरू कुनै पनि राज्य प्रजातान्त्रिक र समावेशी राजनीतिक प्रणाली अंगीकार गरोस् भनेर राखिएका थिए । त्यस्तो प्रणाली कुनै राज्यले अंगीकार गरेको छ भने संयुक्त राष्ट्रसंघले त्यो राज्यको आन्तरिक मामलामा दखल पुऱ्याउन पाउँदैन) । नागरिक, राजनीतिक तथा आर्थिक र सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारका सम्बन्धमा दुई प्रमुख मानवअधिकारसम्बन्धी सम्झौताले भन्न खोजेको कुरा यही हो । यी सम्झौताले आत्मनिर्णयलाई १९६६ मा मानवअधिकारको निकै महत्वपूर्ण सिद्धान्तका रूपमा उल्लेख गरे । आत्मनिर्णयको अधिकारसम्बन्धी धारणालाई व्याख्या गर्ने भाषा भने विरोधाभाषबाट मुक्त थिएन । यी दुई सम्झौताको विस्तृत विवरण पहिलो धारामा निम्नबमोजिम छ :

- १) हरेक मानिससँग आत्मनिर्णयको अधिकार हुनेछ । यही अधिकारको आधारमा उनीहरू निर्भीकताका साथ आफ्नो राजनीतिक अवस्थाको अभ्यास गर्न र आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकासमा सरिक हुन पाउनेछन् ।
- २) सबै मानिसले आपसी फाइदाको सिद्धान्तमा आधारित अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सम्बन्ध र पूर्वाग्रहले असर नपर्ने किसिमले आफ्ना निजी प्रयोजनका लागि निर्भीकताका साथ प्राकृतिक सम्पदा र स्रोतको उपभोग गर्न पाउनेछन् । मानिसहरूलाई कुनै पनि हालतमा जीवनगुजारा गर्ने आधारबाट वञ्चित गरिने छैन ।
- ३) वर्तमान सम्झौतालाई अनुमोदन गरेको राष्ट्र र गैरस्वशासित र संयुक्त राष्ट्रसंघद्वारा संरक्षित राष्ट्रले संयुक्त राष्ट्रसंघको बडापत्रका प्रावधानलाई मान्दै आत्मनिर्णयको सवाललाई सम्मान गर्नेछन् ।

यो धारामा (कम्तीमा भाग १ र २ मा) राज्यको कुनै भूभागलाई स्वायत्त र पृथक हुने अधिकार दिएको सम्बन्धमा केही कुरा उल्लेख गरिएको छैन । यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने नागरिक अधिकार र राजनीतिक अधिकारका सम्झौता अल्पसंख्यकको सवालसँग सम्बन्धित छ । यसले उनीहरूलाई आफ्नै समुदायमा रहेर आफ्ना सांस्कृतिक अधिकारको अभ्यास गर्न पाउने तथा पृथक हुन पाउने अधिकारलाई पनि इंगित गरेको छ (धारा २७) ।

उपनिवेशको सवालबाहेक आत्मनिर्णय कुनै पनि राज्यको आन्तरिक संरचनाहरूलाई जनाउन प्रयोग गरिन्छ, जुन प्रजातन्त्रको सिद्धान्तसँग मिल्दोजुल्दो छ । हरेक राज्यका नागरिक बाह्य हस्तक्षेपबिना आफू कसरी स्वशासित हुने भन्ने निर्णय गर्न स्वतन्त्र हुन्छन् र यसलाई पनि कहिलेकाहीँ आत्मनिर्णयकै एउटा आन्तरिक पाटोका रूपमा लिन थालिएको छ । सम्झौता कार्यान्वयन भए-नभएको अनुगमन गर्ने निकाय संयुक्त राष्ट्रसंघको मानवअधिकार समितिले भनेको छ, आत्मनिर्णयको अधिकार औपनिवेशिक अवस्थामा अनुबन्धित छैन । समितिले 'मानिस' के हो भन्ने अर्थ्याएको छैन न त उनीहरूलाई पृथक हुने सम्बन्धमा कुनै सुझाव नै दिएको छ । क्यानाडाको सर्वोच्च अदालतले क्याबेक अन्तर्राष्ट्रिय कानुनबमोजिम क्यानाडाबाट पृथक हुन सक्छ या सक्दैन भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट

शब्दमा सुभाबको शैलीमा आफ्नो विचार राखेको छ । अदालतको सामान्य निर्णयअनुसार अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले सार्वभौम राज्यका खण्डहरूलाई मनोमानी ढंगले आफ्नो 'माउ' राज्यबाट पृथक हुने कानुनी अनुमति दिँदैन । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले पृथक हुने अधिकारमाथि किटानीका साथ बन्देज नलगाए पनि अदालतका अनुसार यसले भौगोलिक अखण्डताको महत्वमाथि भने ध्यान पुऱ्याएको देखिन्छ (कुनै पनि राज्यको कानूनले पृथक हुने अधिकारलाई स्पष्ट भाषामा किटान नगरेसम्म अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले पृथकीकरणलाई मान्यता दिँदैन । कुनै राज्यले भने पृथक हुनपाउने अधिकारलाई किटानीसाथ उल्लेख गर्दछन्) ।

यदि संयुक्त राष्ट्रसंघ र यसका क्षेत्रीय संगठनहरूका सन्धि र सम्झौता गहिरिएर हेर्ने हो भने पृथकीकरणको अधिकार राज्यभित्रको कुनै भागभित्र अभ्यास गर्नका लागि मात्र हो भन्ने देखाउँदछ । संयुक्त राष्ट्रसंघको पचासौं वर्षगाँठले आफ्नो सम्झौतामा यसलाई एकदमै स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरेको छ, जसअनुसार आत्मनिर्णयको अधिकारले 'स्वाधीन राष्ट्रको कुनै क्षेत्र तथा राजनीतिक एकताको सार्वभौमसत्तालाई टुक्र्याउने वा हानि गर्ने बाटो खोल्दिँदैन, चाहे त्यो आंशिक रूपमा होस् या पूर्ण । बरु यसले माथि उल्लेख गरिएअनुसार कुनै राज्यमा बस्ने समान र आत्मनिर्णयको अधिकार भएका मानिसहरूको परिकल्पना गर्दछ र हरेक भूभागबीच समानतामा आधारित भएर त्यहाँ बस्ने मानिसहरूको प्रतिनिधिमूलक सरकारको गठन गर्दछ ।' यद्यपि यो भनाइले यो पनि पुष्टि गर्दछ कि कुनै राज्य आफूभित्र भएका भूभागको एकताको प्रतीक तब हुन्छ जब यसले आफ्ना नागरिकहरूले राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक सवालउपर निर्णय गर्न पाउने अधिकारको सम्मान गर्दछ । अर्को शब्दमा, आत्मनिर्णयको मूल मर्मअनुरूप कुनै पनि राज्य प्रजातान्त्रिक र समावेशी चरित्रको हुनुपर्दछ ।

यस विषयमा क्यानाडाको अदालतको निष्कर्ष के रहेको छ भने आत्मनिर्णय सामान्यतया राज्यको संरचनाभित्र अभ्यास गरिने कुरा हो । यसले भनेको छ, आत्मनिर्णयको पूर्ण अधिकार प्राप्त गर्नका लागि अस्तित्वमा रहेका राज्यका भौगोलिक अखण्डता कायम राख्ने र 'जनता'को अधिकारबीच बेमेल हुन्छ नै भन्ने छैन । कुनै पनि राज्यको सरकारले आफ्नो भूभागभित्र बस्ने नागरिक तथा नागरिकहरूको अमनचयन कायम गर्दछ, बिना भेदभाव उनीहरूको प्रतिनिधित्व गर्दछ र आन्तरिक व्यवस्थाद्वारा आत्मनिर्णयको सम्मान गर्दछ भने उक्त राज्यले अन्तर्राष्ट्रिय कानूनबमोजिम आफ्ना राज्यमा भौगोलिक अखण्डता कायम गरेको मानिन्छ ।'

संयुक्त राष्ट्रसंघ मानवअधिकार समितिले 'आत्मनिर्णय' आधारभूत अधिकार भएको र यसमा अन्य अधिकार पनि निहित भएको उल्लेख गरेको छ । व्यक्तिगत मानवअधिकारको पालना, यसको प्रभावकारी सुनिश्चितता र यी अधिकारको वृद्धि तथा विकासको अवस्था नै आत्मनिर्णय अनुभूतिको अवस्था हो (General Comment १२, १९८४) । संयुक्त राष्ट्रसंघ मानवअधिकार समितिले राज्यहरूलाई आफ्ना प्रतिवेदनमा ती अधिकारहरूको प्रयोग भए-नभएको उल्लेख गर्ने अधिकार दिएको छ । विशेषतः यसले तिनीहरूलाई व्यावहारिक तवरमा अधिकारको अभ्यास गर्न दिने आफ्ना संवैधानिक र राजनीतिक प्रक्रियाहरू व्याख्या गर्न आग्रह गर्दछ । समितिले आत्मनिर्णयको सुनिश्चितता गर्ने दायित्व आत्मनिर्णयलाई प्रत्यक्ष र परोक्ष दुवै रूपमा अंगीकार गर्ने राष्ट्रसँग मात्र होइन, सबै राष्ट्रसँग हुन्छ भनी उल्लेख गरेको छ ।

नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (आईसीसीपीआरको) को धारा २५

संयुक्त राष्ट्रसंघ मानवअधिकार समितिले आत्मनिर्णयलाई सम्झौताअनुसारका अन्य अधिकार, विशेषगरी धारा २५ र २७, सँग जोडेको छ । धारा २५ आमनागरिकको सामान्य अधिकारसँग सम्बन्धित छ भने धारा २७ अल्पसंख्यकहरूको संरक्षणसँग सम्बन्धित छ । समितिले धारा १, २५ र २७ का सन्दर्भमा सहभागिताको अधिकार र ढाँचालाई विशेष जोड दिएको छ ।

धारा २५ सार्वजनिक सवालहरूमा सहभागिता हुने अधिकारसँग सम्बन्धित छ । यसमा भनिएको छ :

हरेक नागरिकसँग धारा २ मा उल्लेख गरिएअनुसार उपयुक्त कारणबाहेक बिनाभेदभाव समान अधिकार र समान अवसर हुनेछ :

- (क) प्रत्यक्ष वा स्वतन्त्र रूपमा चुनिएका प्रतिनिधिमाफत सार्वजनिक सवालहरूमा भाग लिन पाउनेछन् ।
- (ख) मतदाताको स्वतन्त्रता र इच्छाको कदर गर्ने विश्वव्यापी, समान तथा गोप्य मतदान प्रणालीमाफत हुने कुनै पनि सर्वमान्य आवधिक चुनावमा मतदान गर्न वा निर्वाचित हुन पाउनेछ ।
- (ग) समानताको आधारमा देशको सरकारी सेवामा पहुँच हुनेछ ।

मानवअधिकार समितिले धारा २५ को अधिकारको महत्व General Comment २५ (१९९६) मा व्याख्या गरेको छ । यसमा भनिएको छ, 'सम्पूर्ण जनताको सहमति र सम्झौताका मान्यताहरूमा आधारित लोकतान्त्रिक सरकारको मुटुमा' धारा २५ छ । जात, रंग, लिंग, भाषा, धर्म, राजनीति तथा अन्य विचारहरू, राष्ट्रियता तथा सामाजिक भूमिका, सम्पत्ति, जन्म तथा अन्य विषयमा आधारित भएर यी अधिकारहरूको उपयोग गर्दा कुनै विभेद गर्न पाइने छैन । सार्वजनिक मामिला एउटा व्यापक अवधारणा हो जुन राज्यको शक्तिको अभ्याससँग सम्बन्धित छ, विशेषगरी व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र प्रशासनिक शक्तिको अभ्यासका विषयमा । यसले जन-प्रशासनका सबै पक्ष र अन्तर्राष्ट्रिय, राष्ट्रिय, क्षेत्रीय र स्थानीय तहमा नीति बनाउने र लागू गर्ने कुरालाई समेट्छ । शक्तिको बाँडफाँड र मानिसहरूले सार्वजनिक मामिलाहरूमा सहभागी हुन पाउने अधिकारको अभ्यास गर्ने साधन संविधान र अन्य नीतिनियमद्वारा स्थापित गरिनुपर्दछ । सार्वजनिक मामिलाहरूमा भाग लिने सवालमा भेला भएर छलफल गर्ने अधिकार तथा अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता र आमसञ्चारको सुरक्षा गरिनुपर्ने जस्ता कुराहरू पर्छन् । आवश्यक परेमा सकारात्मक कार्यमाफत सार्वजनिक सेवामा सबैको समान पहुँच सुनिश्चित गरिनुपर्दछ ।

माथिको टिप्पणीले स्वतन्त्र र निष्पक्ष चुनावको संस्थागत र प्रक्रियागत पक्षमाथि प्रकाश पार्दछ । चुनावी क्षेत्रबाट हुने प्रतिनिधित्वले त्यहाँको जनसंख्यालाई समानुपातिक तवरले भल्काएको हुनुपर्दछ, जसले चुनावी क्षेत्रको आकार असमान हुन दिँदैन । (इस्तभान माट्युस भि. स्लोभाकिया, सञ्चार

१२३/२०००) । यसले सार्वजनिक सवालहरूमा सहभागी हुने अधिकारका लागि एउटा यस्तो विस्तृत ढाँचाको चित्रण गर्दछ जुन थुप्रै अधिकार र स्वतन्त्रताको अभ्यासमा भर पर्दछ ।

मानवअधिकार समितिले संविधान निर्माण प्रक्रियामा सबै समुदायको पूर्ण सहभागितामा जोड दिन्छ । General Comment ले के भन्छ भने 'संविधान बनाउँदा वा परिवर्तन गर्दा नागरिकले पनि सार्वजनिक मामिलामा प्रत्यक्ष भाग लिन्छन् ।' क्यानाडाको एउटा आदिवासी समुदाय (मिक्म्याक) ले निरन्तर भइरहने संविधानका भेलाहरूमा आफूलाई सहभागी बनाइएन भनेर गुनासो गर्दा मानवअधिकार समितिले संविधान निर्माण प्रक्रिया 'सार्वजनिक सवालको व्यवस्थापन' हो भनेको थियो । समितिले सरकारले 'चारवटा राष्ट्रिय संगठन' र पछि १० जनासम्मका आदिवासी नेताहरूको 'समूह' मार्फत भण्डै ६०० आदिवासी समूहका मानिसको प्रतिनिधित्व गर्ने गरी जुन चयनविधि प्रयोग गर्नु त्यसले 'सहभागिता'को मापदण्ड पुरा गरेको छ पनि भनेको थियो । समितिले सहभागिताको अधिकारसम्बन्धी आफ्नो आधारलाई व्यवस्थापिकाको चुनावमा भोट हाल्न योग्य भए पनि फ्रेन्च प्रभुत्वको संवैधानिक भविष्यको निर्धारण गर्न गरिएको जनमत संग्रहमा न्यु क्यालेडोनियाका बासिन्दालाई भोट हाल्न नदिएको उदाहरणबाट पुष्टि गर्नु । समितिले ती बासिन्दाहरूको न्यु क्यालेडोनियासँग गहिरो सम्बन्ध नभएको र उनीहरू धेरै फ्रान्सेली मूलका हुँदा तिनीहरू जनमत संग्रहबाट वञ्चित गरिएका थिए भनेको थियो (गिलोट भि. फ्रान्स (सीसीपीआर/सी/७५/डी/१३२/२०००) । यसरी मिक्म्याकको मुद्दामा जस्तै समितिले राष्ट्रिय विधान (नेसनल रेगुलेसन) ले तय गरेको व्यवस्थापनलाई स्वीकारेको थियो जुन तर्कसंगत नै थियो ।^१

आईसीसीपीआरको धारा २७ – अल्पसंख्यकको अधिकार

मानवअधिकार समितिले धारा २७ मा आत्मनिर्णयको विषयलाई पनि जोडतोडले उठाएको छ (यद्यपि यसले दुई अधिकारहरू (एउटा मानिसको समूहसँग अर्को व्यक्तिसँग सम्बन्धित) भिन्न भएको कुरा उल्लेख समेत गरेको छ । धारा २७ ले निम्न कुरा गरेको छ :

जातीय, धार्मिक तथा भाषिक अल्पसंख्यकहरू भएका राज्यहरूमा ती अल्पसंख्यकसँग आबद्ध मानिसलाई आफ्ना समूहका सदस्यसँग आफ्नो संस्कृति, धर्म र भाषाको अभ्यास गर्नबाट वञ्चित गरिने छैन ।

अल्पसंख्यक वर्गसँग सरोकार राख्ने यो एउटा सोभो नियममात्र हो । राज्यले गर्नुपर्ने दायित्वहरू यसका सिलसिलेवार निर्णयका सवालमा बिना रोकतोक सीमित हुने आशा राखिएपनि (विशेषगरी आदिवासीको सवालमा) समितिले यसलाई अल्पसंख्यकको फाइदाका लागि लादिएको सकारात्मक कार्य भनी टिप्पणी गरेको छ । समितिले आत्मनिर्णयको बुझाइलाई General Comment २३ (१९९४)

१ मार्सल भि. क्यानाडा (सीसीपीआर/सी/४३/डी/२०५/१९८६) मा मानवअधिकार समितिले भनेको छ, 'यस्तो सहभागिताका तरिकाहरू राज्यको कानुनी र संवैधानिक प्रणालीले उपलब्ध गराउनुपर्दछ ।' र 'सम्झौताको धारा २५ (क) लाई प्रत्यक्ष रूपले प्रभावित सानो वा ठूलो समूहलाई सार्वजनिक मामिलामा भाग लिने तरिका चुन्ने निशर्त अधिकार छ भन्ने अर्थमा बहिन सकिन्छ । साँच्चै भन्दा त्यो नागरिकको प्रत्यक्ष सहभागिताको अधिकारको व्याख्या मात्र हुनेछ, जुन धारा २५ (क) को सीमाभन्दा धेरै बाहिर छ ।'

मा निम्नअनुसार उल्लेख गरेको छ : यसले भन्छ कि सुरक्षाका सकारात्मक मापदण्डहरू राज्यका कार्यविरुद्धमात्र आवश्यक नभई राज्यपक्षभित्रका अन्य व्यक्तिको कार्यविरुद्ध पनि आवश्यक पर्दछन् । धारा २७ ले दिएको अधिकार प्रयोगले राज्यको सार्वभौमसत्ता र यसको भौगोलिक अखण्डतामाथि कुनै पूर्वाग्रह राख्दैन । तैपनि यी अधिकारका एक वा दुई पक्षहरू राष्ट्रका भूभाग र स्रोतको प्रयोगसँग नजिकको सम्बन्ध राख्ने र कुनै-कुनै सन्दर्भमा स्वशासन र स्वायत्ततालाई पुष्टि गर्ने जीवनका पाटोमा निहित हुन्छन् । यी व्यक्तिगत अधिकारहरू समुदायको सन्दर्भमा मात्र अभ्यास गर्न सकिने हुँदा अल्पसंख्यकको पहिचान जोगाइनुपर्दछ । यसको लागि उनीहरूका पक्षमा कुनै उद्देश्यमूलक कार्यक्रमहरू ल्याउन सकिन्छ । उनीहरूको संस्कृति (संस्कृति जुन भूमि र यसका स्रोतसाधनसँग जोडिएको निश्चित जीवन पद्धतिलगायतका विभिन्न रूपमा देखा पर्दछन्) लाई फलाउने र फुलाउने प्रयासहरू गरिनुपर्दछ । अल्पसंख्यकलाई उनीहरूलाई असर पार्ने खालका कुराहरूको निर्णय गर्ने प्रक्रियामा भाग लिन उत्साहित गरिनुपर्दछ । यी अधिकारहरूको संरक्षण उनीहरूको अस्तित्व र सांस्कृतिक, धार्मिक, सामाजिक पहिचानको क्रमिक विकास सुनिश्चित गर्नका लागि निर्देशित भएको छ ।

आत्मनिर्णयको अधिकार र अल्पसंख्यकको अधिकार संरक्षणका सवालमा संयुक्त राष्ट्रसंघले कुनै विशेष परिस्थितिमा यदि अल्पसंख्यकलाई सहभागी हुने पूर्ण अधिकारबाट वञ्चित गरियो भने उनीहरूले स्वायत्तताको माग गर्न सक्छन् भन्ने दृष्टिकोण राखेको छ । कुनै देशको आन्तरिक भगडामा संलग्न भएको बेला अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले धेरैजसो अल्पसंख्यकको स्वयत्ततालाई प्रबर्द्धन गरेको छ । (सुडान, श्रीलंका, कोसोभो, बौगनभाइल/पपुवा न्युगिनी, साइप्रस, आचेय/इन्डोनेसिया र बोस्निया हर्ज गोभिना) । केही राष्ट्रिय संगठनहरूले स्वशासन प्रदान गरेका छन् (चाइना, इथियोपिया) । क्यानाडाको सर्वोच्च अदालतले भनेको छ, संवैधानिक व्यवस्था नभएपनि यदि अल्पसंख्यक संघीय व्यवस्थाबाट पृथक हुन चाहन्छन् भने सरकारले समस्या समाधानका खातिर तिनीहरूसँग सम्झौता गर्नुपर्दछ र सहमतिमा आउनुपर्दछ, चाहे त्यो सहमतिले बिखण्डन नै किन ननिम्त्याओस् ।

आदिवासीहरूको अधिकार सम्बन्धमा युएनजीएको घोषणाले आत्मनिर्णयको अधिकारको उल्लेख गरेको छ । तर त्यो घोषणाले सो अधिकारले कुनै पनि समूहलाई राज्यबाट पृथक हुने अनुमति दिँदैन भन्ने स्पष्ट पारेको छ । यस सवालमा तल उल्लिखित धाराहरू सान्दर्भिक छन् :

धारा ३

आदिवासीहरूसँग आत्मनिर्णयको अधिकार रहनेछ । अधिकारमुताबिक तिनीहरूले स्वतन्त्रतवरले आफ्नो राजनीतिक अवस्थाको निर्धारण गर्न र आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकासमा जुट्न पाउनेछन् ।

धारा ४

आत्मनिर्णयको अधिकारको प्रयोग गर्दा आफ्ना स्थानीय तथा आन्तरिक मामिला तथा आफ्ना स्वतन्त्र कार्यहरू गर्न पुँजी जुटाउने सवालमा आदिवासीहरूको स्वशासन र स्वायत्तताको अधिकार हुन्छ ।

धारा ४६

१. यस घोषणामा उल्लेख भएका कुनै पनि कुराहरू राज्य, मानिस, समूहलाई संकेत गर्नेगरी वा कुनै क्रियाकलापमा सहभागी हुने मानिसको अधिकार वा संयुक्त राष्ट्रसंघको बडापत्रभन्दा फरक हुने गरी व्याख्या गर्न सकिन्न । त्यस्तै यस घोषणामा भएका कुनै पनि कुराले भूभागको एकता वा सार्वभौम र आत्मनिर्भर राष्ट्रका राजनीतिक एकतालाई पूर्ण या आंशिक रूपमा टुक्र्याउने कार्यलाई प्रोत्साहन वा अधिकार दिन्छ भनेर अर्थ्याउन सकिन्न ।

यो घोषणाले यो संकीर्ण अर्थमा पनि आत्मनिर्णयका थुप्रै उदाहरण दिन्छ । आदिवासीले आफ्ना सांस्कृतिक विविधता र कानुनी विधि आफै तय गर्न सक्नेछन् । आफ्नै मातृभाषामा शिक्षा आदानप्रदान गर्नेछन् र आफ्नै प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरू निर्माण गर्न पाउनेछन् । उनीहरूलाई सहभागिताको अधिकार प्रदान गरिनुपर्छ या उनीहरूलाई प्रभावित पार्ने निर्णय गर्दा उनीहरूलाई पनि समावेश गरिनुपर्दछ । र, सामुदायिक स्वास्थ्य र शिक्षाको सवालमा उनीहरूलाई पनि प्रशासनिक क्षेत्रमा सहभागी गराइनुपर्दछ । उनीहरूलाई आफ्ना भूभागको आफ्नै तरिकाले प्रयोग गर्न पाउने अधिकार हुनेछ र यही अधिकारसँगै आन्तरिक मामिलामाथि स्वशासनको अधिकार सम्भव हुन्छ (किनकि उक्त घोषणाले आदिवासी समूहका आध्यात्मिकता र पहिचानसँग सम्बन्धित भूमिकाका पक्षहरूलाई स्वीकारेको छ) ।

आत्मनिर्णयका पक्षहरू फितलो रूपमै भए पनि युएनजीएको राष्ट्रिय तथा जातीय, धार्मिक तथा भाषिक अल्पसंख्यक व्यक्तिहरूको अधिकारको घोषणा (१९९२) मा पनि आउँछन् । राज्यहरूले अल्पसंख्यकको अस्तित्व र पहिचानलाई संरक्षण तथा सम्बर्द्धन गर्नुपर्छ । अल्पसंख्यकहरूसँग प्रभावकारी तरिकाले राष्ट्रिय सवालको निर्णय प्रक्रियामा भाग लिने अधिकार छ र आवश्यक परेको खण्डमा आफू बस्ने भौगोलिक ठाउँको सवालमा र क्षेत्रीय सवालमा निर्धक्कसँग भाग लिने अधिकार छ । पहिचानका आधारमा उनीहरूलाई कुनै विभेद गरिने छैन र अन्य नागरिकसरह समान अधिकारको प्रत्याभूति गरिनेछ । राज्यहरूले सकारात्मक पाइलाहरू चाल्नुपर्छ ताकि अल्पसंख्यक समुदायका मानिसहरू देशको आर्थिक प्रगति तथा विकासको लागि काँधमा काँध मिलाएर अघि बढ्न सकून् ।

अल्पसंख्यकको अधिकार

माथि व्याख्या गरिएका विकासहरूबाहेक, अल्पसंख्यकको संरक्षण गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय अधिकारका दुईवटा महत्वपूर्ण दस्तावेज छन् । यीमध्ये पहिलो जातीय हत्यासम्बन्धी महासन्धि हो । जातीय हत्यालाई तल उल्लेख गरिएकामध्ये राष्ट्रिय, जातीय, प्रजातीय अथवा धार्मिक समूहलाई पूर्णतः अथवा अंशतः संहार गर्ने आशयका साथ गरिएको काम भनेर परिभाषित गरिएको छ :

- क) समूहका सदस्यको हत्या गर्नु
- ख) समूहका सदस्यलाई गम्भीर शारीरिक वा मानसिक हानि पुग्ने कार्य गर्नु
- ग) पूर्णतः अथवा अंशतः समूहको विध्वंस गर्ने नियतले जानीजानी समूहमाथि शर्त थोपर्नु
- घ) जन्म निरोधको नियतले समूहभित्र मापदण्डहरू लागू गर्नु
- ङ) एउटा समूहका बालबच्चाहरूलाई बलजफ्ती अर्को समूहमा पठाउनु

अन्तर्राष्ट्रिय कानुनमुताबिक जातीय हत्या दण्डनीय अपराध हो; र राज्यहरूले यस्तो प्रावधान गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिलाई घरेलु कानुनका रूपमा पनि लागू गर्नुपर्छ, जसले गर्दा जातीय हत्या राष्ट्रिय कानुनमुताबिक पनि एउटा अपराध मानियोस् । क्रिमिनल जस्टिससम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय न्यायालयलाई जातीय हत्या गर्ने कार्यलाई दण्डित गर्ने अख्तियारी छ । कुनै पनि राज्यले जातीय हत्या हुन नदिन अथवा त्यस्ता घटनालाई दमन गर्ने उपाय अपनाउन संयुक्त राष्ट्र संघलाई आह्वान गर्न सक्छ । यसरी जातीय हत्याको भर्त्सना र यसका विरुद्ध कदम उठाउनै पर्ने बाध्यता वास्तवमै अन्तर्राष्ट्रिय सवाल हुन् ।

समूहहरूको संरक्षणप्रति लक्षित जातीय हत्यासम्बन्धी महासन्धिलाई १९६५ मा सबै तरहका जातीय भेदभाव निर्मूल गर्ने महासन्धिले सम्पूरक गरेको थियो । यसको प्रस्तावनाले भन्छ, 'जातीय भिन्नताका आधारमा तय गरिएका कुनै पनि उच्चता/श्रेष्ठता वैज्ञानिक ढंगले गलत हुन्, नैतिक हिसाबले निन्दनीय हुन् र सामाजिक रूपमा अन्यायपूर्ण र खतरनाक हुन् ।' जातीय अवरोधहरू कायम रहनु 'मानव समाजको आदर्शका निम्ति घृणास्पद हो ।' 'जातीय भेदभाव' लाई व्यापक अर्थमा 'जात, रंग, वंश अथवा राष्ट्रिय वा जातीय उद्भवका आधारमा गरिने कुनै पनि प्रकारको भेदभाव, बहिष्करण, अवरोध अथवा पक्षधरताका रूपमा परिभाषित गरिएको छ जसको उद्देश्य अथवा प्रभाव राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अथवा सार्वजनिक जीवनको अन्य कुनै पनि पक्षमा मानवअधिकार र आधारभूत स्वतन्त्रताको स्वीकृति, उपभोग अथवा अभ्यासलाई कुण्ठित अथवा समाप्त गर्ने रहेको हुन्छ । यसकारण सबै तरहका जातीय भेदभाव निर्मूल गर्ने महासन्धि जनजाति, दलित र मधेसीहरूको संरक्षणका लागि सान्दर्भिक हुनसक्छ ।

सबै तरहका जातीय भेदभाव निर्मूल गर्ने महासन्धिले राज्यका सबै पक्षहरूलाई सबै प्रकारका जातीय भेदभावहरू अन्त्य गर्न बाध्य तुल्याउँछ, चाहे त्यस्तो भेदभाव राज्यकै कुनै निकायले गरेको होस् अथवा 'कुनै व्यक्ति, समूह वा संगठनद्वारा' । तर निश्चित जातीय अथवा प्रजातीय समूह वा व्यक्तिको यथेष्ट विकास सुनिश्चित गर्नका लागि वा त्यस्ता समूहले समान रूपले मानवअधिकार र स्वतन्त्रताको उपभोग गर्न पाऊन् भनेर लिइएको विशेष कदमलाई जातीय भेदभाव मानिने छैन । तैपनि यस्ता कदमहरू भिन्न जातीय समूहहरूका लागि अलग्गै अधिकारका रूपमा स्थापित हुनुहुँदैन, र त्यस्ता विशेष व्यवस्थाहरू जुन उद्देश्यका लागि गरिएको हो त्यो पूरा भएपछि कायम रहनुहुँदैन । जातीय भेदभाव अन्त्य गर्न जातीय उच्चता/श्रेष्ठतासम्बन्धी अथवा जातीय द्वेष फैलाउने धारणामाथि प्रतिबन्ध लगाइनु आवश्यक हुन्छ ।

सबै तरहका जातीय भेदभाव निर्मूल गर्ने महासन्धिले विश्वव्यापी र समान मताधिकारको आधारमा निर्वाचनमा भाग लिने, मतदान गर्ने र उम्मेदवारी दिनेजस्ता राजनीतिक अधिकारको महत्वमाथि जोड दिएको छ । यो महासन्धिले सरकारमा र साथसाथै सबै तहका सार्वजनिक मामिलाहरूमा भाग लिने र सरकारी सेवामा समान पहुँच हुनुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ ।

यी विकासहरूका बाबजुद, अल्पसंख्यकका अधिकारहरू पर्याप्त रूपमा संरक्षित भएको मानिएको छैन । अल्पसंख्यकका अधिकारका लागि अभै बृहत् सन्धिमा अन्तर्राष्ट्रिय सहमति जुटाउन संयुक्त राष्ट्र संघले लामो समयदेखि प्रयत्न गरिरहेको छ । युरोपमा अल्पसंख्यकका खासगरी भाषिक अधिकारको

संरक्षण गर्न केही वैधानिक उपायहरू अपनाइएको छ । तर अन्यत्र, यस विषयमा प्रगति मन्द गतिमा भइरहेको छ (यद्यपि केही देशहरूमा केही समययता अल्पसंख्यकका अधिकारलाई अधिकतर मान्यता दिन थालिएको छ) । यस सन्दर्भमा पहिलो कदम १९९२ को महासभामा उठाइएको थियो जतिखेर सो सभाले राष्ट्रिय अथवा जातीय, धार्मिक अथवा भाषिक अल्पसंख्यकका अधिकारसम्बन्धी घोषणालाई स्वीकृति प्रदान गर्‍यो । सो घोषणाले राज्यहरूले अल्पसंख्यकको अस्तित्व र पहिचानलाई संरक्षण र बढावा दिनुपर्ने अपेक्षा राख्छ । अल्पसंख्यकलाई राष्ट्रिय निर्णयहरू र जहाँ सान्दर्भिक हुन्छ त्यहाँ क्षेत्रीय स्तरमा अल्पसंख्यकसम्बद्ध अथवा जुन क्षेत्रमा उनीहरू बसोबास गर्छन् सो क्षेत्रसँग सम्बन्धित सवालहरूमा सहभागी हुन पाउने अधिकार छ । अल्पसंख्यक समुदायका सदस्यहरूलाई अन्य नागरिकसह समान अधिकार सुनिश्चित गरिएको छ र पहिचानका आधारमा हुने भेदभावविरुद्ध आरक्षण दिइएको छ । राज्यले अल्पसंख्यक समुदायसँग सम्बन्धित व्यक्तिहरूले देशको आर्थिक उन्नति र विकासमा पूर्ण रूपले सहभागी हुन सक्नु भन्ने हेक्का राखी यसका लागि समुचित उपाय अवलम्बन गर्नुपर्छ ।

यी शालीन प्रस्तावहरू हुन्, जुन आईसीसीपीआरको धारा २५ र २७ अन्तर्गत राज्यका दायित्वहरू सम्बन्धी मानवअधिकार समितिको व्याख्याभन्दा बाहिर पर्दैनन् ।

आदिवासी जनताका अधिकार

आदिवासी हकमा व्यापक प्रगति भएको छ । यो पदावलीद्वारा विभिन्न समुदायहरू समेटिन्छन्, यद्यपि चारवटा विशेषताले तिनलाई चिनाउँछन् : उनीहरू देशका वास्तविक बासिन्दा हुन् र तिनीहरू ऐतिहासिक कालदेखि नै बसोबास गरिआएका छन्; समुदायलाई प्रशासित गर्ने कानून र परम्परालगायत उनीहरूका विशिष्ट सांस्कृतिक पद्धति छन्; राज्यमा उनीहरूको प्रभुत्व रहेको छैन; र ती समुदायहरू स्व-पहिचानमा आधारित छन् । भूमिसँग तिनीहरूको विशिष्ट, ऋण्डै आध्यात्मिक सम्बन्ध रहिआएको छ, जुन उनीहरूको संस्कृति संरक्षणका लागि आवश्यक हुन्छ । ऋण्डै यी सबै सन्दर्भमा, उनीहरू राज्यका अन्य समुदायभन्दा पृथक छन् र उनीहरू यी भिन्नतालाई संरक्षण गर्न चाहन्छन् ।

आदिवासी र जातीय समूहको संरक्षण गर्ने पहिलो कदम आइएलओ १०७ महासन्धि (१९५९) थियो । आदिवासी जनताले त्यो महासन्धिमा भाग लिएका थिएनन् त्यसैले पनि त्यसले उनीहरूका प्राथमिकताहरूलाई प्रतिबिम्बित गरेन । महासन्धि पितृसत्तावादी र व्यक्तिवादप्रति अभिमुख थियो । र, यसले बजार सिद्धान्तमार्फत आदिवासी जनतालाई बृहत् समुदायमा समायोजन गराउने लक्ष्य राखेको थियो ।

फलस्वरूप १९८९ मा एउटा नयाँ महासन्धि (१६९) ग्रहण गरियो । पृथकीकरण हुनसक्दैन भने पनि नयाँ महासन्धिले 'आफ्नै संगठनहरूमाथि, जीवन पद्धतिमाथि र आर्थिक विकासमाथि अख्तियारीको प्रयत्न गर्ने, र तिनीहरू बसोबास गर्ने देशको पद्धतिअन्तर्गत आफ्नो पहिचान, भाषा र धर्मको अभ्यास र उन्नति गर्ने' आदिवासी जनताका आकांक्षा भने पहिचान गरेको छ । त्यस्तै यसले भूमिसँगको आध्यात्मिक सम्बन्धलाई मान्यता दिएको छ, परम्परागत मूल्य र अभ्यासहरूलाई संरक्षण गरिनुपर्छ

भनेको छ र अल्पसंख्यकहरूलाई प्रभावित पार्ने निर्णय लिइने प्रक्रियामा उनीहरूलाई सहभागी बनाउने वा उनीहरूसँग परामर्श लिनुपर्छ भनेको छ । नेपालले गत वर्ष यो सन्धिलाई औपचारिक समर्थन गरेको थियो, यद्यपि यसलाई लागू गर्ने सवालमा अहिलेसम्म उल्लेख्य काम गरिएको छैन ।

केही आदिवासी समुदायहरूले यो महासन्धिलाई अपर्याप्त पाए । परिणामतः एउटा नयाँ वैधानिक दस्तावेज तयार गर्न संयुक्त राष्ट्रसंघको मानवअधिकार आयोगअन्तर्गत एउटा व्यापक सहभागितामूलक प्रक्रिया (कुनै पनि समुदाय अथवा राज्यले भाग लिन पाउने) स्थापित गरियो । धेरै वर्षको वार्ता र सम्झौतापछि २००७ मा संयुक्त राष्ट्र संघद्वारा आदिवासी जनताको अधिकारसम्बन्धी घोषणा पारित गरियो (नेपालले यसको पक्षमा मतदान गर्‍यो) । आत्मनिर्णयको सवालबाहेक (जुन माथि चर्चा गरिएको छ), यो घोषणाले परम्परागत जमिन र अन्य स्रोतहरूमा अल्पसंख्यकको अधिकारमाथि विशेष जोड दिएको छ र यी कुरामाथि नियन्त्रणको अधिकार आदिवासी जनताहरूमै निहित हुनुपर्नेछ । विगतमा उनीहरूबाट लगिएको जमिनको क्षतिपूर्ति उनीहरूलाई दिनुपर्नेछ । उनीहरूको जमिन अथवा प्रदेश र अन्य स्रोतहरूको उपभोग र विकासको रणनीति र प्राथमिकता तय गर्ने अधिकार उनीहरूलाई दिनुपर्नेछ । उनीहरूको जमिन अथवा प्रदेश र अन्य स्रोतहरू, खासगरी खनिज, जल र अन्य स्रोतसाधनलाई प्रभावित पार्ने कुनै परियोजना स्वीकृत गर्नुभन्दा पहिला राज्यले उनीहरूको प्रतिनिधि संघसंस्थामार्फत उनीहरूसँग विश्वासपूर्वक सहकार्य र परामर्श गरेर उनीहरूको स्वतन्त्र र सुसूचित सहमति लिनुपर्नेछ । केही विरोधाभासपूर्ण तवरले, आदिवासी जनतालाई आफ्ना समुदायका व्यक्तिहरूका जिम्मेवारी तोक्ने अधिकार दिइएको छ ।

सारांश

यो अध्यायले संविधान निर्माण प्रक्रियामा विशेष महत्व राख्ने अधिकारहरूको चर्चा गरेको छ, जसमध्ये धेरै अधिकारहरूका सामूहिक आयाम (collective dimension) छन् । व्यक्तिका परम्परागत नागरिक र राजनीतिक अधिकारहरू राम्ररी बुझिएको पाइन्छ र ती अधिकारहरू विरोधाभासपूर्ण छैनन् । यहाँ चर्चा गरिएकामध्ये आत्मनिर्णयको अधिकारले नेपालमा व्यापक संवेग जगाएको छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको सिद्धान्तअनुसार, उपनिवेश अथवा हडपिएको प्रदेशका सवालमा बाहेक आत्मनिर्णयले विखण्डन (secession) को अधिकार सुनिश्चित गर्दैन, अल्पसंख्यकका अधिकारहरू व्यापक ढंगले अपहरित गरिएको अवस्थामा पनि । यो अधिकारको सन्दर्भमा 'जनता' ले के जनाउँछ भन्ने कुनै स्वीकृत परिभाषा छैन । यद्यपि अन्तर्राष्ट्रिय कानून र अभ्यासहरूले अल्पसंख्यकका अधिकार र पहिचानलाई स्वीकृति दिने संवैधानिक नियमहरूलाई समर्थन गर्छ, र अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले सबभन्दा महत्वपूर्ण रूपले अल्पसंख्यकको आत्मनिर्णयको अधिकारको प्रकटीकरणका रूपमा स्वायत्ततालाई समर्थन गरेको छ । यसप्रकार आत्मनिर्णयको अधिकार अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको भन्दा संवैधानिक कानूनको अधिक उल्लेख्य पक्ष हो । मानवअधिकार समितिले आत्मनिर्णयलाई संविधान निर्माण गर्न आवश्यक प्रारूपका रूपमा हेरेको छ । यो प्रारूपमा समाजका सबै अंगको प्रतिनिधित्व र सहभागिता आवश्यक हुन्छ र यसमा समुदायका अधिकारहरूको किटान गरिएको हुन्छ । मानवअधिकारको पाठ्यग्रन्थले संविधानका कैयौं महत्वपूर्ण प्रावधानहरूका लागि मापदण्ड स्थापित गरेको छ ।

तर यो विशिष्ट, कानुनमुखी अर्थले आत्मनिर्णय स्वतन्त्रताको आधार हो भन्ने शक्तिशाली राजनीतिक आकर्षण, जुन साभा संस्कृतिमा वा गौरव या दमनको साभा इतिहासमा गडेको हुन्छ, लाई कम गर्न सकेको छैन । यही अर्थमा अन्य समुदायको प्रभुत्व रहेको राज्यद्वारा गरिएको व्यवहारबाट असन्तुष्ट विद्रोही समूहहरूले आत्मनिर्णयको यो सिद्धान्तलाई उपयोग गरेका छन् । यद्यपि, तिनीहरूले यो सिद्धान्तको उपयोगद्वारा स्वतन्त्रता हासिल गर्छन् या गर्दैनन् भन्ने कुरा कानुनी नियमहरूमा भन्दा अन्तर्राष्ट्रिय राजनीतिमा अधिक निर्भर गर्छ । किनभने विखण्डनकारी समुदायले गरेको स्वतन्त्रताको घोषणालाई स्वीकृत गर्ने या नगर्ने भन्ने निर्णय गर्न राज्य स्वतन्त्र हुन्छ (कोसोभोको सवालमा अहिले यस्तै हुँदैछ) । तथापि कुन अवस्थामा विखण्डित राज्यलाई मान्यता दिने भनेर किटान गर्ने काम बेलाबखत भएका छन् ।

अध्याय १०

अध्याय

मानवअधिकार तथा सामाजिक न्याय

नेपालको वास्तविकता

सामाजिक न्याय सर्वसाधारण जनताको माग हो । त्यसकारण, वञ्चितिकरणमा पारिएको समूहका लागि यसको विशेष महत्त्व छ । नेपालमा अनेकौं त्यस्ता समुदाय छन् जसका लागि संवैधानिक सुधारसम्बन्धी मूलभूत मुद्दा सरकारको प्रणाली तथा निर्वाचन प्रणालीजस्ता मुद्दाभन्दा पनि आधारभूत जीविका, स्वास्थ्य तथा राम्रो जीवनस्तरसित सम्बन्धित छन् यद्यपि यी मुद्दाले पनि सामाजिक न्यायसम्बन्धी सवालमा प्रभाव पार्छन् । युएनडिपीको मानव विकास सूचांकसम्बन्धी आँकडाहरूले नेपालको स्थिति कति दयनीय छ भन्ने कुरा देखाउँछन् जसअनुसार प्रौढ साक्षरता दर ४८.६ प्रतिशत, औसत आयु दर ६९.३ प्रतिशत, प्रति १००० बालमृत्यु दर ७४ (संयुक्त अधिराज्य ६ र संयुक्त राज्य अमेरिकामा ७^१), उमेरको दाँजोमा तौल कम हुने बालबालिका ४८ प्रतिशत, कुशल सुडिनीद्वारा जन्माइने शिशु दर ९९ प्रतिशत र समग्र मानव विकास सूचांकमा नेपालको स्थान १४२ छ ।^२

कतिपय मानिसले संविधानमा यी मुद्दाको कुनै स्थान रहन्छ र भनी प्रश्न गर्न सक्छन्, तर कतिपय संविधानमा यस प्रकारका अधिकार समावेश गरिएका छन् ।

मानवअधिकारका रूपमा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार

मानवअधिकारको सम्मानसम्बन्धी सर्त के हो भने प्रत्येक व्यक्तिको मर्यादाको सम्मान गरिनुपर्छ किनभने उनीहरू मानव हुन् । कतिपय मानिस आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार पनि साँच्चै नै 'अधिकार' हुन् र भनी प्रश्न गर्छन्, तर वास्तवमा अन्तर्राष्ट्रिय कानुनले यी अधिकारलाई

^१ हालैका वर्षहरूमा नेपालको यो आँकडामा ज्यादै ठूलो सुधार भएको छ । संयुक्त अधिराज्य तथा संयुक्त राज्य अमेरिकामा आँकडाहरू अपमानसूचक तुलनाको रूपमा नभई अन्ततः कुनै पनि देशले के गर्न सक्छ भन्ने कुरालाई इंगित गर्न प्रस्तुत गरिएका हुन् ।

^२ युएनडिपीको मानव विकास सूचांक प्रतिवेदन २००७/२००८ ।

मान्यता दिएको निकै लामो समय भइसक्यो । नेपाल सदस्य रहेको पहिलो भूमण्डलीय मानवअधिकार संस्था अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठन (आइएलओ) ले १९१९ देखि नै श्रमिक अधिकारको संरक्षण गरेको छ । यस संस्थाको संविधानले 'सामाजिक न्यायमा आधारित भएको खण्डमा मात्र विश्वव्यापी तथा दिगो शान्ति स्थापित गर्न सकिन्छ' भन्ने कुरा स्वीकार गरेको छ ।

नेपालले संयुक्त राष्ट्रसंघको सदस्यको हैसियतले उक्त संस्थाका सिद्धान्तको सम्मान गर्नेपर्छ । विश्व मानवअधिकार घोषणापत्रले व्यक्तिका अधिकार, कर्तव्य तथा व्यक्तिका 'अन्तर्निहित मर्यादा तथा मानव परिवारका सबै सदस्यका समान तथा अनुल्लङ्घनीय अधिकार'^३ लाई मान्यता दिएको छ । उक्त घोषणापत्रमा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार र नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारलाई एकीकृतरूपले समेटिएको छ ।

- काम गर्ने अधिकार, रोजगारीका न्यायपूर्ण तथा स्वच्छ अवस्थाको अधिकार तथा बेरोजगारीविरुद्ध संरक्षणको अधिकार
- भोजन, वस्त्र, आवास, औषधोपचार तथा सामाजिक सेवालगायत स्वास्थ्य तथा कल्याणसम्बन्धी पर्याप्त सुविधासहितको जीवनस्तरको अधिकार
- खाइ-जीविका गुमेको अवस्थामा सुरक्षा – खाइ-जीविका चाहे बेरोजगारी, बيمार, अपांगपन, विधुर अवस्था, वृद्ध अवस्था वा अन्य कुनै पनि कारणले गुमेको किन नहोस्
- आमा तथा बालबालिकालाई विशेष स्याहार तथा सहायता
- शिक्षाको अधिकार, जुन अधिकारअन्तर्गत 'प्राथमिक तथा आधारभूत' तहको शिक्षा निःशुल्क तथा अनिवार्य हुनुपर्नेछ ।

'सांस्कृतिक अधिकार'सम्बन्धी धारणा भनै जटिल छ । विश्व मानवअधिकार घोषणापत्रमा निम्नलिखित तत्व रहेका छन् : सांस्कृतिक जीवनमा सहभागी बन्न पाउने अधिकार, वैज्ञानिक प्रगति तथा त्यसको प्रयोगसम्बन्धी लाभ उपभोग गर्न पाउने अधिकार, कुनै पनि वैज्ञानिक, साहित्यिक वा कलात्मक उत्पादनको प्रतिफलका रूपमा निःसृत हुने नैतिक तथा भौतिक हितको संरक्षणबाट लाभान्वित हुन पाउने अधिकार, वैज्ञानिक तथा सिर्जनात्मक क्रियाकलापका निम्ति नभई नहुने स्वतन्त्रता । समाजमा सिर्जनात्मकरूपले सहभागी बन्ने माध्यमका रूपमा प्रयोग गर्न सकिने शिक्षाजस्ता अन्य अधिकारसँग यो अधिकार अभिन्नरूपले गाँसिएको छ । संस्कृति मानवजातिको सञ्चित भौतिक सम्पदा हो, र पूर्ण मानवीय मर्यादा प्राप्त गर्नका निम्ति सिर्जनशीलताका रूपमा संस्कृति अत्यावश्यक हुन्छ । तर

^३ राष्ट्रसंघीय विश्व मानवअधिकार घोषणापत्रको प्रस्तावना ।

^४ उदाहरणका लागि, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसविदाको धारा २७ र बाल अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको धारा ३० हेर्नेस् । अल्पसंख्यकका अधिकारलाई अझ विस्तारित गरिएको छ, जसको लागि १८ डिसेम्बर १९९२ मा राष्ट्रसंघीय महासभाको प्रस्ताव ४७/१३५ का रूपमा पारित 'जाति वा जनजाति, धार्मिक तथा भाषिक अल्पसंख्यकहरूमा पर्ने व्यक्तिहरूका अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र हेर्नेस् । यसअतिरिक्त, अनेकौं अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरूमा सांस्कृतिक अधिकारहरूलाई पनि सन्दर्भित गरिएको छ – ४ नोभेम्बर १९६६ मा आयोजित युनेस्को महासम्मेलनद्वारा घोषित अन्तर्राष्ट्रिय सांस्कृतिक सहयोगसम्बन्धी सिद्धान्तहरूको घोषणापत्र हेर्नेस् ।

‘संस्कृति’को योभन्दा व्यापक अर्थ पनि छ । यसले समुदायको समग्र जीवनशैलीलाई जनाउँछ । प्रायः अल्पसंख्यक समूहको पहिचानको संरक्षणमा यो जीवनशैलीको विशेष महत्त्व रहन्छ ।^{१४} यस अर्थमा संस्कृतिलाई नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदा र बालअधिकारसम्बन्धी महासन्धिजस्ता अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिद्वारा संरक्षण प्रदान गरिएको छ । यी दुवैलाई अनुमोदन गरेको हुँदा यिनको सम्मान गर्न नेपाल दायित्वबद्ध छ ।

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदाअन्तर्गत अलि संकुचित अर्थमा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारलाई संरक्षण प्रदान गरिएको छ । नेपालले यसलाई पनि अनुमोदन गरेको छ ।

के आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारभन्दा फरक हुन्छन् ?

संकुचित धारणा

‘पश्चिम’ र ‘पूर्व’ (वा पूँजीवाद र साम्यवाद) बीच १९६० को दसकमा भएको चर्को विचारधारात्मक फाटोको नतिजास्वरूप दुईवटा फरक-फरक प्रसंविदा पारित भए । १९८५ सम्म राज्यहरूद्वारा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदा के कसरी कार्यान्वयन हुँदैछ सो कुराको अनुगमन गर्ने कुनै पनि अन्तर्राष्ट्रिय निकाय थिएन । तर नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदाको हकमा भने अनुगमनकारी निकाय (मानवअधिकार समिति) सुरुदेखि नै थियो । आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदा समितिलाई अहिलेसम्म पनि अधिकारको उल्लंघन विषयक वैयक्तिक उजुरी हेर्ने अधिकार छैन । तर नयाँ मानवअधिकार परिषद् (जसले नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारलाई सम्हाल्छ) लाई भने त्यो अधिकार छ । यी भिन्नताले प्रकट गर्ने र सुदृढ तुल्याउने विचार के हो भने आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारभन्दा कम बाध्यकारी तथा कम लागू गरिनयोग्य छन् । कतिपय मानिस नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारलाई ‘पहिलो पुस्ता’, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारलाई ‘दोस्रो पुस्ता’ र आत्मनिर्णय तथा विकाससम्बन्धी अधिकारलाई ‘तेस्रो पुस्ता’ भनी बयान गर्ने गर्छन्, र यी पछिल्ला ‘दुई पुस्ता’का अधिकारलाई क्रमशः कम लागू गरिनयोग्य तथा कम ‘वास्तविक’ अधिकारका रूपमा हेर्छन् । यी मानिसका दृष्टिमा नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार अधिकार हुन्, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारचाहिँ ‘अभिलाषा’ हुन् भने नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारलाई लागू गर्ने संयन्त्र तथा उपचार छन् तर आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारलाई लागू गर्ने संयन्त्र तथा उपचार छैनन् । नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको हकमा राज्यले ‘केवल’ यी अधिकारको उल्लंघन गरिने कार्यमाथि रोक लगाए पुग्छ, तर सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको हकमा भने राज्यले सकारात्मक कदम चाल्नु र स्रोत-साधन खर्च गर्नु जरूरी छ । आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारलाई प्रायः ‘गैर-न्याय निरूपणयोग्य’ भनी बयान गर्ने गरिन्छ । यसको अर्थ के हो भने यी अधिकार अदालतद्वारा निरक्षण

योग्य छैनन् । यस प्रकारको धारणा तथा भारतीय संविधानलाई दृष्टिगत गरी नेपालको १९९० को संविधानले यी 'अधिकार'लाई निर्देशक सिद्धान्तको खण्डमा राखेको छ, जसको अर्थ यी अधिकार सरकारका लागि मार्गदर्शनकारी त हुन् तर अदालतमा यिनलाई प्रयोग गर्न भने सकिँदैन ।

नेपालको नयाँ संविधानमा लागू गरिनयोग्य हुने गरी आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार समावेश गर्ने कार्यविरुद्ध यस प्रकारका तर्क गरिएलान् । यद्यपि अन्तरिम संविधानमा केही प्रगति भने भएको छ ।

राज्यले, खास गरेर गरिब राज्यले, सबैलाई भोजन तथा आवास कसरी उपलब्ध गराउन सक्छ भनेर यदाकदा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी धारणाको उपहास गरिन्छ । अर्कातिर, विश्वमा पूँजीवादको विजयको साथसाथै सामान्यतया आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारमाथि अरू आपत्ति थोपर्ने गरिएको छ । उदाहरणका लागि, यी अधिकारलाई सुनिश्चित गर्न राज्यद्वारा ज्यादै ठूलो हस्तक्षेप गरिनु जरूरी छ जब कि पूँजीवादले राज्यलाई यसो गर्नबाट 'पछि हट्नु' आह्वान गरेको छ, किनभने पूँजीवादको दृष्टिमा यी अधिकारले नागरिकको आत्मनिर्भर बन्ने उत्प्रेरणालाई निस्तेज तुल्याउँछन्, यिनले अदक्षतालाई बढावा दिन्छन्, त्यसकारण नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारभैँ यी अधिकार 'बजार मैत्री' छैनन् । १९६० को दसकमा अधि सारिएका आलोचनाहरूको विचारधारात्मक आधारलाई मानिसहरूले स्वीकार नगरेभैँ यी आलोचनाको विचारधारात्मक आधारलाई पनि स्वीकार गर्दैनन् । तर तिनका प्रतिक्रियाको प्रकृतिमा खास विचारधारात्मक परिप्रेक्ष्य नै छैन, जुन कुरा हामी पछि देख्नेछौं ।

बृहत् धारणा

यी आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको खाका जुन अपर्याप्त समझबाट निर्माण र विकास गरी 'अधिकार'का रूपमा प्रयोगमा ल्याइयो यीसम्बन्धी आलोचना त्यही अपर्याप्त समझबाट उत्पन्न भएका हुन् । सत्य के हो भने आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारलाई मान्यता दिन र लागू गर्न चुक्नाले सबै प्रकारका मानवअधिकारको समग्र संरक्षणमा आघात पर्दछ । त्यसकारण, विभिन्न प्रकारका अधिकारबीच स्पष्ट विभाजनरेखा कोर्न सम्भव छैन । आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार मानवमा अन्तर्निहित मर्यादाबाटै उत्पन्न भएका हुन् । प्रत्येक व्यक्तिले आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार एवं नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको उपभोग गर्न पाउने स्थितिको सिर्जना गरेरमात्रै त्रास र अभावबाट स्वतन्त्रता प्राप्त गर्न सकिन्छ । मानिसलाई स्वतन्त्ररूपले आफ्नो आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकासको प्रबर्द्धन गर्न समर्थवान् नबनाई आत्मनिर्णयको अधिकार तथा समानताको अधिकारको परिपूर्ति हुनै सक्दैन ।

अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिमा यी अधिकारको खाका सावधानीपूर्ण शब्दावलीमा कोरिएको छ : व्यक्तिको नियन्त्रणभन्दा बाहिरका स्थितिहरूमा जीविकाको अभाव पूर्ति गर्नु नै सामाजिक सुरक्षा हो । यस्तो स्थितिमा राज्यले तत्कालै पूर्ण सुरक्षा दिनुपर्ने नभई क्रमशः सुरक्षा दिनुपर्छ यद्यपि आफ्ना उपलब्ध स्रोत-साधनको सीमाभित्रबाट यथाशक्य पूर्णरूपले सुरक्षा दिनुपर्छ ।

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार समिति (जसले राज्यद्वारा यस प्रसंविदाअन्तर्गत

गरिएको कार्यसम्पादनसम्बन्धी प्रतिवेदनको अध्ययन गर्छ), जुरीका बैठकहरू तथा यी अधिकारसम्बन्धी राष्ट्रसंघीय विशेष प्रतिवेदकले उक्त अधिकारको व्याख्या तथा विस्तार गरेका छन् । यस समितिले खास गरेर घरेलु तहमा सशक्त र प्रभावकारी कानूनको निर्माण तथा कार्यान्वयनकारी संयन्त्रको स्थापना गरिने कुरामा ध्यान केन्द्रित गरी आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार यथेष्ट रूपले कार्यान्वयन गराउन मार्गदर्शन उपलब्ध गराउँछ । 'प्रगतिशील साकारीकरण'लाई समग्र उद्देश्यका सन्दर्भमा बुझिनुपर्छ जसको अर्थ राज्य पक्षलाई यी अधिकारलाई साकार रूप दिने दिशातर्फ सक्दो छिटो अघि बढ्ने स्पष्ट दायित्वप्रति प्रतिबद्ध गराउनु हो (स्रोत-साधनको अभावलाई केही पनि नगर्ने बहानाका रूपमा प्रयोग गरिनु हुन्न) । यस सिद्धान्तले उपलब्ध स्रोत-साधन प्रभावकारी ढंगले उपयोग गर्नुपर्ने कुराको माग गर्छ । राज्यहरू सबैका लागि न्यूनतम निर्वाहसम्बन्धी अधिकारलाई सम्मान गर्ने कार्यलाई सुनिश्चित गर्न दायित्वबद्ध छन्, तिनको आर्थिक विकासको स्तर चाहे जस्तोसुकै किन होस् । 'उपलब्ध स्रोत-साधनहरू' भन्ने पदावलीले राज्यभित्रका स्रोत-साधन तथा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायबाट प्राप्त हुने स्रोत-साधन दुवैलाई इंगित गर्छ । अर्को कुरा, उक्त समितिले प्रसंविदामा रहेका प्रावधानमध्ये समानताको सिद्धान्तजस्ता अनेकौं प्रावधान तत्कालै लागू गर्न सकिन्छ भन्ने कुरा स्पष्ट पारेको छ (राज्यले आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी सवालमा आफ्ना नागरिकबीच पटकै विभेद गर्नु हुँदैन) ।

अक्सर राज्यका दायित्वमा निम्नलिखित कुरा पर्दछन् भनी तिनको सार खिच्ने गरिन्छ: (१) अधिकारहरूको सम्मान गर्ने कर्तव्य, (२) तिनको संरक्षण गर्ने कर्तव्य र (३) तिनको परिपूर्ति गर्ने कर्तव्य । अधिकारको 'सम्मान' गर्ने कर्तव्यको अर्थ के हो भने राज्य यी अधिकारहरूमाथि हस्तक्षेप गर्ने कार्यबाट पृथक रहनुपर्छ, उदाहरणका लागि, आवाससम्बन्धी अधिकारको उल्लंघन गरेर मानिसलाई स्वेच्छाचारी ढंगले बेदखली गर्नु हुँदैन । 'संरक्षण' गर्ने कर्तव्यको अर्थ राज्यले अरू मानिसलाई यी अधिकारको उल्लंघन गर्न निषेध गर्नुपर्छ भन्ने हो । उदाहरणका लागि, राज्यले अरू मानिसलाई स्वेच्छाचारी ढंगले बेदखली गर्न निषेध गर्नुपर्छ । अधिकारको 'परिपूर्ति' गर्ने कर्तव्यको अर्थ अधिकारलाई साकार रूप दिन जे कुराको आवश्यकता पर्छ त्यसलाई राज्य स्वयंले वा अरू पक्षले उपलब्ध गराउनै पर्छ भन्ने हो । यीमध्ये अनेकौं कर्तव्य पूरा गर्नका लागि धेरै स्रोत-साधन खर्च गर्नु जरूरी हुँदैन । नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको परिपूर्ति गर्न जति स्रोत-साधन खर्च गर्नु जरूरी हुन्छ, यी कर्तव्यको हकमा निश्चय नै त्योभन्दा धेरै खर्च गर्नु जरूरी हुँदैन ।

अधिकार-आधारित तरिका

अदालत जानु अधिकारहरूको संरक्षण गर्ने एकमात्र उपाय होइन । कतिपय आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार अदालतद्वारा कार्यान्वयन गरिन उपयुक्त हुँदैनन् भन्ने कुराले अधिकारका रूपमा यिनको वैधतामा असर पर्छ भन्ने पनि होइन यद्यपि यसबाट तिनलाई लागू गर्ने तरिकामा भने असर पर्छ । अधिकारलाई पूर्णरूपले साकार रूप दिनका निम्ति राजनीतिक कार्यको तथा 'अधिकार-आधारित तरिका'लाई राज्यका नीतिहरूमा समावेश गर्नु जरूरी छ । साथै यसका लागि अधिकारहरू सरकारी नीतिका मूलभूत मार्गदर्शक सिद्धान्त बन्नु जरूरी छ ।

अधिकार-आधारित तरिकाले सामाजिक-आर्थिक दृष्टिले किनारा लगाइएका समाजका खण्डहरूका

लागि आवश्यक पर्ने सकारात्मक कारबाहीको औचित्य उपलब्ध गराउँछ, जुन औचित्य साँच्ची नै आवश्यक हुन्छ ।

अदालतले निर्णय गर्न सक्ने

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी समितिले यस प्रकारका अधिकार अदालतहरूद्वारा कार्यान्वयन गरिन लायक छैनन् भन्ने तर्कलाई अस्वीकार गरेको छ । हालैका वर्षहरूका अनेकौं देशका अदालतले कतिपय परिस्थितिमा यस प्रकारका अधिकारलाई अदालतद्वारा कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ भन्ने कुरा देखाएका छन् । दक्षिण अफ्रिकाको अपेक्षाकृत नयाँ संविधानले औचित्य सिद्ध हुने गरी यी अधिकारलाई स्थापित गरेको छ । भारतमा कतिपय निर्देशक सिद्धान्तलाई (जुन सिद्धान्तको तर्जुमा तिनको औचित्य सिद्ध नहुने ढंगले गरिएको छ) कानुनी समर्थनयुक्त अधिकारमा रूपान्तरित गर्न अदालत स्वयं समर्थ भएका छन् । नेपाल तथा अन्य देशका अदालतहरूले केही मात्रामा भारतीय अदालतको अनुसरण गरेका छन् । दक्षिण अफ्रिकाको संवैधानिक अदालतले सुकुमबासी क्षेत्रको एउटा बस्तीसम्बन्धी मुद्दाको हकमा यथेष्ट आवास उपलब्ध गराइनुपर्ने अधिकारको पक्षमा फैसला गर्‍यो (जुन अधिकार संविधानमा लिपिबद्ध छ) । यसको अर्थ के हो भने सुकुमबासी क्षेत्रका अति गम्भीररूपले प्रभावित बस्तीहरूलाई आवास उपलब्ध गराउनका निम्ति कदम चाल्नु सरकारको कर्तव्य भए पनि उक्त कर्तव्य पूरा गर्न ऊ चुकेको थियो । के भनिन्छ भने उक्त फैसलाको प्रतिक्रियास्वरूप अहिले अधिकांश नगरपालिकाका बजेटमा आवश्यकता अत्यन्तै चर्को भएका मानिसका निम्ति 'गुटबुम निकासी'को व्यवस्था गरिएको छ (जुन निकासीको नामकरण उक्त मुद्दाको नामबाट गरिएको हो) । अर्को एउटा मुद्दाको हकमा अदालतले योजना तर्जुमासित सम्बन्धित कानुनको व्याख्या आवाससम्बन्धी अधिकारसित मेल खाने गरी गरिनुपर्ने मान्यता अघि सार्‍यो । स्वास्थ्य सेवासम्बन्धी अधिकारको अर्थ के हो भने एचआइभी-पोजेटिभ भएका गर्भिणी महिलाबाट तिनका छोराछोरीमा हुनसक्ने भाइरल संक्रमणलाई रोक्न सरकारले उक्त गर्भिणी महिलालाई एन्टी-रेट्रोभाइरल उपचारको प्रबन्ध मिलाउनु अनिवार्य छ भन्ने मान्यता पनि प्रस्तुत गर्‍यो ।

शिक्षासम्बन्धी निर्देशक सिद्धान्तलाई साकार रूप दिन सरकार ४४ वर्षसम्म असफल भएपछि सबैका लागि निःशुल्क आधारभूत शिक्षा (१४ वर्षसम्म) उपलब्ध गराउनु सरकारको कर्तव्य हो भनी भारतको सर्वोच्च न्यायालयले भन्यो । उक्त न्यायालयले समानताको आम अधिकारको आधारमा समान कामका लागि समान तलब (एक निर्देशक सिद्धान्त) लाई कानुनी अधिकार बनाइदियो । उक्त न्यायालयले अभावले गम्भीर रूप लिने समयमा अति निम्छरा समूहका लागि भोजन उपलब्ध गराउन सरकारलाई आदेश दिएको छ, र साथै बाँच्न पाउने अधिकारमा जीविकाको अधिकार, आवासको अधिकार, स्वास्थ्यको अधिकार तथा वातावरणको अधिकार पर्दछन् भन्ने मान्यता पनि अघि सारेको छ ।

विश्वका अन्य भागमा पनि यस प्रकारका अरू उदाहरण पाइन्छन् । उदाहरणका लागि, लातभियाली संवैधानिक अदालतले आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदालाई टेकेर सरकार नियुक्तिदाताहरूबाट सामाजिक विमासम्बन्धी रकमलाई सुनिश्चित गराउन चुक्नु आफ्नो कर्तव्यको बर्खिलाफ हो, त्यसकारण यसबाट प्रभावित भएका कामदारले राज्यसँग क्षतिपूर्तिको

दाबी गर्न सक्छन् भन्ने मान्यता अघि सान्यो । उता, मानवअधिकारसम्बन्धी अफ्रिकी अदालत/आयोगले जाएरेको सरकारले स्वच्छ पिउने पानी तथा अन्य आधारभूत सेवा उपलब्ध गराउन चुक्नुको साथै विश्वविद्यालय र विद्यालय बन्द गरेर अफ्रिकी घोषणापत्रको उल्लंघन गरेको कुरा बतायो ।

यी सबै घटनाले अदालतहरूबाट कसरी आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ भन्ने कुराको संकेत गरेका छन् । के कुरा साँचो हो भने यी अदालतहरूले आफ्ना फैसलालाई राज्यद्वारा गरिने राजनीतिक निर्णयको विकल्प बनाउन सक्दैनन् र सरकारले भैं व्यापक नीति-निर्णय गर्न पनि सक्दैनन् (कारण उनीहरूसँग आवश्यक सूचना वा सीपहरू वा जनताको जनादेश पनि हुँदैन), तैपनि उनीहरू शक्तिहीन भने हुँदैनन् । दक्षिण अफ्रिकामा भैं कानुन वा संविधानले यी अधिकार साँच्चै नै कानुनी अधिकार हुन् भन्ने कुरा स्पष्ट पारेको खण्डमा यस प्रकारका अधिकारलाई कार्यान्वयन गर्ने दायित्व स्वीकार गर्न सजिलो हुनेछ ।

नेपालको संवैधानिक खाकाअन्तर्गत आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार

नेपालका १९४८ र १९६२ बीचका संविधानहरूमा अनेकौं प्रावधान छन् । कुनै संविधानले समानताको प्रत्याभूति गरेका छन्, कुनैले निःशुल्क प्राथमिक शिक्षाको वा वञ्चितकरणमा पारिएका समूहका निम्ति सकारात्मक कारवाहीको वाचा गरेका छन् । तर यीमध्ये कुनै संविधानले पनि अधिकारको व्यापक शृंखलाको संरक्षण गरेका वा उपचारका प्रभावकारी उपाय अघि सारेका छैनन् ।

१९९० को संविधानले आफ्नो प्रस्तावनामा सामाजिक न्यायको वाचा गर्‍यो, तर यो वाचा देशमा ठूलो संख्यामा रहेका गरिब, आदिवासी तथा सीमान्तकृत जनताका लागि आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको प्राप्तमा रूपान्तरित भएन । सबै मौलिक अधिकारको साभ्रा बुँदाका रूपमा रहेको रोजगारीसम्बन्धी अधिकारका क्षेत्रको समानताको अधिकारबाहेक आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारको आधारभूत प्रत्याभूति गरिएको छैन । धारा १८ ले केही सांस्कृतिक तथा शैक्षिक अधिकारलाई स्वीकार गरेको भए पनि, र संविधानले नेपाललाई 'बहुजातीय तथा बहुभाषिक' देशका रूपमा स्वीकार गरे पनि 'हिन्दु अधिराज्य' भन्ने वाक्यांश र 'आर्य' समुदाय (अर्थात बाहुन, क्षेत्री) का बहुसंख्यक जनताले बोल्ने 'नेपाली' भाषालाई सरकारी भाषा स्वीकार गर्ने कुरासँग यो बाभेको थियो ।

संविधानको भाग ४ मा निर्देशक सिद्धान्तहरूभित्र आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक मुद्दालाई समाहित गरिए पनि यी मुद्दालाई कार्यान्वयन गरिने मुद्दाअन्तर्गत पारिएन । 'यी सिद्धान्त तथा नीतिहरू कुनै पनि अदालतद्वारा लागू गरिनयोग्य छैनन्' भनी संविधानमा स्पष्टरूपले किटान गरिएको हुनाले यी प्रावधानको कार्यान्वयन गर्न उपचारका कुनै पनि उपाय उपलब्ध गराइएका छैनन् । १९९० को संविधानको यी सिद्धान्तहरू 'मुलुकमा उपलब्ध स्रोत तथा साधनको सीमाभित्र कानुनद्वारा चरणबद्धरूपमा कार्यान्वयन गरिनु' जरूरी छ भन्ने कथनमा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रसंविदाको भावना प्रतिध्वनित भएको थियो । तर नेपालका अदालतहरू

राज्यले आफ्ना दायित्व पूरा गरे-नगरेको कुराको निक्कै गर्नु कार्यमा भारतीय अदालत जति पनि अधि बढ्न सकेनन् । संविधानअन्तर्गत रहेका विशेष प्रावधानलगायत समानतासम्बन्धी अधिकारको आधारमा १९९८ मा दायर गरिएको भोकमरीसम्बन्धी मुद्दाको हकमा सर्वोच्च अदालतले 'सरकारले उक्त जिल्लामा पर्याप्त खाद्यान्नको प्रबन्ध मिलाइसकेको छ र आफ्ना दायित्व पूरा गर्ने प्रतिबद्धता पनि व्यक्त गरेको छ' भनेर मुद्दालाई खारेज गरिदियो । यसप्रकार अदालतले सरकारले तत्काल गरिरहेको भनिएको र पछि गर्ने भनिएका कार्यको निरीक्षण गर्न इन्कार गरिदियो ।

तर २००७ को अन्तरिम संविधान भने बढी प्रगतिशील देखिन्छ किनभने यो 'मर्यादित जीवन'को मूलभूत प्रत्याभूति गरिने प्रतिबद्धतासँगै सुरु हुन्छ । यी 'मूलभूत अधिकार'भित्र केही आर्थिक, सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारको अर्थात् वातावरण तथा आधारभूत स्वास्थ्यसेवा, शिक्षा तथा संस्कृति (माध्यमिक तहसम्म निःशुल्क शिक्षा), भाषा तथा संस्कृति, रोजगारी तथा सामाजिक सुरक्षा, भोजन तथा सम्पत्तिको अधिकारको प्रत्याभूति गरिएको छ । यस संविधानले नेपालमा बोलिने सबै समुदायका मातृभाषाको सम्मान गर्छ जसभित्र स्थानीय तहमा सरकारी कामकाजमा ती भाषाको प्रयोग गर्न पाइने अधिकारसमेत पर्दछ । यसले आर्थिक, सामाजिक तथा शैक्षिक दृष्टिले पिछडिएका वा सीमान्तकृत महिला, दलित, आदिवासी तथा जनजाति समूह, मधेसी, गरिब किसान तथा मजदुरलाई सामाजिक न्यायको अधिकारसम्बन्धी प्रावधानभित्र 'सकारात्मक कारवाही' तथा गरिबलाई निःशुल्क कानुनी सहायता, महिलालाई प्रजनन स्वास्थ्यको अधिकार, शारीरिक तथा मानसिक हिंसाविरुद्धको अधिकार, पुर्ख्यौली सम्पत्तिमा छोरा र छोरीलाई समान अधिकारको साथै बालबालिकालाई निर्वाह, आधारभूत स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा तथा शोषणविरुद्ध सुरक्षाको साथै आमाबाबुविहीन, सुस्त मनस्थिति भएका तथा द्वन्द्वपीडित तथा विस्थापित, निम्छरा, सडक बालबालिकालाई बालअधिकारको व्यवस्था गरेको छ । बालबालिकालाई खतरायुक्त बालश्रममा लगाउने तथा सेना वा प्रहरीमा भर्ती गर्ने कार्यलाई निषेध गरिएको छ ।

त्यसैगरी, अन्तरिम संविधानले आफूभित्र सामाजिक पुनःसंरचनामार्फत राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक रूपान्तरण कार्यलाई सम्बोधन गर्ने राजकीय दायित्व तथा निर्देशक सिद्धान्त एवं नीतिहरू समाहित गरेको छ । पुनःस्थापन कार्य तथा विभेदकारी कानुनको उन्मूलनलगायत द्वन्द्वपीडितका लागि व्यवस्था गरिने राहतकारी उपायसम्बन्धी प्रावधान सबै नै सकारात्मक पक्ष हुन् ।

अभ धेरै आवश्यक छ

अन्तरिम संविधानमा कतिपय आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको अभै पूर्णरूपले प्रत्याभूति गरिएको छैन किनभने यसका लागि त्यस्ता 'कानुन'को खाँचो पर्छ जुन कानुन पारित हुन बाँकी नै छ (उदाहरणका लागि, स्वास्थ्यसेवा, शिक्षा तथा सामाजिक सुरक्षासम्बन्धी अधिकार) तर नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको हकमा भने स्थिति फरक छ । यस प्रकारका कानुनविना कार्यान्वयन पक्ष अनिश्चित रहन्छ । अधिकारलाई गम्भीररूपले लिने हो भने देशको मूल कानुनको रूपमा रहेको संविधानले, जहाँसम्म सम्भव छ, अन्य कुनै पनि कानुनको मुख नताकी 'आवश्यक पर्ने' मानिसका लागि उपचारको उपाय उपलब्ध गराउँछ ।

निर्देशक सिद्धान्तमा केही आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार परेका छन् (जस्तो कि 'सबै नागरिकका लागि आवासको अधिकार स्थापित गर्ने नीति' वा महिलालाई 'तिनको शिक्षा, स्वास्थ्य तथा रोजगारी'का लागि विशेष व्यवस्था) तर यी अधिकारलाई अझै पनि अदालतमा कार्यान्वयन गरिनयोग्य नभएको भनी बयान गरिएको छ । संविधानको यस खण्डमा 'राज्यको दायित्व'को चर्चा गरिएको भए तापनि अदालतमा उजुरी गर्न नमिल्ने विषयको यो प्रावधानले संरक्षणसम्बन्धी अधिकारलाई कमजोर बनाउँछ ।

प्रश्नहरू

१. नेपालमा आर्थिक, सामाजिक वा सांस्कृतिक अधिकारको पहिचान गर्न सकिने कुन-कुन अधिकार सबैभन्दा महत्वपूर्ण छन् ?
२. यस प्रकारका कुन-कुन अधिकार सबैभन्दा बढी खतरामा पर्ने गरेका छन् ?
३. के प्रत्येक व्यक्तिले अधिकारमा समान पहुँच प्राप्त गर्नेपर्छ भन्ने कुरामाथि जोड दिनु नै पर्याप्त हुन्छ ?
४. के १९९० को संविधानमा भैँ नयाँ संविधानमा अदालतमा प्रत्यक्षरूपले कार्यान्वयन गर्न पाउने अधिकारलाई हतोत्साहित गर्ने खालका मार्गदर्शक सिद्धान्तको आवरणभित्र केही सामाजिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक सवाल समावेश गर्नुपर्छ ?
५. के तपाईंलाई आर्थिक तथा सामाजिक अधिकार कार्यान्वयन गर्ने भूमिका अदालतलाई सुहाउँदिलो होला भन्ने लाग्छ ?
६. के यस प्रकारका कार्यभार सम्हाल्नका लागि अदालतहरू अझ राम्रोसँग सुसज्जित हुने कुरालाई सुनिश्चित गर्न संविधानले गर्नसक्ने कुरा छन् ?
७. संविधानमा जति धेरै अधिकार समावेश गर्नु त्यो त्यति नै लामो हुन्छ । यी पक्षलाई तपाईं कसरी सन्तुलित बनाउनु हुन्थ्यो ? तपाईं छोटो संविधान वा अधिकारको व्यापक शृंखलालाई समावेश गर्ने संविधानमध्ये कुनचाहिँलाई प्राथमिकतामा राख्नुहुन्थ्यो ?

अध्याय ११

अध्याय

निर्वाचन र निर्वाचन प्रणाली

प्रजातन्त्र भन्नाले जनताको शासन बुझिन्छ । तर आधुनिक अवधारणाअनुसार प्रजातन्त्र भन्नाले जनताबाट स्वतन्त्ररूपले चुनिएका प्रतिनिधिको शासन बुझिन्छ । निर्वाचनले स्वतन्त्ररूपले प्रतिनिधि चुन्ने माध्यम प्रदान गर्दछ ।

निर्वाचनले धेरै कार्यहरू गर्दछ । जस्तै :

- विधायिकामा जनताको प्रतिनिधित्व गराउने ।
- शासन गर्ने अधिकार पाएको सरकार चयन गर्ने ।
- जनतालाई नीतिनियम बनाउने अवसर दिने ।
- सरकारलाई जनताप्रति जवाफदेही बनाउने ।
- प्रतिस्पर्धात्मक दलीय पद्धतिलाई सहज तुल्याउने र त्यसको प्रवर्द्धन गर्ने ।

जनताले स्वतन्त्ररूपमा चुनेका प्रतिनिधिबाट सरकार बनेको हुन्छ । प्रतिनिधि छनोटको अवसर प्रदान गर्ने संयन्त्र नै चुनाव हो । निर्वाचन प्रणाली निम्न विषयसँग सम्बन्धित छ :

मतदाता को हुन् ? निर्वाचनमा कस्तो योग्यताको व्यक्ति उम्मेदवार हुन पाउँछ ? मत कसरी गनिन्छ ? निर्वाचन कसले गराउँछ ? यी सब सवाल संविधान र कानूनले निक्कै गरेको हुनुपर्दछ । निर्वाचनसम्बन्धी विस्तृत प्रक्रियाका बारेमा निर्वाचन ऐन र नियमावलीमा अलग्गै व्याख्या गरिएको छ । निर्वाचनको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष निर्वाचन प्रणाली हो ।

निर्वाचन प्रणाली

निर्वाचन प्रणाली भनेको यस्तो संयन्त्र हो जसले आम निर्वाचनमा खसेका मतलाई दल वा उम्मेदवारले

जितेका सिटमा परिणत गर्छ । निर्वाचन प्रणालीको छनोट गर्नु सबैभन्दा महत्वपूर्ण संस्थागत निर्णय हो । जनताले व्यक्त गरेको मतलाई जतिसक्दो दुरुस्त किसिमले सिटमा बदल्न सक्ने निर्वाचन प्रणालीको छनोट गर्नु नै यसको अन्तरनिहित मान्यता हो । भिन्नाभिन्नै निर्वाचन प्रणालीमा निर्वाचनमा खसेका एउटै मतबाट समग्र रूपमा भिन्नै परिणाम आउन सक्छ । समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीअन्तर्गत २००४ मा दक्षिण अफ्रिकामा भएको निर्वाचनमा अफ्रिकन नेसनल कांग्रेसले कुल मतको ६९.६९ प्रतिशत ल्याएर ६९.७५ प्रतिशत सिट जित्यो । यो अत्यन्तै समानुपातिक परिणाम थियो । २००० मा मंगोलियामा भएको निर्वाचनमा मंगोलियन पिपल्स रिभोल्युसनरी पार्टीले ७६ सदस्यीय संसदमा ७२ सिट ल्यायो जबकि उसले कुल मतको ५२ प्रतिशत मात्र मत पाएको थियो । मंगोलियाको निर्वाचन प्रणाली नेपालकै जस्तो सबैभन्दा धेरै मत ल्याउने उम्मेदवार विजयी हुने किसिमको थियो । १९९९ मा नेपालमा भएको निर्वाचनमा नेपाली कांग्रेसले कुल मतको ३६.१४ प्रतिशत मत ल्याएर ११३ (५४.१५ प्रतिशत) सिट जितेको थियो । मंगोलिया र नेपालमा निर्वाचनको नतिजा अत्यन्तै असमानुपातिक थियो । निर्वाचन प्रणालीले जनता र राष्ट्रको विशेष माग र आवश्यकतालाई पुरा गर्नुपर्दछ । जनआन्दोलन २ को सफलतापछि अहिले राज्य जनताका आकांक्षालाई जतिसक्दो पूरा गर्ने किसिमको संविधान बनाउनका लागि संविधानसभा निर्वाचनमा जुटेको छ । त्यसैले, संविधानसभाको निर्वाचन र भविष्यमा बन्ने संविधान दुवैका लागि निर्वाचन प्रणाली अत्यन्त महत्वपूर्ण छ ।

निर्वाचन प्रणालीले मतदाता र दलहरूको व्यवहारमा प्रभाव पार्छ । यसले मतदाता र उनीहरूले चुनेका प्रतिनिधिको सम्बन्धलाई पनि निर्धारण गर्छ । यसप्रकार चुनाव प्रणाली हामीले चाहेको राजनीतिक र दलीय प्रणालीसँग सम्बन्धित हुन्छ । निम्न प्रश्नहरू सोधेर हामीले निर्वाचन प्रणाली जाँच्न सक्छौं :

- जनताको मतलाई सिटमा बदल्दा यसले जनताको चाहनालाई प्रतिबिम्बित गरेको छ ?
- यसले एक व्यक्ति, एक भोट र एक मूल्यको सिद्धान्त आदर गरेको छ ?
- यसले अल्पसंख्यकको समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गरेको छ ?
- यसले महिलाको समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराउन सक्छ ?
- यसले निर्वाचित पदाधिकारी र निर्वाचन क्षेत्रबीच स्पष्ट र नजिकको सम्बन्ध कायम गराउँछ ?
- विशेषगरी प्रजातान्त्रिक पद्धतिमा के यसले स्थिर सुदृढ सरकार बन्ने वातावरण तयार गर्छ ? संसदमा दुईवटा मुख्य दल हुन्छन्, जसमध्ये एउटाले स्पष्ट बहुमत ल्याएको हुन्छ त ? अथवा स-साना राजनीतिक दलको बाहुल्य भएको संसदको निर्माण गरी मिलिजुली सरकार बनाउनुपर्ने अवस्था सिर्जना गर्छ ?
- यसले जातीय सद्भाव बढाउँछ कि जातीय कलह ?

नेपालमा यसअघि भएका निर्वाचन प्रणालीका बारेमा गरिएका केही प्रमुख आलोचनाहरू यसप्रकार छन् :

- यसले उच्च जातिका पहाडे हिन्दु बाहुन र क्षेत्रीको पक्षपोषण गरेको छ ।
- यसमा दलितहरूको प्रतिनिधित्व न्यून रहन्छ । मुख्य राजनीतिक दलहरूले समेत दलित उम्मेदवार उठाएनन् ।
- महिलाको प्रतिनिधित्व ज्यादै कम छ ।
- जनजाति र मधेसीहरूले उनीहरूको जनसंख्याबमोजिम संसदमा ठाउँ पाएनन् ।
- साना दलहरूले आफूले पाएको मतको अनुपातमा सिट पाएनन् जसले गर्दा उनीहरू राजनीतिक मुलधारबाट बाहिर रहन बाध्य भए ।
- धेरै दलहरूबीच प्रतिस्पर्धा हुँदा कुल मतको बीस प्रतिशतभन्दा कम मत ल्याउने उम्मेदवारसमेत विजयी भए ।
- चुनाव धेरै खर्चिलो भयो ।
- धाँधली हुने भएकाले निर्वाचनको निष्पक्षतामा शंका उत्पन्न भयो ।

निर्वाचन प्रणालीका प्रकार

निर्वाचन प्रणालीलाई मूल रूपमा बहुमतीय, समानुपातिक र मिश्रित गरी तीनवटामा विभाजन गर्न सकिन्छ । सम्बन्धित देशको अवस्थाअनुसार यी प्रत्येक प्रणालीका विविध स्वरूप प्रचलनमा आएका छन् ।

केही देशले सबैको उचित प्रतिनिधित्व नहुने भए पनि सुदृढ सरकार गठन गर्ने चाहना राख्न सक्छन् भने अन्य देशले साना दलको बाहुल्य हुने भए पनि वा जातीय दलहरूको प्रधानता हुने भए पनि वा कमजोर र अस्थिर सरकार गठन हुने भए पनि विधायिकामा मतदाताको चाहना ठिक किसिमले प्रतिविम्बित होस् भन्ने चाहन सक्छन् । केही देशले विधायिकामा समाजको जातिगत संरचना प्रतिविम्बित हुने गरी निर्वाचन प्रणाली छनोट गर्छन् भने केही देशले विभिन्न जाति/जनजातिबीच एकता कायम गराउने निर्वाचन प्रणाली रोज्छन् ।

धेरै मतीय/बहुमतीय प्रणाली

सबैभन्दा धेरै मतीय प्रणालीमा सबैभन्दा बढी मत प्राप्त गर्ने समूह वा व्यक्ति निर्वाचित हुन्छ । निर्वाचित समूह वा व्यक्तिले आधाभन्दा बढी मतदाताको मत प्राप्त गरेको हुनुपर्छ भन्ने छैन । धेरै मतीय प्रणालीमा हरेक निर्वाचन क्षेत्रबाट एकजना मात्र सदस्य निर्वाचित हुन्छ । यो प्रणालीको जन्म बेलायतमा भएको हो । अमेरिका, भारत, बंगलादेश, पाकिस्तानजस्ता पहिले बेलायतको प्रभुत्व रहेका

धेरै देशमा यो प्रणाली अपनाइएको छ । नेपालमा पनि यस अधिसम्म यही प्रणाली अपनाइएको थियो । बहुमतीय प्रणालीमा कुनै पनि दल निर्वाचित हुन आधाभन्दा बढी (पचास प्रतिशत र अरू एक) मत ल्याउनुपर्छ । कसैको स्पष्ट बहुमत नआएमा सबैभन्दा बढी मत ल्याउने दुई उम्मेदवारबीच दोस्रो चरणको निर्वाचन गराएर यस्तो बहुमत प्राप्त गर्न सकिन्छ (फ्रान्सको राष्ट्रपतीय चुनाव, अनि फ्रेन्च भाषा बोल्ने अफ्रिकी देश र युगान्डाको चुनाव जस्तै) ।

सबैभन्दा धेरै मतीय वा बहुमतीय प्रणालीका केही परिणाम :

- विधायिकामा प्रायशः थोरै दल हुन्छन् ।
- अल्पमतको सरकार गठन हुन सक्छ (नेपालमा १९९९ को निर्वाचनमा भएजस्तो) ।
- सबैभन्दा धेरै मतीय निर्वाचनमा निर्वाचित उम्मेदवारले आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रका बहुसंख्यक मतदाताको समर्थन प्राप्त नगरेको पनि हुनसक्छ ।
- अल्पसंख्यक समूहहरूको प्रतिनिधित्व कम हुन सक्छ । अल्पसंख्यकको आफ्नो दल नहुँदा उनीहरू मूलधारमा रहेका दलमा समावेश भएका हुन सक्छन् ।
- चुनावको नतिजामा धेरै मतको अर्थ नहुने भएकाले ती मत खेर जान्छन् । कुनै निर्वाचन क्षेत्रमा विजयी नभएका उम्मेदवारलाई मत हाल्नेको मत यसको एउटा उदाहरण हो । कुनै निर्वाचन क्षेत्रबाट विजयी हुनका लागि चाहिनेभन्दा बढी मत खसेका छन् भने ती मत पनि खेर जान्छन् ।
- हरेक सदस्यले सानो निर्वाचन क्षेत्रको प्रतिनिधित्व गर्ने भएकाले निर्वाचन क्षेत्र र निर्वाचित सदस्यबीच घनिष्ट सम्बन्ध कायम हुन सक्छ ।
- सरकार बढी स्थिर हुन सक्छ ।
- एउटै दलको सरकार गठन हुनसक्छ ।

सबैभन्दा धेरै मतीय/बहुमतीय प्रणालीमा प्रायशः किन असमानुपातिक परिणाम आउने गर्छ ? सबैभन्दा धेरै मतीय/बहुमतीय प्रणालीमा असमानुपातिक नतिजा आउनुको एउटा कारण हुनसक्छ : निर्वाचन क्षेत्रको आकार असमान हुनु । एउटा निर्वाचन क्षेत्रमा धेरै मतदाता एउटा समूहले आफूले चाहेभन्दा थोरै मात्र उम्मेदवार जिताउन सक्छ तर त्यत्तिकै संख्याको समूह विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रमा छ भने उसले बढी उम्मेदवार जिताउन सक्छ । असमानुपातिक परिणाम आउनुको अर्को कारण मतदाताको भौगोलिक विभाजनका कारण दलविशेषले वा नीतिविशेषले समर्थन पाउने तरिका पनि हो ।

मानौं कुनै एउटा पार्टीका पाँच लाख मतदाता छन् । यी मतदाता ५ वटा निर्वाचन क्षेत्रमा विभाजित छन् र ती निर्वाचन क्षेत्रमा उनीहरू अत्यधिक संख्यामा रहेका छन् भने उनीहरूले पाँचजना सदस्य मात्र निर्वाचित गर्न सक्छन् । तर उनीहरू दस वटा निर्वाचन क्षेत्रमा विभाजित छन् र प्रत्येकमा सबैभन्दा ठूलो समूहका रूपमा रहेका छन् भने उनीहरूले दस जना सदस्य निर्वाचित गर्न सक्छन् । त्यति नै मतदाता अझ धेरै निर्वाचन क्षेत्रमा बस्छन् तर कुनै पनि निर्वाचन क्षेत्रमा उनीहरू सबैभन्दा

तूलो समूह रहनेछन् भने उनीहरूले एकजना पनि सदस्य जिताउन सक्दैनन् । यी दुवै परिस्थिति नेपालमा देखिएको छ : दलित र केही जनजाति धेरै निर्वाचन क्षेत्रमा छरिएर रहेका छन् भने अन्य केही समूह एकै ठाउँमा रहेका छन् । काठमाडौं र तराईका निर्वाचन क्षेत्रका तुलनामा पहाडका निर्वाचन क्षेत्रमा कम मतदाता छन् ।

समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली

समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीमा प्रतिस्पर्धामा रहेका हरेक दलले आफूले प्राप्त गरेको मतको अनुपातमा सिट जित्ने गर्छन् । कुनै एक दलले ४० प्रतिशत मत प्राप्त गरेको छ भने उसले ४० प्रतिशत सिटमा विजय प्राप्त गर्छ । मतदाता कुन भौगोलिक क्षेत्रमा कसरी बसेका छन् भन्ने कुराले सिट संख्यामा प्रभाव पार्दैन । समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीका धेरै रूप छन् । विश्वका करिब सत्तरी देशमा कुनै न कुनै रूपका समानुपातिक प्रणाली प्रचलनमा छन् । सूचीप्रणाली र एकल संक्रमणीय मत प्रणाली सबैभन्दा बढी प्रचलनमा छन् । सूचीप्रणालीमा प्रतिस्पर्धामा रहेका हरेक दलले उम्मेदवारको सूची तयार गर्छन् । कुनै दलले ४० प्रतिशत मत प्राप्त गर्‍यो भने उसले तयार गरेको सूचीको सबभन्दा माथिल्लो भागमा रहेका ४० प्रतिशत उम्मेदवार छनोट हुन्छन् । एकल संक्रमणीय मत प्रणालीमा मतदाताले उक्त निर्वाचन क्षेत्रमा जति प्रतिनिधि निर्वाचित गर्नुपर्ने हो त्यति नै संख्याका उम्मेदवारलाई पहिलो, दोस्रो गरी प्राथमिकता तोक्छन् । मतदाता अशिक्षित रहेका देशमा यो प्रणाली लागू गर्न कठिन हुन्छ । समानुपातिक प्रणालीका सबल र दुर्बल पक्ष तल उल्लेख गरिएका छन् :

- बहुमत प्रणालीभन्दा यो प्रणाली बढी प्रतिनिधिमूलक छ ।
- यो प्रणाली अल्पसंख्यक समूहका लागि ठिक छ । यस प्रणालीमा समूहका सबै सदस्यले मत दिने हो भने अल्पसंख्यक (१० प्रतिशतभन्दा कम जनसंख्या भएको) समूहले समेत १० प्रतिशत सिटमा विजय प्राप्त गर्न सक्छन् । तर अल्पसंख्यक समूहको आफ्नै दल भएको अवस्थामा वा उनीहरूले विभिन्न दललाई मत नदिएर विशेष दललाई मात्र दिएका खण्डमा मात्र यस्तो परिस्थिति उत्पन्न हुन सक्छ ।
- दलहरूले धेरैभन्दा धेरै मतदातालाई समेट्नका लागि विविध समूहबाट उम्मेदवार उठाउनुपर्ने भएकाले यो प्रणाली महिला र अन्य 'गैर परम्परागत' उम्मेदवारका लागि उपयुक्त छ (तलको बक्स हेर्नुहोला) ।

समावेशीकरण र समानुपातिक प्रतिनिधित्व : दक्षिण अफ्रिकाको अनुभव

दक्षिण अफ्रिकाको जनसंख्यामा ७३ प्रतिशत काला, १५ प्रतिशत गोरा, ९ प्रतिशत मिश्रित र ३ प्रतिशत भारतीय छन् । पहिलेको रंगभेदी शासनमा गोरा, मिश्रित र भारतीयका आ-आफ्नै विधायिका सदन थिए भने कालाहरूका लागि विधायिका सदनको व्यवस्था थिएन । रंगभेदी इतिहास भएको नयाँ दक्षिण अफ्रिकाले जातिका आधारमा मानिसको दर्जा कायम गर्ने प्रणालीलाई अस्वीकार गर्‍यो । यसले समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अपनायो । यहाँ दलीय सूचीका आधारमा सिंगो देशलाई नै एउटा निर्वाचन क्षेत्रका रूपमा लिइएको छ ।

१९९४ मा यही प्रणाली अपनाएर पहिलो रंगभेदमुक्त विधायिकाको निर्वाचन भयो । विधायिकामा ५२ प्रतिशत काला, ३२ प्रतिशत गोरा, ८ प्रतिशत भारतीय र ७ प्रतिशत मिश्रित जातिका उम्मेदवार निर्वाचित भए । १९९९ मा ५८ प्रतिशत काला, २६ प्रतिशत गोरा, १० प्रतिशत मिश्रित र ५ प्रतिशत भारतीय विधायिकामा छनोट भएका थिए । २००४ मा विधायिकामा विभिन्न जातिको प्रतिनिधित्व यसप्रकार थियो: ६५ प्रतिशत काला, २२ प्रतिशत गोरा । भारतीय र अन्य मिश्रित जातिको सहभागिता १९९९ को जति नै थियो । २००४ मा ३३ प्रतिशत महिला सदस्य निर्वाचित भए । काला सदस्यले प्रायः सबै मुख्य भाषा समूहको प्रतिनिधित्व गर्थे ।

यो अवस्था हासिल गर्न कोटा प्रणाली लागू गर्नु परेन ।

- यस प्रणालीमा साना दलले समेत केही सिटमा विजय प्राप्त गर्ने भएकाले धेरै दल निर्वाचित हुन्छन् ।
- जातिगत आधारमा दल खोल्न दिइएका खण्डमा यसले जातीय दललाई प्रोत्साहित गर्न सक्छ । यसले जातीय/धार्मिक भिन्नतालाई चिरस्थायी बनाउन सक्छ ।
- एउटा निर्वाचन क्षेत्रबाट धेरै सदस्यको प्रतिनिधित्व हुने भएकाले निर्वाचन क्षेत्र र त्यो निर्वाचन क्षेत्रबाट विजयी सदस्यहरूबीच घनिष्ट सम्बन्ध रहँदैन । केही अपवादमा त सिंगो देशलाई नै एउटा निर्वाचन क्षेत्र बनाइएको हुन्छ (इजरेल र नामिबियामा जस्तै) ।
- एक क्षेत्र एक सदस्य (प्रत्यक्ष निर्वाचन) का आधारमा निर्वाचन हुने क्षेत्रमा भन्दा सूचीप्रणालीमा उम्मेदवार छनोटमा दलका नेताको नियन्त्रण बढी हुन्छ किनकि सूचीप्रणालीमा सूचीमा कसलाई राख्ने र उनीहरूको नाम कसरी क्रमबद्ध गर्ने भन्ने बारेमा नेताहरूको निर्णयले काम गर्छ भने प्रत्यक्ष निर्वाचनमा उम्मेदवार छान्ने काम प्रायशः स्थानीय समितिले गर्छन् ।
- संसदमा साना दलको बाहुल्य हुने भएकाले मिलिजुली सरकार बन्ने सम्भावना हुन्छ । यसले गर्दा सरकार कमजोर र अस्थिर हुन सक्छ ।

मिश्रित प्रणाली

केही निर्वाचन प्रणालीले बहुमत प्रणालीका राम्रा पक्ष (स्पष्ट परिणाम, स्थिर सरकार, निर्वाचित सदस्यको निर्वाचन क्षेत्रसँगको घनिष्ट सम्बन्ध आदि) र समानुपातिक प्रणालीका राम्रा पक्ष (अल्पसंख्यक समूहको प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता, प्राप्त मत र सिटको अनुपातका हिसाबले न्यायोचित सिट) लाई मिसाउने प्रयास गरेका छन् ।

जर्मनीमा सर्वप्रथम प्रयोग भएको समानुपातिक मिश्रित सदस्य प्रणालीमा केही सिटहरू एक क्षेत्र एक सदस्यका आधारमा निर्वाचन गरिन्छन् र बाँकी सिट दलको सूचीका आधारमा निर्वाचित हुने गर्दछन् । मतदाताले एक क्षेत्र एक सदस्यका आधारमा उठेका उम्मेदवारका साथै आफूलाई मन परेको दललाई पनि मत दिन्छन् । यस्तो निर्वाचन प्रणालीमा दलले निर्वाचन क्षेत्रका आधारमा एउटा सिट नजिते पनि राष्ट्रिय र क्षेत्रीय स्तरमा दलले प्राप्त गरेको मतको अनुपातका आधारमा दलको

सूचीबाट सिटमा विजय प्राप्त गरी यसको क्षतिपूर्ति पाउन सक्छन् । हालका वर्षहरूमा यो प्रणाली न्युजिल्यान्ड, इटली र मेक्सिकोलगायत धेरै देशमा अपनाइएको छ ।

नेपालमा पनि संविधानसभाको चुनावका लागि यही प्रणालीसँग केही हदसम्म मिल्दोजुल्दो मिश्रित प्रणाली लागू गर्ने सहमति भएको छ । तर जर्मनीमा भन्दा फरक यहाँ समानान्तर प्रणालीलाई चुनिएको छ । यस प्रणालीमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वका आधारमा दोस्रो समूहका सदस्य निर्वाचित हुने भए पनि भौगोलिक क्षेत्रबाट चुनिएका सदस्यको गणना हुँदैन । यसप्रकार यो मिश्रित प्रणाली समानुपातिक मिश्रित सदस्य प्रणालीभन्दा कम समानुपातिक हुने सम्भावना छ । समानान्तर प्रणाली धेरै देशहरूमा प्रयोग गरिएको छ ।

नेपालमा चुनाव

राणा शासकले १९४० को दशकको अन्त्यतिर नेपालको पहिलो संविधान नेपाल सरकार ऐन १९४८ घोषणा गरेपछि नेपालमा निर्वाचन प्रक्रिया सुरु भयो । यसमा निर्वाचित गाउँ र नगर पञ्चायतको व्यवस्था गरिएको थियो । तथापि, नेपाली जनताले १९५१ मा राणा शासनको पतनपछि १९५८ मा भएको पहिलो संसदीय चुनावमा मात्र वालिग मताधिकारको प्रयोग गर्न पाएका थिए ।

१९९० को संविधानले दुई सदनात्मक संसदको व्यवस्था गरेको थियो – २०५ सदस्यीय प्रतिनिधिसभा र ६० सदस्यीय राष्ट्रियसभा । प्रतिनिधिसभा सदस्य २०५ निर्वाचन क्षेत्रबाट सबैभन्दा बढी मत ल्याउने उम्मेदवार विजयी हुने निर्वाचन प्रणालीमार्फत जनताबाट प्रत्यक्ष रूपमा चुनिन्थे । तीन जना महिलासहित ३५ जना राष्ट्रियसभाका सदस्य प्रतिनिधिसभाले एकल संक्रमणीय मतका आधारमा चुन्थे । पाँच विकास क्षेत्रबाट तीन-तीन जना सदस्य गरी १५ जना बहुमत प्रणालीका आधारमा गाविस, जिविस र नगरपालिकाजस्ता स्थानीय निकायका पदाधिकारीले चुन्थे । बाँकी सदस्य मनोनीत हुन्थे । गाविस र नगरपालिकाको चुनाव वालिग मताधिकारका आधारमा सबैभन्दा बढी मत ल्याउने एकजना उम्मेदवार विजयी हुने प्रणालीबाट हुने गर्थ्यो । जिविसको चुनाव अप्रत्यक्ष रूपबाट हुन्थे । जिविसका पदाधिकारी जिल्लाभरका गाविस र नगरपालिकाका सदस्यहरूले चुन्दथे ।

अठार वर्ष पुगेका वा सोभन्दा बढी उमेरका नेपाली नागरिकलाई मत दिने अधिकार छ । स्वतन्त्र संवैधानिक निकायका रूपमा रहेको निर्वाचन आयोगले चुनाव गराउँछ । आयोगले मतदाताको नाम दर्ता गर्ने, मतदाता सूची प्रकाशित गर्ने, चुनाव तालिका प्रकाशित गर्ने, चुनाव गराउने, आचारसंहिता लागू गर्ने, मत गन्ने र नतिजा घोषणा गर्ने काम गर्छ । चुनावसम्बन्धी उजुरी विशेष अदालतले हेर्छ ।

असमानुपातिकता र उपेक्षा

१९९१ र १९९९ बीच तीनवटा संसदीय र दुईवटा स्थानीय निर्वाचन भए । तर उक्त निर्वाचन प्रणालीले विभिन्न जातजाति र सामाजिक बोटको उचित प्रतिनिधित्व गराउन सकेन । दलित, महिला र अन्य अल्पसंख्यक समूह यसको मारमा परे । १९९१ को चुनावमा एकजना दलित निर्वाचित भएका थिए । त्यसपछिका प्रतिनिधिसभाको चुनावमा एकजना पनि दलित निर्वाचित भएनन् । महिलाको प्रतिनिधित्व ६ प्रतिशतभन्दा कम रह्यो ।

तालिका १ मा देखाएभैं प्रतिनिधिसभाका लागि भएको चुनावको नतिजाले राष्ट्रिय विधायिकामा विभिन्न समूहको प्रतिनिधित्वमा ठूलो अन्तर छ । पहाडे मूलका उच्च जातिगत समूहको प्रभुत्व रहेको देखिन्छ । कुल जनसंख्याको ३० प्रतिशत सदस्यले पूरै ६० प्रतिशत सिटमा कब्जा जमाएका छन् ।

तालिका १

जात/जाति र लिंगका आधारमा प्रतिनिधिसभामा प्रतिनिधित्व (कुल सदस्य संख्या : २०५)

जात/जाति	जनसंख्या र प्रतिशत	प्राप्त सिट प्रतिशत)		
		१९९१ को चुनाव	१९९४ को चुनाव	१९९९ को चुनाव
पहाडे उच्च जाति	७०२३२२० (३०.९)	११४ (५५.६)	१२९ (६२.९)	१२२(५९.५)
पहाडे दलित	१६१५५७७ (७.१)	१ (०.५)	-	-
पहाडे जनजाति	४९८८२९८ (२२)	३४ (१६.६)	२४ (११.७)	२८ (१३.७)
नेवार	१२४५२३२ (५.५)	१४ (६.८)	१२ (५.८)	१४ (६.८)
भित्री मधेसका जनजाति	२५१११७ (१.१)	१ (०.५)	-	-
मधेसी जात	३३८१८५२ (१४.९)	१८ (८.८)	२२ (१०.७)	२९ (१४.२)
मधेसी दलित	१०३१२९२ (४.५)	-	-	-
मधेसी जनजाति	१८००४५२ (८.०)	१८(८.८)	१४ (६.८)	१० (४.९)
मुसलमान	९७१०५६ (४.३)	५(२.४)	४ (१.९५)	२ (१.०)
महिला	११३७७५५६ (५०.०४०)	७ (३.४)	७ (३.४)	१२ (५.८)
पुरुष	११३५९३७८ (४९.९६)	१९८ (९६.६)	१९८ (९६.६)	१९३ (९४.२)

स्रोत : सिबिएस २००२ र निर्वाचन आयोग, १९९१, १९९४ र १९९९

यसैगरी, प्रतिनिधिसभामा राजनीतिक दलको प्रतिनिधित्वले मतदाताको चाहनालाई सही रूपमा प्रतिबिम्बित गरेको पाइँदैन । उदाहरणका लागि, १९९१ र १९९९ मा ३८ प्रतिशतभन्दा कम मत ल्याए पनि नेपाली काँग्रेस बहुसंख्यक सिटमा विजयी भएको थियो । १९९४ मा योभन्दा पनि कम मत ल्याएर नेकपा एमाले सदनमा सबैभन्दा ठूलो दलका रूपमा उदाएको थियो । १९९९ को निर्वाचनमा नेकपा (माले) ले ६ प्रतिशतभन्दा बढी मत ल्याए पनि एउटै सिट हात पारेन भने एक प्रतिशतभन्दा अलिकति मात्र बढी मत ल्याउने अर्को दल भने ५ वटा सिटमा विजयी भयो । यसलाई तालिका २ मा देखाइएको छ ।

तालिका २

दलहरूले प्राप्त गरेको मत र प्रतिनिधिसभामा प्राप्त सिट

राजनीतिक दल	१९९१		१९९४		१९९९	
	पाएको मतको %	जितेको सिटको %	पाएको मतको %	जितेको सिटको %	पाएको मतको %	जितेको सिटको %
नेका	३७.७५	११० (५३.६५)	३३.३८	८३ (४०.४९)	३६.१४	१११ (५४.१५)
नेकपा (एमाले)	२७.९८	६९ (३३.६५)	३०.८५	८८ (४२.९३)	३०.७४	६८ (३४.६३)
राप्रपा	-	-	१७.९३	२० (९.७६)	१०.१४	११ (५.३७)

राप्रपा (चन्द्र)	६.५६	३ (१.४६)	-	-	३.३३	०
राप्रपा (थापा)	५.३८	१ (०.४८)	-	-	-	-
संजमो	४.८३	९ (४.३९)	१.३२	०	०.८४	१ (०.४९)
नेसपा	४.१०	६ (२.९२)	३.४९	३ (१.५६)	३.१३	५ (२.४४)
नेमक्रिया	१.२५	२ (०.९७)	०.९८	४ (१.९५)	०.५५	१ (०.४९)
राजमु	-	-	-	-	१.३७	५ (२.४४)
नेकपा (प्र.)	२.३४	२ (०.९७)	-	-	-	-
नेकपा (माले)	-	-	-	-	६.३८	०
राजमुपा	०.४७	०	१.०५	०	१.०७	०

स्रोत : निर्वाचन आयोग (चुनावी परिणाम १९९१, १९९४, १९९९ का आधारमा)

समानुपातिक प्रतिनिधित्वको माग

सबैभन्दा बढी मत ल्याउने उम्मेदवार विजयी हुने प्रणालीमा आधारित निर्वाचनको लामो समयसम्मको अभ्यासले यो मोडेलले बहुसांस्कृतिक र बहुजातीय बनावट भएको नेपाल जस्तो देशका सबै जातिको उचित प्रतिनिधित्व गराउन नसकेको कुरा प्रमाणित भइसकेको छ । लामो समयसम्म समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्त बौद्धिक जगतमा मात्र छलफलको विषय बन्यो । केही वर्षयता राजनीतिकवृत्त विशेष गरेर साना राजनीतिक दल र जनजाति समुदायको समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तप्रति समर्थन बढ्दै गएको छ । मुलधारका राजनीतिक दलले समेत समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तप्रति समर्थन जनाउन थालेका छन् ।

सबैभन्दा बढी मत ल्याउने उम्मेदवार विजयी हुने प्रणाली सरल हुन्छ र यसले स्थिर सरकार प्रदान गर्छ भन्ने विश्वास गरिन्छ । तथापि, नेपालमा यो प्रणालीले राजनीतिक स्थिरतासमेत प्रदान गरेको पाइएन । १९९१ र १९९९ को संसदीय निर्वाचनमा नेपाली कांग्रेसले सदनमा बहुमत प्राप्त गरेको थियो तर दुवै पटक यसले आफ्नो कार्यकाल पूरा गर्न सकेन । १९९९ को चुनावपछि एक वर्षभन्दा कम समयभित्र तीन पटक प्रधानमन्त्री फेरिए । यसप्रकार नेपालले यो प्रणालीले दिने भनिएको फाइदासमेत उठाउन सकेन । यो प्रणाली अत्यन्तै उपेक्षामूलक भएको प्रमाणित भयो ।

संविधानसभाका लागि चुनाव प्रणाली

सात दलको गठबन्धन र नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माओवादी) ले संविधानसभाका लागि मिश्रित प्रणालीको निर्वाचन अवलम्बन गर्ने सहमति कायम गरेका छन् । यसमा प्रत्येक मतदाताले दुईवटा मतपत्रमा मत खसाल्नुपर्नेछ, एउटा क्षेत्रगत उम्मेदवारका लागि र अर्को दलका लागि ।

मधेसी र जनजातिसँगको समझदारीपछि चुनाव प्रणालीको समानुपातिकता बढाउन अन्तरिम संविधान संशोधन गरिएको छ । यसले मधेसमा बस्ने मानिसको अनुपातलाई प्रतिविम्बित गर्ने किसिमले मधेसमा सिटको व्यवस्थालाई जोड दिँदै भौगोलिक निर्वाचन क्षेत्रमा केही परिवर्तन गरेको छ । दोस्रो, जनजाति, दलित, मधेसी, पिछडिएको क्षेत्रका बासिन्दा र महिलाको जनसंख्याका अनुपातमा प्रतिनिधित्व हुने गरी उम्मेदवारी दिन र समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिटको व्यवस्था गर्न संविधानसभाका लागि निर्वाचन ऐनमा विस्तृत शर्तहरू राखिएको छ । पहिलो चुनावमा यस्तो खालको समानुपातिकता

हासिल गर्न गाह्रो छ । अन्तरिम संविधान र निर्वाचन ऐन दुवैमा समावेशीकरणका सम्बन्धमा अस्पष्ट नारा राखिएका छन् जसको कार्यान्वयन गर्न कठिन छ ।

भविष्यका लागि निर्वाचन प्रणालीको स्वरूप निर्धारण – समावेशीकरणमा जोड

संविधानसभाका लागि अहिले तय भएको निर्वाचन प्रणाली नै भविष्यमा हुने विधायिकाको निर्वाचनका लागि कायम राख्नुपर्छ भन्ने छैन । यो प्रणाली सबै तह – राष्ट्रिय तह, तल्ला तहका एकाईहरू र नेपाल संघीय राज्यमा रूपान्तरण भएमा स्थानीय सरकारका तहमा लागू गर्नुपर्छ भन्ने पनि छैन । समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीका केही स्वरूप लागू गरिने सम्भावना छ । केन्द्रीय तहमा सबैभन्दा बढी मत ल्याउने विजयी हुने, पूर्ण समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अथवा संविधानसभाका लागि प्रयोग हुन लागेको मिश्रित प्रणालीमध्ये कुनै अपनाउन सकिने सम्भावना छ । जुन प्रणाली लागू गरिए पनि बढी समावेशीकरण गर्न सक्ने गरी परिमार्जनपश्चात लागू गरिनुपर्छ ।

सबैभन्दा बढी मत ल्याउने विजयी हुने प्रणालीको परिमार्जित रूप

सबैभन्दा बढी मत ल्याउने उम्मेदवार विजयी हुने प्रणालीमा रहेका केही कमजोरी हटाइएको भए यो प्रणाली कायम रहन सक्थ्यो । निर्वाचन क्षेत्रहरूको मतदाता संख्यामा आनका तान अन्तर नभएको भए विधायिकाको बनावट मतदाताको चाहना अर्थात कुल खसेको मतसँग मिल्दोजुल्दो हुने थियो । यस्तो प्रणाली कहिल्यै पनि सही समानुपातिक हुन नसक्ने भए पनि निश्चित सिट निश्चित समूहका लागि आरक्षण गरेर यो प्रणालीलाई बढी समावेशी बनाउन सकिन्थ्यो । केही देशमा (बंगलादेश, रूवान्डा आदि) महिलाका लागि केही सिट छुट्याइएको छ । नेपालमा पनि यस्तै मोडेल लागू गर्न सकिन्छ । केही निश्चित सिट जनजाति समुदायका लागि छुट्याउन सकिन्छ । केही देशले अल्पसंख्यकको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न उनीहरूका लागि सिट छुट्याएर बहुमत प्रणालीमा परिमार्जन गरेका छन् । केही देशमा (हंगेरी, रूमानिया र औपनिवेशिक केन्या आदि) अल्पसंख्यकका लागि छुट्याइएका सिटमा उनीहरूको समुदायले मात्र भोट हाल्न पाउने व्यवस्था छ भने भारतमा सूचीकृत जाति र आदिवासीहरूका सबैले मत हाल्न सक्छन् । फिजीमा सुरुमा आदिवासीहरू अल्पमतमा रहेका बेला उनीहरूको संरक्षण गर्न जातिगत आधारमा केही सिट छुट्याइएको थियो । अहिले उनीहरू अल्पसंख्यक नभए पनि ती सिटलाई यथावत राखिएको छ । त्यहाँ सबै प्रमुख समूहका लागि जातिगत आधारमा सिट छुट्याइएको छ । त्यहाँका ७१ सिटमध्ये ४६ सिट जातिगत आधारमा छुट्याइएका छन् । यसैगरी नेपालमा पनि दलितका लागि सिट छुट्याउन सकिन्छ । तर मतदाताले एकभन्दा बढी मत दिन सक्ने भएकाले निर्वाचन क्षेत्रमा मतदाता दोहोरिने वा मतदाताले सामान्य मतदाता वा जातीय निर्वाचन क्षेत्रको मतदाताका रूपमा दर्ता गर्नुपर्ने भएकाले यस्तो संयन्त्र जटिल हुन्छ । यसो नगर्ने हो भने दलहरूलाई सबै क्षेत्रबाट उम्मेदवार उठाउन प्रोत्साहित वा बाध्य बनाउनका लागि कानून वा संविधानमा राखिएका प्रावधानमा भर पर्नुपर्छ ।

समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली

समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली छनोट गर्नुभन्दा पहिला यो प्रणाली किन आवश्यक छ भन्ने बारेमा

जनतालाई स्पष्ट गर्नुपर्छ । प्रतिनिधित्वको समस्या साना राजनीतिक दलहरूको प्रतिनिधित्वसँग बढी जोडिएको छ कि जनजाति, सांस्कृतिक, सामाजिक समूहको समानुपातिक प्रतिनिधित्वसँग ? निर्वाचन प्रणालीले सामाजिक-सांस्कृतिक प्रतिनिधित्वको प्रश्नलाई हल नगरेर साना राजनीतिक दलहरूको प्रतिनिधित्वको प्रश्नलाई मात्र हल गर्ने हो भने नेपालको सन्दर्भमा यस्तो निर्वाचन प्रणालीको सान्दर्भिकता छैन । समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली (विशेषगरी सूची प्रणाली) बढी समावेशी हुन्छ भन्ने कुरा हामीले दक्षिण अफ्रिकाको उदाहरण (बक्स हेर्नुहोला) बाट देखिसकेका छौं । तर यो प्रणालीको प्रभावकारिता परिस्थितिअनुसार भिन्न हुन्छ । उदाहरणका लागि, श्रीलंकामा महिला राजनीतिमा प्रवेश गर्न इच्छुक नभएकाले लैंगिक शक्ति सन्तुलनमा चाहेअनुरूपको प्रभाव पार्न सकेन ।

नेपालमा जनजातिका दलको निर्वाचन अपिल कमजोर रहेकाले उनीहरूले प्रतिनिधित्वका लागि मुख्य दलमा निर्भर रहनुपरेको छ । निश्चित समुदायका मानिसको दललाई संविधानले निषेध गरेको छ । यस्तो निषेध रहिरहन सक्छ । यहाँ दलको समानुपातिकतालाई कायम राख्दै निर्वाचनका माध्यमबाट सामाजिक-सांस्कृतिक विविधताको प्रतिनिधित्व कसरी सुनिश्चित गर्न सकिन्छ भन्ने बारेमा बहस केन्द्रित भएको छ । मतदाताले अंकका माध्यमबाट आफ्नो चाहना अभिव्यक्त गर्नुपर्ने बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रलगायत अन्यत्र प्रयोग भएका विविध प्रणालीका बारेमा यहाँ छलफल गरिएको छैन । किनभने नेपाल जस्तो निरक्षर मतदाताको मात्रा बढी भएको ठाउँमा यो उपयुक्त हुँदैन । यही कारणले सबै प्रकारका सूची प्रणालीमा बन्दसूची प्रणाली अपनाइन्छ भन्ने मान्यता राखिएको छ । यस्तो प्रणालीमा मतदाताले दलको सूचीमा रहेका उम्मेदवारको नाम र ती नाम कुन क्रममा राखिएको छ भन्ने कुरा थाहा पाउँछन् तर उनीहरूले उक्त सूचीलाई फेरबदल गर्न भने सक्दैनन् ।

सूची समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली

माथि उल्लेख गरिएभैं, सूचीप्रणालीले सबै क्षेत्रका उम्मेदवार समावेश गर्छ । दलहरूले अख्तियार गर्ने यो रणनीति कति प्रभावकारी हुन्छ भन्ने कुरा समाजका विविध कुराहरूमा भर पर्छ । दलहरूलाई सबै क्षेत्रबाट उम्मेदवार छनोट गराउनका लागि प्रोत्साहित गर्न सकिन्छ (उदाहरणका लागि, सार्वजनिक कोष प्रयोग गर्न दिएर) । यसप्रकारको प्रोत्साहन नदिने हो भने समय राष्ट्रलाई एउटै निर्वाचन क्षेत्र बनाउने हो वा बहु-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रमा विभाजन गर्ने भन्ने बारेमा निर्णय लिनुपर्छ । बहु-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र विभाजन गर्दा हरेक दलले हरेक क्षेत्रका लागि उम्मेदवारको सूची तयार गर्नुपर्छ । सूची प्रणाली लागू गर्ने प्रायःजसो देशले क्षेत्रीय/प्रान्तीय सूची प्रणाली उपयोग गर्दै आएका छन् । यस प्रणालीमा स्वतन्त्र उम्मेदवारलाई निर्वाचनमा उठाउन सजिलो हुन्छ जसले गर्दा मतदाताको छनोट फराकिलो हुन्छ ।

जनसंख्याको अनुपातमा हरेक जनजाति वा अन्य समूहलाई निश्चित कोटा प्रदान गर्न सकिन्छ । समय राष्ट्र एउटै निर्वाचन क्षेत्र भएको अवस्थामा यस प्रकारको कोटा दिने हो भने यसले राजनीतिक दलहरूलाई ओभरलमा पाउँ जनजाति र साम्प्रदायिक आधारमा राजनीतिको विकास गर्छ । तर यसप्रकारको कोटा बहुसदस्यीय क्षेत्रमा आधारित सूचीप्रणालीमा वितरण गर्ने हो भने यो त्यति समस्यामूलक हुँदैन । समय राष्ट्र एउटै निर्वाचन क्षेत्र मानिएको अवस्थामा भन्दा यस्तो प्रणालीमा थोरै

समूहलाई कोटा छुट्याउनुपर्ने भएकाले कोटा वितरण सजिलो हुन्छ । तथापि, पिछडिएका वर्गलाई कोटा छुट्याउँदा केही जोखिम हुन्छन् : सबै वर्गलाई सन्तुष्ट बनाउने किसिमको प्रणाली विकास गर्न सम्भव नहुन सक्छ, मतदाताहरूले जातीयताका आधारमा आफ्नो पहिचान दिनुपर्ने भएकाले जातीय भिन्नताले प्रश्रय पाउँछ, यससँग सम्बन्धित विवरण तयार गर्ने काम ज्यादै जटिल हुन्छ ।

कुनै पनि निर्वाचन क्षेत्रमा विजयी हुनका लागि प्रतिस्पर्धामा रहेका दलहरूले निश्चित मत प्राप्त गर्नुपर्छ । यस्तो निश्चित मतको मात्रा ठाउँअनुसार फरक-फरक छ । नेदरल्यान्डले उदारवादी नीति अपनाएको छ जहाँ यस्तो मात्रा ०.६७ प्रतिशत तोकिएको छ । सिसिलीले सबैभन्दा अनुदारवादी नीति अख्तियार गरेको छ जहाँ यस्तो मात्रा १० प्रतिशत तोकिएको छ । यो मात्रा कम भएमा धेरै दलहरूले प्राप्त गरेको मतको अनुपातमा धेरै सिट जित्न सक्छन् । तर यसले गर्दा संसदमा स-साना पार्टीहरूको बाहुल्य हुन्छ (यस्तो सूचीको अग्रस्थानमा पुरुषलाई राखिएमा लैंगिक सन्तुलन पुरुषको पक्षमा ढल्कन्छ) ।

समग्र राष्ट्र एउटै निर्वाचन क्षेत्र भएको अवस्थामा स्वतन्त्र उम्मेदवारले सामान्यतया निर्वाचनमा प्रतिस्पर्धा गर्ने अवसर पाउँदैनन् र राजनीतिक दलहरूले मात्र निर्वाचनमा प्रतिस्पर्धा गर्छन् । बहु-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र प्रणालीमा भने स्वतन्त्र उम्मेदवारका लागि ठाउँ राख्न सकिन्छ । तर नेपालमा पछिल्ला निर्वाचनमा स्वतन्त्र उम्मेदवारले त्यति धेरै मत नल्याएको कुरा उल्लेख्य छ ।

विभिन्न निर्वाचन प्रणाली : सकारात्मक र नकारात्मक पक्ष

प्रणाली	सकारात्मक पक्ष	नकारात्मक पक्ष	जातीय समानुपातिकता	महिला
१९९० संविधान अन्तर्गतको प्रणाली (सबैभन्दा बढी मत प्राप्त गर्ने समूह वा व्यक्ति निर्वाचित हुने)	परिचित प्रणाली, मतदाताले बुझ्न सक्ने, मतदाताले एक व्यक्तिलाई मात्र मत दिनुपर्ने (सम्भवतः दलको उम्मेदवारलाई), मतदाताले आफ्नो प्रतिनिधि चिन्न सक्ने संसदमा थोरै दल हुनसक्ने, स्पष्ट बहुमत आवश्यक हुने, सरकार स्थिर हुने	विधायिकामा जनताको चाहना प्रतिबिम्बित नहुने बहुसंख्यक मतदाताले भोट नदिएको पार्टीको सरकार बन्ने स्वतन्त्र सदस्यले अल्पसंख्यकको समर्थन पाउन सक्ने	न्यून	महिलाको न्यून उपस्थिति
कोटासहितको बहुमतीय प्रणाली	मतदाताले सजिलै बुझ्ने, लैंगिक र जातीयता आदिका आधारमा बढी समानुपातिक हुने मतदाताले आफ्ना सदस्यहरू चिन्ने संसदमा थोरै मात्र दलको उपस्थिति हुनसक्ने र स्थिर सरकारका लागि स्पष्ट बहुमत आवश्यक पर्ने	हालको प्रणालीकै जस्ता बेफाइदा भएको विशेष सिटमा मतदाता दोहोरिने भएको र एकभन्दा बढी मत दिनुपर्ने भएकाले यो प्रणाली जटिल हुनसक्ने कोटाले जातीय विभाजनलाई अझ बढी बलियो बनाउन र निरन्तरता दिनसक्ने	धेरै हुनसक्ने	धेरै हुनसक्ने

सम्पूर्ण देश एक निर्वाचन क्षेत्र भएको सूची समानुपातिक प्रणाली	दलका आधारमा समानुपातिक, दलहरूलाई सबै क्षेत्रबाट उम्मेदवार उठाउनका लागि प्रोत्साहन, यसले गर्दा बढी समानुपातिक हुने सम्भावना, मतदाताहरूका लागि सजिलो-मतदाताले दललाई मात्र मत खसाले हुने ।	दलको सचिवालयलाई धेरै शक्ति प्रदान गर्ने, निर्वाचित सदस्यसँग मतदाताको सम्बन्ध नरहने स्वतन्त्र उम्मेदवारको अस्तित्व नहुने साना दलहरूको बाहुल्य र सरकार अस्थिर हुने सम्भावना	बहुमतीय प्रणालीमा भन्दा बढी हुन्छ तर कति बढी हुन्छ भन्ने कुरा मतदाता जातिगत सूचीले प्रभावित छन् वा दलले सबै क्षेत्रबाट उम्मेदवार उठाएको छ कि छैन भन्ने कुरामा भर पर्छ ।	बहुमतीय प्रणालीमा भन्दा उच्च हुन्छ तर कति उच्च हुन्छ भन्ने कुरा मतदाताको व्यवहारलाई लैगिक सूचीले कतिको प्रभाव पाउँ वा दलले महिला उम्मेदवारलाई कतिको महत्त्व दिन्छन् भन्ने कुरामा भर पर्छ ।
क्षेत्रीय र बहु-सदस्यीय क्षेत्रहरूसहितको सूची समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली	दलको सन्दर्भमा समानुपातिक सबै क्षेत्रबाट उम्मेदवार उठाउनका लागि प्रोत्साहन स्वतन्त्र उम्मेदवार उठाउन सजिलो सदस्य र निर्वाचन क्षेत्रबीच केही सम्बन्ध हुनसक्ने (मतदाताहरूका लागि सजिलो)	दलको सचिवालयलाई बढी शक्ति दिन्छ, साना दल उत्पन्न हुने र सरकार अस्थिर हुने सम्भावना	विशेष समूहको पहिचान बोकेका क्षेत्रीय दलहरूको प्रतिनिधित्वका लागि सजिलो हुनसक्छ	राष्ट्रिय निर्वाचन क्षेत्र प्रणालीमा जस्तै हुने
क्षेत्रीय र बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र र अल्पसंख्यक समूह र महिलाका लागि कोटासहितको सूची समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली	माथि उल्लेख गरिएको प्रणालीमा जस्तै फाइदा भएको जनजाति समूहको बढी समानुपातिकता हुने	माथि उल्लेख गरिएको प्रणालीमा जस्तै बेफाइदाहरू हुने जटिल प्रणाली - मतदाताहरू विशेष गरेर अशिक्षित मतदाताहरूले बुझ्न कठिन कोटाले जातीय विभाजनलाई अझ बलियो बनाउनुका साथै स्थायित्व प्रदान गराउन सक्ने	कोटाले बढी समानुपातिक नतिजा निकाल्न सक्ने	कोटाले समानुपातिक नतिजा निकाल्न सक्ने
मिश्रित सदस्य	दलको सन्दर्भमा समानुपातिक हुनुपर्ने कोटा छुट्याउन सकिने निर्वाचन क्षेत्र र सदस्यका बीचमा सम्बन्ध कायम हुने	मतदाता (विशेष गरेर अशिक्षित) लाई निर्वाचन प्रक्रिया बुझ्न कठिन हुने कोटा छुट्याइएका खण्डमा यो प्रणाली बढी जटिल हुने	आधा सिटहरूका लागि व्यापक क्षेत्रबाट उम्मेदवार उठाउनका लागि प्रोत्साहन दिन कोटा प्रणाली अपनाउन सकिने-तर धेरै जटिल हुने	आधाजसो सिटका लागि बढी महिलालाई समावेश गर्नका लागि सबै क्षेत्रबाट उम्मेदवार उठाउन प्रोत्साहन प्राप्त हुने

नयाँ संविधानले के भन्नुपर्छ ?

संविधानले निर्वाचन प्रणाली तोकिरहनु जरूरी छैन । यसो गर्ने आम प्रचलन छैन । फिजीमा संविधानले निर्वाचन प्रणालीका बारेमा विस्तृत व्याख्या गरेको छ किनकि त्यहाँ संविधानको पुनरावलोकन गरिएका बेला निर्वाचन प्रणाली प्रमुख विषयका रूपमा उठेको थियो । दक्षिण अफ्रिकाको संविधानले विधायिकाको निर्वाचन यस्तो प्रणालीअन्तर्गत होस् जसको 'नतिजा सामान्यतः समानुपातिक होस्' भनेको छ । नेपालको नयाँ संविधानले यस्तो प्रणालीको व्यवस्था गर्न सक्छ जुन (१) दलहरूका

आधारमा समानुपातिक र (२) जातिगत र अन्य आधारमा समावेशी हुन्छ । यसभन्दा अगाडि बढेर संविधानले यस सम्बन्धमा अझ बढी व्याख्या गर्न पनि सक्छ । तर ज्यादा व्याख्या गर्दा व्याख्या गरिएका प्रावधानका कारण विधायिकाको निर्वाचन सम्बन्धमा कुनै समस्या उत्पन्न भएमा संविधान नै संशोधन गर्नुपर्ने अवस्था आउन सक्छ । विवादित प्रावधानबाट फाइदा पाएको दल (हरू) संविधान संशोधन गर्न तयार नहुन सक्छ(न्) । बढी व्याख्या भएका खण्डमा निर्वाचन प्रणालीलाई बढी समावेशी बनाउन भने सहयोग पुग्छ ।

संविधानले स्वतन्त्र निर्वाचन आयोगलाई चुनाव गर्ने जिम्मेवार निकाय बनाउनु सामान्य कुरा हो । अन्य आयोग जस्तै यो आयोग कसरी बनाउने भन्ने बारेमा संविधानले विस्तृत व्याख्या गर्नुपर्छ कि पर्दैन भन्ने बारेमा निर्णय गरिनुपर्छ । संविधानले निष्पक्ष निर्वाचनका लागि केही शर्तहरू तोक्न पनि सक्छ । शर्त तोक्ने हो भने पनि यी शर्तहरूको विस्तृत व्याख्या भने गर्नु हुँदैन । मतदाता र उम्मेदवार दुवैले निश्चित योग्यता पुरा गर्नुपर्ने हुनसक्छ । दक्षिण अफ्रिकी संविधानमा जस्तै मानवअधिकारको अध्यायमा मत दिने अधिकारलाई यसरी समावेश गर्न सकिन्छ :

१९ (२) संविधानका आधारमा स्थापित व्यवस्थापिकाका लागि हुने स्वतन्त्र, निष्पक्ष र नियमित निर्वाचनमा भाग लिने अधिकार हरेक नागरिकमा हुनेछ ।

३) हरेक वालिग नागरिकलाई निम्न अधिकार हुनेछन् :

क) संविधानका आधारमा स्थापित व्यवस्थापिकाका लागि हुने कुनै पनि निर्वाचनमा मत खसाल्न पाउनु र यस्तो मत गोप्य रूपले खसाल्न पाउनु, र

ख) सार्वजनिक पदका लागि उम्मेदवार बन्ने र निर्वाचित भएमा त्यसको जिम्मेवारी सम्हाल्ने ।

यस प्रावधानले संवैधानिक अदालतसामु केही चाखलाग्दा मुद्दा उठाएको छ – जस्तै कैदीलाई मत दिने अधिकार । अदालतले पहिले सरकारले सबै कैदीलाई मत दिने अधिकारबाट वञ्चित गर्न पाउँदैन भनी फैसला गर्‍यो यद्यपि यस सम्बन्धमा ठोस व्यवस्था गर्ने अधिकार नयाँ कानूनलाई छोडिदियो । तर सरकारले जरिवाना तिरेर छुट्न नपाउने सजाय भोगिरहेका कैदीले मत दिन नपाउने नयाँ कानून पारित गरेपछि यो मुद्दा फेरि संवैधानिक अदालतमै फर्कियो ।

केही देश (अस्ट्रेलिया, थाइल्यान्ड र फिजी) ले मत दिनु अधिकार र कर्तव्य दुवै हो भनेका छन् । (तर उनीहरूले यस्तो प्रावधान संविधानमै राखेका छन् भन्ने होइन) ।

प्रश्नहरू

१. विधायिकामा भौगोलिक क्षेत्रको प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्यहरू हुनु आवश्यक छ कि छैन ?
२. विधायिकाको सदस्यता मतदाताहरूले दललाई दिएको मतको समानुपातिक हुन आवश्यक छ कि छैन ?

३. विधायिकामा सिंगो राष्ट्रमा रहेका जनजाति, जाति, लिंग र अरू जनसांख्यिक विशेषता प्रतिविम्बित हुनु आवश्यक छ ?
४. तपाईं समानुपातिकता र समावेशीकरणभन्दा सरकारको स्थायित्वलाई बढी महत्त्व दिनुहुन्छ ?
५. उम्मेदवार र मतदातालाई जनजाति समूहका आधारमा चिनाउन लगाउनु उपयुक्त वा स्वीकारयोग्य हुन्छ ?
६. एक पटक उम्मेदवार र अर्को पटक दलका लागि गरी दुईपटक मत हाल्ने प्रणालीको उपयोग गर्न मतदाता सक्षम छन् ?
७. मत हाल्ने अधिकार कसले पाउनुपर्छ ?
८. निर्वाचनमा उठ्ने अधिकार कसलाई दिनुपर्छ ?
९. नेपालमा निष्पक्ष निर्वाचनको त्यति धेरै महत्त्व छ जसलाई संविधानमा उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ वा निर्वाचन निष्पक्ष र स्वतन्त्र हुनुपर्छ भनिदिए पुग्छ ?
१०. मत दिनु कानुनी कर्तव्य हुनुपर्छ ?

अध्याय १२

अध्याय

नेपालका राजनीतिक दलहरू

अप्रिल २००६ को जनआन्दोलनपछि राजनीतिक दलहरू फेरि सत्तामा आए । नेकपा माओवादीले एक दसक लामो सशस्त्र विद्रोहको पृष्ठभूमि र एकदलीय जनतन्त्र स्थापना गर्ने आफ्नो पहिलेको वैचारिक लक्ष्य विपरीत नयाँ प्रकारको राजनीतिक भूमिका स्वीकार गर्‍यो । राजतन्त्रात्मक शासनको खारेजीमार्फत नयाँ समावेशी नेपाली लोकतन्त्र निर्माण र सशस्त्र द्वन्द्वलाई शान्तिपूर्ण प्रतिस्पर्धात्मक राजनीतिमा रूपान्तरण गर्न आफूलाई सशस्त्र समूहबाट राजनीतिक दलमा रूपान्तरण गर्ने नेकपा माओवादीलगायत राजनीतिक दलहरूको निर्णायक भूमिका रहेको छ ।

नेपालका राजनीतिक दलहरूको मुख्य समस्या

उनीहरू अत्यन्त केन्द्रिकृत छन्, फलतः तल्लो तहका दलका इकाईहरू निर्वाचनका बेलामा बाहेक अन्य समयमा निष्क्रिय रहन्छन् ।

दलको नेतृत्व सम्भ्रान्तवादी र जहानिया किसिमको छ, दलको निर्णय प्रक्रियामा व्यापक सहभागिता हुने गरेको छैन ।

दलको केन्द्रीय नेतृत्वमा प्रायः प्रभुत्वशाली समूह पहाडे बाहुन-क्षेत्रीहरू छन् ।

दलमा गुटबन्दी र विभाजन प्रबल चरित्र रहिआएको छ, यी मूलतः स्वार्थ र अहंको टक्कर दलका नेताबीच सत्ताभोगका उत्पादन हुन् । मे १९९१ देखि अक्टोबर २००२ सम्मका ११ मध्ये सातवटा सरकार सत्तारूढ दलकै आन्तरिक भगडाका कारण ढले ।

दलका नेता-कार्यकर्तालाई आफ्नो व्यक्तिगत स्वार्थ बढाउन प्रेरित गरिएको छ, त्यसले गर्दा दलको प्रतिज्ञा र कार्यसम्पादनबीच रिक्तता बढेको छ ।

दलको कोष निर्माण कार्य पारदर्शी छैन ।

राजनीतिक दलहरूको भूमिका

राजनीतिक दलहरूले संविधान र राजनीतिक व्यवस्थाको विकास र सञ्चालनमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका छन् ।

- उनीहरूले मत परिचालन गरेका छन् । उदाहरणका : उपनिवेशवादविरुद्ध वा दरबार तथा राणाहरूको हैकमवादी शासनविरुद्ध । नेपाली दलहरूले १९५०-५१ मा राणाहरूको जहानिया शासनविरुद्ध सशस्त्र क्रान्ति, १९९० मा निर्दलीय पञ्चायती शासनविरुद्ध जनआन्दोलन र अप्रिल २००६ मा राजतन्त्रात्मक निरंकुश शासनविरुद्ध जनविद्रोहजस्ता सबै ठूला लोकतान्त्रिक आन्दोलन-क्रान्तिहरूमा उत्प्रेरकको भूमिका निर्वाह गरेका थिए ।
- उनीहरूले विचार र स्रोत-साधनलाई सँगसँगै ल्याएका छन् जसले गर्दा समान दृष्टिकोण वा आर्थिक, सामाजिक, धार्मिक जुनसुकै स्वार्थ भएका जनतालाई आफ्ना गतिविधि संगठित गर्न र जनताको तर्फबाट लबी गर्न समर्थ तुल्याएका छन् ।
- उनीहरू त्यस्ता मुख्य माध्यम हुन् जसमार्फत साधारण जनता राजनीतिक तथा संवैधानिक प्रक्रियामा सहभागी हुन्छन् र आफ्ना कैयन् नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको अभ्यास गर्छन् ।
- उनीहरू नागरिक समाज र राज्यका निकायहरूमाथि थुप्रै तरिकाले सम्बन्ध-सेतुको काम गर्छन् (गैसस, सञ्चार माध्यमजस्ता मध्यस्थकर्ता भन्दा पृथक तरिकाले राज्य र समाजबीच सम्बन्ध-सेतुको काम गर्छन्) ।
- उनीहरू राज्यका निकायहरूमा जनताको प्रतिनिधित्व प्राप्त गर्छन् । खासगरी व्यवस्थापिकाले उनीहरूलाई विशेषतः निर्वाचन प्रक्रियामार्फत राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक अवधारणा छनौट गर्ने अवसर दिन्छ । त्यसरी उनीहरूलाई सरकारको नीतिका सम्बन्धमा जनमत लिने मौका पनि दिन्छ । प्रतिपक्षका साथसाथै सरकारमा रहँदासमेत यस प्रकार उनीहरू आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्छन् । यी सबै कुराहरूमध्ये सरकारमा जनप्रतिनिधित्वका लागि उम्मेदवार अधि सार्न सक्ने एकमात्र संगठनका रूपमा दलहरूको विशेष हैसियत रहन्छ ।
- प्रतिस्पर्धात्मक दलीय व्यवस्थाले नागरिकलाई सामाजिक सुधार, आर्थिक उन्नति र राजनीतिक विचारधारामा नीतिहरू छनौट गर्ने अवसर दिन्छ ।
- उनीहरू सरकार र प्रतिपक्षमा एकता र अनुशासन ल्याएर मन्त्रालय र सांसदहरूलाई संगठित र समन्वित गर्न सघाउनुका साथै सरकारका कामहरूको सूक्ष्म निरीक्षण गरेर चुनौती दिने निकाय हुन् ।
- यी उपायहरूद्वारा दलहरूले देशका विभिन्न भागका जनतालाई एकै ठाउँमा ल्याएर वा विभिन्न भाषिक वा धार्मिक सम्बन्धका जनतालाई साभ्ना उद्देश्यसहित साभ्ना संगठनमा ल्याएर दलहरूले राष्ट्रिय अखण्डतामा प्रमुख भूमिका खेल्नुका साथै राष्ट्रिय दृष्टिकोण र मूल्यहरू विकास गर्न सहयोग पुऱ्याउँछन् ।

सम्भवतः दलहरूले निर्वाचनद्वारा राज्यशक्ति कब्जा गर्ने आफ्ना प्रयत्नको परिणाम वा हिस्साका रूपमा ती उद्देश्यहरूलाई सघाउँछन् ।

राजनीतिक प्रक्रियाको स्वास्थ्य आधारभूत रूपमा राज्य र राजनीतिक दलहरूको स्वास्थ्यमा भर पर्छ । यदि दलहरू राम्रो र लोकतान्त्रिक ढंगले संगठित छन्, नीति र उद्देश्य छनौटका निम्ति जनतालाई अवसर प्रदान गर्छन्, संवैधानिक मूल्यहरूलाई सम्मान गरेर माथि उठाउँछन्, आफ्ना लक्ष्यहरूलाई पूरा गर्न समर्पित हुन्छन् तथा जनचाहना र जनमतलाई प्रतिविम्बित गर्न इमानदारीपूर्वक लागि पर्छन् भने लोकतन्त्रले फस्टाउने मौका पाउँछ ।

माथि उल्लेख गरिएजस्तो ढंगले कार्यसम्पादन गर्न नसक्ने दलहरूले संविधानका आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई नै ध्वस्त पारिदिन सक्छन् र उनीहरू गडबडी र नियन्त्रणको औजार बन्न सक्छन् भन्ने धेरै देशका अनुभवहरूबाट स्पष्ट भएको छ । यदि दलहरू आफैँ लोकतान्त्रिक ढंगले चलेनन् भने बृहत् संवैधानिक प्रणालीमा लोकतन्त्रको यो अभाव प्रतिविम्बित हुनेछ । त्यस अवस्थामा राजनीतिक प्रणाली भ्रष्ट हुनेछ र माफिया, हत्यारा र निजी सेनाको नियन्त्रणअन्तर्गत राजनीति अपराधीकरणको दिशातिर लाग्नेछ । यदि दलहरूले जातीयता वा जातिवादजस्ता साँघुरो क्षेत्रका स्वार्थहरूको समष्टीकरण र जोडलाई नै आफ्नो प्राथमिक भूमिकाका रूपमा देखे भने तिनीहरूले समाजलाई एकीकृत गर्नुको साटो खण्डित गर्नेछन् । यदि उनीहरू राष्ट्रिय स्वार्थ वा नैतिक मूल्यहरूको हिफाजत गर्नुभन्दा सत्तामा पुग्नु नै आफ्नो प्रमुख उद्देश्य ठान्छन् भने उनीहरू त्रास फैलाउन र हिंसा भड्काउनतिर लाग्नेछन् र त्यसरी उनीहरूले लोकतान्त्रिक अभ्यासहरूको आधारभूत कटौती गर्नेछन् । यस परिस्थितिमा राजनीतिकर्मीहरू पनि आफ्नै व्यक्तिगत स्वार्थ पूरा गर्नेतिर लाग्नेछन् र आफ्नो इमानदारिता वा संविधानप्रति प्रतिबद्धताको चेतना गुमाउनेछन् । त्यस्ता राजनीतिकर्मीहरू आफ्नो सुविधा र आकांक्षा पूरा गर्न घरि एउटा दल, घरि अर्को दलतिर लाग्न सक्छन् । जब यस्ता घटनाहरू हुन्छन् राजनीति र राजनेता दुवै बदनाम हुन्छन् र जनताले दल र राजनेताको चरित्रलाई हेरेर लोकतन्त्रप्रति नै विश्वास गर्न छाड्नेछ । अनि थुप्रै मानिसहरू राजनीतिबाट अलगिन सक्छन् । यस्तो अवस्थामा प्रतिगमनतिर जाने गरी सत्तापलट हुनु स्वाभाविक हुनजान्छ र अक्सर त्यसलाई स्वागत पनि गरिन्छ ।

नेपालका राजनीतिक दलहरूको संक्षिप्त इतिहास

प्रजातान्त्रिक आन्दोलनको जन्म सँगसँगै नेपालमा राजनीतिक दलहरू अस्तित्वमा आए । त्यसको सुरुवात १९३० र ४० को दशकमा जहानिया राणा शासन (१८४६-१९५१) को विरोधमा भएको थियो । नेपालमा राजनीतिक दलहरूको सुरुवातको यो इतिहास पश्चिमी राजनीतिक दलहरूको इतिहासभन्दा उल्लेखनीय रूपमा फरक छ । पश्चिममा मतदानको अधिकारको विस्तार भएपछि त्यसको परिणामस्वरूप संसदभित्र दलहरूको जन्म भएको थियो । त्यस्तै, तेस्रो विश्वका अन्य देशहरूका राजनीतिक दलहरूको इतिहासभन्दा पनि नेपालका दलहरूको इतिहास उल्लेखनीय रूपमा फरक देखापर्छ । तेस्रो विश्वका अन्य देशहरूमा उपनिवेशवादी शासनविरुद्ध राष्ट्रिय स्वाधीनता आन्दोलनमा सर्वप्रथम दलहरू देखापरेका थिए ।

१९३५ मा गठित प्रजापरिषद् नेपालको सबभन्दा पहिलो राजनीतिक दल थियो । तर राणाहरूको दमनविरुद्ध यो टिक्न सकेन । नेपाली कांग्रेस र नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी क्रमशः १९४७ र १९४९ मा भारत निर्वासनमा स्थापना गरिएका थिए । स्थापनाकालमा नेपाली कांग्रेसको ध्येय राणा शासनलाई मिल्काउनु थियो । पछि गएर त्यसको उद्देश्य निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाविरुद्ध लक्षित भयो । १९५६ मा गएरमात्र नेपाली कांग्रेसले आफ्नो प्रजातान्त्रिक समाजवादी सिद्धान्तको घोषणा गर्‍यो । नेपाली कांग्रेसभन्दा फरक किसिमले नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी वर्ग संघर्ष, सशस्त्र क्रान्ति र सर्वहारा अधिनायकत्वमा विश्वास गर्ने मार्क्सवादी विचारधारासँग गाँसियो । १९५०-५१ मा राणा शासनविरुद्ध सफल सशस्त्र आन्दोलन सञ्चालन गर्न नेपाली कांग्रेस कारक बनेको थियो ।

संविधानसभाको चुनाव गर्ने वचनबद्धतासहित १९५१ मा प्रजातन्त्रको आगमन भएको थियो, तर यो वचनबद्धता कहिल्यै पूरा भएन । अन्ततः १९५९ मा भएको संसदीय निर्वाचनमा नेपाली कांग्रेसले दुई तिहाइ बहुमत हासिल गर्‍यो र बीपी कोइरालाको नेतृत्वअन्तर्गत सरकार बनायो । पहिलेका राणा शासक र तिनका समर्थकहरूले गठन गरेको गोर्खा परिषद् संसदमा प्रमुख प्रतिपक्षी दल हुन पुग्यो । तर १९५९ मा भएको निर्वाचनअघि र त्यसपछि पनि नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी संसदबाहिरको विपक्षी राजनीतिमा वर्चस्व रहेको राजनीतिक दल थियो । मूल राजनीतिक प्रक्रियामा सहभागी हुँदाहुँदै पनि १९५१ देखि १९६० सम्म यसले राजनीतिक तथा विचारधारात्मक रूपमा संसदीय व्यवस्थाविरुद्ध विपक्षी भूमिका निर्वाह गर्‍यो ।

१९६० मा राजा महेन्द्रले सैन्यबलमा सत्ता हत्याएर सबै राजनीतिक दलहरूमा प्रतिबन्ध लगाएपछि दलीय व्यवस्थाको विकास अवरुद्ध भयो । १९६० देखि १९९० सम्मको निरंकुश पञ्चायती शासनको अवधिमा राजनीतिक दलहरू प्रारम्भिक अवस्थामा जस्तै निर्वासनमा पुगेर आन्दोलनहरू संगठित गर्न वा भूमिगत हुन बाध्य पारिए । आखिरमा नेपाली कांग्रेस र सातवटा वामपन्थी घटकहरू मिलेर बनेको संयुक्त वाममोर्चाले १९९० मा संयुक्त रूपमा जनआन्दोलन सुरु गरे । त्यही जनआन्दोलनले बहुदलीय व्यवस्थालाई पुनःस्थापित गर्‍यो । त्यसपछि, नोभेम्बर १९९० मा एउटा नयाँ संविधान जारी गरिएको थियो ।

१९९१ र १९९९ बीच तीनवटा संसदीय निर्वाचन र दुईवटा स्थानीय निर्वाचनहरू भएका थिए । निर्वाचन आयोगमा दर्ता गरिएका राजनीतिक दलहरूको संख्या १९९१ मा ४४ थियो भने १९९४ मा त्यो बढेर ६५ भयो । १९९९ मा राजनीतिक दलहरूको संख्या ६५ बाट बढेर १०० भएको थियो । तर आधिकारिक रूपमा दर्ता भएका दलमध्ये वास्तवमा आधाभन्दा कमले मात्रै चुनावी प्रतिस्पर्धामा भाग लिए । भाग लिनेमध्ये पनि अझ थोरैले मात्र संसदमा सिट पाउन सफल भए । पछिल्ला तीनवटा आम निर्वाचन र दुईवटा स्थानीय निर्वाचनहरूले दुईदलीय वर्चस्व भएको प्रणाली उत्पन्न गरे । परम्परागत रूपले हेर्दा प्रजातन्त्रलाई संस्थागत गर्न र राजनीतिक स्थिरताको लागि त्यस्तो प्रणाली एउटा आदर्श स्थितिजस्तो देखियो । नेपाली कांग्रेस र एमाले एकअर्काका राजनीतिक विकल्पजस्ता देखिए । करिब ६ वटा साना राजनीतिक दलमध्ये केहीले तीनवटै आमनिर्वाचनमा र अरूले एउटा आमनिर्वाचनमा केही सिट पाउन सफल भए ।

१९९० मा बहुदलीय व्यवस्थाको पुनःस्थापनासँगै राजनीतिक दलहरूले आफूलाई अवैध संगठनबाट राजनीतिक शक्तिका लागि प्रतिस्पर्धा गर्ने वैधानिक प्रतिस्पर्धीमा रूपान्तरण गरे । साथै, शासन

सञ्चालनसँग सम्बन्धित उनीहरूका क्रियाकलाप र उत्तरदायित्वहरू पनि बढे । यस नयाँ परिस्थितिमा दलहरूले आफ्नो भूमिका कति राम्ररी निर्वाह गरे ?

१९९० पछि दलहरूको स्थितिलाई तीनवटा ठूला अन्तरसम्बन्धित विरोधाभासपूर्ण अवस्थाले निर्धारित गरेको थियो । एउटा, १९९० को संविधानले संवैधानिक राजतन्त्र र संसदीय व्यवस्थाको स्थिरताको प्रत्याभूति गरेको थियो । तर एकातर्फ राजा ज्ञानेन्द्रको महत्वाकांक्षा र अर्कातर्फ मुलुकभरि माओवादी सशस्त्र विद्रोह फैलिनले प्रजातन्त्र र संविधानको अस्तित्वमाथि वास्तविक खतरा पैदा भयो । प्रजातन्त्रले भोग्नुपरेको यो असफलता नै दोस्रो विरोधाभासको कारण थियो । राजनीतिक दलहरूले निरन्तर रूपमा मतदाताहरूको समर्थन त प्राप्त गरे तर उनीहरू आफ्ना काममा समर्थन हासिल गर्न पूर्णतः असफल भए । फलतः दल र नेताहरूको लोकप्रियता उल्लेख्य रूपमा घट्यो । यो दोस्रो विरोधाभास आफैमा तेस्रो विरोधाभासको उत्पादन थियो । आफ्नै वैचारिक लक्ष्यलाई पछ्याउन राजनीतिक दलहरू गठन भएका थिए, तर उनीहरू आफ्ना विचारधारालाई सार्वजनिक नीति र शासनमा लागू गर्न सक्ने स्थितिमा जब पुगे तब मुलुकको भलाइका लागि काम गर्नुको साटो पार्टी नेतृत्व मूलतः आत्मकेन्द्रित र सत्तास्वार्थमा रूमल्लिएको देखियो । पार्टीको आन्तरिक विवाद, गुटबन्दी र विभाजनले राजनीतिक अस्थिरतालाई लम्ब्यायो, राजनीतिक विचारधारामा ह्रास ल्यायो, प्रजातान्त्रिक मूल्यमान्यतालाई खियायो र दलहरू र दलीय व्यवस्थालाई संस्थागत गर्ने कामलाई समस्याग्रस्त तुल्यायो ।

निर्वाचनको बीचमा दलहरूले सामाजिक र राजनीतिक पूँजीलाई समाजको फाइदाका लागि राजनीतिक शक्तिको अभ्यास गर्ने मध्यस्थकर्ता संस्थाको रूपमा काम गर्ने आशा राखिएको थियो । तथापि १९९० पछिको दलीय शासनमा दलहरूले समाजको फाइदाका लागि आफूहरूले काम गरिरहेको प्रमाणित गर्न पटककै सकेनन् । त्यसैले जनता राजनीतिक दलहरूप्रति उदासीन र निराश भए । अक्टोबर २००२ र फेब्रुअरी २००५ मा राजा ज्ञानेन्द्रले सत्ता आफ्नो हातमा लिँदासम्म अन्य थुप्रै कारणले पनि प्रजातान्त्रिक प्रक्रियालाई कमजोर तुल्याए । राजा ज्ञानेन्द्रको साढे तीन वर्षको शासनमा दलहरू फेरि आन्दोलनतर्फ फर्किए । अप्रिल २००६ को सफल जनआन्दोलनपश्चात दलहरूले पुनः सत्ता प्राप्त गरे ।

पार्टी विचारधारा

नेपालका प्रत्येक दलहरूको मूलतः आफ्नै इतिहास र दर्शनद्वारा आकार ग्रहण गरेको स्पष्ट वैचारिक परिचय छ । १९४७ मा स्थापना भएदेखि संसदीय प्रजातन्त्रका लागि लामो संघर्ष गरेको नेपाली कांग्रेस प्रजातान्त्रिक तथा मध्यपन्थी दल हो । पूर्व पञ्चहरूको दल भएकोले राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टी सापेक्ष रूपमा अनुदार तथा दक्षिणपन्थी दल हो । राष्ट्रिय सद्भावना पार्टी कन्फर्मिस्ट हो । तर यो तराई क्षेत्रका जनता अर्थात मधेसीको लक्ष्यको लागि लड्ने क्षेत्रआधारित दल हो । नेकपा एमाले नरम वाम दल हो, जसले केही साम्यवादी आलंकारिक भाषा कायम राखेपनि एकदलीय व्यवस्थाप्रतिको आफ्नो पहिलेको विश्वासलाई त्यागेको छ । जनमोर्चा र नेपाल मजदुर किसान पार्टी संसदीय प्रक्रियामा सहभागी भएका भए पनि सापेक्ष रूपमा उग्र कम्युनिस्ट पार्टी हुन् । र, नेकपा माओवादीलाई संसदीय प्रजातन्त्रविरुद्ध सशस्त्र विद्रोह सञ्चालन गरेकाले चरम उग्रपन्थी कम्युनिस्ट

पार्टीका रूपमा हेरिन्छ । तथापि नेकपा माओवादीले आफ्नो एकदलीयताको सिद्धान्त त्यागेको छ र यतिखेर प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय राजनीतिको कुरा गर्न थालेको छ ।

नेपालमा राजनीतिक दलहरू कसरी संगठित छन् ?

नेपाली राजनीतिक दलहरूको संरचना जटिल छ । तिनमा चार प्रकारका सांगठनिक इकाई रहेका छन् । तिनको यहाँ संक्षिप्त बयान गरिन्छ ।

१. सञ्चालनको मुख्य निकायको रूपमा रहेको केन्द्रीय समिति संरचनाको शीर्ष स्थानमा रहेको छ । यसभन्दा तल विभिन्न तहमा काम गर्ने समितिहरूलाई सदस्यता प्रदान गर्ने, तालिम दिने र कार्यकर्ता परिचालन गर्ने जस्ता विभिन्न काम सुम्पिएको हुन्छ । सबैभन्दा तल वडा समितिले काम गरेको हुन्छ ।
२. सार्वजनिक कार्यालयमा पार्टी मञ्चको रूपमा रहन्छ, जसमा राजकीय निकायहरूमा पार्टीका प्रतिनिधिहरू हुन्छन् । निर्वाचित प्रतिनिधिहरूका लागि केन्द्रीय र स्थानीय तहमा अलग औपचारिक संरचना विद्यमान छ । केन्द्रमा संसदीय दल हुन्छ । सार्वजनिक कार्यालयमा मञ्चको रूपमा रहेको पार्टीले दुई मुख्य काम गर्ने अपेक्षा गरिन्छ : पार्टीका सिद्धान्त र लक्ष्यलाई राज्यका नीति र कार्यक्रममा रूपान्तर गर्नु र सरकार तथा संसदले गरेको निर्णयमा प्रभाव पार्न अन्य दलहरूका अधिल्लिर साभ्रा कार्ययोजना तथा रणनीतिको विकास गर्नु ।
३. १९९० देखि केन्द्रीय र जिल्ला तहमा प्रमुख राजनीतिक दलहरूद्वारा विशिष्ट विभाग र समितिहरू गठन गरिएका छन् । तिनको जिम्मेवारीलाई तीन क्षेत्रमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ : (क) पार्टीको आन्तरिक मामिलाको व्यवस्थापन, (ख) पार्टीको निर्वाचित अंगसम्बन्धी कामको रेखदेख गर्नु र (ग) सार्वजनिक नीति तर्जुमा गर्नु ।
४. सबै राजनीतिक दलले मातहत र आबद्ध संगठनहरू गठन गरेका छन् । यस्ता केही संगठनहरू प्रजातन्त्रपूर्वको अवधिमा गठन गरिएका थिए र अन्य संगठन भने १९९० मा प्रजातन्त्रको पुनःस्थापनापछि गठन गरिएका हुन् । नयाँ-नयाँ क्षेत्र र मञ्चहरूमा पार्टीको प्रभाव विस्तार हुँदै जाँदा पार्टी आबद्ध संस्थाहरू जाति, जनजाति, शिक्षक, चिकित्सक, निजामति कर्मचारीजस्ताको पेशागत समूह लगायत समाजका सबै हिस्सामा उम्रिए । यस्ता अधिकांश मातहत र आबद्ध संगठनका जिल्ला तहमा आफ्नै संरचनात्मक सन्जालहरू छन् ।

दलसँग सम्बन्धित संवैधानिक र कानुनी प्रावधान

१९९० को संविधानमा पहिलोपटक दलहरूलाई मान्यता दिइयो :

१. साभ्रा राजनीतिक उद्देश्य र कार्यक्रम भएका व्यक्तिहरूलाई राजनीतिक संगठन वा दल गठन गर्ने र सञ्चालन गर्ने अधिकार दिइयो ।
२. राजनीतिक दलहरू आफ्ना उद्देश्य र कार्यक्रमका लागि आम जनताबाट समर्थन र सहयोग हासिल गर्न स्वतन्त्र भए ।

३. एक दल वा एक विचारधाराभन्दा अन्य निर्वाचन वा राजनीतिक प्रणालीमा सहभागी बन्न प्रतिबन्ध लगाउने कुनै पनि कानून वा निर्णय असंवैधानिक हुने भयो ।
४. निर्वाचनको प्रयोजनका लागि दलहरूलाई निर्वाचन आयोगमा दर्ता गर्न आवश्यक भयो ।
५. दर्ताका लागि योग्य हुन दलको प्रजातान्त्रिक पार्टी विधान र नियम हुनुपर्ने, र प्रतिनिधिसभाको अधिल्लो निर्वाचनमा खसेको मतको कम्तीमा तीन प्रतिशत मत दलले प्राप्त गरेको हुनुपर्ने भयो ।
६. धर्म, समुदाय, जात, जाति र क्षेत्रको आधारमा दल गठन गर्न नपाइने भयो ।
७. धर्म, जात, जाति, भाषा वा लिंगको आधारमा सदस्यतामा बन्देज लगाएमा त्यस्तो दललाई निर्वाचन आयोगले दर्ता नगर्ने भयो ।
८. दलको नाम, उद्देश्य, चिह्न वा भण्डा धार्मिक वा साम्प्रदायिक वा राष्ट्रलाई टुक्र्याउनेतर्फ प्रवृत्त भएमा त्यस्तो दल दर्ता नहुने भयो ।

१९९१ को प्रतिनिधिसभा निर्वाचन कानूनले निर्वाचनमा भाग लिन दलहरू दर्ता हुनुपर्ने व्यवस्था गर्‍यो । राजनीतिक दल व्यवस्थापन ऐन २००१ ले १९९० को संविधानको प्रावधानलाई नै प्रतिविम्बित गर्‍यो र अन्य कुराका अतिरिक्त निम्न गतिविधि गर्न दलहरूलाई मनाही गर्‍यो :

- क. मुलुकको सार्वभौमसत्ता र अखण्डतामा हस्तक्षेप गर्न
- ख. जात, जाति र अन्य समुदायको सौहार्द सम्बन्धलाई खल्बल्याउन
- ग. हिसालाई प्रश्रय दिन
- घ. हातहतियार वा युद्ध सामग्री राख्न
- ङ. जनताको नैतिक बललाई कम आकलन गर्न
- च. विदेशी जनता, एजेन्सी तथा सरकारबाट अनुदान लिन तथा
- छ. आचारसंहिताको उल्लंघन गर्न आदि ।

यीमध्ये केही अस्पष्ट कथनले दलहरूमाथि अत्यधिक नियन्त्रण थोपर्ने जोखिमको सिर्जना गर्छन् । कसले निर्णय गर्ने भन्ने प्रश्न पनि खडा हुनसक्छ । उदाहरणका लागि, कुनै दलले जनताको नैतिक बललाई कम आकलन गरेको छ भनेर कसले भन्ने ?

निर्वाचन आयोगले उम्मेदवार तथा दलहरूका लागि विस्तृत आचारसंहिता पनि बनाएको छ ।

सुधार गरिएको दलीय प्रणाली

नेपालको दलीय प्रणालीले राम्ररी काम गर्न र माथि उल्लिखित भूमिका पूरा गर्न के-के कुराको आवश्यकता पर्दछ ? र, नयाँ संविधान यस विषयमा कसरी सान्दर्भिक हुन सक्छ ?

नयाँ नेपालमा दलहरूले समावेशी हुनैपर्छ

२००७ को अन्तरिम संविधानले 'उपेक्षित तथा उत्पीडित क्षेत्र लगायत महिला र दलितहरूबाट दलहरूले आफ्नो कार्यसमितिमा सदस्यहरू राख्नुपर्छ' भन्ने प्रावधान राखेको छ । समावेशीकरणको प्रावधान पनि छ भनेर देखाउनैपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसबाहेक संविधानसभाको उम्मेदवार छनौट गर्दा जनजाति, दलित र दबाइएका अन्य समूहहरू तथा महिलाको उचित संख्यामा संविधानसभामा प्रतिनिधित्व हुने कुरा पनि सुनिश्चित गर्नुपर्दछ (हेर्नुस् निर्वाचनसम्बन्धी अध्याय) । यी प्रावधानका पनि कमजोरीहरू छन् । जस्तै, ती प्रावधानहरू त्यति प्रष्ट छैनन्, व्यवहारमा लागू गर्न कठिन हुनसक्ने खालका छन् । साथै कार्यकारी समितिको सम्बन्धमा पनि त्यस प्रकारका सदस्यहरू नभएमा दल दर्ता गरिने छैन भन्ने उल्लेख छैन । त्यस्ता सदस्यहरू समावेश गर्नुपर्छ भन्नेमात्र उल्लेख छ । वास्तवमा केही दलहरू पहिलेदेखि नै आफ्नो संरचनामा बढी समावेशी हुने प्रयत्न गरिरहका छन् । नेपाली कांग्रेसले १९९५ मा विधान संशोधन गरी महिला तथा दलित लगायत बाहिर परेका समुदायबाट पार्टी समितिको सबै तहमा दस प्रतिशत प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने व्यवस्था गर्‍यो । त्यसै गरी राप्रपाको विधानले पनि समितिका सदस्यहरू मनोनयन गर्दा अल्पसंख्यक तथा सुविधाविहिन समूहलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यति हुँदाहुँदै पनि १९९९ मा निर्वाचित संसदमा यी व्यवस्थाहरूको सीमित प्रभाव मात्र पत्‍यो । उदाहरणका लागि, प्रतिनिधिसभामा दलितको प्रतिनिधित्व नै भएन । तापनि अल्पसंख्यक समुदायहरूप्रति दलहरूको ध्यान भने विस्तारै बढ्दै गएको छ । त्यसको प्रतिविम्ब प्रतिनिधिसभाका हरेक निर्वाचनमा जात, जाति, भाषा, धर्म तथा समावेशीकरणका विषयसँग सम्बन्धित नीति निर्धारण गर्ने अन्य मञ्चहरूमा देख्न सकिन्छ । अप्रिल २००६ पछिका परिवर्तित राजनीतिक परिदृश्यहरूको असर भविष्यमा ती मञ्चहरूमा पर्ने कुराको पनि आकलन गर्न सकिन्छ ।

एउटा नयाँ संविधानले अरू के गर्न सक्छ त ? हामीलाई थाहा छ १९९० को संविधानले कुनै पनि दलले सदस्यताका सम्बन्धमा विभेद गर्न नहुने व्यवस्था गरेको छ । जस्तै : दलित, महिला वा मुस्लिमका लागिमात्र खुलेको दल हुन सक्दैन । त्यसैगरी धर्म, समुदाय, जात, जाति वा क्षेत्रका आधारमा बनेका दलहरूलाई पनि दर्ता गरिने छैन । यस्तो व्यवस्थाले अहिलेकै शक्ति वितरणलाई बल पुऱ्याएको तर्क पनि गरिन्छ । जस्तै, दलहरूमा बाहुन-क्षेत्रीहरूको वर्चस्व रही उनीहरूकै स्वार्थसिद्धिमा लाग्ने प्रवृत्ति रहन्छ । तर दलित, मुस्लिम, जनजाति वा मधेसीहरूको मात्र अधिकारका लागि लड्ने दलहरूलाई दर्ता गरिँदैन । तर यदि महिलामा मात्र सदस्यता सीमित हुने प्रावधान छैन भने महिला हितका लागि खोलिएको दल दर्ता हुन सक्छ । धेरै संविधानमा यस्तै प्रकारका प्रावधान हुने भए पनि सबैमा यस्तो हुन्छ भन्ने होइन ।

दलहरू लोकतान्त्रिक हुनैपर्छ

आफू नै लोकतान्त्रिक नभई दलहरूले लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा कसरी जनताको प्रतिनिधित्व गर्छन् ? १९९० को संविधानले आवश्यक ठानेको तथा राजनीतिक दल सञ्चालन कानुन २००१ ले अनिवार्य गराएको कुरा के हो भने दलभित्र आवधिक निर्वाचन हुनैपर्छ र दलको कार्यालयका आधा पदाधिकारीहरू निर्वाचनबाट आएका हुनुपर्छ । १९९० भन्दा अगाडि दलका पदहरूमा मनोनयन गर्ने पुरानो परम्परालाई हेर्दा दलहरू पहिलाभन्दा धेरै बढी लोकतान्त्रिक हुँदै गएका देखिन्छन् । प्रायः

सबै दलहरूले वास्तवमै आन्तरिक चुनावी अभ्यास गरेका छन् । नेपाली कांग्रेस र राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टीले त दुई पटकभन्दा बढी अवधिका लागि कुनै पनि व्यक्ति दलको सभापति वा अध्यक्ष हुन नपाउने व्यवस्था सुरु गरेका छन् ।

दलहरूले मानवअधिकारको सम्मान गर्नुपर्छ

दलले संविधानको सम्मान गर्नुपर्छ तर संविधान पनि बढी नियन्त्रणकारी हुनु हुँदैन । विचारको स्वतन्त्रता लोकतन्त्रको चुरो हो । राजनीतिक दल वा तिनका सदस्य वा अन्य जोसुकैले गरेको किन नहोस् अवैधानिक कार्यलाई दण्डित गर्ने पर्छ । प्रेस वा व्यक्तिका राजनीतिक विचारहरूमाथि जसरी नियन्त्रण स्वीकार्य हुँदैन, त्यसैगरी दलका विचारहरूमाथिको नियन्त्रण पनि स्वीकार्य हुन सक्दैन । तर राजनीतिक दलका सम्बन्धमा गरिएका प्रावधानहरू मानवअधिकारका प्रावधानसँग नबाभ्ने हुनुपर्ने कुराको सुनिश्चितता भने महत्वपूर्ण हुन्छ ।

दलहरू प्रभावकारी हुनुपर्छ

दलहरू प्रभावकारी छन् कि छैनन् भनेर निश्चय गर्ने निकाय अन्ततः मतदाता नै भए पनि यहाँ केही विशिष्ट विषयहरूलाई सम्बोधन गर्नु सान्दर्भिक हुन्छ । धेरै साना दलहरू प्रभावकारी हुन सक्दैनन् । केही यस्ता चुनावी प्रक्रिया हुन्छन् जसले धेरै दलहरूलाई जन्म दिन्छन् (हेर्नुस् निर्वाचनसम्बन्धी अध्याय) । निर्वाचनको नियमले साना दलहरूको संख्या घटाउने प्रयत्न गर्न सक्छन् । उदाहरणका लागि, सूची प्रक्रियामा कुल मतको निश्चित प्रतिशत हासिल नगर्ने दलले कुनै पनि सिट प्राप्त गर्न सक्दैन । त्यस्तो प्रतिशत एक, तीन वा पाँच जति पनि तोकिएको हुन सक्छ । १९९० को संविधानले विगतमा धेरै कम जनसमर्थन पाएको दललाई दर्ता गर्न नसकिने व्यवस्था सुनिश्चित गर्न आवश्यक प्रावधान राखेको छ । यस प्रावधानलाई नयाँ दल दर्ता गर्न अनुमति दिने अर्थमा व्याख्या गरिएको छ । यदि यस्तो प्रावधान नराख्ने हो भने नयाँ विचार तथा नयाँ दललाई सधैंका लागि ढोका बन्द हुनेछ । अन्तरिम संविधानले विधायिका-संसदमा प्रतिनिधित्व नगरेका नयाँ दल दर्ताका लागि दस हजार मतदाताको हस्ताक्षर निर्वाचन आयोगमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । अनि मात्र उक्त दल संविधानसभा निर्वाचनमा भाग लिनेका लागि दर्ता हुन सक्छ । यो प्रावधान पक्षपातपूर्ण छ, तथापि दर्ता हुनुअघि केही हदसम्म मतदाताको समर्थन दलले प्राप्त गरेको सामान्य प्रचलन भने अन्यत्र पनि विद्यमान छ ।

दलहरूलाई स्रोत-साधनको आवश्यकता पर्दछ

निर्वाचनमा भाग लिनेका लागि दलहरूलाई स्रोत-साधनको आवश्यकता पर्ने हुन्छ । तर विडम्बना के भने यसले धेरै देशमा भ्रष्टाचारलाई बढावा दिएको छ । अहिले धेरै देशले निर्वाचनमा भाग लिने वा अरू उद्देश्यका लागि दललाई केही आर्थिक स्रोत उपलब्ध गराउँछन् । नेपाल सरकारको २००३-०४ को बजेटमा कुनै पनि दलले विगतको आम निर्वाचनमा प्राप्त गरेको मतको प्रतिशत बीस रुपैयाँका दरले उक्त दललाई निर्वाचन प्रयोजनका लागि आर्थिक अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरेको छ । यस्तो व्यवस्थाका अरू सम्भाव्यताहरू छन् : प्रोत्साहन दिनका लागि पनि यस्तो गर्न सकिन्छ । महिला सदस्यहरू बढी भएका वा ऐतिहासिक रूपले नै सुविधाहिन समूहबाट आएका सदस्यहरू भएका

दलहरूले बढी रकम प्राप्त गर्छन् । सार्वजनिक सुविधा दिने सम्बन्धमा केही संविधानमा धेरै सामान्य प्रकारका प्रावधान छन् । उदाहरणका लागि, ब्राजिलको संविधान भन्छ : 'राजनीतिक दलहरूले दलको कोषबाट नै खर्च लिनुपर्नेछ ।' त्यस्तै, दक्षिण अफ्रिकी संविधान भन्छ : 'राष्ट्रिय सभाले नियम बनाई प्रत्येक दललाई उनीहरूको प्रतिनिधित्वको आधारमा आर्थिक तथा प्रशासनिक सहायता गर्नुपर्छ जसबाट ती दल तथा तिनका प्रतिनिधिहरूले राष्ट्रिय सभामा प्रभावकारी रूपमा भूमिका निर्वाह गर्न सकून् ।' सामान्य रूपमा बहुदलीय व्यवस्थालाई बलियो पार्न राष्ट्रिय व्यवस्थापिकाले राष्ट्रिय वा प्रान्तीय विधायिकामा भाग लिने दललाई न्यायसंगत रूपमा तथा समानुपातिक सिद्धान्तका आधारमा आर्थिक सहायता दिनुपर्दछ । केन्याको नयाँ संविधानका लागि २००४ मा तयार गरिएको मस्यौदा संविधानले राष्ट्रिय बजेटको निश्चित प्रतिशत दलहरूको खर्चका लागि छुट्याएको छ । यसले रकम खर्च गर्ने सम्बन्धमा समेत कडा व्यवस्था गरेको छ । यसअनुसार 'दललाई उसले विगतको निर्वाचनमा प्राप्त गरेको जनसमर्थन तथा त्यस दलबाट निर्वाचित महिला तथा सीमान्तकृत समूहका प्रतिनिधिको संख्याको आधारमा' रकम प्रदान गरिन्छ ।

दलहरू आर्थिक रूपले व्यवस्थित र उत्तरदायी हुनुपर्छ

आफ्नो आयस्रोत र खर्चको तरिका छर्लंग देखिने गरी दलहरू पारदर्शी हुनुपर्दछ । हालै बेलायतमा दलहरूलाई चन्दा वा ऋण दिएवापत दलद्वारा गर्न लागिएको नागरिक अभिनन्दनबारे त्यहाँको प्रहरीले अनुसन्धान गरेको थियो । नेपालमा निर्वाचन आचारसंहिताका तीन प्रमुख प्रावधान छन् । एक, मत किन्न निषेध । दुई, प्रति उम्मेदवार निर्वाचन खर्चको सीमा । तीन, निर्वाचन खर्चसम्बन्धी विवरणको प्रस्तुति । दलसम्बन्धी नियमावली २००९ ले कुनै पनि दलले आफ्नो वार्षिक आय-व्ययको बजेट निर्वाचन आयोगमा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसअनुसार, यसको हिसाबकिताब कानूनअनुसार हुनुपर्ने, स्वीकृतिप्राप्त लेखा परीक्षकद्वारा लेखा परीक्षण गराउनुपर्ने तथा पच्चीस हजार रुपैयाँभन्दा बढी चन्दा दिने व्यक्ति तथा संघ-संस्थाको रेकर्ड राख्नुपर्ने । कुनै पनि संविधानले रकम तथा प्रक्रियाका बारेमा विस्तृत रूपमा प्रावधानमा उल्लेख गर्न सक्दैन, तर यसले पारदर्शिता तथा हिसाबकिताब आदिका बारेमा सामान्य सिद्धान्त उल्लेख गर्न सक्छ । केही संविधानले दलहरूका सदस्यहरूको नामावली सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको पनि पाइन्छ । जस्तै, पोल्यान्डको संविधानले दलको संरचना तथा सदस्यता गोप्य राख्ने दललाई बहिष्कार गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

दलहरू अनुशासित हुनुपर्छ

दललाई अनुशासनमा राख्नु एउटा कठिन विषय हो । नेपालमा लोकतन्त्रको अवमूल्यन गर्ने समस्याहरूमध्ये एउटा ठूलो समस्या दलहरूको विभाजन हो । आफू निर्वाचित भएको दलको नीतिविपरीत संसदमा मतदान गर्ने सदस्यले फेरि उम्मेदवार भएर चुनिनुपर्ने प्रावधान धेरै देशहरूमा छ । यस्तो व्यवस्था गरिनुको कारण आंशिक रूपले यस्तो घटना दोहोरिन नदिनु हो । तर एउटा दल एकभन्दा बढी टुक्रामा विभाजित भएमा सामान्यतः यस्तो नियमले काम गर्दैन । केही मानिसहरू यस्तो नियम स्वस्थ नियम हो र भनेर अचम्म मान्छन् : के यस्तो व्यवस्थाले व्यक्तिको सांठगणिक स्वतन्त्रतासँग सामन्जस्य राख्छ ? के यस्तो व्यवस्था सरकारमा भएको दलमा तथा प्रतिपक्षी दलमा दलबदल गर्दा पनि लागू हुन्छ त ? के यो व्यवस्था सदस्यलाई दलबाट हटाइएमा पनि लागू

हुन्छ ? धेरै देशहरूमा सदस्यहरूलाई आफ्नै विवेकको प्रयोग गरेर मत दिने तथा बोल्ने अनुमति दिइएको हुन्छ । यो व्यवस्थाले लोकतन्त्रको आदर्शसँग मेल खाँदैन । किनभने लोकतन्त्रमा विरोधप्रति सहनशीलता समावेश हुन्छ । तर यस व्यवस्थाले त दललाई असहिष्णु बनाउँछ । त्यसकारण स्वस्थ सन्तुलन हासिल गर्न गाह्रो छ ।

दलले हिंसा प्रयोग गर्नु हुँदैन

हिंसाको प्रयोगलाई भण्डै आपराधिक बलमिच्याइँ भन्न सकिन्छ । तर पनि धेरै देशमा राजनीतिक उद्देश्यका लागि यसको प्रयोग हुनु एउटा खास समस्या भएको छ । ब्राजिलको संविधानजस्ता केही संविधानले यो समस्यालाई यसो भनेर सम्बोधन गर्छन् : 'राजनीतिक दलहरूले अर्धसैनिक बलको प्रयोग गर्न पाउने छैनन् ।' यसै गरी पोल्यान्डको संविधानजस्ता केही संविधान भन्छन् : 'शक्ति हत्याउन वा राज्यको नीतिमा प्रभाव पार्नका लागि बलको प्रयोग प्रतिबन्धित गरिनेछ ।'

आफ्ना सदस्यहरूप्रति दलहरू उत्तरदायी हुनुपर्छ

साँचो अर्थमा लोकतान्त्रिक आन्तरिक संरचनाले यस कुरालाई सुनिश्चित गर्नुपर्छ । अनिमात्र कानुन तथा संविधानले अझै बढी पनि गर्न सक्छन् ।

दल व्यवस्थापन स्वच्छ हुनुपर्छ

केही संविधानले कुनै पनि दलले दलका रूपमा काम गर्न सुरु गर्नुभन्दा अगाडि नै दर्ता गरिएको हुनुपर्ने व्यवस्था गरेका हुन्छन् । अन्य केहीले भने निर्वाचनमा भाग लिनु अगाडि दर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेका हुन्छन् । कहीं-कहीं त दल दर्ता गर्ने चलन नै हुँदैन । यद्यपि यस्तो व्यवस्था कमैमात्र पाइन्छ । कहीं निर्वाचन आयोगलाई दर्ताको अधिकार दिइएको हुन्छ भने कहीं छुट्टै कार्यालयलाई दल दर्ता गर्ने जिम्मा दिइन्छ । जस्तोसुकै व्यवस्था अपनाए पनि दल दर्ता गर्ने निकाय सरकारी दबाबबाट मुक्त हुनु धेरै नै आवश्यक हुन्छ । किनभने धेरै देशमा विरोधी दललाई विभिन्न बखेडा फिकी दर्ता गर्न नदिएर वा दर्ता गर्न ढिलाइ गरिदिएर निर्वाचनमा भाग लिन वञ्चित गरिएको पाइन्छ ।

दलको अभियान स्वस्थ हुनुपर्छ

केही संविधानले सार्वजनिक सञ्चार माध्यमको प्रयोग तथा व्यक्ति वा दलको निर्वाचन खर्चमा सीमा तोक्नेसम्बन्धी प्रावधान राखेका हुन्छन् ।

दलले राष्ट्रिय स्वार्थको सेवा गर्नुपर्छ

केही संविधानले विदेशी लगानी वा संलग्नताका सम्बन्धमा खास प्रावधान राखेका हुन्छन् । अंगोलामा विदेशी सरकार वा सरकारी संस्थाबाट कुनै आर्थिक मूल्यका योगदान लिन दललाई निषेध गरिएको छ । ब्राजिलमा दललाई वैदेशिक संस्था वा सरकारबाट आर्थिक सहयोग लिन वा उनीहरूप्रतिको अधीनता स्वीकार्न निषेध गरिएको छ । यस सम्बन्धमा अल्जेरियाको संविधान लेख्छ : 'कुनै पनि विदेशी हित वा विदेशी दलप्रतिको कुनै पनि प्रकारको भक्तिभाव दलका लागि निषिद्ध छ ।' निषेधलाई

अनुगमन गर्न गाह्रो हुन्छ । कुनै पनि प्रकारको विदेशी लगानीलाई निषेध गर्नुले कुनै पनि विदेशी निकायबाट तालिम आदि लिन पनि कठिनाइ हुन्छ । तैपनि स्थानीय गैससले त्यस्तो विदेशी सहयोग ग्रहण गरी तालिम वा अन्य कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सक्छन् ।

अप्रिल २००६ को जनआन्दोलन तथा नयाँ संविधान निर्माणमा आइपर्ने चुनौतीलाई ध्यानमा राख्दा दलहरूले विचार पुऱ्याउनुपर्ने केही परिवर्तनकारी विषय पनि छन् । ती परिवर्तनलाई संविधानले देखिने गरी सम्बोधन गर्न नसक्ला, तथापि संविधानले यस्ता परिवर्तनहरूलाई प्रोत्साहित गर्ने वातावरण निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउन सक्छ ।

- दलहरू शक्ति हात पार्नेतिर मात्र केन्द्रित नभई नीतिनिर्माण तथा ती नीतिलाई लागू गर्नेतिर केन्द्रित हुनुपर्छ ।
- दलहरूको संरचनामा विकेन्द्रीकरणले स्थानीय तहको दललाई निर्वाचनबाहेक अन्य समयमा पनि क्रियाशील बनाई राज्य र समाजलाई जोड्ने काममा दलको क्षमता बढाउन एउटा सेतुको रूपमा काम गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ । एक हदसम्मको स्वायत्तता र स्वशासनले स्थानीय एकाईहरूको क्षमता वृद्धि गर्दै जनमतलाई एउटा आकार दिएर दलको नीतिनिर्माण प्रक्रियामा टेवा दिन्छ ।
- दलका नीति, कार्यक्रम र योजनाहरूलाई व्यावहारिक रूप दिने काममा दलका सबै तहलाई सक्रिय बनाउन नीतिनिर्माण प्रक्रिया फराकिलो पार्नुपर्छ ।
- दलको राम्रो अभिलेख तथा अनुसन्धान इकाईहरू भएको आफ्नै नीति निर्माण समिति हुनुपर्छ । यस्ता समिति भएमा मात्र समाजका जटिल समस्याहरूलाई पहिचान गरी बस्तुगत नीति निर्माण तथा नयाँ-नयाँ विषयमा तुरुन्त निष्कर्षमा पुग्न दलको क्षमता वृद्धि हुन्छ ।
- इतिहासबाट शिक्षा लिएर के भन्न सकिन्छ भने पेशागत संगठनहरूलाई दलको राजनीति थोपरेर राजनीतीकरण गर्नु हुँदैन । राजनीतीकरणको कमीले गैरराजनीतिक क्षेत्रको व्यावसायीकरण तथा अर्थपूर्ण नागरिक समाजको विकासलगायतका सकारात्मक परिणामहरू ल्याउँछन् ।

केही प्रश्नहरू

१. आन्तरिक निर्वाचनको प्रक्रियाबाहेक दलभित्र लोकतन्त्रका लागि अन्य के-के प्रमुख समस्या हुन्छन् ?
२. राज्य संयन्त्र तथा राज्यका नीतिहरूमा प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गर्न दलहरू कसरी समावेशी हुन सक्छन् ?
३. गरिब, महिला तथा सीमान्तकृत समूहहरूलाई दल व्यवस्थापनको संरचना र निर्वाचनमा उम्मेदवार चयनका लागि के हामीसँग आरक्षणको व्यवस्था हुनुपर्छ ?
४. के दलका लागि राज्यले अनुदानको व्यवस्था गर्ने हो भने ठूला व्यापारिक गृह तथा

भ्रष्टाचारमा निर्भरता घटला ? दलको आर्थिक स्रोतलाई पारदर्शी तथा उत्तरदायी बनाउन अरू के उपाय अपनाउनुपर्ला ?

५. प्रचार-प्रसार खर्चको सीमा तोक्नुपर्ला ?
६. दलले लिने चन्दाका स्रोतहरूको सीमा तोक्नुपर्ला ? यदि पर्छ भने के-कस्ता स्रोतहरूको ?
७. जुन दलको टिकटबाट आफू निर्वाचित भएको हो त्यो दल नै छोडेपछि त्यो निर्वाचित पद गुमाउनुपर्ला कि नपर्ला ? यदि गुमाउनुपर्छ भने यही नियम एउटा दलमा प्रवेश गर्ने कुनै स्वतन्त्र सदस्यलाई लागू हुन्छ कि हुँदैन ?
८. यदि तपाईंलाई यीमध्ये कुनै प्रश्नको उत्तर सकारात्मक लाग्छ भने त्यो बुँदालाई संविधानमा समावेश गर्नुपर्छ भन्ने ठान्नुहुन्छ कि सामान्य कानूनको जिम्मा लगाउन चाहनुहुन्छ ?
९. नेपाली समाजको विविधतापूर्ण प्रकृति तथा जनजातिको आन्दोलनलाई ध्यानमा राखेर जात, जाति, क्षेत्र तथा धर्मका आधारमा दल खोल्नमा अघिल्लो संविधानले लगाएको निषेधलाई के तपाईं व्यावहारिक तथा उचित ठान्नुहुन्छ ?

अध्याय १३

अध्याय

शासन प्रणाली

संविधानको रूपांकनलाई मार्गदर्शन गर्ने सबभन्दा महत्वपूर्ण तत्व राज्यले चयन गर्ने शासन प्रणाली अर्थात् मुलुकको शासन सञ्चालन गर्ने कानुनी र प्रशासनिक व्यवस्था हो। शासन प्रणालीले राज्यका निकायहरूको संरचना र अधिकारहरू तथा ती अधिकारहरू प्रदान गरिने पद्धति निर्धारण गर्दछ। चयन गरिएको प्रणालीले राज्यका अंगहरूबीचको आपसी सम्बन्ध र ती अंगको जनतासँगको सम्बन्ध पनि निर्धारण गर्दछ।

यो परिचयात्मक खण्डले शासन प्रणाली रूपांकनमा प्रयुक्त हुने केही सामान्य सिद्धान्तहरूको चर्चा गर्छ। बाँकी तीन वटा अध्यायमा क्रमैसँग संघीय प्रणाली (जुन संशोधित अन्तरिम संविधानअनुसार नेपालमा स्थापित हुनैपर्छ), कार्यकारिणी र व्यवस्थापिकासम्बन्धमा चर्चा हुनेछ। सार्वजनिक सेवा विभाग पनि राज्य संरचनाको महत्वपूर्ण भाग हो, यसको विषयमा पछि संविधानको कार्यान्वयन र संरक्षणमाथिको अध्यायमा चर्चा गरिनेछ। अरू अध्यायहरूमा शासन प्रणालीले कसरी कार्य गर्छ भन्ने कुरामा व्यापक प्रभाव पार्ने राजनीतिक पार्टी, निर्वाचन प्रणाली र स्वतन्त्र संस्थाहरू (सरकारको जवाफदेहितासमेत) को बारेमा चर्चा हुनेछ।

शासन प्रणाली रूपांकन

राज्यका कार्यहरूको पहिचान

राज्यका अधिकारहरू कसरी बाँडफाँड गर्ने र त्यसको अभ्यास कसरी गर्ने भन्ने निरूपण गर्दा यी सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिकारहरूको पहिचान गर्नु उपयोगी हुनेछ :

- राज्यको सबैभन्दा महत्वपूर्ण अधिकार कानुन निर्माण गर्नु हो। प्राचीन समाजमा कानुन निर्माण गर्ने कार्य उति महत्वपूर्ण थिएन किनभने परम्परा बलियो थियो र परिवर्तनको गति सुस्त थियो, कानुनको भूमिका स्थायित्वलाई कायम राखिरहनु मात्र थियो। अर्कातर्फ आर्थिक विकास र सामाजिक परिवर्तनलाई जोड दिइने आधुनिक राज्यमा कानुनको भूमिका परिवर्तन

र विकासलाई प्रबर्द्धन गर्न संघसंस्था र नीतिनियमको प्रारूप स्थापना गर्नु रहेको छ ।

- राज्यको अर्को मुख्य कार्य आर्थिक व्यवस्थापन हो : केन्द्रीय तहबाटै योजना गरिएको अथवा बजारद्वारा निर्धारित जे भए पनि आधुनिक अर्थतन्त्र पहिलेभन्दा निकै जटिल भएको छ । आधुनिक राज्यको अर्थतन्त्रलाई विविध अवयवहरूले निर्धारित गर्छन् – वस्तुको उत्पादन, उत्पादनका लागि आवश्यक पूँजी र श्रम, मजदुर र रोजगारदाताबीचको सम्बन्ध, स्रोतसाधन र बजार व्यवस्थापन, विश्वसनीय मुद्राको व्यवस्था र सुनिश्चितता, बैकिङ तथा बीमा सेवाहरू, राष्ट्रका पूर्वाधारहरू, कानुनी व्यवस्था, जनताको शैक्षिक र प्राविधिक दक्षताको स्तर, राज्यको अर्थतन्त्र र अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक संस्थाहरूसँगको सम्बन्ध इत्यादि । बजार अर्थतन्त्रमा यीमध्ये अधिकांश गतिविधि व्यक्ति र कम्पनीद्वारा सम्पन्न गरिन्छन् तर राज्यले बजारलाई कार्य गर्नका निम्ति तथा अर्थतन्त्रका विविध तत्वहरूको यथोचित संयोजनका लागि संवैधानिक, कानुनी र संस्थागत रूपरेखा व्यवस्था गरिदिनुपर्छ ।
- राज्यका प्राथमिक दायित्वहरू शान्ति-सुव्यवस्था कायम राख्नु, देशवासीको सुरक्षा गर्नु र बाह्य आक्रमणबाट देशको रक्षा गर्नु हुन् । राज्यले यी कार्यमा टेवा पुऱ्याउनकालागि प्रहरी र सशस्त्र सुरक्षाकर्मी भर्ती गरी तिनलाई तालिम दिएर अनुशासनको दायरामा राखिरहनुपर्छ । राज्यले जनताको जीवन, परिवार र सम्पत्ति रक्षाका लागि कानुन निर्माण गरी त्यसलाई कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । राज्यले राष्ट्रिय स्रोतसाधनलाई भावी पुस्ताका लागि पनि संरक्षण गर्नुपर्छ ।
- आधुनिक राज्यले समाजमा उठ्ने विवादहरू सुल्झाउने संयन्त्र र त्यसको प्रक्रियालाई सुचारु राख्ने दायित्व पनि वहन गर्नुपर्छ । आधुनिक राज्यमा परिवारका सदस्यहरूबीच, उत्पादक र उपभोक्ताबीच, व्यापार साझेदारहरूबीच, मजदुर र रोजगारदाताबीच, नागरिक र राज्यको जवाफदेही निकायबीच, जग्गाधनी र भाडावालबीच विभिन्न विषयमा विवाद उठिरहन सक्छ । समाजको आर्थिक, सामाजिक विकास, सुरक्षा र स्थायित्वका लागि पनि यी विवादहरू सर्वमान्य हिसाबले सुल्झाउने संयन्त्र अत्यावश्यक हुन्छ ।
- राज्यको अर्को दायित्व राष्ट्रिय एकता, सामाजिक सौहार्दता र सार्वजनिक हितका लागि जनउत्तरदायित्व तथा प्रतिबद्धता सुनिश्चित राखिरहनु पनि हो । अधिकांश राज्यले यो दायित्व समस्त सामाजिक वर्गहरूबीच तथा सम्पूर्ण राज्यभर स्रोतसाधनको न्यायपूर्ण वितरण गरी राष्ट्रिय एकताको प्रतीक सृजना गरेर, विद्यालय र संघसंस्थामा नागरिक शिक्षाको व्यवस्थापन गरेर र समस्त नागरिक तथा समुदायलाई इमानदार र जवाफदेही शासनप्रणालीको व्यवस्था गरेर पूरा गरेका हुन्छन् । नेपालजस्तो बहुजातीय, बाहुभाषिक र बहुधार्मिक समाजमा राज्यले सबै समुदायलाई न्यायसंगतरूपले व्यवहार गरिएको छ वा छैन र सबै समुदायले राज्यको कानुन तथा नीतिनियमबाट समानरूपले लाभान्वित हुने मौका पाएका छन् वा छैनन् हेक्का पुऱ्याउनुपर्छ ।

कार्यको बाँडफाँड : राज्यसत्ताको विभिन्न तहमा दायित्व विभाजन

राज्यको स्वरूप निर्धारण गर्ने बेलामा लिनुपर्ने एउटा महत्वपूर्ण निर्णय भनेको शासन प्रणाली एकात्मक

वा संघीय (अथवा अन्य उत्तराधिकारीस्वरूपको प्रथा) के हुने भन्ने निधो गर्नु हो । एकात्मक र संघीय दुवै प्रणालीमा (राष्ट्रपतीय अथवा संसदीय प्रणालीजस्तो) विभिन्न शासन प्रणाली समाविष्ट हुन सक्छन् तर अधिकारीहरूको अधिकार र केही हदसम्म, राज्यव्यवस्थाको ढाँचा यही निर्धारणमा निर्भर हुन्छ ।

कार्यको बाँडफाँड : राज्य र नागरिक समाजबीच दायित्व विभाजन

संविधानहरू सामान्यतया राज्यका अंगहरूबीच कार्यको बाँडफाँडमै सीमित हुन्छन् । यी कार्यको बाँडफाँड गर्दा राज्यलाई हामीले समाजमाथि प्रभुत्व जमाउने सर्वशक्तिमान राजनीतिक संयन्त्र सम्झनुभन्दा एउटा राजनीतिक समुदाय सम्झनु उपयोगी हुन्छ । यसो गर्दा यी सबै कार्यहरू राज्यको जिम्मामा छोड्ने वा तिनलाई राज्य र गैरराज्य संयन्त्रहरूबीच विभाजन गर्न सकिन्छ वा गर्नुपर्छ भन्ने प्रश्नलाई सम्बोधन गर्न हामीलाई सहज हुन्छ । बजार अर्थतन्त्रमा, धेरै कार्यहरू – स्वास्थ्य र शिक्षाको व्यवस्था, वस्तु तथा सामानहरूको उत्पादन र विनिमय – गैरराज्य संयन्त्रले गर्छन् । राज्य सञ्चालनमा कैयौं कार्यहरूको जिम्मा लिएर नागरिक समाजले राज्यका प्रयत्नहरूमा टेवा पुऱ्याउँछ । नागरिक समाजसँग आबद्ध संघसंस्थाहरूले मानिसमा नैतिक र नागरिक उत्तरदायित्वका मूल्यमान्यताहरूको बानी बसाल्छन्, जनतालाई सार्वजनिक कार्यमा सहभागी हुने र नीतिनिर्माण कार्यमा योगदान पुऱ्याउने अवसर सृजना गर्छन्, कानून तथा नीतिनिर्माणमा औपचारिक अथवा अनौपचारिक परामर्शदातृ भूमिका खेल्छन् र विवादहरूलाई सुल्झाउँछन् । र, सबभन्दा महत्वपूर्ण कुरा त, नागरिक समाजले राज्यका गतिविधिहरूमा निगरानी राख्छ र सरकारी अधिकारीहरू जनताप्रति जवाफदेही भए-नभएको सुनिश्चित गर्छ । त्यसैले हामीले नागरिक समाज र राज्यबीचको सम्बन्ध आंशिकरूपले परिपूरक र आंशिकरूपले 'प्रतिस्पर्धात्मक' रहन्छ भनी बुझ्न सक्छौं । तर प्रतिस्पर्धा राजनीतिक समुदायको मूल्यमान्यता प्रबर्द्धन गर्न समान उद्देश्य भएका कर्ताहरूबीच हुनेगर्छ ।

प्रायः संविधानहरूले राज्य र नागरिक समाजको सम्बन्ध स्वीकार्छन् तर यसका सीमाहरूको बारेमा स्पष्टरूपले उल्लेख गरेका हुँदैनन्, यद्यपि कैयौं राज्यद्वारा घोषणा गरिएका कानूनहरूले नागरिक समाजसँग सम्बद्ध संघसंस्थाहरूको भूमिका अधिकतर ठम्याउन थालिरहेका छन् । नयाँ नेपाली संविधानले नागरिक समाजको भूमिकाको व्यवस्था गर्छ वा गर्दैन, यदि गर्छ भने, कस्तो प्रकारको व्यवस्था गर्नुपर्छ भन्ने सम्बन्धमा चर्चा गर्नु महत्वपूर्ण हुनेछ । अधिल्लो अध्यायमा मानवअधिकार अनुगमन र प्रबर्द्धनका सम्बन्धमा नागरिक समाजको भूमिकाको महत्वका विषयमा चर्चा गरियो, नागरिक समाजको योगदानका बारेमा जनताको सहभागितासम्बन्धी छलफलमा पनि उल्लेख गरिनेछ ।

राज्यका अंगहरूबीच अधिकार प्रत्यायोजन

विगतका राजनीतिक समाजमा राजा, मुखिया अथवा ज्येष्ठ नागरिकको परिषद्जस्ता एकल प्रणालीमा अधिकार एकत्रित हुने गर्थो तर आधुनिक प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा अधिकार राज्यका विभिन्न अंगहरूमा प्रत्यायोजन गरिन्छ । आधुनिक संसदीय प्रजातन्त्रमा शासन कार्यभार माथि उल्लेख गरिएजस्तै तीन प्रमुख तहहरू विधायिका, न्यायपालिका र कार्यपालिका (अर्थात् कानून निर्माण गर्ने, व्याख्या गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने निकाय) मा विभाजन गरिन्छ र तिनलाई संसद्, अदालत, र मन्त्रिपरिषद्मा निहित

गरिन्छ (तीनैवटा कार्यहरू कानुनको आधारमा व्याख्या गरिने कुराले आधुनिक राज्यमा कानुन कति महत्वपूर्ण रहेछ भन्ने देखाउँछ) । यद्यपि उल्लिखित तीनवटा मोटामोटी विभाजनले आधुनिक राज्यले गर्नुपर्ने विविध कार्यहरू समेट्न नसक्ने भए पनि राज्यसत्ताको अधिकारलाई यी प्रकारमा वर्गीकरण गर्दा हामीले न्यायसंगत र प्रभावकारी निकायहरू रूपांकन गर्न सकौं ।

सर्वप्रथम आधुनिक राज्यले किन यसप्रकारले अधिकार प्रत्यायोजन गर्छ र किन तिनलाई राज्यका भिन्न-भिन्न अंग भनिन्छ भन्ने निरूपण गरौं ।

आधुनिक राज्यले निम्न कारणहरूले गर्दा अधिकार विभाजन गरी त्यसलाई भिन्न-भिन्न निकायहरूमा प्रत्यायोजन गर्छ :

- कार्यभार वितरण गरेर कुनै एउटै निकायमा पर्ने बोझ घटाउन
- फरक अधिकार प्रयोग गर्न अलग्गै विशेषज्ञताको आवश्यकता हुन्छ, कानुन निर्माण गर्न चाहिने कौशल त्यसलाई व्याख्या गर्न आवश्यक पर्ने दक्षताभन्दा फरक हुन्छ
- निकायहरूको विभाजनले हरेक निकाय आफ्नो कार्यमा सुयोग्य छ भन्ने सुनिश्चित गर्छ, यसरी सम्पूर्णरूपले राजनीतिक काम, नीतिनिर्माण कार्यलाई जनताका प्रतिनिधिहरूले सबभन्दा राम्ररी सम्पन्न गर्न सक्छन् (त्यसैले एउटा निर्वाचित सभाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ), कानुन र नीतिहरूको कार्यान्वयनका लागि प्राविधिक र प्रशासनिक विशेषज्ञता खाँचो पर्छ, त्यसका लागि योग्य मन्त्री र राष्ट्र सेवक आवश्यक हुन्छन्, र कानुनको व्याख्या र यसको पक्षपातरहित प्रशासनका लागि कानुनको अभ्यासमा संलग्न सुशिक्षित व्यक्ति चाहिन्छ
- अधिकार र निकायहरूको विभाजनले एउटै निकायको अधिकारलाई सीमित बनाउँछ र विभिन्न निकायहरू र जनतामाथि एउटै निकायको दबदबाको सम्भावनालाई न्यून गर्छ
- निकायहरूको पृथक्कीकरणले कार्य रेखदेखको काम सहज बनाउँछ, यसो हुँदा हरेक निकायले अन्य निकायको काम रेखदेख गर्न सक्छन् (उदाहरणका लागि, संयुक्त राज्य अमेरिकामा राष्ट्रपतिले वरिष्ठ अधिकारी र न्यायाधीशहरू मनोनीत गर्छन्, तर तिनको नियुक्तिका लागि सिनेटको सम्मति चाहिन्छ)
- प्रजातान्त्रिक र जवाफदेही सरकारका लागि आवश्यक निश्चित प्रमुख राज्यका कार्यहरू राजनीतिक पक्षपातविना न्यायसंगतरूपले निःसृत भएको सुनिश्चित गर्न कैयौं आधुनिक राज्यहरूमा यी कार्य विशेषज्ञहरू र स्वतन्त्र निकायहरूलाई जिम्मेवारी दिइएका हुन्छन् । अचेल, स्वतन्त्र निर्वाचन आयोग, लोकसेवा आयोग, महालेखा परीक्षक, महान्यायाधिवक्ता इत्यादिलाई पहिला अदालतले नै सम्पादन गर्ने कार्यहरू जिम्मा दिइएको हुन्छ (यी निकायहरूका बारेमा अध्याय ११ मा चर्चा गरिएको छ) ।

अधिकारको विभाजन, सीमानिर्धारण र त्यसप्रतिको जवाफदेहिताजस्ता सम्बन्धहरूले राज्यका अंगहरूको प्रभावकारितालाई अवमूल्यन नगर्ने तथ्य ख्याल राख्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । विभाजन र कामको दायराको मोडेल विशेषगरी निजी र विकेन्द्रीकृत अर्थतन्त्रमा निर्णयको अधिकार निजी

क्षेत्रलाई छोड्नुपर्छ र राज्यले सकेसम्म कम्ती कार्य गर्नुपर्छ भन्ने मान्यतामा आधारित छ । जे भए पनि, यस्तो मोडेल काम गर्न सहज भने हुँदैन । पश्चिमा समाजमा पनि यस्तो देखिएको छ, र राज्यका अंगहरूले प्रभावकारीरूपले कार्य गर्नका लागि पर्याप्त अधिकार तिनीहरूलाई प्रत्यायोजन गरेको हुनुपर्छ । निम्न कारणहरूले गर्दा तिनीहरू अधिकारसम्पन्न हुनुपर्छ :

- आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकासलाई प्रबर्द्धन गर्न
- न्यूनतम आवश्यकतामाथि हरेक नागरिकको पहुँच होस् भन्नका लागि आर्थिक सम्पदा र अवसरहरूलाई पुनर्वितरण गर्न
- तमाम राष्ट्रिय अर्थतन्त्रका सीमाबद्धता धरासायी भई विश्वव्यापीकरणमा समाहित भइरहेको अर्थतन्त्रको प्रारूपलाई संयोजन र व्यवस्थापन गर्न
- औद्योगिक विकासलाई जोखिममा नपारी वातावरण संरक्षण गर्न
- जातीय र अन्य द्वन्द्वहरूलाई व्यवस्थापन गर्न
- दैवी र मानव सिर्जित विपत्तिका बेला राहत उपलब्ध गराउन

राज्यका अंगहरूको प्रभावकारिता नघटाई ती अंगको अधिकार विभाजन र दायरा निर्धारण गर्ने संयन्त्र रचना गर्नु अत्यधिक चुनौतीपूर्ण हुनसक्छ । सौभाग्यवश, यदि राज्यका अंगहरूले जिम्मेवार, पारदर्शी र कानुनी तथा प्रशासनिक प्रक्रियाअनुरूप नै अधिकारको अभ्यास गर्छन् भने यी अंगहरूले प्रत्यायोजित अधिकारको दुरुपयोग गर्न सक्तैनन् — कुनै अंगको अधिकारसीमा जति व्यापक हुन्छ उति नै त्यसको सुरक्षा र त्यसप्रति जवाफदेहिता आवश्यक हुन्छ ।

शासन प्रणाली र निकायहरूको मूल्यांकनको आधार

शासन प्रणाली अथवा निकायहरूको प्रभावकारिता मूल्यांकन गर्ने कुनै सजिलो वा प्रष्ट सिद्धान्त छैन । यस प्रकारको परीक्षण गर्दा राज्यले धारण गर्न चाहेका मूल्यमान्यता र यसले हासिल गर्न चाहेका उद्देश्यप्रति सुपरिचित रहनु आवश्यक हुन्छ । यी मूल्यमान्यता र उद्देश्यलाई तीन समूहमा विभाजन गर्न सकिन्छ । पहिलो, प्रजातन्त्र र अधिकारको विषय । प्रतिनिधित्वको पद्धति र सीमाहरू, सबै समूह र क्षेत्रको यथोचित प्रतिनिधित्व भएको छ वा छैन, निर्णयप्रक्रिया कति प्रजातान्त्रिक र सहभागितामूलक छ र राज्यका निकायहरू जनताका आवश्यकता र आकांक्षाप्रति कति जवाफदेहि छन्, यी विषय यो समूहमा ख्याल गरिनुपर्ने मुद्दा हुन् । दोस्रो समूहभित्र जवाफदेहिता, पारदर्शिता र आचरण पर्दछन्, जस्तो, सरकारी सूचनाहरू सार्वजनिक गर्ने संयन्त्र, अधिकारीहरूको आचरणसम्बन्धी नियम, अख्तियार दुरुपयोगविरुद्ध सावधानी, गुनासो र सुभाव ग्रहण गर्ने संयन्त्र इत्यादि । तेस्रो समूहमा स्थायित्व, चुस्तता र प्रभावकारिता पर्दछन् । के सरकारले यथोचित कार्यकालसम्म ढुक्कै काम गर्न पाउँछ ? के सरकार प्रष्ट र सुदृढ नीतिनियम विकास गरी कार्यान्वयन गर्न सक्षम हुन्छ ? के यसले कार्यहरू व्यावसायिकताकै कित्तामा अडिग रहेर सम्पादन गर्छ ?

केही टिप्पणीकारले यी मूल्यमान्यता र उद्देश्यहरू मेल खाँदैनन् र कुनै पनि शासनप्रणालीले यी सबै

अवलम्बन गर्न अथवा समतायुक्त ढंगले कार्यान्वयन गर्न सक्तैन भन्छन् । त्यसैले हामीले शासनप्रणालीको रूपांकन थालनी गर्नुपूर्व केही प्राथमिकताहरू स्थापित गर्नुपर्छ अथवा निश्चित विनिमयमा सम्झौता गर्नुपर्छ । उदाहरणका लागि, शासनप्रणालीका परिकल्पनाकारले संसद्प्रति अधिक जवाफदेही कार्यकारिणी (मन्त्रपरिषद्) र अधिक प्रभावकारी र स्थिर मन्त्रपरिषद् भएनभएको यकीन गर्नुपर्छ । तिनले जुन कार्यकारिणीको कार्यकाल यकीन छैन त्यो कार्यकारिणी संसद्प्रति अधिक जवाफदेही हुनेछ भन्ने सम्झनेछन्, र कार्यकारिणीको निश्चित कार्यकाल भएको राष्ट्रपतीय प्रणालीमा कार्यकारिणीले आफ्नो मातहतबाट देशलाई ज्यादा स्थायित्व प्रदान गर्नेछ भन्ने धारणा बनाउन सक्नेछन् । अन्य कतिपयले यस्तो विश्लेषणलाई अति नै सामान्य बुझाइ सम्झन सक्छन्, र कार्यकारिणीको स्थायित्व त्यसलाई दिइएको औपचारिक अधिकारमा भन्दा विविध मुद्दाहरूमा आम सहमति जुटाउन सक्ने त्यसको क्षमतामा भर पर्दछ भन्छन् । उनीहरूले संसदीय प्रणालीको कार्यकारिणीले राष्ट्रपतीय प्रणालीको कार्यकारिणीलेभन्दा आम सहमति परिचालन गर्न सक्छ भन्ने दाबीको खण्डन पनि गर्छन् । तर पूर्व निर्धारित उद्देश्य र मूल्यमान्यताका आधारमा यस्ता बहस अपरिहार्यरूपले उद्घट्ट छन् । यी बहसले प्रस्तावित रूपांकनलाई भित्रैसम्म केलाउन शासन प्रणालीको रूपांकन गर्न बसेका योजनाकारहरूलाई मद्दत गर्छन् । त्यसबाहेक, यस्ता बहसले देशका लागि कुन शासन प्रणाली योग्य हुनसक्छ भन्ने तुलना गर्ने एउटा सूची नै शासनप्रणालीको योजनाकारहरूलाई प्रदान गर्छ ।

शासन प्रणालीको चयन

तीन वा चार प्रकारका शासन प्रणाली प्रचलनमा छन् (संसदीय, मिश्रित र राजतन्त्रात्मक) । तर शासन प्रणालीको विविधता व्यापक हुनाले हरेक प्रणालीभित्र पनि सैद्धान्तिक विविधता पाइन्छन् । यीमध्ये हरेक शासन प्रणालीले भिन्नभिन्न सन्दर्भमा सफलतापूर्वक कार्य गरेका छन् । त्यसैले कुन प्रणालीले सबभन्दा राम्ररी कार्य गर्न सक्छ भनी यकीन गर्नु कठिन छ । समाजको परम्परा र इतिहास, चिरकालदेखि समाज कसरी शासित भएको छ (र, त्यसकारण, जनता र अधिकारीहरूको त्यसप्रतिको हेलमेल), उपनिवेशको प्रभाव र अनुभवले निर्धारण गर्ने देशको समस्त परिप्रेक्ष्यमाथि धेरै कुरा निर्भर रहन्छ । देशको परिप्रेक्ष्य त्यहाँको सामाजिक/आर्थिक परिस्थिति, जातीय विविधता, जनसंख्या र भूगोलले समेत प्रभावित हुन्छ । केही दसकयता भूमण्डलीय परिप्रेक्ष्यले शक्तिशाली प्रभाव पार्न थालेको छ जसले आधुनिक राज्यको रूपरेखाले परम्परागत ढाँचाको शासनप्रद्वतिलाई प्रतिस्थापन गर्देलगेको छ । आधुनिक राज्यको आफ्नै तर्कशास्त्र, गत्यात्मकता (उदाहरणका लागि, अधिकार र शक्तिको केन्द्रीभूतता, यसको परिणामवश सावधानीको खाँचो, बढ्दै गएका राज्यका सीमासम्बन्धी जटिलता, अर्थतन्त्रको बजारीकरण र अहिले निर्णय प्रक्रियाका पद्धतिहरू र त्यस प्रक्रियामा भौगोलिक र सामुदायिक आधारमा सहभागिता) र कार्यपद्धति हुन्छ र यी संयन्त्रहरू अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय संगठनको सदस्य भएवापत विश्वव्यापी मूल्यमान्यताहरू अनुकूल कार्य गर्न ती संगठनले सृजना गर्ने दबाबले पनि प्रभावित हुन्छन् ।

पछिल्लो बुँदाले प्रणाली र संस्थाबीच बढ्दो समानतालाई संकेत गरे पनि राष्ट्रिय परिप्रेक्ष्यलाई वेवास्ता गर्नु बुद्धिमानी हुँदैन । उदाहरणका लागि, विभिन्न देशमा एकसदृश शासन प्रणालीले पनि भिन्न परिप्रेक्ष्यका कारण फरक ढंगले कार्य गर्छन् । यसप्रकार, संयुक्त अधिराज्यको संसदीय प्रणालीले

भारतको अथवा साउथ प्यासिफिकका स-साना टापु राज्यहरूको प्रणालीले भन्दा फरक ढंगले काम गर्छ । अर्को परिवर्तनशील कुरा निर्वाचन प्रणाली हो । केही निर्वाचन प्रणालीले संयुक्त अधिराज्यको जस्तो (जहाँ एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र हुन्छन्) द्विदलीय पद्धति सिर्जना गर्छन् भने अन्यले कैयौं युरोपेली देशहरूमा जस्तो समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीसहितको बहुदलयुक्त प्रणाली सिर्जना गर्छन् । देशमा द्विदलीय वा बहुदलयुक्त जस्तो प्रणाली भए पनि दलहरूले नै संसदीय प्रणालीले कसरी काम गर्छ भन्ने निर्धारण गर्छन् (यसले संयुक्त अधिराज्य र युरोपेली राष्ट्रहरूको अनुभव प्रष्ट पार्छ) ।

यसैगरी, संयुक्त राज्य अमेरिकाको राष्ट्रपतीय प्रणालीले ल्याटिन अमेरिकाको राष्ट्रपतीय प्रणालीले भन्दा भिन्न रूपले काम गर्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाका राष्ट्रपतिले विधायिकामा मुख्यतया दुई पार्टीको सामना गर्नुपर्छ, तर समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली (कम्तीमा विधायिकाको लागि) भएका ल्याटिन अमेरिकी राज्यका राष्ट्रपतिहरूले कैयौं स-साना र परिवर्तनशील पार्टीहरूसँग कार्य गर्नुपर्छ । त्यसै कारण ल्याटिन अमेरिकी राष्ट्रहरूको भन्दा तुलनात्मकरूपले संयुक्त राज्य अमेरिकाको सरकार बढी स्थिर छ । यसका अलावा जनसंख्याको एकरूपता अथवा विविधता, देशको विस्तारित स्वरूपलगायत अन्य विचारणीय तत्वहरू पनि छन् । त्यसैले एउटा देशमा विकसित भएको शासन प्रणाली अर्को देशमा कसरी उपयुक्त हुन सक्छ भनेर आकलन गर्न कठिन छ । यसले हामीलाई के बताउँछ भने शासन प्रणालीका योजनाकारहरूले अन्य राज्यको अनुभवबाट सिक्ने आकांक्षा कायम राख्दै स्थानीय परम्परा र परिप्रेक्ष्यहरूलाई निरन्तर मनन गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

अध्याय १४

अध्याय

संघीयता, निक्षेपण र स्थानीय सरकार

परिचय

अधिकांश मानिसले संघीय राज्य व्यवस्थालाई शक्तिको केन्द्रीकरणका कारणले सीमान्तकृत समुदाय र क्षेत्रलाई सशक्तीकरण गर्ने र नेपाली जनताको धार्मिक, भाषिक र जातीय विविधतालाई प्रबर्द्धन गर्न सहयोगी हुनेछ भन्ने ठानेका छन् । १९९० को संविधानका मस्यौदाकारहरूले केन्द्रीकरणका कारण उठेका समस्या बुझेका थिए । त्यसैले उनीहरूले 'प्रशासनको विकेन्द्रीकरणद्वारा देशको शासन प्रणालीमा जनताको अधिकतम सहभागिताका अवसरहरू प्रदान गरेर प्रजातन्त्रको फल सबैले चाख्न पाउने अवस्था सृजना गरिनेछ' (धारा २५(४)) लाई राज्यको निर्देशक सिद्धान्तका रूपमा स्थापित गरेका थिए । तर शक्तिलाई विकेन्द्रित गर्ने पहल विरले गरियो, संविधानले सिफारिस गरेको सीमासम्म पनि यस्तो कुनै कदम उठाइएन र चालिएका केही प्रयत्नहरूसमेत माओवादी विद्रोहका कारण अवमूल्यन भए ।

यसप्रकार, अहिले राज्यको पुनर्संरचना गर्नु जनआन्दोलनको मुख्य उद्देश्य बनेको छ । अन्तरिम संविधानले प्रजातन्त्रलाई बलियो बनाउन, समावेशितालाई वृद्धि गर्न र सामाजिक न्याय कायम गर्न राज्यको पुनर्संरचना गर्ने कुरालाई व्यापक महत्व दिएको छ । अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनाले राज्यको पुनर्संरचनाले 'वर्ग, जात, क्षेत्र र लिंगीय आधारमा सृजित समस्यालाई' समाधान गर्नेछ भन्ने परिकल्पना गरेको छ । अन्तरिम संविधानको धारा ३४(२) ले जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक र धार्मिक आधारमा स्वायत्त शासन व्यवस्थाको आह्वान गरेको छ । अन्तरिम संविधानले विभिन्न समुदायहरूको सहअस्तित्व प्रबर्द्धन गर्न र 'तिनको भाषा, साहित्य, शास्त्र, कला र संस्कृतिको समान विकासमा मद्दत गर्न' (धारा ३५(३)) पनि राज्यलाई प्रोत्साहित गरेको छ । सायद विकेन्द्रीकरणसम्बन्धी सबभन्दा प्रस्ट व्यवस्था धारा १३८ हो, जसले 'वर्ग, जात, भाषा, लिंग, संस्कृति, धर्म र क्षेत्र'का आधारमा भइरहेको भेदभाव अन्त्य गर्ने साधनका रूपमा 'राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक स्वरूप' अन्त्य गर्ने प्रतिबद्धता जनाएको छ । क्षेत्रीय सरकारको माग गर्दै मधेशमा भएको आन्दोलनपछि ९ मार्च २००७ मा अन्तरिम संविधानमा गरिएको संशोधनले राज्यको पुनर्संरचना संघीय आधारमा हुनेछ भन्ने निर्दिष्ट

गरेको छ । अन्तिम निर्णय संविधानसभामा हुने गरी राज्यको पुनर्संरचनासम्बन्धमा सिफारिस गर्न एउटा उच्चस्तरीय आयोग बन्ने क्रममा छ ।

संघहरूको उद्भव

नेपाली सन्दर्भमा संघात्मकताको बहसलाई पहिल्याउन दुईवटा सवाल पहिचान गर्नु उपयोगी हुन्छ । पहिलो सवाल, संघको उद्भव कसरी भयो भन्ने हो । संघ या त अमेरिका, स्विट्जरल्यान्ड र अस्ट्रेलियामा जस्तो 'समष्टीकरणद्वारा निर्मित संघ' स्वतन्त्र, सार्वभौम निकायद्वारा बनेका हुन्छन् या नाइजेरिया, स्पेन, भारत, दक्षिण अफ्रिकामा जस्तो 'असमष्टीकरणद्वारा निर्मित संघ' भन्न सकिने सिंगो एकात्मक र केन्द्रीकृत राज्यको पुनर्संरचनाद्वारा निर्मित भएका हुन्छन् ।

स्वतन्त्र र विशिष्ट राज्यहरू 'एक-आपसमा मिलेर' संघीय स्वरूपमा आएका ठाउँमा आपसमा मिल्ने कार्यले समष्टीकरणका शर्तहरूको मस्यौदा र संघले आगामी दिनमा कसरी कार्य गर्छ भन्ने विषयलाई प्रभावित पार्छन् । अमेरिकाका १३ कोलोनीहरू मिलेर संघ बनाउँदा यस्तै भएको थियो र अन्य देशहरूमा स्वायत्त एकाईहरू एक-आपसमा मिल्न आउँदा पनि यस्तै भएको थियो । यी संघहरूमा, सीमित रूपमा विशिष्ट र समवर्ती संघीय अधिकार परिभाषित गर्ने प्रवृत्ति हुन्छ र अवशिष्ट अधिकारहरू एकाईहरूमै रहने गर्छन् ।

पहिला तानाशाही शासन भएका र संघद्वारा असमष्टीकृत भएका व्यवस्थामा एकाईका अधिकारहरू प्रस्टसँग परिभाषित गरिएको हुन्छ र अवशिष्ट अधिकार केन्द्रले राखेको हुन्छ । मलेसिया, भारत र क्यानाडाजस्ता समष्टीकरण र असमष्टीकरणको प्रक्रिया भोगिसकेका देशहरूमा केन्द्रले विशिष्ट रूपमा अभ्यास गर्ने, राज्यले विशिष्ट रूपले अभ्यास गर्ने र राज्य तथा केन्द्रले समानान्तर रूपमा अभ्यास गर्ने संघीय अधिकारहरूको विस्तृत सूची नै हुन्छ । औपनिवेशिक, अति केन्द्रीकृत र तानाशाही शासन प्रणाली प्रतिस्थापन गर्दै गठन भएका वर्तमान विश्वका कैयौं संघहरूमा संघीय व्यवस्थाको सूत्रपात गर्ने कार्यले केन्द्र र एकाईहरूबीच विभिन्न प्रकारका बहसहरू सृजना गर्छ । यी संघहरूले क्रमशः फुट्दै गएका, एकाईहरूको परिभाषामा उल्किइरहेका र बृहत् राज्यका रूपमा पुनः संगठित हुने प्रक्रिया भोगिसकेका छन् । नाइजेरिया र स्पेनको संघीय व्यवस्था अपनाउँदाको प्रक्रियाले यही देखाउँछ । नाइजेरियामा १९६७ देखि १९७० सम्मको गृहयुद्धपछि तीन क्षेत्रहरूबाट संघ ३६ राज्यसम्म विस्तार भयो । फ्र्याङ्को पिरियडमा स्पेन केन्द्रीकृत र एकाधिकारयुक्त राज्य थियो र फ्र्याङ्को पिरियडपछि यो विनिर्माण भयो र पुनः प्रजातान्त्रिक राज्यका रूपमा पुनर्संरचित भयो जसले बास्क क्षेत्रहरू, क्याटालोनिया र ग्यालिसियाका ऐतिहासिक राष्ट्रिय सिमानाहरूलाई स्वीकार गर्‍यो ।

संघीय व्यवस्था निर्माण कार्यमा प्रभाव पार्ने दोस्रो सवाल व्यवस्था संघीय बनाउनुको उद्देश्य हो । 'क्षेत्रीय संघ' नामको संघ निम्न कारणहरूका लागि निर्माण गरिन्छ : (क) विशाल क्षेत्र भएका देशहरूमा स्पेस र डिस्टन्स व्यवस्थापन गर्न; (ख) आत्मरक्षा र राष्ट्रिय अखण्डताका लागि व्यापक क्षमता अभिवृद्धि गर्न; (ग) बजार र व्यापारका लागि फराकिलो एकाई सृजना गरेर आर्थिक विकासलाई प्रबर्द्धन गर्न; र (घ) व्यापक सहभागिता र प्रतिनिधित्वद्वारा प्रजातन्त्रलाई फलाउन फुलाउन । जातीय संघ नामको दोस्रो प्रकारको संघ राज्यको सांस्कृतिक विविधता (विशेषगरी

भाषा र धर्मको विविधता) द्वारा निर्धारण गरिन्छ । जातीय संघ प्रायः देशका विभिन्न भागमा प्रधान रूपले अवस्थित विशिष्ट सांस्कृतिक समुदायहरूलाई स्वायत्त शासन प्रदान गर्न चयन गरिन्छ । यस प्रकारको संघीय व्यवस्थाले अल्पसंख्यकहरूको संस्कृति, भाषा अथवा धर्म संरक्षणको व्यवस्था गर्छ र यी समुदायका विशिष्ट परिस्थिति र आवश्यकताहरूलाई राम्रो सुनुवाइ गर्छ ।

समष्टीकरणद्वारा स्थापना गरिएका संघमा पाइने गतिशीलता (डाइनामिक्स) असमष्टीकरणद्वारा स्थापना गरिएका संघमा पाइने डाइनामिक्सभन्दा पृथक् हुन्छन् । समष्टीकरणद्वारा संघ निर्माण गर्न धेरै सहज हुन्छ । यस्तो किन हुन्छ भने समष्टीकरणद्वारा निर्मित संघमा संघीय एकाई बनेका निकायहरू पहिला स्वतन्त्र राज्य थिए जसका आफ्नै स्थापित संवैधानिक र राजनीतिक प्रणाली हुन्छन्; यसरी अधिकारका केही नयाँ स्वरूपहरू र केही संख्यामा नयाँ निकायहरू केन्द्रीय स्तरमा निर्माण गरिनुमात्रै पर्छ । यस प्रकारको संघ सामान्यतया एकआपसमा मिलेर संघ बनाउनुका फाइदा बुझिसकेका निकायहरूको सहमतिमा आधारित हुन्छ । अर्कातर्फ, असमष्टीकरणद्वारा संघ स्थापना गर्नु त्यति सहज हुँदैन किनभने केन्द्रीकृत राज्य शक्ति कायम राख्ने वर्गीय स्वार्थले प्रेरित समूहहरूले संघीयकरणमा अवरोध गर्न सक्छन् भने अर्कातर्फ संघात्मकताका समर्थकहरू आफ्नो लक्ष्य प्राप्तिका लागि युद्ध छेड्न तन्तयार हुन सक्छन् । यस्तो प्रकारको संघ स्थापना गर्नु दुई कारणले गर्दा प्राविधिक रूपले जटिल हुन्छ : पहिलो, व्यवस्थाको प्रारूप तयार गर्न थुप्रै निर्णयहरू गर्नु आवश्यक हुन्छ (हरेक निर्णयहरू विरोधाभाषपूर्ण हुन्छन्); र दोस्रो, प्राथमिक चरणमा एउटा निर्णयमा पुग्ने र त्यसलाई कार्यान्वयन गर्ने क्षमता नै नभएका नयाँ संघीय एकाई, क्षेत्रहरूमा प्रायः सुरुवात कैयौँ सरकारहरू निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

यसैगरी, 'प्रादेशिक' र 'जातीय संघहरू' को गतिशीलता (डाइनामिक्स) भिन्न परिस्थितिबाट निर्माण भएका संघहरूमा फरक-फरक हुन्छ । प्रादेशिक संघमा, प्रायः समष्टीकरणको परिणामवश, संघीय एकाईहरूका सिमानाहरू पूर्वनिर्धारित हुन्छन् (यी सिमानाहरू कुनै विशेष तर्कको आधारमा तय भएका हुँदैनन् र प्रायशः इतिहासको उपज हुन्छन्); अर्कातर्फ जातीय संघहरूमा, संघीय व्यवस्थामा जानुको एउटा उद्देश्य सांस्कृतिक विविधतालाई पहिचान गर्नु हुने हुँदा सिमानाहरू धेरै महत्वपूर्ण हुन्छन् । एउटा जातीय संघमा आवधिक समायोजनको आवश्यकता हुनसक्छ (यसले सम्भाव्य रूपले मर्मभेदी विरोधाभाष निम्त्याउन सक्छ) र नयाँ जातीय र सांस्कृतिक विशिष्टताका आवाज उठ्न थालेपछि यसले नयाँ संघीय एकाई निर्माणतर्फ अग्रसर गराउन सक्छ । संघको सञ्चालनमा आइपर्ने केही प्रमुख सवालहरू बारम्बार सम्भौताका लागि आह्वान गरिरहने जातीय समुदायहरूबीचको सम्बन्धसँग सम्बन्धित हुन्छन् (र सम्भवतः प्रादेशिक संघहरूमा उठ्ने द्वन्द्व समाधान गर्दा प्रयोग गरिने विधिभन्दा फरक पद्धतिहरू आवश्यक हुनसक्छन्) ।

यो बहसले निम्न प्रकारका सवालतर्फ अग्रसर गराउँछ : (क) के केही प्रकारका उद्देश्यहरू अन्यभन्दा संघात्मकताद्वारा अधिक सहज ढंगले प्राप्त गर्न सकिन्छ ? (ख) के संघात्मकताले नयाँ समस्यालाई जन्म दिन सक्छ ? ती समस्या के हुन सक्छन्, र के तिनलाई व्यवस्थित गर्न सकिन्छ ? (ग) के केही संघहरू अन्यभन्दा अधिक व्यवस्थित गर्न सकिने हुन्छन् ? (घ) कुन संघहरूमा मानवअधिकार अधिक संरक्षित हुन्छ ? (ङ) के केही संघहरू अन्यभन्दा राष्ट्रिय एकता कायम गराउन अधिक उपयोगी हुन्छन् ?

नेपालको अन्तरिम संविधानले समावेशिता र सामाजिक न्यायलाई प्रबर्द्धन गर्न संघीय व्यवस्था रोजेको छ । अन्तरिम संविधानको धारा १३८ ले वर्ग, जाति, भाषा, लिंग, संस्कृति, धर्म र क्षेत्रमा आधारित भेदभाव अन्त्य गर्न केन्द्रीकृत र एकात्मक स्वरूपको राज्य व्यवस्थाको समूल अन्त्य गर्न आह्वान गरेको छ । तर संघीय व्यवस्थामा जानुको प्रमुख कारण निधो गर्नाले संघात्मकतामा अधिक भार थप्ने त होइन ? के, तय गरेका उद्देश्यहरू हासिल गर्न अन्य परिपूरक नीति र सुधारहरू अपनाउनु पर्नेछ ? नेपालमा अभ्यास गरिन लागेको संघात्मकतामा कसरी धारा १३८ ले माग गरेजस्तो वास्तवमै 'समावेशी, लोकतान्त्रिक र प्रगतिशील' हुने सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ? र, राष्ट्रिय स्तरमा अभ्यास गरिआइएको अधिकारको संरचना (र जुन नेपालका समस्याहरूको कारण हो भनी मानिएको छ) नै (उनै राजनीतिक दल र सामाजिक स्वार्थहरूद्वारा नेतृत्व गरिएका) संघीय एकाईहरूमा नक्कल गरिने छैन भनेर कसरी सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ?

संघीय एकाईहरूको रेखांकन

नेपालका जनताले छिटै नै संघका प्राथमिक कार्यहरूका सम्बन्धमा आधारभूत छनौटहरू गर्नु छ । के, एकाईहरूको भौगोलिक विशेषता, शासन प्रणालीको क्षमता, स्रोतको उपलब्धता र पहुँच र विकासका सम्भावनाहरूको आधारमा सिमाना तय गरी प्रादेशिक आधारमा संघ निर्माण हुनुपर्छ ? प्रादेशिक संघहरूको एउटा महत्वपूर्ण विशेषता – त्यस्ता संघका उप-राष्ट्रिय एकाईमा बसोबास गर्ने सबै व्यक्ति र समुदायहरूलाई समान रूपले व्यवहार गरिनेछ – ले यसप्रकारको व्यवस्था रोज्ने तर्कलाई आड दिन्छ । अथवा, के नेपाली संघ जातीय आधारमा आधारित हुनुपर्छ जहाँ समान जाति, जात अथवा भाषाका व्यक्तिहरू मिलेर उप-राष्ट्रिय एकाई बनाउँछन् र आफ्नो भाषाको प्रयोग र स्रोतसाधनको नियन्त्रण गरी लाभान्वित हुन सक्छन् ? जातीय संघ रोज्नुको मुख्य कारण के हो भने यस्तो व्यवस्थाले अल्पसंख्यक समूहहरूको आर्थिक र सामाजिक कल्याणलाई संरक्षण र प्रबर्द्धन गर्छ र तिनलाई आफ्नो विशिष्ट पहिचान कायम राख्न मद्दत गर्छ । नेपालमा यिनै ध्रुवमा बहस चलिरहेको छ । नेपालको व्यापक जात र जातीय विविधताले दुई पद्धतिमध्ये कुन त भन्ने विवादलाई कठिन मोडमा पुऱ्याएको छ, किनभने प्रशासन, 'प्रभावकारिता' र पहिचानका कुराहरूमा केही विरोधाभासपूर्ण परिणामहरूसहित जातीय पद्धतिले स-साना एकाईहरूको विशाल संख्यातर्फ पुऱ्याउन सक्छ भने प्रादेशिक पद्धतिले विशाल एकाईहरूको सानो संख्यातर्फ पुऱ्याउन सक्छ । यद्यपि ९ मार्च २००७ को अन्तरिम संविधान संशोधनले (वर्ग, जात, भाषा, लिंग, संस्कृति, धर्म र क्षेत्रका आधारमा भएको भेदभाव अन्त्य गर्दै) भौगोलिक/विकासमुखी पद्धतिभन्दा सामुदायिक पद्धतिको पक्षधरता अपनाएको जस्तो देखिए पनि यो संशोधन निश्चय नै द्विविधाविहीन भने छैन ।

उप-राष्ट्रिय एकाई स्थापनाका आधार

संघीय प्रणाली रेखांकन गर्दा नेपालले सामना गर्नुपर्ने मुद्दाहरूमाथि विचार गर्नुभन्दा पहिला जातीय संघात्मकता पक्ष र विपक्षका तर्कमाथि केही विचार पुऱ्याउनु उपयोगी हुनेछ । जातीय संघात्मकताको मुख्य तर्क के हो भने जातीय चेतना प्रबल भएको ठाउँमा एकात्मक राज्य अथवा भौगोलिक वा प्रशासनिक आधारमा गठित संघले समुदायहरूको पहिचान, यसको स्वायत्त-सरकारको चाहना र यसको

संस्कृतिको मूल्य अथवा महत्वको पहिचान गर्न असफल हुनेछ । एउटा जातीय संघले सांस्कृतिक समुदायहरूलाई तिनको भाषा विकास गर्न, धर्म रक्षा गर्न, वञ्चित सदस्यहरूका पक्षमा सकारात्मक कार्य गर्न, क्षेत्रीय दलहरूलाई प्रबर्द्धन गर्न र स्रोतहरूको न्यायिक वितरणको सुनिश्चितताका लागि केन्द्र (र अन्य संघीय एकाई) सँग सम्झौता गर्न आवश्यक राजनीतिक आधार निर्माण गर्ने माध्यम प्रदान गर्छ । यी आधारहरूमा जातीय समुदाय राष्ट्रिय राजनीतिक प्रणालीमा एकीकृत हुन सक्छ, राष्ट्रिय एकता सुदृढ हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायहरूबीच, जातीय संघात्मकता अथवा स्वायत्तता प्रायः जातीय द्वन्द्वको सम्भाव्यता भएका देशहरूका लागि द्वन्द्व समाधानका रूपमा र एकाईहरूलाई बृहत् राज्यबाट छुट्टिने स्थिति आउन नदिनका लागि अगाडि आएको छ ।

जातीय संघात्मकताका विपक्षीहरू नेपालमा जातीय संघात्मकताले राम्ररी कार्य गर्न सक्दैन भन्ने तर्क गर्छन् । जातीय संघात्मकताले मानिसहरूमा एउटै सिंगो राष्ट्रका बासिन्दा भएको भावना कमजोर बनाउँछ, किनभने, प्रायः मानिसहरूको प्राथमिक (र कहिलेकाहीँ विशिष्ट) श्रद्धा आफूसम्बद्ध जातीय समुदायप्रतिको श्रद्धामा रूपान्तरित हुन्छ । केन्द्रीय निकायहरूमा तिनीहरूको निर्भरता न्यूनतर हुँदैजान्छ र यसप्रकार जातीय एकाईहरूको एकिलने क्षमता बढ्दै जान्छ । के तर्क गर्न सकिन्छ भने, कमसे कम, राष्ट्रिय अधिकारीहरूको समय र ऊर्जा निरन्तर सम्झौतामाथि सम्झौता गरिरहने जातीय दबाबले पूरै खपत गरिदिन्छ । राष्ट्रिय एकतामाथि पनि चुनौती थपिन्छ किनभने एउटा राज्य वा प्रान्तभित्रका एउटा जातीय समुदायको प्रभुत्वमा पारिएका अल्पसंख्यकमाथि भेदभाव भइरहन सक्छ, तीमाथि थिवोमिचो पनि हुनसक्छ । यस्तो अवस्थामा, केन्द्रीय अधिकारीहरू राज्य वा प्रान्तको मामिलामा हस्तक्षेप गर्न बाध्य हुन सक्छन् जसले गर्दा तनाव भन् बढ्न सक्छ । जातीय संघहरूमा राष्ट्रिय एकता कायम राख्ने मापदण्ड वा आधारहरू (विवाद सुल्झाउने प्रभावकारी र वैधानिक संयन्त्र, परामर्श र सहकार्य, र प्रासंगिक भएमा अधिकार बाँडफाँड) संकटग्रस्त हुन्छन् । राज्यहरूमा स्रोतसाधनहरू असमान रूपले अवस्थित भएमा स्रोतको न्यायिक वितरण गर्ने र सबै क्षेत्रको समान विकास गर्ने केन्द्रको सर्वाधिक महत्वपूर्ण क्षमता पनि घट्न सक्छ ।

नेपालमा छलफल

संघ निर्माणका निम्ति अवलम्बन गरिने आधार निर्धारण नै अपनाइने संघको प्रकृतिमाथि चर्चा गर्नका लागि उपयोगी आरम्भ विन्दु हो । किनभने संघको रेखांकनका सवालहरू आधारभूत रूपले कुन पद्धति अपनाइन्छ भन्ने कुरामै निर्भर गर्छन् । बुद्धिजीवी डा. पीताम्बर शर्माले जिल्ला र गाउँ विकास समितिहरूको क्षेत्रफल र त्यहाँ जातीय, भाषिक र जात समूहहरूको वितरण तुलना गरी हेरेका छन् । यसैगरी उनले स्रोतको वितरणको तथ्यांक पनि केलाएका छन् जुन संघात्मकतासम्बन्धी कुनै पनि बहसका लागि महत्वपूर्ण तवरले जानकारीमूलक सावित हुन सक्छ । शर्माले अन्य बुद्धिजीवीहरू जस्तो डा. गोविन्द न्यौपाने, डा. महेन्द्र लावती र डा. हर्क गुरुङका प्रस्तावहरूको पनि विश्लेषण गरेका छन् र त्यसलाई संक्षेपीकरण गरेका छन् । शर्मा भन्छन्, जातीय संघको पक्षमा उभिनेमध्ये गोविन्द न्यौपानेले भौगोलिक अथवा आर्थिक सम्भाव्यता उपेक्षा गरेर '१८ औं शताब्दीको आरम्भताका कायम रहेको परिस्थिति औल्याउँदै ऐतिहासिक, सांस्कृतिक पृष्ठभूमि, भाषा र निश्चित जनसंख्या समूहले ऐतिहासिक रूपले चर्चेको क्षेत्र' को आधारमा ११ एकाईहरू तय गरेका छन् ।

शर्मा भन्छन्, 'पहाडी भेगका लिम्बु, राई, तामाङ, गुरुङ, मगर र तराई भेगका थारूजस्ता अधिकांश प्रमुख जातीय समूहहरूले तिनीहरूको ऐतिहासिक रूपले दखल गरेका क्षेत्रहरू' का आधारमा राज्यहरूको निर्माण गरिनुपर्ने माग गरिआएका छन् । मधेसी समूहहरूले जातीयतासँग भाषा समूहहरूलाई तुलना गर्दै भाषा समूहहरूको आधारमा राज्य निर्माण गरिनुपर्ने माग गरेका छन् । नेपाल सद्भावना पार्टीसमेत केही मधेसी समूहहरूले दक्षिणी सिमानासम्म एउटै मधेसी राज्य निर्माण हुनुपर्ने आवश्यकता देखेका छन् । पश्चिम तराईका थारू र अन्य समूह दुई वा तीन अलग-अलग राज्यको पक्षमा छन् । तामाङलगायत केही जनजाति समूहहरूले तामाङहरूको ऐतिहासिक भू-भागलाई एउटा तामाङ राज्यको स्वरूप दिइनुपर्ने माग गरेका छन् । अधिकांश जनजाति समूहले आफ्ना मागहरूमध्ये मूलतः जातीय राज्यहरूको माग गरेका छन् र तिनीहरू बढी मूर्त प्रस्ताव तयार गर्ने प्रक्रियामा लागिपरेका छन् । उदाहरणका लागि, नेपाल जनजाति महासंघ जस्तो जनजातिहरूको महासंघले स्वायत्त जातीय राज्यहरूको लागि आह्वान गरेको छ, तर तिनको संख्या र सीमा भने प्रस्ट पारेको छैन ।

माओवादीहरूले ११ वटा स्वायत्त राज्यको प्रस्ताव गरेका छन् । शर्माका अनुसार, 'यो समूह निर्माणले जातीय बाहुल्य भएका र ऐतिहासिक उपेक्षामा परेका क्षेत्रहरू, भौगोलिक रूपले सीमान्तकृत र दुर्गम क्षेत्रहरूलाई प्रतिनिधित्व गर्छ ।' आधार निर्माणको सिद्धान्त 'साभा भू-भाग, साभा भाषा, साभा आर्थिक जीवन र साभा मनोविज्ञान' नामक स्टालिनको आधारानुरूप लिइएको हो । शर्मा भन्छन्, 'जातीयताबाहेक, माओवादीहरूले यी स्वायत्त क्षेत्रहरूको निर्माणको आधार पर्याप्त रूपले व्याख्या गरेका छैनन् ।'

नेकपा (एमाले) ले (आत्मनिर्णयको अधिकारका लागि आदिवासी जनजाति र जातीय समूहहरूको अधिकार रक्षा गर्ने हुँदा) जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक र क्षेत्रीय आधारमा कायम हुने स्वायत्ततालाई समर्थन गर्छ । शर्मा टिप्पणी गर्छन्, 'यो आधार बृहत् तर अस्पष्ट देखिन्छ । नेकपा (एमाले) ले अभै संघीय प्रदेश वा राज्य रेखांकनको ठोस प्रस्ताव लिएर आउन र आत्मनिर्णयको अधिकारको अर्थ र सन्दर्भ तथा स्वायत्तताको सीमा र कसरी यसको अभ्यास गरिन्छ भन्ने प्रस्ट अवधारणा प्रस्तुत गर्न बाँकी नै छ ।'

महेन्द्र लावतीले सम्भव भएका ठाउँमा जातीय सम्बद्धता संघीय व्यवस्थामा जानुको आधार हुनुपर्छ भन्ने प्रस्ताव गरेका छन् । लिम्बूहरूको सवाल उद्घरण गर्दै उनी लेख्छन्, 'अधिकांश सीमान्तकृत सामाजिक सांस्कृतिक समूहहरू भिन्न-भिन्न क्षेत्रहरूमा छरिएका छन्, विभिन्न समूहहरू ती क्षेत्रहरूमा बहुमत सरकारहरू गठन गर्न सक्षम हुन सक्छन् ।' उनी विश्वास गर्छन्, एउटा सीमान्तकृत समूह बहुमतमा नभए पनि, क्षेत्रीय स्तरमा यसको अधिक प्रभाव हुन सक्छ । लावती जातीय संघात्मकताद्वारा मात्रै सीमान्तकृत समूहहरूले शासक समुदायहरूको थिचोमिचोबाट मुक्ति पाउन सक्छन् भन्ने विश्वास गर्छन् ।

भूगोल, आफ्नै स्रोतसाधनमा निर्भर हुन सक्ने, विकासको लागि अत्यावश्यक स्रोत सम्पन्नताको आधारमा संघात्मकताको पक्षधर डा. हर्क गुरुङले जिल्लाहरूलाई ७५ को संख्याबाट २५ मा भारेर तिनको संघीय एकाई बनाइनुपर्ने प्रस्ताव गरेका छन् । गुरुङ विश्वास गर्छन्, जिल्ला स्वायत्तता जब

हरेक जिल्लासँग पर्याप्त स्रोतहरू उपलब्ध हुनेछन्, यदि जिल्ला सरकारहरूलाई कर संकलन गर्ने अधिक अधिकार दिइयो भने र जिल्ला सरकारहरू स्थानीय स्रोतको आधारमा सृजित राजस्व संकलन गर्न सक्छन् भनेमात्रै सम्भव हुन्छ ।

शर्मा आफैले आर्थिक भूगोलको हिसाबमा संरचित आधार प्रयोग गर्छन् र, न्यून सीमासम्म, जातीयताको पनि । सर्वप्रथम, उनी जातीय, भाषिक र ऐतिहासिक मातृभूमि जस्ता आधारहरू वास्तविक र स्वावलम्बी छैनन् भन्ने देखाउँछन् । १४ वटा जिल्ला मात्र यस्ता छन् जहाँ एउटा सिंगो समूह बहुमतमा छ (यीमध्ये ६ वटा क्षेत्री बाहुल्य छन्) । एक वा सोभन्दा बढी जिल्लामा बाहुल्य भएका समूहहरू, विशेषगरी जात समूहहरू पनि मानिसहरूको बसाइसराइको परिणामवश सर्वाधिक रूपले छरिएर रहेका छन् । उनी संक्षेपमा भन्छन्, 'परिणामतः जातीय/जात बाहुल्य जनसंख्या भएका क्षेत्रहरूमा समेत उल्लेख्य रूपले जातीय/जात विविधता छ । जनजातिमध्ये उही भौगोलिक क्षेत्रमा समेत प्रभावयुक्त/बाहुल्य र अल्पसंख्यक जनजाति रहेका छन् ... दलितहरूको बाहुल्य भएको कुनै बेग्लै क्षेत्र छैन ।'

नेपाली संघात्मकताको ठोस आधारशिलामा सबैलाई सहमत गराउन कठिनाई पर्ने देखिन्छ । के कुरा प्रस्ट छ भने यदि हरेक अथवा अधिकांश जातीय, जात वा भाषा समूहहरूले आफ्नै क्षेत्र अथवा जिल्ला पाउनुपर्ने हो भने नेपाल व्यापक संख्यामा स-साना एकाईमा पुगेर टुंगिनेछ । यसबाट उत्पन्न हुने समस्या प्रस्टै छ : यदि जातीयता अथवा पहिचान मुख्य निर्धारक आधार हुने हो भने स्रोतहरूको अभाव र क्षमता हेर्दा क्षेत्रहरूले धेरै कार्य र जिम्मेवारी लिन सक्षम हुने छैनन् । अर्कातर्फ यदि क्षेत्र वा जिल्लाको संख्या घटाएर एकाईको आकार विस्तार गरिने हो भने जातीय स्वशासन न्यून हुनेछ र थुप्रै समूहहरूले अधिकारको केन्द्रबाट निकै पर फ्याँकिएको अनुभूति गर्नेछन् । तीन वा चार तहका प्रशासनद्वारा राज्यहरूलाई संगठित गरिँदा समस्या केही हदसम्म समाधान हुन सक्छन्, यसो गर्दा प्रदेश नीति र व्यवस्थापकीय नेतृत्वको केन्द्र हुनेछ र प्रदेशव्यापी विकास परियोजना लागू गर्न सकिनेछ, उता जिल्लाले संस्कृतिलगायत स्थानीय महत्वका विषयवस्तु हेर्नेछ । वास्तवमै, जति धेरै तह हुन्छन् संघीय प्रणाली उति नै जटिल र खर्चालु बन्नेछ । संघीय प्रणालीका शाखा छुट्याउने सवाल बुझ्न भारतीय संघलाई नमुनाका रूपमा अध्ययन गर्न सकिन्छ जसले भाषाको आधारमा राज्यहरूलाई संगठित गर्ने पद्धति अपनाएको छ र अधिक उत्तरदायी प्रशासनको व्यवस्था गर्नका लागि स्थानीय स्व-सरकार (पञ्चायत) को व्यवस्था गरेको छ ।

हरेक तहको संरचना र अधिकार निर्दिष्ट भएमा एकाईहरूको आधार, आकार र संख्याका बारेको बहस अधिक फलदायी हुनेछ । सरकारका कतिवटा तह हुनुपर्छ ? तिनीहरूबीच अधिकार कसरी बाँडफाँड गरिनुपर्छ ? प्रादेशिक र जिल्ला सरकारहरूलाई कसरी बजेट उपलब्ध गराइनुपर्छ ? विभिन्न तहबीच आपसी सम्बन्ध कसरी व्यवस्थित गरिनुपर्छ ? लोक सेवासम्बन्धी निकाय एउटा हुनुपर्छ अथवा धेरै, न्यायपालिका एउटा वा धेरै हुनुपर्छ ? देशमा जटिल संघीय व्यवस्थापन गर्ने क्षमता र पर्याप्त स्रोतसाधन छ ? संघीय तहका सरकारहरूबीच विवादहरू कसरी समाधान गरिनेछन् ? अन्तर-समुदाय सम्बन्धहरूमा संघीय सम्बन्धको कस्तो असर पर्नेछ ? यी आधारभूत सवालहरू बाहेक, संघीय प्रणालीको रेखांकन गर्दा ध्यान दिइनुपर्ने धेरै मुद्दा छन् । तिनीहरूको तात्पर्य केलाउनाले संघात्मकताका विभिन्न प्रस्तावहरूबीच देखिएका पृथकताहरू समाधान गर्न सहयोग पुग्न सक्छ ।

संघात्मकताको सम्बन्ध बुझनाले नेपालीहरूलाई कुन प्रकारको संघ अपनाउने भनेर निर्णय गर्न मद्दत पुग्नेछ र तिनलाई संघात्मकताद्वारा सुल्झाउन सकिने मुद्दा र समस्याहरूमाथि विचार पुऱ्याउन उत्प्रेरित पनि गर्नेछ; यदि सर्वसाधारणले संघात्मकता सहज अपनाउन सकिने विकल्प होइन भन्ने ठाने भने यो कुराले तिनलाई अन्य प्रकारका संवैधानिक पद्धतिहरूतर्फ ध्यान पुऱ्याउन मद्दत गर्नेछ जुन पद्धतिहरू वर्तमानमा संघात्मकताद्वारा समाधान हुनेछन् भनी अपेक्षा गरिएका समस्याहरूमध्ये केहीलाई मात्रै भए पनि सुल्झाउन अधिक उपयोगी हुनेछन् ।

संघात्मकताको रेखांकन : नेपालले सामना गरेका मुद्दा र छनौटहरू

यो अध्यायमा नेपालमा संघीय व्यवस्थापनको रेखांकन गर्दा लिइनुपर्ने निर्णयहरूसम्बन्धी केही सवालमाथि चर्चा गरिएको छ । किनभने, संघीयतामा जानुपर्ने उद्देश्यहरू विभिन्न छन्, उप-राष्ट्रिय एकाईहरूको परिभाषा गर्ने आधारहरू, स्व-शासन र अधिकार बाँडफाँड गरेर गरिने शासनबीच सन्तुलन, संस्कृतिको सार, आन्तरिक बसाइसराइको राजनीति, स्रोतहरूको बाँडफाँड, र द्वन्द्व समाधानका मोडहरू पनि दुई मुख्य संघीय स्वरूपहरूबीच प्रायः फरक हुन्छन् । यद्यपि राष्ट्रिय सन्दर्भ र चुनिएको संघीय प्रणालीको प्राथमिक उद्देश्यअनुसार के कुरामा जोड दिने भन्ने सवाल फरक-फरक हुने भए पनि हरेक संघीय रेखांकनमा समाहित गर्नुपर्ने केही निश्चित विशेषता छन् । संघीय प्रणालीका केही प्रमुख तत्व छन् जस्तो, 'अधिकार बाँडफाँड गरेर गरिने शासन' (अर्थात् केन्द्रमा कायम रहने अधिकार र अधिकारीहरूको संरचना जसमा विविध प्रकारका सम्पूर्ण उप-राष्ट्रिय समुदायहरू राष्ट्रिय स्तरमा सहभागी हुन्छन्) र 'स्व-शासन' (अर्थात्, हरेक उप-राष्ट्रिय एकाईले अभ्यास गर्ने स्वायत्त अधिकारहरू) । संघीय सम्बन्ध अपनाउन योग्य हुनलाई 'अधिकार बाँडफाँड गरेर गरिने शासन' र 'स्व-शासन' का अधिकारहरू सन्तुलित हुनुपर्छ र एकाईहरूबीच आपसमा र केन्द्र तथा एकाईहरूबीच सहकार्य र परामर्शका लागि प्रभावकारी निकाय र संयन्त्र हुनुपर्छ ।

सरकारका तहहरू

अघिल्लो अध्यायबाट प्रस्ट भएजस्तै नेपालमा सरकारका तहहरूको सम्बन्धमा तुलनात्मक रूपले न्यून बहस भएको छ । पिताम्बर शर्माको चार-तह प्रस्ताव (केन्द्र, प्रदेश, जिल्ला, र गाउँ/नगर) ले धेरै तहका संरचना निर्माण गरेर प्रादेशिक तहमा नीतिनिर्माण, स्रोत र क्षमताका सवालहरू सम्हाल्न र जिल्ला तहमा पहिचान र सहभागिताका सवाल सम्हाल्नमा लचकता हासिल गर्न सकिने देखाउँछ । प्रायः संघीय व्यवस्था अपनाएपछि पहिला प्रभावमा रहेको समूह केही संघीय एकाईहरूमा अल्पसंख्यकमा परिवर्तन हुन्छ । अल्पसंख्यक समूहहरूका समस्याहरूलाई सुल्झाउने एउटा तरिका यी समूहहरूलाई जहाँ तिनीहरू जनसंख्याको उल्लेख्य अनुपात संरचित गर्न सक्छन् त्यहाँ यिनीहरूलाई सीमित स्वायत्तता प्रदान गर्नु हो । २००० मा यो समाधान उत्तर-पूर्वमा सिन्हाला र मुस्लिमहरूलाई र दक्षिणमा तमिलहरूलाई संरक्षण गर्न श्रीलंकामा बृहत् प्रचार गरिएको थियो । स्विट्जरल्यान्डमा तीन तहका सरकार छन् (राष्ट्रिय, प्रादेशिक र सामुदायिक) जुन संवैधानिक रूपले सुरक्षित छन् । बोस्निया-हर्जगोभिना र हालै भारतका जस्ता कैयौं संघहरू तीन तहयुक्त सरकार संरचनामा प्रवेश गरेका छन्, जसमा स्थानीय परिषद् र नगरपालिकाहरू संवैधानिक रूपले सुरक्षित छन् ।

एकाईहरूको संख्या

एकाईहरूको संख्या एउटा उल्लेख्य तत्व हुन सक्छ जसले संघ कहाँ अस्तित्वमा रहन सक्छ र कहाँ सक्दैन भन्ने कुरा निर्धारित गर्नेछ । थोरै मात्र एकाईहरू मिलेर बनेको संघ निकै दबावमा पर्न सक्छ । यदि जम्मा दुईवटा एकाई (पूर्व र पश्चिम पाकिस्तान, चेकोस्लोभाकिया र साइप्रसको अप्रादेशिक संघजस्तो) छन् र हरेक एकाई भिन्न-भिन्न सांस्कृतिक समुदायहरूको प्रभावयुक्त छन् भने ठूलोचाहिँ समुदायले राष्ट्रिय सरकारबाट सम्भव भएसम्म जतिसक्दो धेरै अधिकार पाउन चाहन्छ जुन अधिकारमाथि उसले नियन्त्रण गर्ने अपेक्षा राख्न सक्छ, र अल्पसंख्यकहरूले उप-राष्ट्रिय तहको अधिकार प्रत्यायोजित गर्न सम्भव भएसम्म धेरै अधिकार चाहन्छन् । धेरै संख्यामा एकाईहरू भएका संघमा विभिन्न प्रकारका सन्तुलनहरू देखिन सक्छन् र सवालअनुसार विवाद उठाउनेहरू पनि परिवर्तन भइरहन सक्छन्; विवादहरू समाधान गर्नका लागि अन्य एकाईहरूलाई मध्यस्थकर्ता बनाइने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । अर्कातर्फ, धेरै संख्यामा एकाईहरू भएका संघमा संयोजन कठिन हुन पनि सक्छ; र यदि तुलनात्मक रूपले सानो देशमा धेरै संख्यामा एकाईहरू भए भने ती एकाईहरूमा शासन प्रणाली सञ्चालनका लागि सीमित क्षमता हुनसक्छ र राष्ट्रिय सरकारको प्रभाव रोक्न अक्षम हुन सक्छन् ।

सिमाना, एकाईहरूको विलय र नयाँ एकाईहरूको निर्माण

जातीय संघमा अस्तित्वमा रहेका एकाईहरूबीच आउने विखण्डनले (भारत, नाइजेरिया र स्पेनमा जस्तो) एकाईहरूको संख्या प्राय बढ्छ । केही परिस्थितिमा, छिमेकी एकाईहरूको सिमानाका बारेमा विवाद उठ्छ र कहिलेकाहीँ केही एकाईहरूलाई आपसमा विलय गर्ने दबाव पर्न सक्छ (भारतमा प्रिन्स्ली स्टेटहरूको एकीकरणको अभ्यासका क्रममा देखिएजस्तो) । नेपालमा संघीयकरणको प्रक्रिया अघि बढ्दै गर्दा यी सबै प्रकारका विकास प्रक्रियाहरू आइपर्न सक्छन् । त्यसकारण, संविधानले एकाईहरूको विखण्डन अथवा आपसी विलय र सिमानाहरूको समायोजनबारे प्रक्रिया तय गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । एकाईहरूको आकार र संख्या बढाउने वा घटाउने सम्बन्धमा अत्यन्त सहज अथवा अत्यन्त जटिल प्रक्रियाको व्यवस्था हुनुहुँदैन । प्रक्रिया अत्यन्त सहज भएमा नयाँ एकाईहरूका लागि थुप्रै मागहरू उठ्न सक्छन् र अत्यन्त जटिल भएमा आवश्यकताकै कारण द्वन्द्वको स्थिति देखिन लाग्दासमेत आवश्यक समायोजन गर्न असफलता हात लाग्न सक्छ । परिवर्तन ल्याउने प्रक्रियाहरूले परिवर्तन ल्याइनुपूर्व परिवर्तनले गर्दा प्रभावित हुने सम्बन्धित क्षेत्रका जनतासँग परामर्श गरिनुपर्छ; अधिकांश परिस्थितिमा जनताको स्वीकृति आवश्यक हुनसक्छ । परिवर्तनको चाहनाको विषयमा आवश्यक बहसका लागि पर्याप्त समय प्रदान गरिनुपर्छ । स्पेनको जस्तो केही संविधानहरूमा परिवर्तनको प्रक्रिया सुरु हुनुपूर्व केही आधारहरू निर्धारित गरिएका हुन्छन् ।

एउटा वा धेरै संविधान

अधिकारको बाँडफाँड, विभिन्न तहका सरकारहरूबीचको सम्बन्ध, द्वन्द्व समाधान गर्ने विधिहरू र संविधानको व्याख्या र संशोधन गर्ने प्रक्रियासमेत समावेश भएको एउटै राष्ट्रिय संविधानले संघको परामिति (parameters) सिफारिस गर्नु आवश्यक हुन्छ । चलन के छ भने राष्ट्रिय संविधानले

राष्ट्रिय तहको सरकारको प्रकृति निर्धारित गर्ने गर्छ (संघीय सरकारको) । उप-राष्ट्रिय तहको सरकारको संरचना सामान्यतया उप-राष्ट्रिय एकाईको संविधानअनुसार नै बनाइन्छ । उप-राष्ट्रिय संविधान राष्ट्रिय संविधानअनुरूप (अविरुद्ध) हुनुपर्छ तर अरू अवस्थामा एकाईका निकायहरू स्थापना गर्न र आफ्नै ढंगको शासन प्रणाली स्थापना गर्न तिनीहरू स्वतन्त्र हुन्छन् । उप-राष्ट्रिय एकाईका संविधानहरूबीच उल्लेख्य पृथकताहरू हुन सक्छन् (उदाहरणका लागि, केही एक सदानात्मक हुन्छन् भने केही दुई सदानात्मक, केहीमा तिनको आफ्नै विधेयकको अधिकार (bills of rights) हुन्छ भने अन्य एकाईहरू राष्ट्रिय संविधानमा निर्भर हुनुपर्ने हुन्छ; र मलेसियामा केही राजतन्त्रात्मक र केही गणतन्त्रात्मक छन्) । त्यसकारण अधिकार र निकायहरू कति केन्द्रीकृत छन् भन्ने कुराको आधारमा राज्यको संविधानको दायरा र महत्व फरक-फरक हुन्छ । केही देशहरूमा, केन्द्रीय कार्यकारिणी अथवा व्यवस्थापिकाको स्वीकृतिमा मात्र उप-राष्ट्रिय संविधानको मस्यौदा बनाउन सकिन्छ ।

एकाध देशहरूमा, राष्ट्रिय संविधानले उप-राष्ट्रिय एकाईहरूमा सरकारको संरचना पनि हेर्छ (भारत, नाइजेरिया र पाकिस्तान) । यो सायद प्रशासनिक रूपले अधिक सुविधाजनक हुन्छ र यस्तो केन्द्राभिमुख संघहरूमा लागू गरिन्छ । केही एकाईहरूमा आफ्नै संविधान बनाउने क्षमता नहुन सक्छ (उप-राष्ट्रिय एकाईहरूलाई तिनको आफ्नै संविधान निर्माण गर्न अनुमति दिइएको हुन्छ, तिनीहरूबीच उल्लेख्य सादृश्य हुन्छ) । तर देशभरि विभिन्न खालका परम्परागत संरचनाहरू भएको देशमा (नेपालमा यस्तै स्थिति हुनसक्छ) तिनको समायोजनका लागि यसले न्यून अवसर (स्कोप) दिन्छ ।

दोस्रो सदन

संघीय व्यवस्थापिकाहरू प्रायः द्विसदानात्मक हुन्छन् । एउटा सदन जनताको प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ, त्यसैले सदस्यता हरेक एकाईको जनसंख्याको आधारमा तय हुन्छ । अर्को सदनले एकाईहरूलाई राष्ट्रिय तहमा प्रतिनिधित्व गर्छ, तिनीहरूका चासोहरूलाई सुरक्षित राख्छ र तिनलाई (शासन बॉडफाँडको एक पक्षका रूपमा) सम्पूर्ण देशको शासन प्रणालीमा सहभागिता जनाउन सक्षम बनाउँछ । सदस्यताको आधार कहिलेकाहीँ एकाईहरूको समान प्रतिनिधित्व हुन्छ भने कहिलेकाहीँ (हरेक एकाईको कम्तीमा एउटा सदस्य रहने गरी) जनसंख्याको आकारका आधारमा हुन्छ ।

केही देशहरूमा, दोस्रो सदनले उप-राष्ट्रिय एकाईहरू प्रतिनिधित्व गर्दैन बरू राष्ट्रिय सरकार र समुदायहरूबीच विभिन्न प्रकारको सन्तुलनको व्यवस्था गर्दै (इथियोपियामा जस्तो) जातीय समुदायहरूको प्रतिनिधित्व गर्छ । नेपालमा त्यस्तै प्रकारको व्यवस्थापकीय सदन गठन गर्ने सुझावहरू आएका छन् (यो १९९० को संविधानअन्तर्गत राष्ट्रिय सभाको गठन प्रक्रियाभन्दा फरक हो जुन मुख्यतया पार्टी प्रतिनिधित्वमा आधारित थियो) ।

दोस्रो सदनको अधिकार र जिम्मेवारीहरू पनि फरक-फरक खालका हुन्छन् । जर्मनी र दक्षिण अफ्रिकामा जस्तो केही राष्ट्रिय र उप-राष्ट्रिय सरकारहरूबीच सम्भौताको निम्ति रूपरेखाको प्रयोग गरिएका छन् (जसमा जनताको प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व होइन, उप-राष्ट्रिय सरकारहरूको प्रतिनिधित्व हुन्छ) । इथियोपियामा दोस्रो सदन, संघीय सभालाई पर्याप्त बजेट बॉडफाँड र संविधानको व्याख्या सुनिश्चित गर्दै उप-राष्ट्रिय एकाई र जातीय समुदायहरूको हित र अधिकार रक्षा गर्ने स्पष्ट जिम्मेवारी छ ।

दोस्रो सभाको कार्य अन्य निकायहरू र अन्तरसरकारी सम्बन्धका प्रक्रियाहरूद्वारा सम्हाल्न सकिन्छ । संक्षेपमा, दोस्रो सदनको रेखांकनमा सृजनात्मकताका निम्ति यहाँ उल्लेख्य अवसर छ ।

संस्थागत व्यवस्थाहरू : स्वतन्त्र निकायहरूको भूमिका

यो अध्यायमा राष्ट्रिय र उप-राष्ट्रिय तहमा निकायहरूलाई कसरी संगठित गर्न सकिन्छ भन्ने विषयको एउटा विशेष पक्षबारे चर्चा गरिन्छ । सामान्यतया, हरेक तहका सरकारहरूका आफ्नै निकायहरू हुन्छन् (व्यवस्थापिका, कार्यपालिका इत्यादि) । तर केही अवस्थाहरूमा, विभिन्न तहका सरकारहरूलाई निकायहरू बाँडफाँड गर्न यो अधिक समुचित र कम खर्चालु पनि हुन्छ । सबभन्दा स्पष्ट र कम विरोधाभाषपूर्ण निकायहरू निर्वाचनसम्बन्धी आयोग, लेखा आयोग, मानवअधिकार आयोग, भ्रष्टाचारविरुद्ध आयोग र अनुसन्धान (Ombudsman type) सम्बन्धी निकायहरू हुन् । यी निकायहरू कुनै राजनीतिक वा अफिसियल दायरामा बाँधिने नभई स्वतन्त्र हुनुपर्ने मान्यता छ; तिनीहरूले देशभर एकनासले राष्ट्रिय मानक कायम राख्नुपर्छ; र तीमध्ये केही सबै अञ्चल वा जिल्लामा उपस्थित रहनुपर्छ । यी निकायले केन्द्रीय सरकारका निकायहरूको रूपमा होइन राष्ट्रिय निकायहरूका रूपमा काम गर्छन् भन्नु अधिक युक्तिसंगत हुन्छ । तिनीहरूको नियुक्तिमा उप-राष्ट्रिय एकाईहरूको पनि सहभागिता रहने भएको खण्डमा तिनको राष्ट्रिय चरित्र अझ राम्ररी प्रकट हुनसक्छ, उदाहरणका लागि, दुवै तहका सरकारले नियुक्त गरेका व्यक्तिहरूबाट खडा भएको राष्ट्रिय नियुक्ति-बोर्डद्वारा भएमा ।

बाँड्न सकिने अन्य निकायहरूमा न्यायपालिका र कानुनी तथा दण्डसजायसम्बन्धी सेवा प्रदान गर्ने निकाय पर्दछन् । न्यायाधीशहरूले संविधान र कानूनहरूलाई पालना र कार्यान्वयन गर्ने तथा स्वतन्त्र रहनुपर्ने मान्यता छ । साभा न्यायपालिका बनाइयो भने धेरै क्षेत्राधिकार हुँदा उठ्ने जटिल कानुनी मुद्दाहरू (जुन अलग न्यायपालिकाका निर्णयहरूलाई स्वीकृति दिँदा, विभिन्न क्षेत्राधिकारका कानूनहरू कार्यान्वयन गर्दा, सुपुर्दगीसँग सम्बन्धित कुराहरू मिलाउँदा वा अर्को न्यायालयको क्षेत्राधिकारमा प्रमाण लिँदा उठ्न सक्छन्) हटाउन सकिन्छ । फेरि, नियुक्तिका लागि वास्तवमै स्वतन्त्र प्रक्रिया स्थापना भएको सुनिश्चित गरिनुपर्छ र आवश्यक देखिएका स्थानमा न्यायाधीश बर्खास्तगीको पनि सुनिश्चितता हुनुपर्छ । संघको हरेक एकाईको आफ्नै न्यायपालिका हुनु नौलो घटना पनि होइन, तर नेपालले बहु-न्यायपालिकाका लागि पर्याप्त स्रोत उपलब्ध गराउन सक्छ कि सक्दैन, यसै भन्न सकिन्छ । संसारको सबभन्दा ठूलो संघ भारत एउटै न्यायपालिकाबाट कार्यसम्पादन गरिरहन सक्षम भएको छ । नेपालमा पनि यस्तै प्रकारको पद्धति कानुनी परामर्श र दण्डविधानको व्यवस्थाका लागि अपनाउन सकिन्छ । भारतीय प्रणाली अपनाउनुको अर्को फाइदा यी स्वतन्त्र निकायहरू कुनै सरकार विशेषको मातहतमा रहनुपर्ने हुँदा तिनको सहज क्षमता अभिवृद्धि हो ।

बाँडिएका सार्वजनिक सेवाको विषयले (बफादारीलगायत) विभिन्न प्रकारका सवाल उठाउँछ, तर केही सेवाहरूको बाँडफाँड निश्चय नै ग्राह्य हुन्छ र सम्भव पनि हुनुपर्छ । नयाँ उप-राष्ट्रिय एकाईहरूले आफ्ना सरकारको स्थापनामै लाग्नुपर्ने हुँदा तिनलाई उल्लेख्य सहयोगको आवश्यकता हुनसक्छ । उच्च अथवा सेवानिवृत्त अधिकारीहरूले तिनलाई यस कार्यमा सघाउन सक्छन् । अझ व्यापक रूपले भन्दा, वित्त र कर प्रणाली, कानूनको मस्यौदा कार्य र व्यवस्थापन प्रणालीको स्थापना जस्ता कार्यका

लागि विशेषज्ञ उपलब्ध गराउन एउटा राष्ट्रिय आयोग स्थापना गर्न सकिन्छ (यो सवाल पछि चर्चा गरिनेछ) ।

अधिकारको बाँडफाँड : विषयवस्तु र पद्धति

विभिन्न तहका सरकारहरूबीच अधिकारको बाँडफाँडसम्बन्धी लिइनुपर्ने निर्णयमध्ये एउटा महत्वपूर्ण निर्णय हो । केही निश्चित अधिकारहरू भण्डै सधैँजसो राष्ट्रिय सरकारका लागि सुरक्षित राखिन्छन् : परराष्ट्र नीति, सुरक्षा, नागरिकता, मुद्रा र अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार; भारत र मलेसियामा अभै धेरै कुराहरू अभ्यासमा छन् । सिद्धान्ततः केन्द्रीय सरकारसँग ती अधिकार हुनुपर्छ जुन अधिकार उसले राष्ट्रिय सुरक्षा, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा अन्य राष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय संगठनहरूसँग अन्तर्क्रिया, एकीकृत गार्हस्थ अर्थतन्त्र कायम राख्ने सवाल, व्यापक प्राकृतिक स्रोतको नियमन र राष्ट्रिय पूर्वाधार जस्ता स्वतन्त्र राज्यको संरक्षण गर्न अत्यावश्यक सवालहरू सम्हाल्न आवश्यक हुन्छन् । उप-राष्ट्रिय एकाईका लागि विशिष्ट अधिकारहरूमध्ये प्राथमिक र माध्यमिक शिक्षामाथिको अधिकार, स्थानीय बजार, सहकारीहरू, स्वास्थ्य संस्थाहरू, कृषि, सिँचाई, भूमि कर, संस्कृति (पुस्तकालयसमेत), सरसफाई र स्थानीय सडक हुन् । सिद्धान्ततः, उप-राष्ट्रिय एकाईसँग विशिष्ट क्षेत्रीय हितसम्बन्धी अधिकार हुनुपर्छ : स्थानीय परिवहन, शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य, कृषि उपजको बजार व्यवस्था, स्थानीय भाषाहरू, सहकारीहरू, माइक्रो क्रेडिट र स्थानीय करहरू ।

तर वास्तवमा अधिकार बाँडफाँड गर्ने कुनै मानक सूत्र छैन, र नयाँ संघहरूमा उप-राष्ट्रिय एकाईका बासिन्दाको दैनिक जीवनमा प्रत्यक्ष असर पार्ने कैयौँ अधिकार केन्द्रीय सरकारलाई दिइएको हुन्छ (पुराना संघहरूमा यी क्षेत्रहरूबाट केन्द्रीय सरकारलाई सावधानीपूर्वक हटाएको छ) । विभिन्न तहका सरकारको क्षमताले पनि यो बाँडफाँडलाई निर्धारित गर्छ । अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता र सम्भौताअन्तर्गत, राज्यहरूले मानव जीवनका कैयौँ क्षेत्रहरूको उत्तरदायित्व वहन गरेका छन्; यी जिम्मेवारीहरूले राज्यलाई संगठित गरेका हुन्छन् र यी जिम्मेवारी केन्द्रीय अधिकारीद्वारा कार्यान्वयन गरिन्छन् । राष्ट्रिय र उप-राष्ट्रिय एकाईहरूबीच सहकार्य बढ्दो छ, जसबाट पुरानो ढर्राको अधिकार बाँडफाँड अवास्तविक देखिन थालेको छ ।

विचार गरिनुपर्ने अन्तिम सवाल पनि उत्तरदायित्वहरूको बाँडफाँडकै पद्धतिसँग सम्बन्धित छ । एक समयमा अधिकारका दुईवटा सूचीहरू थिए : पहिलो केन्द्रसँग सम्बन्धित, अर्को उप-राष्ट्रिय एकाईहरूसँग सम्बन्धित (नतोकिएका अधिकारहरू केन्द्रकै भागमा पर्छन्) । हरेक तहका सरकार यसको आफ्नै निर्दिष्ट क्षेत्रभित्र रहनुपर्छ । आज, यस प्रकारको कार्य विभाजन सहकार्यको संस्कृतिमा रूपान्तरित हुँदै गएको छ जसमा केन्द्र र एकाईले एकसाथ कार्य गर्छन् अथवा कैयौँ ('अधिकारसँग सम्बन्धित') क्षेत्रहरूमा दुवैका उत्तरदायित्वहरू हुन्छन् जस्तो कृषि, शिक्षा, सिँचाई, यातायात, ऊर्जा, विमानस्थल, भवननिर्माण र वातावरण । यो पद्धतिले सामान्यतया तीनवटा सूचीतर्फ इंगित गर्छ – केन्द्रका लागि, एकाईका लागि र केन्द्र तथा एकाईले एकसाथ बाँडफाँड गर्ने अधिकारहरू । मिलेर गरिने यस्ता हरेक व्यवस्थापनमा द्वन्द्वको परिस्थितिमा केन्द्रको अथवा एकाईको कानून लागू हुन्छ भन्ने नियम हुनु आवश्यक हुन्छ । परम्परागत चलन के छ भने असमष्टीकरणद्वारा बनेका संघमा द्वन्द्वको परिस्थितिमा केन्द्रकै कानून लागू हुन्छ (नेपालमा पनि यस्तै हुनेछ) । जे भए पनि, संघको

स्थापनासँगै एकाईहरूलाई ज्यादै सीमित क्षेत्र छोडेर सबै कानूनहरू केन्द्रीय व्यवस्थापिकाका हुने हुँदा एकाईको सर्वोच्च अधिकारीको भूमिकालाई ध्यान दिइनुपर्छ । यो प्रस्तावको समायोजन गर्दा समानान्तर सूचीलाई दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ, पहिलो जहाँ एकाईका कानूनहरू हाबी हुन्छन् र दोस्रो जहाँ राष्ट्रिय कानूनहरू हाबी हुन्छन् ।

अधिकार विभाजनको सारभूत विषय र पद्धति दुवैमाथि निर्णय लिँदा 'ट्रायल एन्ड एरर' पद्धतिबाट सबभन्दा समुचित विभाजन अगाडि आउने कुरा ख्याल राख्नु राम्रो हुनेछ र समयसँगै अधिकारहरू चरणगत गरिनु आवश्यक हुनसक्छ – जसले यो पद्धति लचकदार हुनुपर्छ भन्ने सुभाव दिन्छ । तीन अन्य उपायहरू उपयोगी छन् : पहिलो, सरकारले यसका अधिकारहरू अर्को एकाईलाई हस्तान्तरण गर्ने सामान्य व्यवस्था हो; दोस्रो, दक्षिण अफ्रिकाको नियम जसमा आवश्यक परेको छ भने राष्ट्रिय कानून एकाईहरूको कानूनमाथि हाबी हुन्छ; तेस्रो, कानून बनाउने र तिनलाई कार्यान्वयन गर्ने अधिकार विभिन्न सरकारहरूलाई दिन सकिन्छ ।

स्रोतको बाँडफाँड

संघीय संविधानको महत्वपूर्ण कार्य विभिन्न तहका सरकारबीच स्रोतको बाँडफाँड गर्नु हो । एउटा सरकारलाई जति अधिकार दिइए पनि पर्याप्त स्रोतहरू नभएसम्म यसले कार्य गर्न सक्तैन । सार्वजनिक सेवा, मुद्रा, कर लगाउने अधिकार र प्राकृतिक स्रोतलगायत सबै स्रोतकै रूप हुन् । स्रोतहरू उत्तरदायित्वसँग मिल्ने खालका हुनुपर्छ । यसैगरी, उत्तरदायी भावना जागृत गराउन स्रोतहरू विकास गर्ने उत्तरदायित्व, यसलाई उपयोग गर्ने सरकारलाई नै दिइनुपर्छ । यो नियम स्रोतको विकास, वितरण र उपभोग गर्ने आर्थिक संयन्त्रभित्र पर्छ, किनभने कहिलेकाहीँ स्रोतको विकास राम्ररी गर्न सक्ने सरकारलाई ती स्रोतहरू उसकै लागि आवश्यक नहुन सक्छन् ।

यो सवाल कर लगाउने क्षेत्रमा अधिक प्रस्ट रूपले उठ्छ । सबभन्दा उत्पादनमूलक करहरूका प्रकार (कर्पोरेट कर, भन्सार कर) हरू केन्द्रद्वारा सर्वाधिक प्रभावकारी रूपले उठाइन्छन् । तैपनि त्यो राजस्वको एउटा हिस्सा उप-राष्ट्रिय एकाईहरूमा खर्च गरिन्छ । यो, र स्रोतहरूको न्यायपूर्ण वितरण र विकासका लागि वित्तीय संघात्मकता नामको कर लगाउने र राजस्व वितरण गर्ने एउटा जटिल योजना आवश्यक हुन्छ ।

सांस्कृतिक सवाल

जातीय संघीयताको समर्थन गर्ने मुख्य तर्क के हो भने यसले अल्पसंख्यक संस्कृतिहरूलाई संरक्षण गर्छ । उप-राष्ट्रिय एकाईहरूमा बाहुल्य रहेको राष्ट्रिय अल्पसंख्यक समुदायले आफ्नो संस्कृति प्रबर्द्धन गर्न सक्षम हुनेछ जुन समुदाय एकात्मक राज्यमा सामान्यतया सीमान्तकृत रहन्छ । यसैले, उप-राष्ट्रिय एकाईहरूलाई सांस्कृतिक पक्षको जिम्मेवारी दिने चलन भएको हो । यस्तो व्यवस्थापनले भाषा नीति र प्रयोगसम्बन्धी सम्भाव्यतालाई पनि खुला राख्छ । एकाईले सम्भवतः बहुल जनसंख्याको भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषाका रूपमा सिफारिस गर्न सक्छ र सर्वसाधारणले सोही भाषामा कार्यालयीय काम सहज ढंगले गर्न सक्नु भनी निजामती कर्मचारीलाई सो भाषा सिक्नुपर्ने नियम

बनाउन सक्छ । अल्पसंख्यक भाषालाई कार्यालयीय भाषा नबनाइए पनि सरकारले सो भाषा प्रबर्द्धन गर्ने उपाय अवलम्बन गर्न सक्छ । यस्तो पद्धति एउटा एकात्मक राज्यमा पनि सम्भव छ तर यस्तो विरलै गरिन्छ (नेपालकै अनुभवले यो देखाउँछ) ।

एउटा देशमा विभिन्न आधिकारिक धर्म हुनु असामान्य हो, संघहरूमा पनि यस्तो हुनु असामान्य हो । तर अपवादका रूपमा स्विट्जरल्यान्डमा हरेक क्यान्टनले यसको धर्मको निधो गर्न सक्छ । जे भए पनि, नेपालमा यस्तो प्रचलन लागू हुने छैन, अन्तरिम संविधानले नै सबै धर्मलाई पूर्ण समानताको व्यवहार गर्दै नेपाललाई धर्म निरपेक्ष राज्यका रूपमा स्वीकारिसकेको छ ।

अल्पसंख्यकको अधिकार

राष्ट्रिय अल्पसंख्यकको संरक्षणका लागि स्थापना भएको संघात्मक व्यवस्थाको एउटा विरोधाभास के हो भने संघात्मकताले स्वायत्त क्षेत्रमा अन्य समूह (केही पहिला बाहुल्य भएका) लाई जोखिममा पार्छ । स्थानीय स्तरमा अन्तहीन जातीय द्वन्द्वलाई रोक्न र 'नयाँ' अल्पसंख्यकहरूलाई संरक्षण दिन व्यक्तिविशेष र नागरिक अधिकारको कडा विधेयकका साथमा विशेष व्यवस्था अपनाइनुपर्छ । गाउँहरूको भुण्ड अथवा स-साना सहर जहाँ अल्पसंख्यक एकत्रित भएर बसेका छन् तिनीहरूलाई स्थानीय स्वायत्तता दिइनुपर्छ । जिल्ला अथवा क्षेत्रीय सरकार, जिल्ला अथवा प्रादेशिक सरकारले अल्पसंख्यक समुदायको प्रतिनिधि मन्त्री समावेश गर्नुपर्छ र केन्द्रीय सरकारलाई देशभर अल्पसंख्यकका अधिकारको संरक्षण गर्ने उत्तरदायित्व दिन सकिन्छ ।

विवाद व्यवस्थापन र अन्तरसरकारी सम्बन्ध

एकात्मक राज्यमा भन्दा संघमा विभिन्न सरकारबीच, व्यक्ति अथवा निगम र सरकारहरूबीच स्रोत बाँडफाँडको विषयलाई लिएर भन् धेरै विवाद मच्चिने कुरा अवश्यम्भावी हुन्छ । यीमध्ये अधिकांश विवादहरू कानूनको व्याख्याको सवाललाई लिएर उठ्ने गर्छन् – कोसँग के अधिकार छ, कुनै कानून अथवा ऐन सरकारको अधिकारभन्दा अधिक प्रभावी भएनभएको सवाल र कानूनहरूको द्वन्द्वका बारेमा । व्यवस्थाले सहकार्य र परामर्शका सिद्धान्तमा जोड दिए पनि एउटा संघीय प्रणाली आवश्यक रूपले वैधानिक हुन्छ । यी विवादहरू अन्ततः अदालतद्वारा समाधान गरिनुपर्ने हुन्छ । र, यसको अर्थ सबै सरकार र गैर-सरकारी समूहहरूसँग दक्ष कानुनी विशेषज्ञता र परामर्श हुनु आवश्यक हुन्छ ।

तर नीतिका बारेमा पनि विवादहरू उठिरहन्छन् र आश्चर्यको कुरा त, उत्तरदायित्वको विभाजन प्रस्ट रूपले अलग-अलग भएका संघमा भन्दा सहकार्यको प्रवृत्ति भएका संघहरूमा यस्ता विवादहरू अझ सघन हुन सक्छन् । यी विवादहरू सम्झौताद्वारा समाधान गर्न सकिन्छ, सायद यही नै समाधानको उपाय हो । त्यसकारण, सहकार्यमा जोड दिइने व्यवस्थामा पनि नदीहरू र पानीमाथिको दाबी, समान विकासको जिरह, पैसाको बाँडफाँड, योजनाको संयोजन लगायतका सवाल समाधान गर्ने समिति र आयोग बनाइराख्नु आवश्यक हुन्छ । जनतालाई निर्णय प्रक्रिया अधिक जटिल र लामो समय लाग्ने हुन सक्छ भन्ने वास्तविकता स्वीकार गर्न तयार हुनुपर्छ ।

जातीय रूपले आधारित संघमा, अन्तर-समुदाय सम्बन्ध, सिमाना, पहिचानको परिभाषा र कुनै समुदाय वा प्रदेशको सदस्यताका बारेमा निकै जटिल (र समाधान गर्न कठिन) विवादहरू हुन्छन् जसले

हिसातर्फ डो-न्याउन सक्छ र तिनलाई सम्झौता र केन्द्रद्वारा निरन्तरको हस्तक्षेप अथवा मध्यस्थताद्वारा मात्रै समाधान गर्न सकिन्छ । जातीय संघको रेखांकन गर्दा, जातीयताको गतिशीलता (डाइनामिक्स) कसैले पनि बेवास्ता गर्नु हुँदैन । जातीयताले संघीयतालाई प्रभावित पार्न सकेजस्तै संघीयताले जातीयतालाई पनि प्रभावित पार्न सक्ने कुरा बिर्सनुहुँदैन ।

प्रत्याभूति

संघात्मकतालाई विकेन्द्रीकरणका अन्य पद्धतिलाई छुट्याउने एउटा महत्वपूर्ण तत्व संविधानमा हुने यसको संरक्षण हो । कतिले यसलाई एउटा गुण ठान्छन्, किनभने केन्द्रले उप-राष्ट्रिय एकाईका अधिकार फिर्ता गर्न सक्दैन अथवा यसका निकायहरूलाई भंग गर्न सक्दैन । र, संघीय निकायहरूबीच वैधानिक विवादहरू अन्ततः एउटा स्वतन्त्र सर्वोच्च अथवा संवैधानिक अदालतद्वारा हुन्छन् । त्यसो भए पनि कतिपयले संघात्मकता द्वन्द्वाभिमुख र जटिल हुनसक्छ भन्दै संवैधानिक संरक्षण संघात्मकताको समस्याका रूपमा हेर्छन् । परिवर्तनको आवश्यकता व्यापक रूपले स्वीकारिएको अवस्थामा पनि जेलिएको संशोधन प्रक्रियाले परिवर्तनलाई लागू गर्न असम्भव बनाइदिन सक्छ । जहाँ राजनीतिक अधिकार र निकायहरूको आधारभूत रूपान्तरणका लागि लचकता आवश्यक हुन्छ त्यहाँ संघीयताले दुवै पक्ष र प्रणालीलाई जटिल प्रारूपभित्र बन्द गरिदिन्छ ।

संरक्षणको सुनिश्चितताद्वारा लचकता कायम राख्न सकिन्छ । यो अध्यायले लचकता ल्याउने एउटा उपाय समानान्तर अधिकारहरूको लामो सूची बनाउनु हो भन्छ । यी अधिकारमध्ये केहीमा निर्णय लिने अधिकार एकाईको हुन्छ भने अन्यमा राष्ट्रिय सरकारको । अर्को समाधान दोस्रो सदनलाई राष्ट्रिय विधायिकाका लागि सम्झौता मञ्चका रूपमा उपयोग गर्ने हो जसलाई एकाईहरूले कार्यान्वयन गर्नेछन् । तेस्रो पद्धति संविधानलाई संघीयताका सिद्धान्त र परामिति (प्यारामिटर) मा सीमित पार्नु र बाँकी कुराहरू कानुनको जिम्मामा छोड्नु हो जहाँ कानुन आफैले केही हदसम्म प्रत्याभूति पाएको हुन्छ (तर एउटा कानुन संविधानको संशोधन जत्तिकै हिसाबले प्रत्याभूत हुँदैन) । र, अझै अर्को पद्धति सात वर्षपछि संघीय व्यवस्थापनको कार्यसम्पादन पुनरावलोकन गरिनुपर्ने प्रावधान राख्नु हो ।

संघीय व्यवस्थापनको कार्यान्वयन

विकेन्द्रीकरणको प्रावधानसहितको १९९० को संविधानको अनुभवले देखाउँछ, राजनीतिक इच्छाशक्ति नभई विकेन्द्रीकरण व्यवहारमा लागू हुन सक्दैन । अफ्रिका र एसियाका कैयौं स्वतन्त्र संविधानहरूमा संघीय प्रावधानको अवसानले यो पाठलाई अझ सघन बनाउँछ । एकात्मक राज्य संघमा रूपान्तरण हुँदा बन्ने असमष्टीकृत प्रकारको संघात्मकतालाई संस्थागत गर्ने कार्यमा आइपर्ने राजनीतिक र प्रशासनिक जटिलताहरूका बारेमा यो अध्यायले प्रस्ट्याएको छ । यसले संघात्मकले राम्ररी कार्य गर्ने हो भने ध्यान दिनुपर्ने संघीय प्रणालीका जटिलताहरू र थुप्रै वैधानिक र प्राविधिक कुराहरू पनि देखाएको छ । यी कुराहरूमा लिइने निर्णय भूगोल, जनसंख्या, कर प्रणाली, राजस्वको स्रोत, प्रशासनिक क्षमता, यातायात र अन्य पूर्वाधारहरू, ऐतिहासिकता, राजनीतिक प्रवृत्तिलगायत कैयौं विषयको व्यापक ज्ञानद्वारा सुसूचित हुनुपर्छ । एउटा जल्दोबल्दो संघ रातारात अस्तित्वमा आउन सक्दैन भन्ने पनि प्रस्टै छ; आवश्यकताअनुसार संघात्मकताको प्रक्रिया निरन्तर र चरणबद्ध हुनुपर्छ,

र एउटा संघीय राज्यको जग हाल्न व्यापक ढंगले नयाँ कानून निर्माण प्रक्रिया र प्रशासनिक पुनर्व्यवस्थापन सञ्चालन गरिनुपर्छ ।

माथि गरिएको विश्लेषणको आशय के हो भने एउटा निकायलाई शोध र सूचना संग्रहको थालनी गर्ने जिम्मा दिइनुपर्छ र यही सुचना र ज्ञानले संविधानसभामा गरिने विचारविमर्शलाई सुसूचित गर्नुपर्छ (जुन अहिले ९ मार्च २००७ को संवैधानिक संशोधनपछि गर्न आवश्यक भएको छ) । अन्तरिम संविधानमा संविधानसभाको निर्णयलाई सहज बनाउन एउटा उच्चस्तरीय आयोगको व्यवस्था आवश्यक हुनेछ (यद्यपि यसले आफ्नो वास्तविक कार्य तोकिसकेको छैन) ।

नयाँ संविधानको संघीय प्रावधानलाई लागू गर्न दिगो प्रयत्न गरिनुपर्ने कुरा पनि प्रस्टै छ । शासन प्रणालीको क्षमता अभिवृद्धि गर्न, आवश्यक कानून निर्माण प्रक्रिया तयार गर्न, नयाँ वित्तीय संयन्त्र निर्माण गर्न र कार्यभार र स्रोतलाई उप-राष्ट्रिय एकाईहरूमा क्रमशः हस्तान्तरण गर्नका लागि सरकारका विभिन्न विभागहरूसँग कार्य गर्न र उप-राष्ट्रिय एकाईहरूको एउटा स्वतन्त्र विशेषज्ञ आयोग (सम्भवतः संविधानसभाका लागि स्थापना गरिएको उच्चस्तरीय आयोगको दस्तावेजीकरण र आयोगको अनुभवबाट केही कुरा लिएर) स्थापना गरिनुपर्छ । हरेक एकाईले अधिक कार्यभार लिन सक्ने क्षमता र आकांक्षा हेरी अधिकार हस्तान्तरणको कार्य क्रमशः हुनुपर्छ (यो ढिलो प्रक्रिया यसतर्फ कुनै कदम नचाल्ने बहाना बन्न नसकोस् भनी चरणबद्ध अधिकार हस्तान्तरणको व्यवस्था सुनिश्चित गरिनुपर्छ) ।

संघात्मकताको सम्पूरण

कसैले पनि संघात्मकताले आफैँ लिंग, वर्ग, असमान सामाजिक संरचना र असमावेशीकरणका समस्या हल गर्दैन भनी विश्वस्त भएर भन्न सक्छ । भेदभाव र शोषणका समस्या समाधान गर्न कमसे कम दुई कुरा आवश्यक हुन्छन् । पहिलो, संघहरूको सावधानीपूर्ण रेखांकन – सबै संघहरू एकसदृश हुँदैनन् भन्ने सम्झनै पर्छ, हरेकका आफ्नै पद्धति र अभिमुखता हुन्छन् । यदि सामाजिक न्याय, समावेशीकरण र विविधता नेपालमा संघात्मकताका उद्देश्य हुन् भने, यो कुरा अधिकारको विभाजनमा, स्रोतको बाँडफाँडमा र सबै तहमा निकायहरूको प्रजातान्त्रीकरण प्रतिविम्बित हुनुपर्छ । दोस्रो, सामाजिक न्याय प्रबर्द्धन गर्ने अन्य विधि संघात्मकता साथसाथै अपनाइनुपर्छ जस्तो, निष्पक्ष प्रतिनिधित्व र समानुपातिकताको राष्ट्रिय नीतिनिर्माण र क्षेत्रीय विकास र समानताको सुनिश्चितताका लागि योजनाहरू । यसको उद्देश्य सम्पूर्ण राज्यको पुनर्संरचना गर्नु हुनेछ । राज्यले विपन्न क्षेत्रको आर्थिक विकासलाई प्रबर्द्धन गर्नुपर्छ र सीमान्तकृत समुदायका लागि आर्थिक र व्यावसायिक अवसरको ढोका खुला राख्न प्रोत्साहित गर्नुपर्छ । समूह, समुदाय र अल्पसंख्यकको अधिकारका निम्ति अभै धेरै ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ । राज्यले सीमान्तकृत समुदायका भाषा र संस्कृतिलाई सम्मान र प्रबर्द्धन गर्नुपर्छ ।

निष्कर्ष

नेपालमा अधिकांश मानिसले विकेन्द्रीकरणको आवश्यकता स्वीकार गर्छन् किनभने केही केन्द्रबाहेक राज्यको केन्द्रीकरणमा सीमितमात्र आर्थिक वृद्धि भएको छ । राष्ट्रिय सरकारलाई काँठका समस्या र

परिस्थितिका बारेमा न्यून जानकारी छ र सरकार ती क्षेत्रको विकासमा सकारात्मक योगदान गर्न व्यापक रूपले अक्षम छ । मानिसलाई राज्यका मामिलाहरूमा सहभागी हुन निकै कम अवसर छ, जुन लोकतन्त्रको विकासमा मुख्य अवरोध हो । देशभर स्रोतको समान वितरण, लाभ र विकासका निम्ति अत्यन्त न्यून प्रभावी संयन्त्र रहेको देखिन्छ ।

यो भवितव्यबाट मुक्ति पाउने उपाय संघात्मकता देखिइरहेको अवस्थामा, संविधानसभाले स्थितिमा परिवर्तन ल्याउन सुसूचित निर्णय गर्न सक्षम हुनु महत्वपूर्ण छ । यो कार्यपत्रमा बताइएका वैधानिक र अन्य प्राविधिक सवालहरूमा केन्द्रित अझ धेरै खोज अनुसन्धान गरिनु आवश्यक छ । संघका गुण र अवगुणहरूमाथि अझै विस्तृत बहस पनि आवश्यक छ । त्यस्तो बहसले समावेशीकरण र सामाजिक न्यायलाई प्रवर्द्धन गर्ने खालको उद्देश्य हासिल गर्न संघात्मकताको रेखांकन गर्न मद्दत गर्दछ । र यसरी बहस गर्दा संघात्मकताको परिशिष्ट र जातीय संघात्मकताका विकल्पतर्फ पनि विचार पुऱ्याइनु अपेक्षित हुनेछ ।

प्रश्नहरू

१. के केही प्रकारका उद्देश्यहरू, उदाहरणका लागि, बृहत् क्षेत्रहरू भएका देशमा स्पेस र डिस्टन्स व्यवस्थापन गर्नेजस्ता कार्य अन्य प्रणालीभन्दा संघात्मकताद्वारा अधिक सहज ढंगले हासिल गर्न सकिन्छ ?
२. के संघात्मकताले नयाँ समस्याहरूलाई जन्म दिन्छ ? ती के-के हुनसक्छन्, र के तिनलाई व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ ?
३. के संघात्मकताले
 - क) राष्ट्रिय अखण्डता र आत्मरक्षाको अधिक क्षमता निर्माण गर्न सक्छ ?
 - ख) बजार र व्यापारका लागि बृहत् एकाईहरू निर्माण गरेर आर्थिक विकासलाई प्रवर्द्धन गर्न सक्छ ?
 - ग) बृहत् सहभागिता र प्रतिनिधित्वद्वारा प्रजातन्त्रको प्रवर्द्धन गर्न सक्छ ?
४. के केही संघहरू अन्यभन्दा अधिक सहज ढंगले व्यवस्थापन गर्न सकिने हुन्छन् ?
५. के केही संघहरू राष्ट्रिय एकताका लागि अन्यभन्दा अधिक प्रवृत्त हुन्छन् ?
६. कुन संघमा मानवअधिकार अधिक सुरक्षित हुन्छ ?

अध्याय १५

अध्याय

कार्यपालिका

कार्यपालिकाको महत्व

राज्य र देशको शासन व्यवस्था सञ्चालनको सबैभन्दा महत्वपूर्ण निकाय कार्यपालिका हो । कार्यपालिकाका विभिन्न अधिकार र दायित्वमध्ये राज्यका महत्वपूर्ण नीति नियम निर्धारण गर्ने, संसदमा पेश गर्नका लागि विधेयक तयार गर्ने, कर र अन्य राजस्व वृद्धिका उपाय निर्धारण गर्ने, सार्वजनिक वित्तको खर्च व्यवस्थापन गर्ने, राज्यका साधनस्रोतको बाँडफाँड गर्ने, विदेश नीति तथा वैदेशिक सम्बन्ध तय गर्ने, दण्डसजायको व्यवस्था गर्ने, र सार्वजनिक सेवाका प्रमुख पदहरूमा नियुक्ति गर्ने पर्दछन् । विधायिकाले कार्यपालिकामाथि केही हदसम्म नियन्त्रण कायम गरे पनि र न्यायपालिकाले कार्यपालिकालाई केही हदसम्म नियन्त्रण गरे पनि ठूलूला परिवर्तनको सुरुवात गर्ने तथा राज्य सञ्चालन गर्ने अधिकार भने कार्यपालिकालाई नै हुन्छ । त्यसैले, दुई कारणले कार्यपालिकाको स्वरूप तथा बनावट महत्वपूर्ण मानिन्छ : क) प्रभावकारी राज्य सञ्चालन कार्यपालिकामा निर्भर गर्दछ र ख) कार्यपालिकाको अधिकारको प्रयोगलाई नियमित र जवाफदेही बनाउनु आवश्यक छ ।

कार्यपालिका प्रणाली

विश्वमा विद्यमान शासन प्रणालीलाई संसदीय, राष्ट्रपतीय र मिश्रित प्रणालीहरूमा बाँड्न सकिन्छ । कहिलेकाहीँ सत्तासाभेदारीलाई पनि कार्यपालिकाको अर्को प्रकारका रूपमा उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ । माथि उल्लेख गरिएका तीनमध्ये जुनसुकै प्रणालीमा पनि सत्तासाभेदारी गर्न सकिन्छ । तर सत्तासाभेदारी गर्दा यसको बनावट तथा निर्णय प्रक्रियासम्बन्धमा केही विशेष नियमहरू हुन्छन् जुन माथि उल्लिखित तीनै थरिका व्यवस्थामा भन्दा भिन्न हुन्छन् । तसर्थ सत्तासाभेदारितालाई अलग प्रकारको कार्यपालिकाका रूपमा लिनु उपयुक्त हुन्छ ।

संसदीय व्यवस्था

संसदीय व्यवस्थामा सरकारप्रमुख र राष्ट्रप्रमुख अलग-अलग हुन्छन् (यद्यपि दक्षिण अफ्रिका तथा

किरिबाटीमा संसदीय प्रणालीमा दुइटै पदमा एकै व्यक्ति रहने व्यवस्था गरिएको छ) । संसदीय प्रणालीमा राष्ट्रप्रमुखका रूपमा या त बेलायतमा जस्तो राजा अथवा भारतमा जस्तो राष्ट्रपति रहन्छन् । राष्ट्रपतिको निर्वाचन व्यवस्थापिकाका सांसदहरू वा राष्ट्रिय र क्षेत्रीय तहका विधायकहरूबाट गरिन्छ । प्रधानमन्त्री सरकारप्रमुख हुन्छन् । प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरू संसद सदस्यमध्येबाट नियुक्त गरिन्छन् ।

धेरैजसो संसदीय व्यवस्थामा राष्ट्रपतिले बहुसंख्यक संसद सदस्यहरूको विश्वासप्राप्त सदस्यलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्दछन् जसको अर्थ हो सामान्यतया, बहुमतप्राप्त दल वा बहुसंख्यक सदस्यको समर्थन रहेका दलहरूको गठबन्धनको नेता प्रधानमन्त्री हुन्छन् । कहीं-कहीं व्यवस्थापिकाका सभामुखको सल्लाहमा वा व्यवस्थापिकाको सभामुखद्वारा बहुमतको समर्थन प्राप्त सदस्यलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गरिन्छ (स्वीडेनमा यस्तो चलन छ) । कतै सांसदहरूले प्रत्यक्ष मतदानमार्फत प्रधानमन्त्री वा संसदीय राष्ट्रपति निर्वाचित गर्छन् (पपुआ न्युगिनी, सोलोमन द्वीप र दक्षिण अफ्रिकामा यस्तो चलन छ) । प्रधानमन्त्रीले मन्त्रिपरिषद्का अन्य मन्त्रीहरूको नियुक्ति गर्दछन् ।

कुनै-कुनै अवस्थामा सरकार विघटन गर्ने अधिकार राष्ट्रपतिमा रहेको हुन्छ । अन्यथा राष्ट्रपतिको भूमिका मूलतः थपना बस्ने मात्र हुन्छ । कार्यपालिकाको वास्तविक अधिकार प्रधानमन्त्री मातहतमा रहेको मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुन्छ । मन्त्रिपरिषद् सामूहिक जवाफदेहिताका आधारमा सञ्चालित हुन्छ जसको अर्थ कुनै पनि निर्णय गर्नुपर्दा मन्त्रिपरिषद्द्वारा सामूहिकरूपमा गरिन्छ र त्यस्तो निर्णयको रक्षा सबै मन्त्रीहरूले गर्नुपर्छ ।

सरकार सधैं संसदप्रति जवाफदेही हुन्छ र यसले संसद सदस्यहरूलाई सरकारी नीतिका बारेमा स्पष्टीकरण र जवाफ दिनुपर्दछ । सांसदहरूले कुनै पनि बेला अविश्वासको प्रस्ताव पारित गरेर सरकारलाई हटाउन सक्दछन् । थुप्रै संसदीय व्यवस्थामा प्रधानमन्त्रीले निश्चित सीमाभित्र रही संसदको विघटन गर्न सक्छन् । यसरी प्रधानमन्त्री तथा संसदबीचको द्वन्द्व आम निर्वाचनमार्फत हल हुन्छ ।

राष्ट्रपतीय शासनप्रणाली

राष्ट्रपतीय शासन प्रणालीमा कार्यकारी अधिकार राष्ट्रपतिमा निहित हुन्छ । कार्यपालिका अथवा राष्ट्रपति र व्यवस्थापिकालाई पूर्णरूपमा अलग गरिएको हुन्छ । व्यवस्थापिका जस्तै राष्ट्रपति जनताले प्रत्यक्ष मतदानद्वारा निर्वाचित गरेका हुन्छन् । राष्ट्रपति तथा उनको मन्त्रिमण्डलका अन्य सदस्यहरू व्यवस्थापिकाको सदस्य बन्न पाउँदैनन् । त्यस्तै राष्ट्रपति तथा विधायकहरूको पदावधि तोकिएको हुन्छ । विधायिकाहरूले अविश्वासको प्रस्तावमार्फत राष्ट्रपतिलाई हटाउन सक्दैनन् तर राष्ट्रपतिले ज्यादै ठूलो दुराचार गरेमा महाभियोग लगाएर हटाउन सकिन्छ । त्यस्तै, राष्ट्रपतिले विधायिकाको विघटन गर्न सक्दैनन् । राष्ट्रपतिले आफ्ना मन्त्री र उच्चपदस्थ अधिकारीको नियुक्ति गर्ने भए पनि यसका लागि विधायिकाको स्वीकृति चाहिन्छ । सामान्यतया सम्पूर्ण कार्यकारी अधिकार राष्ट्रपतिमा निहित हुन्छ । मन्त्रिपरिषद्को काम राष्ट्रपतिलाई सल्लाह प्रदान गर्ने मात्र हुन्छ । बहुमत प्राप्त विधायक र राष्ट्रपति एउटै राजनीतिक दलको हुनु जरूरी छैन र विधायकहरूमाथि राष्ट्रपतिको

नियन्त्रण संसदीय प्रणालीमा भन्दा कता हो कता कम हुन्छ । तथापि बजेटलगायतका सबै कानूनहरू विधायकहरूले स्वीकृत गर्नुपर्ने हुनाले राष्ट्रपतिले आफ्ना नीति तथा योजना कार्यान्वयन हुने वातावरण तयार गर्न विधायकहरूसँग मिलेर काम गर्नुपर्छ ।

संसदीय र राष्ट्रपतीय प्रणालीबीच भिन्नता

राष्ट्रपतीय शासनप्रणाली र संसदीय शासन प्रणालीबीच मुख्य भिन्नता :

संसदीय शासन प्रणालीमा राष्ट्रपतीय शासन प्रणालीमा जस्तो कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको बनावटबीच स्पष्ट विभाजन गरिएको हुँदैन ।

- राष्ट्रपतीय शासन प्रणालीमा शक्ति सन्तुलनको व्यवस्था बढी हुन्छ । तर संसदीय व्यवस्थामा सरकार निरन्तर रूपमा व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी रहन्छ किनकि प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रीहरूले संसदमा रहेर सरकारका नीति तथा कार्यक्रमको सधैं प्रतिरक्षा गर्नुपर्दछ नत्र अविश्वासको प्रस्तावको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ ।
- अधिकांश संसदीय प्रणाली भएका मुलुकहरू (फ्रान्सबाहेक) मा मन्त्री संसद सदस्य हुनु अनिवार्य मानिन्छ तर राष्ट्रपतीय शासनप्रणालीमा व्यवस्थापिकाको सदस्य सो पदबाट राजीनामा नगरेसम्म मन्त्री बन्न पाउँदैन । यसबाहेक राष्ट्रपतिका सामु मन्त्री छनोट गर्ने थुप्रै विकल्प हुन्छन् ।
- राष्ट्रपतीय शासन प्रणालीमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका दुवैको कार्यकाल तोकिएको हुन्छ जसले स्थायित्व प्रदान गर्दछ । तर संसदीय प्रणाली दल विभाजन नभएसम्म निर्वाधरूपमा सञ्चालन हुन्छ किनकि व्यवस्थापिकामा सरकारको बहुमत रहेको हुन्छ ।
- संसदीय प्रणालीमा सरकार प्रमुख र राष्ट्रप्रमुख फरक व्यक्ति हुन्छन् भने राष्ट्रपतीय शासन व्यवस्थामा राष्ट्रपति नै सरकार प्रमुख हुन्छन् ।
- राष्ट्रपतीय प्रणालीमा सरकार प्रमुख प्रत्यक्ष मतदानबाट चुनिन्छन् । तर संसदीय शासन प्रणालीमा सरकारप्रमुख या त नियुक्त गरिन्छन् या सानो निर्वाचन समूहबाट निर्वाचित हुन्छन् ।
- संसदीय शासन व्यवस्थामा सरकारप्रमुख (प्रधानमन्त्री) ले मन्त्रिपरिषद्का अन्य व्यक्तिसँग कार्यसञ्चालनको जिम्मेवारी बाँडफाँड गर्छन् भने राष्ट्रपतीय शासन प्रणालीमा सरकारप्रमुख नै सर्वेसर्वा हुन्छन् ।
- संसदीय व्यवस्थामा नियन्त्रण तथा जवाफदेहिता राजनीतिक आधारमा हुन्छ यद्यपि संविधान मुलुकको सर्वोच्च कानून भएको हुँदा अदालतले संविधानसँग बाभिएका ऐननियमलाई बाभिएको हदसम्म असंवैधानिक घोषणा गरी बदर गर्न सक्छ । राष्ट्रपतीय शासन व्यवस्थामा राजनीतिक मुद्दाको समाधानका लागि कानूनको बढी नै प्रयोग गरिन्छ ।

- विविध पक्षको हित र समूहलाई समेट्न संसदीय व्यवस्था केही हदसम्म उपयुक्त मानिन्छ । उदाहरणका लागि, अल्पसंख्यक समूहलाई सम्मान प्रदान गर्नका लागि राष्ट्रप्रमुखको पद उनीहरूलाई दिन सकिन्छ (सरकारको नेतृत्व गर्न सक्छु भनेर कहिल्यै आशा नगरेका समूहका प्रतिनिधिलाई पालैपालो राष्ट्रप्रमुख बनाउन सकिन्छ) र विभिन्न समूहहरूलाई विभिन्न मन्त्रालयको जिम्मेवारी दिन सकिन्छ । अर्कातर्फ राष्ट्रपतीय शासन व्यवस्थामा राष्ट्रपतिलाई आफ्ना मन्त्री छनोट गर्न कुनै रोकावट नहुनाले उसले राजनीतिक तथा जातीय समूहलाई मन्त्री बनाउन सक्छ ।

मिश्रित प्रणाली

केही मुलुकले राष्ट्रपतीय प्रणालीको सबल र स्थिर शासन व्यवस्थाको चरित्र र संसदीय प्रणालीको प्रजातान्त्रिक र उत्तरदायी चरित्रलाई सामेल गर्ने प्रयास गरेका छन् । जस्तो, फ्रान्सको नक्कल श्रीलंका र फ्रान्सेली भाषा बोल्ने अफ्रिकाका थुप्रै मुलुकमा जस्ताको तस्तै र पोर्चुगल तथा फिनल्यान्डमा केही परिवर्तनसहित लागू गरिएको छ । फ्रान्समा यो प्रणाली राजनीतिक प्रणालीलाई स्थायित्व प्रदान गर्न १९५८ मा लागू गरिएको थियो । यसभन्दा अगाडि फ्रान्समा संसदीय प्रणाली थियो । त्यतिबेला सरकार छिट्छिटो परिवर्तन भइरहन्थे ।

यस प्रणालीमा कार्यपालिकाको अधिकार संसदप्रति जवाफदेही नभएका र संसदले हटाउन नसक्ने राष्ट्रपति र संसदप्रति उत्तरदायी प्रधानमन्त्री र मन्त्रिपरिषद्बीच बाँडफाँड गरिएको छ । राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री र तल्लो सदन तथा सिनेटका अध्यक्षसँग परामर्श गरी वर्षमा एक पटक मात्र व्यवस्थापिकाको विघटन गर्न सक्दछन् । संसदले आफ्नो समयतालिका आफै निर्धारण गर्दछ तर राष्ट्रपतिले विशेष अधिवेशन डाक्न सक्छन् । कार्यपालिकाका महत्वपूर्ण अधिकार प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्मा रहेको हुन्छ । संविधान र देशको अखण्डताको रक्षा गर्ने जस्ता महत्वपूर्ण अधिकार राष्ट्रपतिमा रहेको हुन्छ । राष्ट्रपतिको चयन प्रत्यक्ष आम निर्वाचनबाट हुन्छ । प्रधानमन्त्री राष्ट्रपतिद्वारा नियुक्त गरिन्छन् तर प्रधानमन्त्रीले संसदको तल्लो सदनमा आफ्नो बहुमत सिद्ध गर्नुपर्छ । तल्लो सदनले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गरी सरकारलाई हटाउन सक्ने लगायतका संसदीय प्रचलनहरू मन्त्रिपरिषद् तथा व्यवस्थापिकाका हकमा लागू हुन्छ । राष्ट्रपति तथा प्रधानमन्त्री एकै दलको भएका खण्डमा शासन मूलतः राष्ट्रपतीय प्रणालीको हुनपुग्छ र राम्रोसँग सञ्चालन हुन्छ तर राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्री भिन्न दलका भएमा आपसमा मतभेद पैदा हुन्छ जसले गर्दा शासन राम्रोसँग सञ्चालन हुन सक्दैन । यस्तो शासन प्रणाली राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली वा संसदीय प्रणाली कुन जस्तो हुन्छ भन्ने कुरा राष्ट्रपति वा प्रधानमन्त्री कसको राजनीतिक शक्ति बढी छ भन्नेमा निर्भर हुन्छ । राष्ट्रपति बलियो भए राष्ट्रपतीय प्रणाली जस्तो हुन्छ, प्रधानमन्त्री बलियो भए संसदीय प्रणाली जस्तो हुन्छ । तथापि यसको भुकाव भने संसदीय प्रणालीतिर नै बढी हुन्छ । किनभने यस प्रणालीमा कार्यपालिकालाई शक्तिशाली बनाउने चाहना राखिएको हुन्छ । राष्ट्रपतिलाई राष्ट्रिय संकटका बेला अपवादका रूपमा मात्र अधिकार दिइएको छ । सामान्य अवस्थामा भने सरकारको आयु विधायकहरूको निरन्तर समर्थनमा भर पर्दछ । तैपनि, राष्ट्रपति सधैं आफ्नो अधिकार विस्तार गर्न चाहन्छन् र विधायिकामा आफ्नो दलको बहुमत भएका खण्डमा यसो गर्न सफल पनि हुन्छन् । यसले राष्ट्रपति

र प्रधानमन्त्रीबीच राम्रो सम्बन्ध कायम गराउँदैन । परिणामस्वरूप षड्यन्त्र र विभाजनको राजनीति पैदा हुन्छ । श्रीलंकाको मिश्रित प्रणाली यसको उदाहरण हो ।

सत्तासाभेदारिताको व्यवस्था

राष्ट्रपतीय र संसदीय दुवै पद्धतिमा कार्यपालिकाको शक्ति निर्वाचन जित्ने पक्षले लिन्छ (यो जित्नेले सबै थोक पाउने व्यवस्था हो) । पराजित दलको सबै भन्दा उत्तम भूमिका भनेको प्रतिपक्षीको भूमिका हो । सरकारका नीति तथा गतिविधिको आलोचना गर्नु यसको काम हो । यी दुवै व्यवस्था प्रतिद्वन्द्वीपूर्ण मानिन्छन् । यसको मतलव जित्ने तथा हार्ने प्रतिस्पर्धामा अल्भिरहन्छन् । कहिलेकाहीँ यी व्यवस्थाले राजनीतिक विभाजन सिर्जना गर्छन् वा विभाजनलाई बल प्रदान गर्छन् र एक समूहलाई सत्ताबाट पूर्णरूपमा विमुख पार्छन् भनी आलोचना गरिन्छ । एकै खालका मानिसको बसोबास भएका मुलुकमा र निश्चित समयपछि निर्वाचन परिणाम विल्कुलै फरक हुने मुलुकमा यो व्यवस्था लागू गर्नु ठिकै मानिन्छ । किनभने हार्ने दलले सत्तामा जान केही समय मात्र कुर्नुपर्छ । तर विभिन्न धर्म तथा जातिका मानिसको बसोबास भएका मुलुकमा अल्पसंख्यक समुदायले सधैंभरि प्रतिपक्षमा रहनुपर्ने हुनसक्छ जसले गर्दा उनीहरू असन्तुष्ट हुन्छन् र त्यस्तो प्रणालीलाई उनीहरूले नमान्ने अवस्था आउँछ । यस्तो अवस्थामा व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिकामा सबै समुदायलाई समावेश गर्ने उपाय पहिल्याउनुपर्दछ ताकि कुनै समूह पनि उपेक्षित नहोऊन् । अल्पसंख्यकहरूको उचित प्रतिनिधित्वका लागि थुप्रै खालका निर्वाचन प्रणाली प्रस्तावित गरिएका छन् (यसका बारेमा निर्वाचन प्रणालीसम्बन्धी अध्यायमा विस्तृत चर्चा गरिएको छ) । कार्यपालिकामा सबै समूहको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने एउटा उपाय भनेको मन्त्रिपरिषद्मा सबैको साभेदारिता हो ।

गृहयुद्धपछि युद्धरत दलहरूबीचको भविष्यको सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न सत्ता साभेदारी गर्ने गरेको पाइन्छ (जस्तो कि अन्तरिम संविधानमा भए जस्तो कम्तीमा पनि संविधानसभाको निर्वाचनपछि नयाँ संविधानको निर्माण नभएसम्मका लागि) । दक्षिण अफ्रिकामा रंगभेदनीति अन्त्यपछिको पहिलो सरकारमा व्यवस्थापिकामा कम्तीमा बीस प्रतिशत सदस्य भएका सबै दलहरूलाई मन्त्रिपरिषद्मा सामेल गराउनुपर्ने व्यवस्था अन्तरिम संविधानमा गरिएको थियो । परिणामस्वरूप नेल्सन मन्डेलाले नेतृत्व गरेको अफ्रिकी नेसनल कांग्रेस, डे क्लार्कले नेतृत्व गरेको नेसनल पार्टी तथा बुथेलजीले नेतृत्व गरेको इन्काथा पार्टी सत्ताका साभेदार भए । विभिन्न प्रमुख जातीय समुदाय भएको बोस्निया-हर्जगोभिनाको संविधान न्यायपालिकालगायत राज्यका सबै निकायहरूमा सत्ता साभेदारिताको सिद्धान्तमा आधारित छ । बुरुन्डीमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना गर्न तथा जनजीवनलाई सामान्य बनाउन र उत्तरी आयरल्यान्डको गुड फ्राइडे शान्ति सम्झौता हालैका दिनमा अधि सारिएका सत्तासाभेदारीका योजना हुन् । फिजीको १९९७ को संविधानले संसदमा दस प्रतिशत स्थान हासिल गर्ने दलहरूलाई सत्तासाभेदारी गर्ने मौका प्रदान गरेको छ ।

राष्ट्रपतीय शासन व्यवस्थामा भन्दा संसदीय शासन व्यवस्थामा सत्तासाभेदारिता स्पष्टतः सजिलो हुन्छ । किनभने राष्ट्रपतीय शासन व्यवस्थामा शक्ति एक व्यक्तिमा निहित हुन्छ, मन्त्रीहरू सल्लाहकार मात्र हुन्छन् । संसदीय शासनव्यवस्थामा राजनीतिक दलहरूबीच गठबन्धनको सम्भावना ज्यादा हुन्छ । तथापि मिलिजुली सरकार सञ्चालन गर्न त्यति सजिलो छैन । सबै दल सरकारमा सामेल

भएका हुँदा व्यवस्थापिकाप्रतिको जवाफदेहिता गुम्न सक्छ । अन्तरिम संविधानअन्तर्गतको नेपालको आफ्नो अनुभवले सत्तासाभेदारीको सिद्धान्तमा संसद चलाउन कठिन हुन्छ भन्ने देखाउँछ । दक्षिण अफ्रिकाले नयाँ संविधानको निर्माणपछि सत्ता साभेदारितालाई निरन्तरता नदिने निर्णय गर्‍यो । बोस्निया-हर्जगोभिना, उत्तरी आयरल्यान्ड तथा फिजीमा सत्तासाभेदारीको कार्यान्वयनमा गम्भीर समस्या देखा परे । द्वन्द्व समाप्त भएपछि शान्तिलाई सुदृढ बनाउन सत्तासाभेदारी गर्नु उपयोगी र कहिलेकाहीँ आवश्यक भएपनि यसलाई संविधानका स्थायी विशेषताका रूपमा लिनुभन्दा पनि संक्रमणकालीन विशेषताका रूपमा मात्र लिनुपर्दछ ।

माथि उल्लेख गरिएका सत्ता साभेदारिताका प्रावधान संवैधानिक प्रावधान हुन् । यस्तो खालको सत्तासाभेदारितालाई कुनै एक राजनीतिक दलले बहुमत प्राप्त गर्न नसकेको अवस्थामा सरकार बनाउन आवश्यक मत प्राप्त गर्न एक वा एकभन्दा बढी दल मिली निर्माण गरिएको सरकारको अवस्थाभन्दा पृथक भनी बुझ्नुपर्दछ । समानुपातिक प्रतिनिधित्वका आधारमा चुनाव हुने संसदीय व्यवस्थामा यस्तो खालको गठबन्धन सरकार बन्नु सामान्य मानिन्छ । सबैभन्दा बढी मत ल्याउने एकजना उम्मेदवार विजयी हुने निर्वाचनप्रणाली भएका देशमा पनि गठबन्धन सरकार बनाउनुपर्छ भन्ने कुराको उदाहरण भारत हो जहाँ क्षेत्रीय दलहरूको उदयका कारण केन्द्रमा गठबन्धन सरकार जरूरी भयो (२००७ मा भारतको सरकारमा ३० वटा दलको गठबन्धन थियो) ।

माथिका उदाहरण संघीय व्यवस्थाभन्दा फरक कुरा हुन् । संघीय शासन व्यवस्थामा शक्तिको साभेदारिता केन्द्रीय सरकार तथा क्षेत्रीय सरकारबीच शक्ति बाँडफाँडका रूपमा हुन्छ । सामान्यतः संघीय व्यवस्थामा कार्यपालिकाको बनावट जस्ता विशिष्ट खालका मुद्दा उठाउँदैन (तर संघीय व्यवस्था राष्ट्रपतीय वा संसदीय कुनै पनि प्रणालीमा हुनसक्छ) । तर यसमा प्रादेशिक तहको कार्यपालिकाको बनावट तथा अधिकार जस्ता मुद्दा उठाइन्छन् । (संघीयतासम्बन्धी अध्यायमा यसबारेमा छलफल गरिएको छ) । तर माथि भनिएजस्तै, केही जातीयताका आधारमा निर्माण गरिएका महासंघहरूले भने एउटा वा दुवै तहमा सत्ता साभेदारिताको मुद्दा उठाउन सक्दछन् ।

नेपालमा कार्यपालिकाको सिद्धान्त

कार्यपालिकासम्बन्धी विभिन्न व्यवस्थाहरूको अध्ययन गरेर विशिष्ट उद्देश्य हासिल गर्न तिनीहरूको उपयोगिता तथा प्रभावकारिताको मूल्यांकन गर्न सजिलो पर्दछ । नेपाल तीनमुखे संक्रमणकालबाट गुज्रिरहेको छ भन्न सकिन्छ : मिश्रित संवैधानिक राजतन्त्रात्मक बहुदलीय प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाबाट सार्वभौमसत्ता जनतामा निहित भएको पूर्ण प्रजातन्त्रतर्फको संक्रमण, द्वन्द्व र विद्रोहबाट शान्तिपूर्ण र स्थायी राजनीतिमा संक्रमण, असमावेशी व्यवस्थाबाट जनताको बहुलतालाई स्वीकार गर्ने समावेशी व्यवस्थातर्फको संक्रमण । कार्यपालिकामा यी हरेक उद्देश्यको आफ्नै किसिमको प्रभाव रहेको छ । पूर्ण प्रजातन्त्रमा निर्वाचित संस्थाप्रति कार्यपालिकाको जवाफदेहिताको जरूरत पर्दछ । शान्तिपूर्ण एवं स्थायी राजनीतिका लागि कम्तीमा पनि केही समयसम्म सत्ता साभेदारी गर्नुपर्छ । समावेशी हुनका लागि बृहत् सहभागिता चाहिन्छ र शक्तिको बाँडफाँड गर्नुपर्छ । यी अधिकांश उद्देश्य हासिल गर्न एक व्यक्तिमा शक्ति तथा अधिकार केन्द्रित रहेको राष्ट्रपतीय शासन व्यवस्थाभन्दा सामूहिक चरित्रको, जवाफदेही र जिम्मेवार मन्त्रिपरिषद् उपयुक्त देखिन्छ ।

तर कार्यपालिकासम्बन्धी विशुद्ध तर्क अनि राजनीतिक तथा सांस्कृतिक तत्वहरूबीच तालमेल पनि हुनुपर्छ । यो र अन्य अध्यायमा शासन व्यवस्थाको प्रमुख सञ्चालकका रूपमा राजनीतिक दलहरूको महत्वका बारेमा उल्लेख गरिएको छ । २००७ सालको पहिलो प्रजातान्त्रिक अभ्यास तथा विशेषतः १९९० को संविधानको कार्यान्वयनका क्रममा नेपालले हासिल गरेको अनुभवले पनि यो कुराको पुष्टि गरेको छ । अर्कातिर, राजनीतिक दलको स्वरूप तथा भूमिका निर्वाचन प्रणालीमा भर पर्दछ । हरेक निर्वाचन क्षेत्रमा सबैभन्दा बढी मत ल्याउने एकजना उम्मेदवार विजयी हुने निर्वाचन प्रणालीको परिणाम समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुने निर्वाचन प्रणालीको परिणामभन्दा फरक हुन्छ । व्यवस्थाका बारेमा नेता र जनताका समझदारी तथा अनुभवले पनि महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । यसले गर्दा अहिलेको भन्दा एकदमै भिन्न प्रकारको व्यवस्थाको खोजी नगरेर हालकै व्यवस्थाका कमीकमजोरी हटाउनेतर्फ मात्र ध्यान केन्द्रित हुने सम्भावना पनि छ । यस विषयमा अरू तत्वहरूले प्रभाव पार्छन् । तीमध्ये आफ्नो प्रभाव र सहभागिताका लागि नयाँ संविधानले सिर्जना गरेको अवसरको सदुपयोग गर्ने जनताको चाहना वा क्षमता पनि महत्वपूर्ण कुरा हो ।

हाम्रो उद्देश्य कुनै एउटा निश्चित पद्धतिका बारेमा प्रचारप्रसार गर्नु वा व्याख्या गर्नु नभएर यी सबै पद्धतिका बारेमा उल्लेख गर्नु हो । तथापि, हामी यहाँ नेपालको संसदीय व्यवस्थाका सम्भाव्य कमीकमजोरीका बारेमा मूल्यांकन गर्नेछौं जुन १९९० को संविधानको प्रयोगबाट देखिएको छ । त्यस्ता कमीकमजोरी हटाउन के-कस्ता उपाय अवलम्बन गर्न सकिन्छ भन्ने सुझाव पनि प्रस्तुत गर्नेछौं । त्यतिबेलाका प्रमुख समस्याहरूमा सीमान्तकृत समुदायहरूलाई समावेश गर्न नसक्नु, राजनीतिक दलहरू पटक-पटक विभाजित हुनु, कार्यपालिकामा स्थायित्व नहुनु, व्यवस्थापिकाले कार्यपालिकालाई जवाफदेही बनाउन नसक्नु तथा संविधानको पूर्ण कार्यान्वयन गर्न कार्यपालिका सक्षम नहुनु पर्छन् ।

कार्यपालिकाको अस्थिरता कसरी कम गर्ने

यहाँ हामीले कार्यपालिकाको अस्थिरताका बारेमा उल्लेख गरेका छौं जसको अर्थ हो अल्पावधिको सरकारले सुधारका दीर्घकालीन सोचाइ र नीति ल्याउन सक्दैन, संविधान तथा कानूनलाई प्रभावकारी रूपमा लागू गर्न सक्दैन र आफू सत्तामा टिकिरहने दाउपेचको दलदलमा भासिन पुग्छ । राजनीतिक दलहरूको स्थान तथा जनसमर्थनमा आएको परिवर्तन र सीमान्तकृत समुदायको व्यापक परिचालनले कार्यपालिका अझ बढी अस्थिर बन्न सक्छ ।

निम्न कारणहरूबाट पनि अस्थिरता उत्पन्न हुन सक्दछ : राजनीतिक दलका नेताहरूबीचको आपसी बैमनस्यका कारण दलहरूको विभाजन हुनु, सांसदहरूले आफ्नो दलप्रतिको बफादारितामा परिवर्तन गर्नु र अविश्वासको प्रस्ताव यति पटकसम्म ल्याउन सकिन्छ भनी स्पष्ट रूपमा नतोकिनु ।

अस्थिरता कम गर्न संविधानसभाले तल उल्लिखित प्रावधानहरूका बारेमा विचार गर्न सक्दछ :

- रचनात्मक अविश्वासको प्रस्ताव : सरकारलाई हटाउने यस्तो तरिका सर्वप्रथम १९४९ मा जर्मनीको संविधानमा व्यवस्था गरिएको थियो । यस व्यवस्थाअनुसार सरकारलाई हटाउनका लागि ल्याइएको प्रस्तावसँगसँगै यदि अविश्वासको प्रस्ताव स्वीकृत भएमा कसलाई प्रधानमन्त्री

बनाउने हो सो नाम पनि प्रस्ताव गर्नुपर्दछ । यस नियमले गर्दा कार्यपालिकामा कहिल्यै पनि रिक्तता रहँदैन । एउटा सरकार हट्नेबित्तिकै अर्को प्रधानमन्त्री नियुक्त भइसक्दछ । अर्को कुरा, अविश्वासको प्रस्ताव पारित हुनु निकै कठिन हुन्छ किनभने दलहरूबीच वर्तमान प्रधानमन्त्री हटाउन त सहमति होला तर अर्को प्रधानमन्त्री कसलाई बनाउने भन्ने कुरामा कम्मात्र सहमति हुन्छ (यस्तो किन भएको होला भने हरेक नेता प्रधानमन्त्रीको पद प्राप्त गर्न चाहन्छन्) । केही थोरै देशले मात्र यस्तो नीति अवलम्बन गरेका छन् जसमध्ये पपुआ न्युगिनी एक हो । यस प्रावधानले गर्दा त्यहाँको तरलतापूर्ण राजनीतिक अवस्थाले स्थायित्व प्राप्त गर्‍यो । संशोधित थाई संविधानमा पनि यसलाई प्रस्तावित गरिएको छ । यसको नकारात्मक पक्ष के हो भने यस प्रणालीमा अक्षम तथा समर्थन गुमाइसकेको सरकार पनि लामो अवधिसम्म कायम रहन सक्छ (जर्मनीमा भएजस्तो) ।

- अविश्वासको प्रस्तावमा रोक : नवनिर्वाचित सरकारलाई स्थापित हुन दिनका लागि निश्चित समय अविश्वासको प्रस्ताव राख्न नपाइने व्यवस्था गर्नु बुद्धिमानीपूर्ण हुन सक्ला ? यस्तो प्रावधान टिक लाग्छ भने सरकार गठन भएको एक वर्षसम्म अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन नपाउने नियम हुनुपर्दछ । त्यस्तै अविश्वासको प्रस्ताव विफल भएको एक वर्षसम्म यस्तो अतिरिक्त प्रस्ताव ल्याउन नपाउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । केही देशमा सरकारको कार्यकालको अन्तिम वर्षमा अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन नपाइने नियम छ ।
- सरकार हटाउनका लागि आवश्यक विशेष बहुमतको व्यवस्था: स्थायित्व कायम राख्ने अर्को महत्वपूर्ण उपाय भनेको अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न कुल संसद सदस्यको दुईतिहाइ मत आवश्यक पर्ने व्यवस्था हो, जुन प्राप्त गर्न व्यावहारिक रूपमा कठिन हुन्छ । तर यसलाई त्यति राम्रो उपायका रूपमा लिइँदैन (यद्यपि केही अन्तरिम संविधानमा विशेष परिस्थितिमा प्रधानमन्त्रीलाई हटाउन यस्तो व्यवस्था प्रस्ताव गरेको पाइन्छ) । किनभने यसो भएका खण्डमा संसदमा विधेयक वा बजेट पारित गर्न आवश्यक समर्थन प्राप्त गर्न नसक्ने वा काम प्रभावकारी ढंगले गर्न नसक्ने सरकार पनि बहाल रहन सक्छ ।
- 'फ्लोर क्रसिङ' मा रोक : १९९० को संविधानले अप्रत्यक्षरूपमा फ्लोर क्रसिङमा रोक लगाएको छ, दललाई आफ्नो सांसदलाई दलबाट निकाल्न अधिकार दिएर (धारा ४९(१)(च)) । संविधानमा दलविभाजनका बारेमा कुनै कुरा उल्लेख नभएपनि १९९७ मा यससम्बन्धी कानून पास भएको थियो । अन्तरिम संविधानमा अन्तरिम व्यवस्थापिकाका सांसदहरूको हकमा पनि यस्तै व्यवस्था गरिएको छ (धारा ४८(ग)) । तर संविधानसभाका सदस्यहरूको हकमा चाहिँ यसमा परिमार्जन गरेर (दल त्याग गरेमा वा दलको सदस्यता कायम नरहेमा भनी स्पष्टसँग उल्लेख गरिएको छ (धारा ६७(घ)) । यसलाई सांसदहरूका लागि ज्यादै कडा प्रावधान मान्ने हो भने मन्त्री पद पाउनका लागि कुनै पनि सांसदहरूले फ्लोर क्रस गर्ने छैनन् भन्ने प्रावधान राख्न सकिन्छ ।
- दलहरूको विभाजनमा रोक : राजनीतिक दलहरूको विभाजन नेपाली राजनीतिको विशेषता नै

हो । संविधानले यससम्बन्धी कुनै प्रावधान राखेको नभए पनि प्रतिनिधिसभा सदस्य निर्वाचन ऐन (१९९१) ले केन्द्रीय समितिका ४० प्रतिशत सदस्यले दल दर्ताका लागि निवेदन दिएमा दल दर्ता हुन सक्ने व्यवस्था गरेको छ (दफा १९) । यस्तो अवस्थामा उनीहरूको सांसद पद कायमै रहन्छ । यस प्रावधानका बारेमा पुनर्विचार गर्न सकिन्छ ।

- अविश्वासको प्रस्ताव आए पनि संसद विघटन गर्न सकिने : संसद सदस्य अविश्वासको प्रस्तावमा समर्थन गर्न त्यति बेला तयार हुन्छन् जब उनीहरूको पद खोसिँदैन । अविश्वासको प्रस्ताव पारित भएमा संसद विघटन हुने हो भने उनीहरू अविश्वासको प्रस्तावमा समर्थन गर्न त्यति रुचि राख्दैनन् । केही देशमा प्रधानमन्त्रीले विश्वासको मत हासिल गर्न नसकेमा संसद विघटनको माग गर्न सक्दछन् । यसो हुनु सम्भव छ । केही देशमा अविश्वासको प्रस्ताव पास हुनासाथ संसद विघटन हुने व्यवस्था छ । यस प्रावधानका पछाडि रहेको तर्क के हो भने यदि द्वन्द्व भएमा त्यसको छिनोफानो जनताले चुनावबाट गर्न सकून् । तथापि संसद विघटन भएपछि सधैँभरि राष्ट्र हुन्छ भन्ने छैन किनभने यसले सांसदहरूलाई कार्यपालिकामाथि उचित नियन्त्रण र उपयुक्त कारबाही लागू गर्न अनिच्छुक बनाउन सक्छ ।

माथिको छलफलबाट के प्रष्ट हुन्छ भने पटक-पटक अविश्वासको प्रस्ताव राख्नुहुँदैन भने संसद सदस्यहरूको समर्थन गुमाइसकेको सरकारलाई हटाउने क्षमता संसदमा हुनु संसदीय व्यवस्थाको अभिन्न अंग हो । यसै प्रावधानलाई संसदीय प्रणालीका समर्थकले राष्ट्रपतीय शासनभन्दा संसदीय प्रणाली राम्रो छ भन्न उल्लेख गर्छन् । तर यस व्यवस्थालाई जायज र जिम्मेवारपूर्ण ढंगले प्रयोग गर्नुपर्छ ।

प्रश्नहरू

१. राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली र संसदीय शासन प्रणालीका फाइदा र बेफाइदा के-के हुन् ? नेपालका लागि कुन व्यवस्था उपयुक्त हुन्छ ?
२. संविधानसभाले संसदीय शासन प्रणालीलाई कायम राख्ने निर्णय गऱ्यो भने १९९० को संविधानमा रहेका प्रावधानहरूमा के-कस्तो सुधार गर्न सुझाव दिनुहुन्छ ?
३. राजतन्त्रका पक्ष र विपक्षमा दिइने तर्कहरू के-के हुन् ?
४. कुनै पनि राजनीतिक दलले आफूले मनोनीत गरेको संसद सदस्यलाई दलबाट हटाएमा वा दलको सदस्यता खारेज गरेमा त्यस्तो सांसदलाई संसद सदस्यबाट बर्खास्त गर्न उपयुक्त होला ?
५. संसद सदस्यहरूलाई दल बदल गर्न नदिन कस्ता खालका प्रावधान राख्नुपर्ला ?
६. राज्य सञ्चालनको मामलामा खासगरी कार्यपालिकाको काममा जनताको सहभागिता कसरी बढाउन सकिन्छ ?

७. कार्यपालिकालाई जवाफदेही बनाउन के-कस्ता उपाय अवलम्बन गर्नुपर्दछ ? कार्यपालिकाको जवाफदेहिता कसरी अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ ?
८. १९९० को संविधानको मुख्य आलोचना के गरिन्छ भने यसले उच्च जात र नेवारहरूको राजनीतिक एकाधिकारलाई संरक्षण प्रदान गर्‍यो । व्यवस्थापिकाका सदस्य, कार्यपालिकाका अधिकारी, न्यायाधीश, निजामति सेवा जुनसुकै क्षेत्रमा पनि महिला, जनजाति, मधेसीको संख्या कम छ, दलितहरूको संख्या त सबैभन्दा न्यून रहेको छ । संविधानले उनीहरूलाई सहभागी हुनबाट रोकेको त थिएन तर राजनीतिक प्रक्रियामा प्रभुत्व जमाउने दलहरूको व्यवहारका कारण उनीहरू यी सबै क्षेत्रमा वञ्चित हुनुपर्‍यो । कार्यपालिकामा समावेशीकरण वृद्धि गर्नका लागि कस्ता प्रावधान राख्न सल्लाह दिनुहुन्छ ?

अध्याय १६

अध्याय

व्यवस्थापिका

परिचय

राष्ट्रिय व्यवस्थापिकालाई सबैजसो देशमा भिन्न-भिन्न नाम दिइएको छ । १९९० को संविधानले राष्ट्रिय व्यवस्थापिकालाई 'संसद्' नाम दिएको थियो । संयुक्त अधिराज्य, भारत, क्यानाडा, अस्ट्रेलिया र संसदीय प्रणाली भएका अधिकांश देशमा यही शब्द प्रयोग गरिन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाले यसको समस्त व्यवस्थापिका निकायलाई 'कंग्रेस' भन्छ । अन्य देशले समुच्च व्यवस्थापिका निकाय अथवा एउटा सभालाई 'राष्ट्रिय सभा' भन्छन् । भारतीय संसद्मा लोकसभा र राज्य परिषद् समाविष्ट रहन्छन् भने संयुक्त राज्य अमेरिकाको कंग्रेसमा प्रतिनिधिसभा र सिनेट रहन्छन् । यो कार्यपत्रमा हामीले 'व्यवस्थापिका'को प्रयोग राष्ट्रिय व्यवस्थापिका र 'सदस्य'को प्रयोग संसद् सदस्यलाई जनाउन गर्नेछौं ।

नेपालमा १९९० को संविधानअनुसार राष्ट्रिय व्यवस्थापिकामा प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभाका साथै राजा पनि समाविष्ट रहन्थे (कानूनमा हस्ताक्षर गर्ने भूमिकाका कारण राजालाई पनि संसद्को अंग मानिन्थ्यो) । भौगोलिक निर्वाचन क्षेत्रबाट २०५ सदस्यको प्रतिनिधिसभा बन्थ्यो । सदस्यहरू १८ वर्ष पुगेका नेपाली नागरिकको मतदानबाट निर्वाचित भएका हुन्थे ।

राष्ट्रिय सभाका केही सदस्य राजाबाट मनोनीत हुन्थे । केही प्रतिनिधिसभाद्वारा छनौट भएका हुन्थे र केही स्थानीय अधिकारीबाट निर्वाचित भएका हुन्थे । राष्ट्रिय सभाले संसद्मा विविध क्षेत्रका विचार र अनुभवका साथै स्थानीय क्षेत्र र अधिकारीहरूको हितका सवाल उठाउने अपेक्षा गरिन्थ्यो ।

व्यवस्थापिका शब्दले यो निकायको कार्य कानून निर्माण गर्नु हो भन्ने बताउँछ । तर प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रमा व्यवस्थापिकाका कार्यहरू यो शब्दले संकेत गर्नेभन्दा पृथक् पनि हुन्छन् । संसदीय प्रणालीमा १९९० को संविधानअनुसार नेपाली संसद्को जस्तै व्यवस्थापिकाको सरकारसँगको सम्बन्ध राष्ट्रपतीय प्रणालीको भन्दा नितान्त फरक हुन्छ । तर सबै प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा व्यवस्थापिकाका चार कार्य समान हुन्छन् :

- जनताको प्रतिनिधित्व गर्नु
- कानुन निर्माण गर्नु
- राजश्व वृद्धि र खर्चको हिसाबकिताब स्वीकृत तथा रेखदेख गर्नु
- कार्यपालिकाका गतिविधि निगरानी गर्नु र यसलाई जनताप्रति जवाफदेही बनाउनु

संसदीय र राष्ट्रपतीय प्रणालीमा अधिकार प्रत्यायोजन र त्यसको अभ्यासका तौरतरिका भिन्न हुनसक्छन् । मिश्रित प्रणालीमा दुवै प्रणालीका विशेषता समाहित हुन सक्छन् । मोटामोटी तवरमा व्यवस्थापिकालाई संसदीय र राष्ट्रपतीय प्रणालीमा तुलनात्मक रूपमा हेर्दा भन्ने भिन्नताहरूलाई देख्न सहज हुनेछ :

प्रत्यायोजित अधिकार	संसदीय प्रणालीमा	राष्ट्रपतीय प्रणालीमा
कानुन पारित गर्नु	व्यवस्थापिकाले पारित गरेको कानुन प्रायः राष्ट्रप्रमुख (राजा वा राष्ट्रपति) ले हस्ताक्षर गर्नुपर्छ ।	व्यवस्थापिकाले पारित गरेको कानुन प्रायः राष्ट्रप्रमुख (राष्ट्रपति) ले हस्ताक्षर गर्नुपर्छ । ऊ नै सरकारप्रमुख पनि हुन्छ ।
बजेट पारित गर्नु	सिद्धान्ततः व्यवस्थापिकासँग बजेट पारित गर्ने वा अस्वीकृत गर्ने अधिकार हुन्छ ।	सिद्धान्ततः व्यवस्थापिकासँग बजेट पारित गर्ने वा अस्वीकृत गर्ने अधिकार हुन्छ ।
सरकारप्रमुख नियुक्त गर्नु	सरकारप्रमुख (प्रधानमन्त्री) लाई व्यवस्थापिका (अथवा तल्लो सदन) को समर्थन हुनेपर्छ ।	व्यवस्थापिकाको सरकारप्रमुख नियुक्त गर्ने विषयमा कुनै भूमिका हुँदैन ।
सरकारप्रमुखलाई बर्खास्त गर्नु	व्यवस्थापिकाले तल्लो सदनको मतद्वारा सरकारप्रमुखलाई हटाउन सक्छ । यसका लागि प्रायः सामान्य बहुमत आवश्यक हुन्छ ।	व्यवस्थापिकाले यो प्रक्रियाद्वारा सरकारप्रमुख हटाउन नसक्ने पनि हुनसक्छ ।
प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरूको सवाल	यसका लागि प्रायः एउटा औपचारिक प्रक्रिया हुन्छ ।	राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्रीले सुनुवाइमा उपस्थित भएर उठेका सवालहरूको जवाफ दिनुपर्ने औपचारिक आवश्यकता हुनसक्छ ।
राष्ट्रिय मुद्दाहरूमा बहस	मुख्य कार्य	मुख्य कार्य
कार्यकारिणी र अन्य निकायको आचरणसम्बन्धी सोधपुछ गर्न समिति गठन	मुख्य कार्य	मुख्य कार्य
राष्ट्रप्रमुखलाई बर्खास्त गर्नु	यदि राष्ट्रप्रमुख राष्ट्रपति छ भने, व्यवस्थापिकासँग राष्ट्रपतिलाई हटाउने अधिकार हुन्छ, अथवा हटाउने प्रक्रिया (महाभियोगजस्तो) मा भूमिका खेल्न सक्छ ।	व्यवस्थापिकासँग प्रायः महाभियोगजस्तो पद्धतिद्वारा राष्ट्रप्रमुख हटाउने अधिकार हुन्छ ।
मन्त्रीहरूको नियुक्तिलाई स्वीकृति प्रदान गर्नु	प्रधानमन्त्रीले व्यवस्थापिकाको समर्थन कायम राख्नुपर्छ भन्नेबाहेक व्यवस्थापिकाको कुनै भूमिका हुँदैन ।	व्यवस्थापिकालाई प्रायः राष्ट्रपतिद्वारा मनोनीतहरूलाई स्वीकृत अथवा अस्वीकृत गर्ने अधिकार हुन्छ ।
राज्यद्वारा गरिएका सन्धिहरूमा सम्मति प्रदान गर्नु	सबै ठाउँमा एकनास हुँदैन ।	सबै ठाउँमा एकनास हुँदैन ।
न्यायाधीश, राजदूतलगायत अन्य नियुक्तिमा सम्मति दिनु	यसमा विरलै कुनै भूमिका हुन्छ ।	प्रायः कुनै न कुनै भूमिका हुन्छ ।
न्यायाधीशहरूलाई बर्खास्त गर्नु	परम्परागत रूपले, व्यवस्थापिकाले महाभियोगद्वारा सर्वोच्च न्यायाधीशलाई हटाउन सक्छ ।	व्यवस्थापिकाको प्रायः उस्तै भूमिका हुन्छ ।

१९९० को संविधानअन्तर्गतका मुद्दाहरू

प्रतिनिधित्व

यथोचितरूपले प्रतिनिधित्वमूलक नहुनु १९९० को संविधानअन्तर्गत गठित व्यवस्थापिकाको एउटा केन्द्रीय समस्या हो : व्यवस्थापिकाको चेहरामा देशको सामाजिक यथार्थता मुखरित भएको थिएन । नेपालको नयाँ संविधान निर्माण गर्दा यसलाई जनआन्दोलन-२ को भावनाअनुरूप कसरी अधिक समावेशी र लोकतान्त्रिक बनाउन सकिन्छ भनेर सोच्नु आवश्यक छ ।

कानून निर्माण र परिवर्तन

अधिकांश कानूनको मस्यौदा सरकारले तयार गर्छ र सम्बद्ध मन्त्रीले व्यवस्थापिकामा प्रस्तुत गर्छ । १९९० को संविधानअन्तर्गत सबै कानूनहरू दुवै सदनबाट पारित हुनुपर्थ्यो । र, दुई सदनबीचका असहमति समाधान गर्ने निश्चित प्रक्रिया हुन्थ्यो । त्यसपछि ती मस्यौदा स्वीकृतिका लागि राजासमक्ष पुग्थे (यदि पर्याप्त कारण भएको खण्डमा राजाले एकपटक पुनर्विचारका लागि व्यवस्थापिकामा पठाउन सक्थे) ।

जे भए पनि, भारतको संविधानको मोडेलअनुसार संसद् नबसेको अवस्थामा राजाले अध्यादेश नामको कानून पारित गर्न सक्थे । सरकारका सदस्यको आग्रहविना नै राजाले यस्तो अध्यादेश पारित गर्न सक्थे, यस्तो अध्यादेश सीमित समयको लागि मात्र प्रभावकारी हुनसक्थ्यो । र, ती अध्यादेश संसदले सामान्यतया अन्य कानून पारित हुने प्रक्रियाबाटै तिनलाई पारित गरेको खण्डमा मात्र प्रभावकारी रहिरहन सक्थे । कार्यकारिणीले त्यस्ता अध्यादेश पारित गर्ने प्रक्रिया नेपालमा विरोधाभाषपूर्ण परिस्थितिहरूमा प्रयोग गरिएको छ । भारतमा समेत राज्यस्तरमा यो प्रक्रियालाई व्यापकरूपले दुरुपयोग गरिएको छ । अधिकांश मानिसहरूले यस्तो अभ्यासले कानून पारित गर्ने व्यवस्थापिकाको अधिकार हनन हुन्छ भन्टान्छन् । यदि कार्यकारिणीले त्यस्ता अध्यादेश पारित गर्नेपने अवस्था आएको खण्डमा व्यवस्थापिकाको अधिवेशन बोलाउनु पो अधिक व्यावहारिक हुन्थ्यो । जे भए पनि, संघीय व्यवस्थामा, राज्यस्तरमा यस्तो प्रक्रियाको अभ्यास गरिनु धेरै तर्कसंगत मानिन्छ । किनभने व्यवस्थापिकाको अधिवेशन छोटो समय बस्छ, यस्तो संयन्त्रले व्यवस्थापिकाको उत्तरदायित्व न्यून गर्छ ।

मूल कानूनका उद्देश्यहरू लागू गर्न व्यवस्थापिकाले कार्यकारिणी विभागलाई नियम तथा विनियमहरू निर्माण गर्ने अधिकार दिन्छ । जनताबाट नवुनिएका (निजामती कर्मचारी) ले गोप्यरूपले कानून नियम बनाउने हुँदा कानून बनाउने यो पद्धतिका बारेमा चासो उठिरहन्छ । यस कार्यका लागि परामर्श लिइने नै भए पनि यस्तो परामर्श नियमविनियमको विस्तृत ज्ञान भएका विशेषज्ञहरूसँग मात्र लिइन्छ । सर्वसाधारणसँग कुनै सुभावा लिइँदैन । संविधानले कार्यकारिणीको यसप्रकारको कानून निर्माण गर्ने अधिकार सीमित गर्न सक्छ र त्यसले निर्वाचित व्यवस्थापिकाद्वारा यसप्रकारको 'मातहतको ऐन/कानून निर्माण प्रक्रिया' माथि आलोचनात्मक नजर राखिरहन सक्छ ।

सार्वजनिक वित्तसम्बन्धी समस्या

सिद्धान्ततः व्यवस्थापिकाको सम्मतिविना कुनै पनि सार्वजनिक खर्च गर्न वा कर लगाउन पाइँदैन । १९९० को संविधानअनुसार सिद्धान्ततः खर्च हुनुपूर्व नै खर्च गर्ने स्वीकृति लिनुपर्ने भए पनि, बजेट एकपटक प्रस्तुत भएपछि सरकारले पर्याप्त छलफलविना नै 'पेशकी खर्च विधेयक' पेश गर्न सक्छ (यो व्यवस्था अस्पष्ट छ) । १९९० को संविधानले भइपरी आउने खर्चका लागि 'आकस्मिक कोष' को व्यवस्था गरेको छ । यसअन्तर्गत सक्दो छिटो भुक्तानी गर्नुपर्ने भए पनि सरकारले भइपरी आउँदा व्यवस्थापिकाको सम्मतिविना खर्च गर्न सक्छ । संविधान यस्तो खर्चमाथि सम्मति कसरी जुटाउने भन्ने सम्बन्धमा प्रस्ट छैन । अन्तमा, त्यस संविधानमा 'उधारो खर्च विधेयक' को सम्भावना थियो जसमा रकम कसरी खर्च गरिन्छ भन्ने जानकारी सरकारले सदनलाई नदिइकन निश्चित खर्चका लागि संसदीय स्वीकृति खोज्न सकिन्थ्यो । यस्तो विधेयक पेश गर्न सकिने परिस्थितिलाई 'प्राकृतिक कारण, बाह्य आक्रमणको धम्की अथवा आन्तरिक विघ्न अथवा अन्य कारण' भनेर परिभाषित गरिएको थियो । तर परिस्थितिको त्यस्तो व्याख्या अत्यन्त दुविधापूर्ण छ । र त्यसभन्दा पनि, यो प्रावधानको परिभाषा संसारभरिका धेरैजसो देशको संविधानमा हुने त्यस्तै प्रावधानभन्दा बृहत् रूपले गर्न सकिन्छ ।

केही देशहरूमा महालेखा परीक्षक व्यवस्थापिकाले नियुक्त गर्छ र उसले प्रतिवेदन व्यवस्थापिकालाई नै बुझाउँछ । तर नेपालको १९९० को संविधानअनुसार महालेखा परीक्षक संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राजाद्वारा नियुक्त हुन्थ्यो । रिपोर्ट राजालाई बुझाउँथ्यो । राजाले त्यो रिपोर्ट व्यवस्थापिकासमक्ष राख्थे । अहिले, अन्तरिम संविधानअन्तर्गत, प्रधानमन्त्री (महालेखा परीक्षकले रेखदेख गर्नुपर्ने कार्यपालिकाको समेत प्रमुख) ले पहिला राजाले गरिआएका कार्य गर्छन् (हेर्नुहोस् विधायिका अध्याय) ।

सरकारी जवाफदेहिता

विभिन्न समिति र सदनमा मन्त्रीहरूलाई सोधिने प्रश्नलगायत विभिन्न पद्धतिबाट सरकारलाई जवाफदेही बनाउन सकिन्छ । नेपाली संसद्मा, सरकारका विभिन्न क्षेत्रका गतिविधि हेर्ने नौ वटा समितिहरू प्रतिनिधिसभामा थिए । यस्ता समितिको निर्माण र कार्य विभाजन व्यवस्थापिकाका सदस्यहरूमा काम बाँड्न निकै प्रभावकारी हुन्छ । किनभने यस्ता समितिका सदस्यहरूले आफूलाई तोकिएको विषयवस्तुको ज्ञान राख्छन् । गोप्य नहुने भए पनि तिनीहरूको कार्य सर्वसाधारणको परोक्षमा रहेर हुने हुँदा उनीहरू अधिक एकाग्र हुन सक्छन् ।

एक वा दुई सदन ? दोस्रो सदनको आवश्यकता

नेपालका विगतका पाँच संविधानमध्ये, तीनवटा (१९४८, १९५८ र १९९०) ले व्यवस्थापिकालाई दुई सदनात्मक हुने व्यवस्था गरे । १९९० को संविधानले दोस्रो सदनको व्यवस्था गर्‍यो । यसका १० प्रतिशत सदस्य मनोनीत गरिन्थे, २५ प्रतिशत स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिद्वारा चयन हुन्थे र ६५ प्रतिशत सदस्य (कम्तीमा तीन महिलासहित) व्यवस्थापिकाको पहिलो सदनबाट निर्वाचित हुने प्रावधान थियो ।

एकात्मक राज्यमा व्यवस्थापिकाका दुई सदन आवश्यक हुँदैन भन्ने तर्क बेलाबखत गर्ने गरिन्छ । तर व्यवस्थापिका एकात्मक भए पनि धेरैजसो प्रजातान्त्रिक देशहरूमा दुई सदनको व्यवस्था छ । संघीय प्रणाली भएका सरकारमा दुई सदनको व्यवस्था हुने विश्वव्यापी प्रचलन छ : दोस्रो सदनको कार्य क्षेत्रहरूलाई केन्द्रमा प्रतिनिधित्व गर्ने र क्षेत्रीय हितको रक्षा गर्नु हो । दक्षिण अफ्रिका र जर्मनीमा दोस्रो सदनले विशेषगरी क्षेत्रीय हितमा प्रभाव पार्ने विषयमा केन्द्रमा कानून र नीति निर्माण गर्ने कार्यमा मुख्य भूमिका खेल्छन् । जर्मनीमा दोस्रो सदनमा हरेक क्षेत्रीय सरकारको त्यहाँको जनसंख्याले निर्धारण गरेअनुरूप निश्चित मत संख्या हुन्छ । र, क्षेत्रीय सरकारले जति भोट संख्या छ त्यति सदस्य चयन गर्न सक्छन् । दक्षिण अफ्रिकामा हरेक प्रान्तमा दस सदस्य हुन्छन् : छ जना प्रान्तीय स्तरमा दलहरूले मनोनीत गरेका (यी मनोनीतहरू प्रान्तीय व्यवस्थापिकाको सदस्य हुँदैनन्) र चार जना प्रान्तीय व्यवस्थापिकाका सदस्य हुन्छन् । संयुक्त राज्य अमेरिकाको सिनेटमा हरेक राज्यबाट बराबर संख्यामा सदस्य रहन्छन् । प्रतिनिधिसभामा भने हरेक राज्यबाट त्यहाँको जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधि रहन्छन् । प्रतिनिधिसभामा यसका प्रतिनिधिहरूका लागि भन्दा सिनेटमा सिनेटरहरूको न्यूनतम उमेरको आवश्यकता उच्चतर छ । निक्षेपणको कुनै व्यवस्था नभए पनि दोस्रो सदनलाई क्षेत्रीय/प्रादेशिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न पनि प्रयोग गर्न सकिन्छ । नेपालको संविधान १९९० अन्तर्गत राष्ट्रिय सभाको एउटा कार्य यो थियो ।

अन्य केही देशमा जस्तै, संयुक्त अधिराज्यमा दोस्रो सदन छ जुन समाजका विभिन्न वर्गको विभिन्न सदन हुने इतिहासको प्रचलनको परिणामस्वरूप अस्तित्वमा आएको हो । साउथ प्यासिफिक र केही अफ्रिकी मुलुकहरूले दोस्रो सदनलाई व्यवस्थापिका अथवा मुखियाहरू (chiefs) को परामर्श दातृ मञ्चका रूपमा उपयोग गर्छन् । यसकै अन्य विविधतामध्ये मनोनीत दोस्रो सदन हो, जहाँ नीति निर्माण र व्यवस्थापिकामा महत्वपूर्ण दृष्टिकोण ल्याउने राजनीतिज्ञबाहेकका धार्मिक र सामाजिक समूह अथवा आफ्नो पेशामा विशेष ख्याति कमाएका वा सेवानिवृत्त राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई सदनमा समावेश गरिन्छ । यस्तो प्रकारको सदन क्यानाडामा छ । ब्रिटिस हाउस अफ लर्ड्स पनि यस्तै प्रकृतिको सदन हो । यसरी हाउस अफ लर्ड्समा सिट प्रदान गर्ने प्रचलन बढ्दो छ । लाइफ लर्ड्सहरूले वंशानुगत लर्ड्सहरूलाई प्रतिस्थापन गरिरहेका छन् (तर अन्ततः सबै अथवा सम्पूर्ण सदस्यमध्ये केही निर्वाचित हुनेछन् जसले गर्दा हाउस अफ लर्ड्सलाई अधिकतर हाउस अफ कमन्सजस्तो बनाउन सक्छ) ।

बर्किना फासोमा माथिल्लो सदन सामाजिक र आर्थिक समूहहरूको प्रतिनिधिबाट गठन हुन्छ । मलावीमा माथिल्लो सदनमा विशिष्ट नागरिक र विभिन्न जिल्ला र धार्मिक सम्प्रदायका प्रतिनिधि समावेश हुन्छन् । प्रतिनिधित्वको यस प्रकारको स्वरूप अप्रजातान्त्रिक भनेर आलोचित हुन सक्छ । तर जहाँ पेशेवर राजनीतिज्ञहरूको कार्यदक्षता र प्रतिबद्धता, तिनको नैतिक सिद्धान्तप्रति आस्थाको भ्रम व्यापकरूपमा छुटिसकेको छ, ती देशहरूमा यसप्रकारको सहभागिताको प्रतिस्थापक स्वरूपलाई स्थान दिनु न्यायोचित हुनसक्छ ।

व्यवस्थापिकाको पदावधि र कार्य

संसदीय प्रणालीमा व्यवस्थापिका (अथवा, एकभन्दा बढी सदनको व्यवस्था भएमा संसद्को तल्लो सदन) को सामान्य समयावधि पाँच वर्ष (विरलै चार वर्ष र कतै-कतै मात्र तीन वर्ष) तोकिएको हुन्छ ।

तर कानूनमा सदन विघटन हुनसक्ने र तोकिएको समयावधिअगावै आम चुनाव घोषणा गर्न सकिने व्यवस्थाहरू हुन्छन् । प्रायः प्रधानमन्त्रीसँग चुनावको तिथि तय गर्ने अधिकार हुन्छ । प्रधानमन्त्रीलाई यस्तो अधिकार भएको हुँदा आफ्नो दलले जित्ने अनुकूल परिस्थिति भएको बेला उनले चुनावको तिथि तोक्न सक्छन् । पक्कै पनि, यदि यसप्रकारको चुनावको घोषणा स्पष्टतया आफ्नो स्वार्थको लागि प्रयोग गरेको देखिएमा मतदाताहरूले विद्रोह गरी पहिलाको प्रतिपक्षलाई नै जिताउन सक्छन् । कुनै-कुनै प्रणालीमा सदन आफैले यसको विघटनका सम्बन्धमा निर्णय गर्न सक्छ । तर यदि प्रधानमन्त्रीसँग बहुमत छ र उसको पार्टी पूर्ण अनुशासित छ भने यसले प्रधानमन्त्रीले विघटनको प्रस्ताव गरेजस्तै माने राख्छ । समयअगावै विघटनलाई नयाँ सरकार बनाउन वा बजेट पारित गर्न सदनमा गतिरोध सृजना गरेर रोक्न सकिने सम्भावना छन् । संविधानमा व्यवस्थापिकाको निश्चित समयावधि तोक्न सकिने पूर्ण सम्भावना छन् । यद्यपि यस्तो विरलै हुन्छ । केही संविधानमा, त्यस वर्षको लागि व्यवस्थापिकाको अधिवेशनको तिथि तय भइसकेको हुन्छ । नेपालको संविधान १९९० अन्तर्गतका सबै संसद्हरू तोकिएको समयावधिपूर्व नै विघटन गरिए । केही अवस्थाहरूमा सर्वोच्च अदालतले संसद् विघटन गर्ने अधिकार दुरुपयोग भएको फैसला दिएको थियो । समयावधिपूर्व सदनको विघटनले थप निर्वाचनको व्ययभार सरकारले व्यहोर्नुपर्ने हुन्छ । सरकारका कार्यहरूमा गतिरोध आउनेलगायत धेरै समस्या निम्तिन सक्छ ।

राष्ट्रपतीय प्रणालीमा व्यवस्थापिकाको लागि सामान्यतया निश्चित समयावधि हुन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाको कांग्रेसको निर्वाचनको तिथि पूर्णतः तय भइसकेको हुन्छ । यदि राष्ट्रपति र कांग्रेसबीच तिथिसम्बन्धमा विवाद भएमा तिनीहरूले मतभिन्नता सुल्झाउने प्रयत्न गर्नुपर्छ ।

प्रतिपक्षीको भूमिका

संसदीय प्रणालीमा, राजनीतिक दलहरू र सरकारमा संलग्न दलहरूले व्यवस्थापिकाको अधिकांश समय नियन्त्रण गर्छन् र त्यहाँभित्र हुने गतिविधिसमेत निर्धारित गर्छन् । 'प्रतिपक्षी' शब्द सरकारमा सामेल नभएको पार्टीका सदस्यलाई जनाउन प्रयोग गरिन्छ । राष्ट्रपतीय प्रणालीमा संयुक्त राज्य अमेरिकामा अहिले भएजस्तो बहुमतले राष्ट्रपतिको प्रतिपक्ष निर्माण गर्न सक्छ । प्रतिपक्षको संवैधानिक भूमिका सरकारका गतिविधिमाथि निरन्तर प्रश्न उठाउनु, सोधपुछ गर्नु र जवाफदेही रहन आग्रह गर्नु हुन् । यसको कार्य सरकारको जत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । प्रतिपक्षीको आलोचना आंशिकरूपले तर्कको बलले वा आम विचारको दबाबद्वारा सरकारका नीतिहरूलाई प्रभावित पार्नु र आंशिकरूपले मतदाताहरूलाई आगामी निर्वाचनमा आफ्नो पक्षमा आकर्षित गर्नु हो ।

संयुक्त अधिराज्यमा, दुवै सदनमा प्रतिपक्षीको नेता र उसका केही मुख्य सहकर्मीहरूले 'छायाँ सरकार' नामको समूह खडा गर्छन् । यो समूहका हरेक सदस्यले सरकारका नीति तथा प्रशासनको सुसूचित आलोचना गर्न र वैकल्पिक नीतिहरूको खाका तयार गर्न तदनु रूप मन्त्री अथवा विभागको गतिविधि अनुगमन गर्छन् । प्रतिपक्षीले कुनै पनि समय आफूहरूलाई सरकार गठन गर्न बोलाइनेछ भन्ने जस्तै गरी कार्य गर्ने अपेक्षा गरिन्छ । यसकारण यसले भूठा आश्वासन बाँड्नु वा सरकारले गरिरहेका कार्यमा अवरोध सृजना गर्नुहुँदैन ।

नेपालको १९९० को संविधानले पहिलो पटक प्रतिपक्षी दलको नेताको उल्लेख गर्‍यो । तर अन्य परिस्थितिमा अन्य संविधानहरूमा जस्तो प्रतिपक्षीको भूमिकाको उल्लेख गरिएको हुँदैन । प्रतिपक्षीको नेता प्रधानमन्त्री प्रमुख भएको प्रधानन्यायाधीश, महालेखा परीक्षक, निर्वाचन आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र लोकसेवा आयोगका सबै सदस्य छनौट गर्ने शक्तिशाली संवैधानिक परिषद्को पाँचमध्ये एक सदस्य हुन्थ्यो ।

नेपालमा प्रतिपक्षी नेताहरूको कार्यसम्पादनको अभिलेख पूर्णतः सन्तोषजनक रहेन । तर अनुभव हुँदै गएपछि तिनीहरूले आफ्नो कार्यसम्पादनमा सुधार गर्न थालेका थिए । जे भए पनि, अन्तरिम संविधानअन्तर्गत कुनै औपचारिक प्रतिपक्षी छैन र प्रतिपक्षीको कुनै नेताको व्यवस्था पनि छैन । राष्ट्रको ध्यान नयाँ संविधान निर्माण गर्नेतर्फ एकत्रित भएको बखतमा अन्तरिम संविधान अस्थायी प्रकृतिको हुनाले यस्तो भएको हो । त्यो नयाँ संविधान मस्योदा तयार गर्दा पहिलेका व्यवस्था अथवा त्यसमा पनि अझ स्पष्ट व्यवस्था गरिनुपर्ने सम्बन्धमा सोचविचार गरिनु महत्वपूर्ण हुनेछ । केही संविधानले प्रतिपक्ष र यसको नेताको भूमिकासम्बन्धमा धेरै कुरा उल्लेख गरेका छन् : यी संविधानले सत्ताधारी दलले राष्ट्रिय सुरक्षाका मुद्दा, निर्वाचन पद्धति अथवा निश्चित सरकारी अधिकारी नियुक्तिजस्ता राजनीतिक दलबीच आपसी सहमतिमा निर्णय गरिनुपर्ने विशेष मुद्दाहरूमा प्रतिपक्षिसँग संलग्न भएर वा कम्तीमा प्रतिपक्षी नेतासँग परामर्श गरेर निर्णय लिइनुपर्ने उल्लेख गरेका छन् ।

व्यवस्थापिकालाई अझ प्रभावकारी बनाउने

सरकारको राजश्व र प्रशासन यत्र बढ्दै गएपछि कार्यपालिकाले व्यवस्थापिकामाथि अधिपत्य कायम राख्ने विश्वव्यापी प्रचलन छ । यस्तो परिपाटीले निर्वाचित व्यवस्थापिका निकायहरू आफ्नै व्यवस्थापकीय र नीतिनिर्माण कार्यका साथै कार्यपालिकालाई आलोचना वा नियन्त्रण गर्ने कार्यमा कमजोर हुँदै क्रमशः न्यूनतर भूमिका खेल्न सक्ने बन्न पुग्छन् । धेरै देशहरूमा, राजनीतिज्ञहरूले आफूलाई पार्टीप्रति वा पार्टीको घोषणापत्रप्रति अथवा आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रको भलाइ वा देशको उन्नतिप्रति प्रतिबद्ध व्यावसायिक राजनीतिज्ञका रूपमा उभ्याउँदैनन् । त्यसको उल्टो व्यवस्थापिकामा आफ्नो कार्यकाललाई मन्त्री अथवा अन्य उच्च सरकारी अधिकारी बन्ने खुड्किलोका रूपमा लिन्छन् । परिणामतः तिनीहरूले व्यवस्थापिकाको कार्यमा पर्याप्त चासो लिँदैनन् ।

संसारका धेरै स्थानहरूमा व्यवस्थापिकाको भूमिका र क्षमतालाई सशक्तीकरण गर्ने कैयौं प्रस्तावहरू तयार गरिएका छन् । तीमध्ये केही तल उल्लेख गरिएको छ :

- सदस्यहरूलाई विशेषगरी लेखा र अन्य वित्तीय वक्तव्यहरू पढ्न र बुझ्न सक्ने बनाउन प्रशिक्षण र संवैधानिक तथा संसदीय प्रक्रियाहरूबारे ज्ञान दिने ।
- सदस्यहरूका लागि न्यूनतम शैक्षिक योग्यताको व्यवस्था । यो प्रावधानले व्यवस्थापिका जनताको कम वास्तविक प्रतिनिधिमूलक बनाउँछ भन्ने अर्थ राख्नसक्छ र धेरै देशमा कैयौं प्रभावकारी सदस्य उच्च औपचारिक शैक्षिक योग्यता नभएका छन् । तर तिनले व्यवस्थापिकाको कार्यपद्धतिबारे बुझ्न सक्ने हुनैपर्छ ।

- सदस्यहरूले अवकाश पाउने उमेरको हद तोक्ने । अधिकांश राष्ट्रमा राष्ट्र सेवक कर्मचारीलाई अनिवार्य अवकाशको लागि उमेरको हद तोकिएको हुन्छ (उमेरको भेदभाव बारेमा सरोकार छैन भने) । अतः व्यवस्थापिका सदस्यहरूलाई भिन्न ढंगले व्यवहार गरिनु आवश्यक छ त ? केही मानिसले यदि मतदाताले वृद्ध व्यक्तिलाई चयन गर्न चाहन्छन् भने सर्वसाधारणलाई तिनले चाहेको प्रतिनिधि पठाउन पाउनुपर्छ भन्ने तर्क गर्छन् । तर कैयौँ अफ्रिकाली र एसियाली देशहरूमा देखिएजस्तो मतदाताहरूले कुनै उम्मेदवार साँच्चै तिनीहरूको सशक्त प्रतिनिधित्व गर्न सक्षम छ वा औषधिको सेवन गरी तन्दुरुस्त देखिएको हो वा अस्वस्थता लुकाई स्वस्थ भएको भ्रम जनतामा पारिरहेको हो भन्ने थाहा पाउन कठिन हुन सक्छ । के पनि हुन सक्छ भने, मतदाताहरूले सम्बन्धित व्यक्तिलाई होइन, पार्टीलाई भोट दिएका हुनसक्छन् ।
- आफ्नो पार्टी परित्याग गरी अर्कोमा प्रवेश गर्ने सदस्यको सभा-सदस्यता गुम्ने व्यवस्था गर्ने । १९९० को संविधानमा यस्तो नियम थियो, र यस विषयमा विशेष ऐन पनि थियो । यस्ता व्यवस्थाहरूमा केही विरोधाभाष पनि छन् (राजनीतिक दलहरू शीर्षकको अध्यायमा छोटकरीमा चर्चा गरिएको छ) ।
- तोकिएको न्यूनतम दिन सभा अथवा समितिमा उपस्थित नहुने सदस्यले सदस्यता गुमाउने व्यवस्था गर्ने । १९९० को संविधानमा यसप्रकारको नियम थियो – सदस्यहरूले सभामुखको अनुमतिविना सदनको ३० वटा बैठकमा निरन्तर अनुपस्थित भएमा तिनले आफ्नो नियुक्ति गुमाउँथे । यदि सदन सातामा तीन वा चार पटकमात्र बस्यो र केही साता रोकियो भने ३० वटा बैठक कैयौँ महिनासम्म लम्बिन सक्थे । केही संविधानहरू यस प्रावधानमा अधिक कठोर छन् : केन्याको संविधानअनुसार, सदनका आठ वटा बैठकमा लगातार अनुपस्थित रहने सदस्यले आफ्नो सदस्यता गुमाउन सक्थे र केन्याको नयाँ प्रस्तावित संविधानको मस्यौदाले योभन्दा कडा प्रावधान राखेको छ ।
- गणपूरक संख्या वृद्धि गर्ने । मतदानको बेला अत्यन्त न्यून संख्यामा सदस्यहरूको उपस्थिति भए पनि धेरैजसो व्यवस्थापिकाको बैठक बस्ने गर्छ । १९९० को संविधानअन्तर्गत प्रतिनिधिसभाको गणपूरक संख्या कुल सदस्य संख्याको २५ प्रतिशत मात्र थियो । यो सायद अति थोरै संख्या हो, यद्यपि गणपूरक संख्या पुन्याउन आधाभन्दा बढी सदस्य उपस्थित हुनुपर्ने मान्यता राख्नु पनि अक्सर त्रुटिपूर्ण हुन्छ । सदस्यहरू केवल आंशिक समयावधिका लागि जागिरे हुन् भन्ने मान्यताका आधारमा अति न्यून गणपूरक संख्या तोकिएको हुन्छ । यदि व्यवस्थापिकालाई अधिक प्रभावकारी बनाउने हो भने, अन्य मानिसले तिनको व्यवसायलाई गम्भीरतापूर्वक लिए जस्तै सदस्यहरूले आफ्नो कार्यलाई गम्भीरतापूर्वक लिनुपर्छ ।
- मन्त्रपरिषद्को आकार सीमित गर्ने । केही देशहरूमा अविश्वासको प्रस्तावको सम्भावनालाई निमित्त्यान्न वा न्यून पार्न आधाजसो सदस्यहरू मन्त्रपरिषद् वा अन्य कार्यकारिणी पदहरूमा नियुक्त हुन्छन् । १९९० को संविधानअन्तर्गत २०५ सदस्यको सदन भएको नेपालमा मन्त्री,

राज्यमन्त्री र सहायक मन्त्रीहरूले सदनको धेरै संख्या ओगट्न सक्थे । केही देशका संविधानले मन्त्रिपरिषद्को सीमित आकार तय गरेका छन् । सामोवाको संविधानले मन्त्रिपरिषद् सदस्यको न्यूनतम संख्या ८ र अधिकतम १२ तोकेको छ । यी सानो आकारको व्यवस्थापिका भएका ससाना राज्य हुन् । ठूला देशहरूले तदनु रूप न्यूनतम प्रतिशतको सीमा तय गर्न वा यथोचित आकारको मन्त्रिपरिषद् बनाउन सक्छन् ।

- व्यवस्थापिका मस्यौदाकार र शोधकर्ताहरू नियुक्त गरेर व्यवस्थापिका र यसका सदस्यको व्यक्तिगत क्षमता अभिवृद्धि गर्ने र राजनीतिक दलका लागि शोधकर्ताको नियुक्तिमा सहजीकरण गर्ने ।
- सदस्यहरूलाई उपयुक्त तलबभत्ता तथा निवृत्तिभरणको व्यवस्था गर्ने । जे भए पनि, धेरै देशहरूमा सदस्य आफैले तिनको भुक्तानी तय गर्न सक्तैनन् । जस्तै फिजीको संविधानअन्तर्गत व्यवस्थापिका सदस्य र अन्य सरकारी अधिकारीहरूको तलब स्वतन्त्र आयोगद्वारा निर्धारित गरिन्छ । नेपालको १९९० को संविधानले सदस्यहरूलाई आफ्नो तलब आफैले निर्धारण गर्ने अनुमति दिएको थिएन । तिनीहरूको तलब 'कानुनले तोकेबमोजिम' हुन्थ्यो । सदस्यहरू आफैद्वारा तय गरिएको अत्यधिक उदार तलब सुविधाले सर्वसाधारणमा मोहभंग हुने र राजनीतिज्ञप्रति विद्वेष जन्माउने खतरा हुनसक्छ ।
- सचिवालय जस्तो एउटा स्वतन्त्र प्रशासनिक सेवा र सहयोगी निकाय स्थापना । नेपालको १९९० को संविधानमा यस्तो व्यवस्था थियो ।
- व्यवस्थापिकाको अधिवेशन बस्नैपर्ने न्यूनतम दिनहरू तय गर्ने । १९९० को संविधानले एउटा (वार्षिक) अधिवेशनको अन्त्य र अर्कोको आरम्भबीच छ महिनाभन्दा बढी समय बित्न नहुने व्यवस्था गरेको थियो । यो व्यवस्थाले कति दिन व्यवस्थापिकाको बैठक बस्नै पर्छ भन्ने निर्धारण गरेको छैन । पपुवा न्यु गिनीको संविधानले 'हरेक १२ महिनाको अवधिमा व्यवस्थापिकाको बैठक कम्तीमा तीन पटक बसेकै हुनुपर्छ' र सिद्धान्ततः हरेक अवधिमा कम्तीमा नौ हप्ता बसेको हुनुपर्छ' भनेको छ । यसले व्यवस्थापिका एकै पटक लामो समय खाली नरही वर्षमा छ महिना बस्ने सुनिश्चित गरेको छ (यद्यपि, 'सिद्धान्ततः' भन्ने पदावलीले यो व्यवस्थालाई कमजोर पारेको छ) । यस्तो बाध्यकारी व्यवस्था सदस्यहरूलाई यथोचितरूपले मेहनत गर्न लगाउन मात्र होइन, कार्यपालिकालाई व्यवस्थापिका नबसेको बेलामा मुख्य कानुनहरू पारित गर्न आवश्यक नपर्ने र साथै अविश्वासको प्रस्ताव आउने अवस्था रोक्न सरकारले व्यवस्थापिकाको बैठक स्थगन गर्ने खतरा (पपुवा न्यु गिनीमा यस्तै भएको छ) न्यून गर्न पनि सान्दर्भिक छ ।
- कार्यपालिकाको हरेक मुख्य विभागका लागि शोध र अन्य प्रशासनिक कर्मचारीसहितको एउटा समिति निर्माण गर्ने । समितिलाई सुभावसल्लाहका लागि मन्त्री, राष्ट्र सेवक कर्मचारी, सरोकारवाला र विशेषज्ञलाई बोलाउन सक्ने अधिकार दिने । समितिलाई आवश्यक परेको बेला बाह्य विशेषज्ञको समेत उपयोग गर्न प्रोत्साहित गर्ने । नीतिहरू बनाउने र त्यसमाथि

बहस गर्ने ज्ञानको वैकल्पिक थलो समितिलाई बनाउने र त्यहाँ हुने कामकारबाहीमा सार्वजनिक पहुँच बढाउने । राजधानी सहर तथा देशका अन्य भागमा सार्वजनिक सुनुवाइलाई प्रोत्साहित गर्ने ।

- महालेखापालको कार्यालयले सरकारको खर्च र बजेट प्रस्तावहरूको सूक्ष्म अध्ययनपूर्वक आलोचना गर्न संसद् सदस्यहरूलाई मद्दत पुऱ्याओस् भन्नका लागि महालेखापालको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने
- व्यवस्थापिका सदस्यहरूलाई राम्रो पुस्तकालय र इन्टरनेट सुविधा उपलब्ध गराउने

के, व्यवस्थापिकालाई निश्चित पदहरूमा हुने नियुक्ति स्वीकृत गर्ने वा अस्वीकृत गर्ने अधिकार हुनुपर्छ ? संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानअन्तर्गत, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, राजदूत, मन्त्रिपरिषद्का सदस्य र निश्चित अधिकारीहरू सिनेटको स्वीकृति लिएरमात्र नियुक्ति गर्न सकिन्छ । यसको एउटा कारण संघीय राज्यहरूलाई समावेश गराउनु हो । अर्को कारण, राष्ट्रपतिद्वारा आफ्नो छत्रछायामा राख्ने अभ्यास हुन सक्ने सम्भावनाप्रति चनाखो रहने व्यवस्था गर्नु हो । सदनको राजनीतिक सन्तुलनले प्रधानमन्त्रीको पक्ष लिने तर प्रधानमन्त्रीलाई सामान्य बहुमतको आधारमा हटाउन सकिने संसदीय प्रणालीमा संयुक्त राज्य अमेरिकामा प्रयोगमा भएजस्तो प्रक्रिया आवश्यक छैन र त्यस्तो प्रक्रिया कार्यपालिकाको कामकारबाही रेखदेख गर्न कमै प्रभावकारी हुन्छ । यदि न्यायाधीशहरूको नियुक्ति स्वतन्त्र निकायद्वारा गरिने प्रचलन बढ्दो रूपले सामान्य हुँदै गइरहेजस्तो स्वतन्त्र निकायद्वारा गरिन्छ भने व्यवस्थापिकालाई मुछेर यसलाई राजनीतीकरण गरिनु बुद्धिमानी नहुन सक्छ । अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था गरिएको राजदूतहरू, स्वतन्त्र आयोगहरूका सदस्य र निश्चित न्यायाधीशहरूको नियुक्तिका लागि व्यवस्थापकीय स्वीकृति चाहिने प्रावधानमाथि पुनर्विचार गर्नु बुद्धिमानी हुनसक्छ ।

सर्वसाधारण र व्यवस्थापिका

सरकारमा सर्वसाधारणको सहभागिता जनताले बेलाबखत आफ्नो प्रतिनिधित्वको लागि मतदान गर्नेभन्दा अधिक हुनुपर्छ । व्यवस्थापिकाको बैठक सर्वसाधारणका लागि सामान्यतया खुल्ला हुन्छन् । तर यसको अर्थ यत्तिले सर्वसाधारणलाई ती बैठकमा उपस्थित हुन प्रोत्साहित गर्छ भन्ने होइन । प्रभावकारी सार्वजनिक सहभागिता यस्ता अवसर उपलब्ध गराएर मात्र हासिल गर्न सकिँदैन । तर सर्वसाधारणको सम्भव भएसम्म अत्यधिक सहभागितालाई प्रबर्द्धन, प्रोत्साहन र सहयोग गर्ने प्रक्रियालाई संस्थागत गराएर मात्र सम्भव हुन्छ । समाजको परिधिमा रहेका र पाखा पारिएका समुदायलाई समावेशी, उत्तरदायी र पारदर्शी शासन प्रणालीको माध्यमले मूलधारमा ल्याउनुपर्ने हुँदा यस प्रकारको सहभागिता आवश्यक भएको हो । यसका लागि सर्वसाधारणलाई सुदूर क्षितिजका अबोधगम्य व्यवस्थाजस्ता लाग्ने सांगोपांग शिक्षा, सूचनामा पहुँच राख्दै यथास्थितिबाहिर निस्कन मद्दत पुग्ने रणनीति बनाइनुपर्छ ।

केही व्यवस्थापिकाले कानून निर्माणको प्रक्रियामा सर्वसाधारणको सहभागितालाई सक्रियरूपले प्रोत्साहित गर्छन् र सर्वसाधारणलाई व्यवस्थापिकाको बैठकमा उपस्थित हुन उत्साहित पनि गर्छन् । समिति बैठक र सार्वजनिक सुनुवाइ, र व्यवस्थापिकाका गतिविधिबारे सार्वजनिक जानकारीका

लागि कार्यक्रम पनि गर्छन् । नागरिक शिक्षा अभियान, सार्वजनिक सुनुवाइ, सामुदायिक कार्यक्रम र प्रकाशन, विज्ञापन तथा सञ्चार माध्यमबाट प्रकाशन प्रसारण यसका उदाहरण हुन् । संविधानले यसप्रकारका खुला कार्यक्रमबारे सामान्यतया विस्तारमा केही व्याख्या गरेको हुँदैन । तर यसका लागि व्यवस्थापिका सर्वसाधारणको लागि अधिक खुल्ला हुनु आवश्यक हुन्छ । व्यवस्थापिकासँग सर्वसाधारणको सहभागिता प्रबर्द्धन गर्ने विशेष उत्तरदायित्व भएको समिति हुनुपर्छ ।

राजनीतिक दलले पनि सर्वसाधारणको सहभागिताका लागि स्थिति सहज बनाउन सक्छन् । दलको बृहत् संरचनाले आफ्ना निर्वाचित प्रतिनिधिसँगै सम्बन्धित क्षेत्रका व्यक्ति र समुदायहरूको एउटा उल्लेख्य सञ्जालको व्यवस्था गरिदिन सक्छ । दलका संरचना स्थानीय दृष्टिकोण र दुःखपीडाहरू एउटा प्रणालीद्वारा फिल्टर हुने प्रक्रिया सुनिश्चित गर्न र तिनलाई तल्लो तहसम्म सूचना पुऱ्याउन सञ्जालका रूपमा सहायक हुन सक्छन् । दुर्भाग्य, सबैजसो दलहरू जनताले तिनलाई चुनावका बेला मतदान गरिदिएको हुँदा खुसी मान्छन् तर बाँकी समयमा जनता र व्यवस्थापिकाबीच सेतुको व्यवस्था गर्दैनन् । अधिक लोकतान्त्रिक र जवाफदेही पार्टी संरचनाले व्यवस्थापिका र जनताबीचको भत्किएको सेतु पुनर्निर्माण गर्न सक्छन् ।

के मतदाताहरूसँग त्यस्तो कुनै शुद्धीकरणको प्रक्रिया छ, जसलाई व्यवस्थापिका सदस्यले यथोचित कार्य नगरेमा तिनले दल र तिनका सदस्यमाथि लागू गर्न सक्छन् ? केही देशहरूले व्यवस्थापिका सदस्यलाई 'प्रत्याह्वान' गर्न सक्छन् । कुनै निर्वाचन क्षेत्रमा निश्चित प्रतिशत मतदाताहरूले व्यवस्थापिका सदस्यलाई प्रत्याह्वान गर्ने निवेदनमा हस्ताक्षर गर्न सक्छन् (यसले गर्दा उक्त व्यवस्थापिका सदस्य ताजा जनादेशको लागि निर्वाचनमा सहभागी हुनुपर्छ) । मलावी र युगान्डामा यस्तो व्यवस्था प्रयोगमा ल्याइएको छ ।

सदियौंदेखि नागरिकले आफ्नो हितमा कानून पारित गरिदेलान् अथवा नागरिक सरोकारका विषयहरूको खोजबिन गरिदेलान् भन्ने आशामा व्यवस्थापिकालाई बिन्तीपत्र हालेका छन् । यो पुरानो विचारधारालाई केही देशहरूमा नयाँ स्वरूप दिइएको छ । जस्तै संयुक्त अधिराज्यको स्वायत्त भू-भाग स्कटल्यान्डमा सर्वसाधारणबाट आएका बिन्तीपत्रहरूलाई पर्याप्त महत्त्व दिइएको सुनिश्चित गर्ने नियमहरू छन् ।

केही देशहरूमा (क्यालिफोर्नियामा पनि), मतदाताको निश्चित संख्याले कानूनमा परिवर्तन गर्नुपर्ने प्रस्ताव गर्न र तिनीहरूको छनौटको विषयमा नागरिकको मत माग गर्न सक्छन् (सायद, यही समयावधिमा नियमित निर्वाचन हुन्छ) । यदि बहुमत मतदाताद्वारा प्रस्तावित विचार स्वीकृत भएमा व्यवस्थापिका सो कानून पारित गर्न बाध्य हुन्छ । अन्य देशहरूमा, सरकारले परामर्श गरेका निश्चित कानूनहरूमा फेरबदलका लागि सरकारलाई जनतासमक्ष जान सम्भव छ । तर यस्तो प्रावधान, निकै लोकतान्त्रिक देखिए पनि उत्तिकै विरोधाभाषपूर्ण हुनसक्छ । यस्तो मतदान आयोजना खर्चिलो हुन्छ । कुनै निश्चित घटनाको प्रभावले गर्दा जनता अविवेकी कानून पारित गर्न पुग्ने खतरा पनि हुन्छ । सम्भवतः कानूनमा प्रस्तावित फेरबदलका लागि सर्वसाधारणसँग न त चासो हुन सक्छ न स्रोत नै । अल्पसंख्यकका लागि अनुपयुक्त कानून पारित हुन सक्ने जोखिम पनि हुन्छ (यद्यपि मानवअधिकारको व्यवस्थाले यस्तो सम्भावना रहन नदिनसक्छ) ।

प्रश्न

१. के सरकारप्रति अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्ने अधिकार व्यवस्थापिकाले कायम राख्नुपर्छ ?
२. राजदूत, उच्च सरकारी अधिकारी, न्यायाधीश आदिको नियुक्तिमा व्यवस्थापिकालाई भूमिका दिइनुपर्छ ?
३. के संविधानले सरकारको व्यवस्थापिका विघटन गर्ने वा बैठक स्थगन गर्ने अधिकारमाथि नियन्त्रण गर्नुपर्छ ? यदि त्यसो हो भने, यो समयावधिपूर्व नै विघटन हुनसक्ने परिस्थिति हुन सक्छन् अथवा, यसको निश्चित कार्यकाल तय गरिनुपर्छ ? त्यो कार्यकाल कति लामो हुनुपर्छ ?
४. व्यवस्थापिका सदस्यका लागि उमेरको हद तोकिनुपर्छ अथवा संविधानमा तिनको कार्यकाल तय गरिनुपर्छ ? व्यवस्थापिका सदस्यका लागि न्यूनतम उमेर तोकिनुपर्छ ?
५. व्यवस्थापिका सदस्यको इमानदारिता र सच्चरित्रता विकास गर्न कस्ता संवैधानिक प्रावधान आवश्यक हुन सक्छन् ? के यिनमा कुनै निर्वाचन क्षेत्रका मतदाताले तिनका सदस्यलाई 'प्रत्याह्वान' गर्न सक्ने सम्भावना समावेश हुनसक्छ ? अथवा कुनै सदस्यको लागि सदनको बैठकमा निश्चित दिन अनुपस्थित रहेमा उक्त स्थान स्वतः खाली हुने प्रावधान आवश्यक छ ?
६. के सदस्यहरूले आफ्नो तलबभत्ता स्वयंले तय गर्न सक्नुपर्छ ?
७. देशमा संघीय प्रणाली नभए पनि के नेपालमा व्यवस्थापिकाका दुई सभा हुनुपर्छ ? त्यसो हो भने दोस्रो सभाको भूमिका तपाईं के देख्नुहुन्छ ?
८. व्यवस्थापिकाको प्रभावकारिता वृद्धि गर्न संविधानमा कस्ता उपाय हुनु तपाईं आवश्यक देख्नुहुन्छ ? बृहत् गणपूरक संख्या ? वर्षमा कम्तीमा यति दिन बैठक बस्ने भन्ने प्रावधान ? समितिहरूको भूमिकाका सम्बन्धमा व्यवस्था ?
९. कानून बनाउने र व्यवस्थापिकाका अन्य गतिविधिहरूमा सर्वसाधारण सक्रियरूपले संलग्न हुनुपर्छ भन्ने कुरामा विश्वास गर्नुहुन्छ ? यदि गर्नुहुन्छ भने, यो कसरी हासिल गर्न सकिन्छ ?

अध्याय १७

अध्याय

न्यायपालिका

न्यायपालिकाको भूमिका

प्रजातन्त्रको कोशे ढुंगाका रूपमा रहेको न्यायपालिकाको मुख्य कार्य कानुनी सर्वोच्चता कायम राख्नु हो । संविधानले घोषित गरेका ऐनकानूनका आधारमा विवादित विषयहरूको न्यायिक निरूपण गरेर तथा संविधानमा लिपिबद्ध गरिएका कानूनको सीमाभित्र रही व्यवस्थापिका र कार्यपालिकाको कार्यलाई सुनिश्चित गरेर न्यायपालिकाले कानूनको शासन कायम राख्दछ । न्यायपालिकाले न्यायिक विवादहरूको फैसला गर्दा कानूनको शासनलाई कडाइका साथ पालना गर्नुपर्दछ । त्यस्ता विवाद व्यक्ति-व्यक्ति, विभिन्न संगठन, कम्पनी, संघसंस्था र राज्य तथा राज्यका अंगबीच हुनसक्छन् । विवादहरूको फैसला गर्दा पक्षप्रतिपक्षले भिन्दाभिन्दै व्याख्या पेश गर्ने हुँदा कानून र संविधानलाई प्रयोग गर्ने बखतमा अदालतले संविधान तथा कानूनको सही व्याख्या गर्नुपर्दछ । यसप्रकार, संविधान अथवा कानूनको व्याख्या गरेर अदालतले मुद्दाहरूको फैसला गर्ने मुख्य अख्तियारी संविधानमै हुन्छ भन्ने मान्यता सुदृढ गर्न पनि मद्दत गर्दछ ।

कानुनी अदालतले मध्यस्थकर्ता अंगहरू जस्तै प्रौढ तथा व्यावसायिक व्यक्तिहरूको संस्थाले भन्दा भिन्न ढंगले काम गर्दछ । विवादको फैसला गर्दा विवादका पक्षहरूले अदालतसमक्ष प्रस्तुत गरेका तथ्य र प्रमाणहरूबाट पाइएका कुरालाई सार्वजनिक गर्नेपर्छ । अदालतले विवादका पक्षहरूलाई आफ्नो मुद्दा र प्रमाणहरू पेश गर्न अवसर दिने निश्चित कार्यविधि अपनाउने पर्छ । त्यसका साथै अदालतले अनेक कानुनी औपचारिकताहरू निर्वाह गर्नुपर्छ, वादी प्रतिवादीहरूलाई आफ्ना तर्फबाट कानून व्यवसायीमार्फत प्रतिनिधित्व गर्ने अधिकार दिनुपर्छ र कानूनको प्रयोग गरेर मुद्दामा फैसला गरिदिनुपर्छ । अझ त्यसभन्दा महत्वपूर्ण विशेषता के हो भने अदालतले गरेका निर्णय सबै पक्षका लागि बाध्यकारी हुन्छन् र अदालतबाट भएका निर्णयहरू कार्यान्वयन गराई अदालतलाई सहयोग गर्न राज्य पनि बाध्य हुन्छ ।

संवैधानिक ठहराइएका कानूनहरूलाई अनुमोदन गरेर संविधानसँग बाफिने खालका अवैध कानून

र प्रशासनिक ऐनलाई बदरयोग्य ठहर गरी न्यायपालिकाले विधिको सर्वोच्चता कायम राख्दछ । कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाले संविधानको शब्द र भावनासँग मेल नखाने कानुनी व्याख्या र असंवैधानिक कानून पारित नगर्ने कुरालाई न्यायपालिकाले सुनिश्चित गर्नुपर्छ । न्यायपालिका विशेषतः सर्वोच्च अदालत, राज्य र नागरिक तथा राज्यभित्रका विभिन्न संस्थाहरूबीच उठेका कुनै पनि संवैधानिक तथा कानुनी विवादको अन्तिम निर्णयकर्ता पनि हो । न्यायपालिकाको यही महत्वपूर्ण र कहिलेकाहीँ विवादास्पद भूमिकाका कारण नै यसको स्वतन्त्र अस्तित्व कायम राख्न तथा यसको कार्यक्षमता सुनिश्चित गर्न विशेष नियमहरू विकास गरिएका हुन्छन् ।

कानुनी शासन तथा संवैधानिक सर्वोच्चता कायम राख्नका लागि स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिका अपरिहार्य हुन्छ ।

स्वतन्त्र न्यायपालिकाको अवधारणा

संयुक्त राष्ट्र संघका दुईवटा महासभाका निर्णयहरू (२५ नोभेम्बर १९८५ को निर्णय नम्बर ४०/३२ र १३ डिसेम्बर १९८५ को निर्णय नम्बर ४०/१४६) ले न्यायपालिकाको स्वतन्त्रताका केही आधारभूत सिद्धान्त प्रस्तुत गरे जसले सदस्य राष्ट्रहरूका लागि केही अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड र मार्गनिर्देशन प्रदान गरेको छ । ती सिद्धान्तले निम्न कुराहरूमा जोड दिएका छन् :

१. राज्यले न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता प्रत्याभूति गर्नुपर्दछ र संविधान वा राज्यको मूल कानूनमा त्यसको उल्लेख गर्नुपर्दछ र त्यसको सबैले पालना गर्नुपर्दछ । संविधानमा संरक्षण गरिएको भन्दा कानून बनाएर संरक्षण गरिएको प्रावधान अधिक कमजोर हुन्छ किनभने कानून तुलनात्मक रूपले सजिलै संशोधन गर्न सकिन्छ ।
२. न्यायपालिकाले कुनै अवरोध, अनुचित प्रभाव, प्रलोभन, दबाव, धम्की तथा अनुचित हस्तक्षेप (जसमा राज्य, राजनीतिक पार्टी र व्यवसाय आदिबाट हुने हस्तक्षेप पर्दछन्) बाट मुक्त रही कानून र तथ्यमा आधारित भएर निष्पक्षताका साथ मुद्दाको फैसला गर्नुपर्दछ ।
३. न्यायपालिकामा न्यायिक प्रकृतिका हरेक प्रकारका विवादहरू निर्णय गर्ने क्षमता हुनुपर्छ र कुनै विवाद अदालतको क्षेत्राधिकारभित्र पर्छ वा पर्दैन अदालत आफैँ एकलैले निर्णय गर्न सक्नुपर्दछ ।
४. न्यायिक कामकारबाहीमा अनुचित र अन्यायपूर्ण हस्तक्षेप र न्यायिक निर्णयहरूको पुनरावलोकन अन्य कुनै निकायबाट हुनुहुँदैन ।
५. हरेक सामान्य अदालत वा न्यायाधिकरणमा प्रचलित कानुनी कार्यविधिद्वारा आफ्ना विवाद हेरिने अधिकार प्रदान गरिनुपर्दछ ।
६. सदस्य राष्ट्रले न्यायपालिकालाई क्षमतापूर्वक कार्य सम्पादन गर्न सक्ने बनाउन पर्याप्त स्रोत-साधन उपलब्ध गराउनुपर्दछ ।

७. न्यायाधीश नियुक्त गरिएको व्यक्ति सक्षम र सत्यनिष्ठ हुनुका साथै कानुनी क्षेत्रमा पर्याप्त अनुभव र योग्यता हासिल गरेको हुनुपर्दछ । उनीहरूको नियुक्तिमा अनुचित राजनीतिक उद्देश्य तथा जात, वर्ण, लिंगलगायतका आधारमा भेदभाव हुनुहुँदैन ।
८. न्यायाधीशको कार्यावधि, तलब आदिसम्बन्धी कुराहरू कानूनद्वारा संरक्षित हुनुपर्दछ । अक्षम भई हटाइएको वा अनुचित कार्य गरेबापत सेवाबाट अयोग्य ठहरिई बर्खास्त भएको अवस्थाबाहेक न्यायाधीशको निवृत्तिभरण तथा उपदानको सुरक्षा गरिनुपर्दछ ।

नेपालमा न्यायपालिका सधैं नै स्वतन्त्र रहिआएको छ । १९६० देखि १९९० सम्म राजाले प्रत्यक्ष शासन गरेको एकदलीय पञ्चायती व्यवस्थामा समेत सर्वोच्च अदालत स्वतन्त्र रह्यो । पञ्चायती व्यवस्थाको पतन भएपछि घोषणा भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान १९९० मा न्यायपालिकाको स्वतन्त्रतासम्बन्धी प्रावधान पहिलेका संविधानमा व्यवस्था भएभन्दा अधिकतर राखिएका छन् । संयुक्त राष्ट्र संघको आधारभूत सिद्धान्तका मापदण्डहरू कायम गरिएको उक्त संविधानका ती प्रावधान तर्कसंगत छन् । जे भए पनि, न्यायपालिकाको स्वतन्त्रताको सम्बन्धमा अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था गरिएका प्रावधान भने अधिक कमजोर छन् ।

१९९० र अन्तरिम संविधानमा न्यायपालिकासम्बन्धी व्यवस्था

१९९० को संविधानमा न्यायाधीशको नियुक्ति र बर्खास्तगीसम्बन्धी व्यवस्था

१९९० को संविधानमा न्यायाधीशहरूको नियुक्तिसम्बन्धी प्रावधान र तिनको बर्खास्तगीसम्बन्धी प्रक्रिया जटिल थिए । १९९० को संविधानको धारा ८७(१) भन्छ, 'प्रधानन्यायाधीशको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा र सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायाधीशको नियुक्ति न्यायिक परिषद्को सिफारिसमा श्री ५ ले गर्नेछन् ।' धारा १७७ अन्तर्गत, संवैधानिक परिषद्को अध्यक्षमा प्रधानमन्त्री र सदस्यमा कानून तथा न्याय मन्त्री, सर्वोच्च अदालतको एउटा न्यायाधीश, प्रतिनिधिसभाको सभामुख, राष्ट्रिय सभाको अध्यक्ष र प्रतिनिधिसभामा विपक्षी दलको नेता रहन्थे । संवैधानिक परिषद्को संरचना राजनीतिज्ञलाई समाविष्ट नगर्ने तर राजनीतिक सम्भौताहरू सम्भव बनाउने हिसाबले तयार गरिएको थियो (अन्तरिम संविधानअन्तर्गत प्रधानन्यायाधीश अझै पनि संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा नियुक्त गरिन्थन्, तर यो निकाय भने कार्यपालिकाद्वारा अत्यधिक प्रभावित छ) । १९९० को संविधानअनुसार न्यायपरिषद् प्रधानन्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका दुई वरिष्ठ न्यायाधीश र मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राजाद्वारा नियुक्त गरिने एक ख्यातिप्राप्त न्यायविद् मिलेर बनेको हुन्थ्यो । यो परिषद्मा पार्टीभक्तहरूबाट प्रभावित हुने ठानिने सरकारी समर्थन भएका दुई व्यक्ति (मन्त्री र न्यायविद्) बाँकी तीन न्यायाधीशद्वारा छायामा पारिन्थे । सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशको बर्खास्तगीका लागि, धारा ८७(७) ले सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशको अक्षमता, खराब आचरण अथवा विश्वसनीय रूपले जिम्मेवारी पूरा गर्न असफल भएमा प्रतिनिधिसभाको निर्णय अथवा यसका दुईतिहाइ सदस्यको मतद्वारा निर्णय भइआएपछि राजाको सहमति चाहिने प्रावधान राखेको थियो । यो अधिकार कहिल्यै प्रयोग गरिएन ।

अन्तरिम संविधानमा न्यायाधीशहरूको नियुक्ति र बर्खास्तगीसम्बन्धी व्यवस्था

१९९० को संविधानभन्दा अन्तरिम संविधानअन्तर्गत न्यायपरिषद् कार्यपालिकाबाट निकै कम स्वायत्त रहेको छ । सतहमा, अन्तरिम संविधानमा न्यायाधीशहरूको बर्खास्तगीसम्बन्धी व्यवस्था १९९० को संविधानमा गरिएको व्यवस्था जस्तै देखिन्छ तर यतिखेर संसद् राजनीतिक सहमतिबाट प्रभावित भएको हुँदा सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशलाई राजनीतिक सहमतिको आधारमा बर्खास्त गर्न सकिने सम्भावना छ । र त्यसमाथि पनि, न्यायाधीशलाई बर्खास्त गर्ने नयाँ आधार कायम हुनु चिन्ताजनक छ : अहिले न्यायाधीशहरू 'न्यायको पथबाट च्युत भएको' आधारमा बर्खास्त हुन सक्छन्; यसप्रकारको भाषाको अधिकाधिक प्रयोगले कार्यपालिकालाई मन नपर्ने निर्णय गरेको आधारमा कार्यपालिकाले न्यायाधीश बर्खास्त गर्ने बाटो खोल्न सक्छ । अन्तरिम संविधानले उम्मेदवारको 'नैतिक चरित्र', जुन उम्मेदवार नियुक्त गर्ने समयमा मनन गर्नुपर्दछ, का बारेमा अस्पष्ट योग्यता समावेश गरेको छ । तर यस्तो अस्पष्ट मापदण्ड समस्यामूलक हुनसक्छ – एउटा उम्मेदवारको चरित्र निर्धारण गर्न को योग्य छ ? र, कसको नैतिक चरित्र कति राम्रो छ भन्ने आधार के त ?

पारिश्रमिक

१९९० को संविधानको धारा ८७(११) ले 'सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीश र अन्य न्यायाधीशहरूको तलब सुविधा, विशेषाधिकार र अन्य अवस्थाहरू कटौती हुने किसिमले कुनै हेरफेर गरिनेछैन' भन्ने सुनिश्चित गरेको छ; पुनरावेदन र जिल्ला अदालतका न्यायाधीशहरूका लागि पनि उस्तै व्यवस्था गरिएको थियो, तर तिनको बर्खास्तगीका लागि भिन्दै प्रक्रिया लागू गरिएको थियो – पुनरावेदन र जिल्ला अदालतको न्यायाधीशलाई राजाको स्वीकृतिमा न्यायपरिषद्को सिफारिसद्वारा हटाउन सकिनेछ; सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीशलाई हटाउन प्रयोग गरिने आधारहरू पनि यिनै थिए । जे भए पनि, पुनरावेदन र जिल्ला अदालतका न्यायाधीशले आफ्नो बर्खास्तगीसम्बन्धी मुद्दामा आफ्नो बचाउ गर्ने अवसर पाउँछन् (धारा ९१) ।

आत्मरक्षाको (विमुक्ति) अभाव

संयुक्त राष्ट्र संघको महासभामा निर्णय गरिएको एउटा आधारभूत सिद्धान्त १९९० को संविधान र अन्तरिम संविधान दुवैमा उल्लिखित छ – न्यायाधीशहरूले आफूले गरेका अथवा भनेका कुराका कारण सार्वजनिक वा आपराधिक कार्यबाट आत्मरक्षाको अवसर पाउनुपर्छ । आत्मरक्षाको यो सुनिश्चितता बेगर, न्यायाधीशहरूले आफूले उल्लेख गरेका कुराकै कारण अथवा कामका सिलसिलामा गरेका कार्यकै कारण आफूमाथि मुद्दा चलाइन् अथवा आपराधिक रूपले दण्डित हुनुपर्ने अवस्था आइलाग्न सक्छ (यस्तो परिस्थितिमा बदला लिइने डरले गर्दा शक्तिशालीका विरुद्ध स्वतन्त्र रूपले बोल्न वा निर्णय लिन अवरोध पुऱ्याउन सक्छ) ।

वार्षिक प्रतिवेदनको समस्या

अन्तरिम संविधानले व्यवस्था गरेको प्रधानमन्त्रीलाई न्यायपालिकाको वार्षिक प्रतिवेदन बुझाउनुपर्ने

प्रावधानले न्यायिक स्वायत्ततामा हस्तक्षेप गरेको मान्न सकिन्छ । प्रतिवेदनमा महत्वपूर्ण निर्णयहरूको तथ्यांक र जानकारी मात्र होइन, तल्लो अदालतका न्यायाधीशका बारेमा माथिल्लो अदालतका न्यायाधीशले गरेका आलोचनात्मक टिप्पणीसमेत उल्लेख गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ । यद्यपि सरकारका अन्य निकाय जस्तै न्यायपालिकाले पनि वार्षिक प्रतिवेदन बुझाउनुपर्छ । यो प्रावधानका केही असर छन् जुन चासोको विषय हुनसक्छ : सरकार प्रमुख प्रधानमन्त्रीलाई प्रतिवेदन बुझाउनुपर्ने प्रावधानले सरकारप्रति जवाफदेही रहनुपर्ने कुरातर्फ इंगित गरेजस्तो देखिन्छ । यस्तो मापदण्डले न्यायिक स्वायत्तता कायम राख्नमा बाधा पुऱ्याउँछ । त्यसमा पनि, न्यायाधीशका बारेमा गरिएका टिप्पणीप्रति ध्यानाकृष्ट गराउनुको कुनै प्रतिरक्षणीय उद्देश्य देखिँदैन र निवेदन परेका बखतमा बाहेक न्यायाधीशलाई अन्य न्यायाधीशप्रति आलोचनात्मक टिप्पणी गर्न लगाउनु त निकै सन्देहास्पद आवश्यकता हो ।

गैरन्यायिक कार्यमा न्यायाधीशको उपयोग

केही देशहरू र नेपालमा समेत न्यायाधीशहरूलाई न्यायिकबाहेकका कार्यमा लगाइएको कुराले अत्यन्त विरोधाभाषपूर्ण खोजतलासको जिम्मा सम्हाल्न कसरी न्यायाधीशहरूको उपयोग हुनसक्छ त भन्नतर्फ चासो बढ्न थालेको छ । १९९० को संविधानमा न्यायाधीशहरूले न्यायिक कार्यमात्र गर्न सक्छन् भन्ने प्रावधान थियो (अन्तरिम संविधानमा पनि यो प्रावधान कायम छ) । तर यो प्रावधान निजामती सेवाबाट तल्लो न्यायपालिकालाई छुट्याउने उपक्रम पूरा गर्नमात्र राखिएको थियो । न्यायाधीशहरूलाई सोधखोज, अनुसन्धान सम्पन्न गर्न, शिक्षण कक्षालगायत कार्य सम्पादनमा नियुक्त गर्न यो प्रावधान कति पनि प्रभावी भएन । आज पनि, त्यस्ता गैर-न्यायिक कार्यमा लगाउन सकिन्छ । अन्तरिम संविधानले त अझै चिन्ताजनक प्रावधान कायम राखेको छ, १९९० को संविधानदेखि नै, तल्लो तहका अदालतका न्यायाधीशहरूलाई चुनावी कार्यमा उपयोग गर्न सकिन्छ, यस्तो प्रयोग क्रमशः सामान्य बनेको छ । यस्ता कार्यले न्यायाधीशहरूलाई राजनीतिक रूपले संवेदनशील क्रियाकलापहरूमा बढी नै नजिक्याउँछ ।

अस्थायी न्यायाधीशहरूको प्रयोग

१९९० को संविधान र अन्तरिम संविधानले उस्तै ढंगले व्यवस्था गरेको अस्थायी न्यायाधीश काममा खटाउन सकिने प्रावधान सन्देहयुक्त छ । यस्तो अभ्यास कैयौं देशमा नभएको होइन, तर यसले छोटो समयका लागि नियुक्ति दिइएका न्यायाधीशहरूलाई अधिकारको दुरुपयोग गर्ने मार्ग प्रशस्त गर्छ । यी न्यायाधीशहरू पदावधि पूरा भएपछि पुनः नियुक्ति पाउने आशामा सरकारको पक्षमा फैसला गर्न प्रवृत्त हुन सक्छन् । यदि नियुक्त गर्ने निकाय सरकारको प्रभावमा छ भने यस्ता घटना हुने सम्भावना बढ्छ ।

सेवानिवृत्ति

अन्तरिम संविधानअनुसार सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश सेवानिवृत्तिपछि कुनै पनि सरकारी पदमा नियुक्त हुन सक्दैनन् (मानवअधिकार आयोगबाहेक), तिनले कुनै अन्य अदालतमा कानुनी अभ्यास

गर्न पनि सक्दैनन्; यो अन्तरिम संविधानमा भएको नयाँ प्रावधान हो । यो प्रावधान वाञ्छनीय छ किनभने, यसले अदालतमा तल्लो तहका न्यायाधीशमाथि माथिल्लो तहका न्यायाधीशले सम्बोधन गर्दा धाक देखाउने जोखिम न्यून गर्छ ।

तर, न्यायाधीशहरू ६५ वर्षको उमेरमा सेवानिवृत्त हुने प्रावधान अलिक बढी नै अवरोधात्मक लाग्छ । सेवानिवृत्त हुने उमेर पुगिसकेका न्यायाधीशहरूले अबै पनि तिनको व्यावसायिक क्षमताअनुसार योगदान दिन सक्छन्, कैयौं न्यायाधीशहरू सेवानिवृत्त हुनेबित्तिकै निजी क्षेत्रका लागि काम गर्न सक्छन् । न्यायाधीशहरूले लामो समयसम्म अनुभव बटुलेका हुनाले सरकारलाई परामर्शदाताका रूपमा ती महत्वपूर्ण हुन सक्छन्, र सरकारले यस्ता विकल्प निर्माण गर्नेतर्फ सोच आवश्यक हुनसक्छ ।

प्रधानन्यायाधीशलाई सुम्पिएका नयाँ अधिकारहरू

अन्तरिम संविधानमा प्रधानन्यायाधीशलाई अधिकार दिने दुई नयाँ प्रावधान छन् जसका केही चिन्ताजनक सम्भावना छन् (विशेषगरी प्रधानन्यायाधीशलाई पूरै स्वायत्त हुनबाट वञ्चित गर्ने हिसाबले) : पहिलो, यदि कुनै अदालतमा दायर भएको मुद्दा सो अदालतबाट सुनुवाइ हुँदा न्याय प्रभावित हुने अवस्था छ भन्ने कारणमा विश्वास भएमा प्रधानन्यायाधीशले एउटा अदालतबाट अर्कोमा मुद्दा सार्न सक्छन् र दोस्रो, प्रधानन्यायाधीशले सर्वोच्च अदालत र अन्य अदालतलाई न्याय प्रशासनलाई प्रभावकारी बनाउन 'निर्देश' गर्न सक्छन् । यी प्रावधानहरू प्रभावकारिता बढाउन अपनाइएका जोखिमरहित उपायजस्ता देखिन सक्छन्, तर यी प्रावधान जारी हुँदा यसले न्यायपालिका ज्यादै केन्द्रीकृत भएको तर्फ सूचित गर्दछ; र यस्ता प्रावधानहरू अदालतबाट लिइएका फैसलाहरूको परिणामलाई प्रभावित गर्न प्रयोग गरिन सक्छन् । १९९० को संविधानमा भएजस्तै, तल्लो तहका अदालतहरूको निरीक्षण गर्ने उत्तरदायित्व सर्वोच्च अदालतकै हो, तर यी प्रावधानहरूले प्रधानन्यायाधीशलाई विशिष्ट वैयक्तिक अधिकार दिएजस्तो देखिन्छ ।

न्यायपालिकासम्बन्धी केही मुद्दा

संकट ग्रहण

नेपालको अष्टयारो समयमा सर्वोच्च अदालतले सरकारको विपक्षमा धेरै फैसला सुनायो र नागरिकका (बालबालिका लगायत) केही अधिकार सुनिश्चित गर्‍यो । तर १९९० को संविधानले सुनिश्चित गरेका महत्वपूर्ण संस्थागत सुरक्षाहरू नेपालको न्यायपालिकालाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउन पर्याप्त थिएनन्; खासगरी संकटकाल बेलासा सर्वोच्च अदालतले संविधान र प्रजातन्त्रलाई संरक्षण दिन सकेन र कहिलेकाहीँ त प्रजातन्त्रको संस्कृतिलाई हानी पुऱ्याउने किसिमले काम गर्‍यो ।

नेपाली प्रजातन्त्र लुटिएको तीन वर्षसम्म सर्वोच्च अदालत राजाका सनकहरूको मूकदर्शक बनेर बसिरहयो । राजाले आफूलाई दण्डहीन रूपमा शासन गर्न अनुमति दिने दर्जनौं अध्यादेश जारी गर्दा पनि सर्वोच्च अदालत मूकदर्शक नै रहयो (तेस्रो अध्याय हेर्नुहोस्) । राजाले उठाएका यी कदमहरूको निगरानी गर्न र परिस्थितिअनुसार कठिन मुद्दाहरूको सुनुवाइमा न्यायपालिकाको असफलताले यसप्रति जनविश्वास गुम्दै गयो : राजाका कदमहरू रोक्न न्यायपालिका विफल हुँदा स्वायत्त निकायका

रूपमा यसको ख्याति धमिलियो । यसमाथि, न्यायाधीशहरूले लिएका अनुचित कदमहरू एकपछि अर्को हेडलाइनमा छापिनु र तल्लो अदालतदेखि माथिल्लो अदालतसम्म भएको भ्रष्टाचारले जनताका आँखामा न्यायपालिकाको छवि अझै धमिल्यायो ।

भ्रष्टाचार

हालैका वर्षहरूमा, न्यायपालिका अदालती व्यवस्थाभिन्ने भएका भ्रष्टाचारहरूका लागि आलोचनाको घेरामा आएको छ । भ्रष्टाचारले सधैं न्यायको अस्वीकृतितर्फ प्रवृत्त गराउँछ, र जब भ्रष्टाचारले न्यायाधीशहरूलाई वरिष्ठ मन्त्रीहरूले चाहेअनुसूय मुद्दाको फैसला गर्न प्रवृत्त गराउँछ, यसले अधिकारको विभाजनलाई धरासायी बनाउँछ र कार्यपालिकाको थिचोमिचोबाट नागरिकलाई संरक्षण गर्न न्यायपालिकाको आधारभूत भूमिकालाई नकाछ ।

ब्राह्मण र क्षेत्रीहरूको वर्चस्व

न्यायपालिका, विशेषगरी माथिल्ला तहका अदालतहरू, ब्राह्मण र क्षेत्रीको वर्चस्वले प्रभावित छन् । यसप्रकार उच्च जातका मानिसहरूको वर्चस्व रहेको न्यायपालिकाले बहुजात र बहुजातीय समाजमा वास्तवमै न्याय प्रदान गर्न सक्छ त भनेर दलित र अन्य सीमान्तकृत समुदायहरू सोच्ने गर्छन् । सीमान्तकृत समूहका सदस्यहरूले त्यस्ता न्यायाधीशले यी समुदायले न्यायको ढोकासम्म पुग्न सामना गर्नुपर्ने कठिनाइहरू बुझ्न सक्छन् त भनेर पनि प्रश्न उठाएका छन् । सीमान्तकृत समूहहरूले पहिल्यै अभिजात्य समुदायको पूर्वाग्रहयुक्त र एकोहोरो चलनचल्तीबाट प्रताडित तिनका समुदायहरूविरुद्ध न्यायाधीशहरू पक्षपाती हुन्छन् भन्ने आशंका पनि गर्छन् ।

माओवादी 'अदालत'

यद्यपि माओवादी अदालतहरू असंवैधानिक थिए र तिनले मुद्दा समाधान गर्न कहिलेकाहीँ बर्बर विधिहरू उपयोग गर्थे, तथापि ग्रामीण क्षेत्रहरूमा, प्रायः गरिब र थिचोमिचोमा परेका धेरै मानिस यी अदालतको कामकारवाहीप्रति खुसी देखिए किनभने यिनले छिटै न्याय दिन्थे र त्यो पनि न्यूनतम वा कति पनि खर्च गर्ने नपरी । यो कुराले के इंगित गर्छ भने, न्याय दिने हाम्रो प्रणालीलाई अधिक सक्षम, खर्च गर्न सकिने, पहुँचयोग्य, अधिक सक्रिय र दुर्गम तथा ग्रामीण क्षेत्रहरूमा बसोबास गर्ने मानिसहरूलाई पनि तत्काल न्याय दिन सक्षम हुने बनाउनका लागि राम्ररी मूल्यांकन/छानबिन गरिनुपर्छ । मानिसहरूले माओवादी अदालतहरूमा न्याय खोज्नुले मध्यस्थताका नियमहरू सम्बन्धित पक्षको आफूखुसी सहमतिमा आधारित छन् भने (राज्य-अनुमोदित अदालतमा पनि मध्यस्थको आधार यस्तै हुन्छ) सरकारीबाहेकका निकायलाई विवादहरू फैसला गर्ने अनुमति दिइनु पूरै गलत होइन भन्ने तथ्य पनि स्थापित गरेको छ । सरकारीबाहेकका निकायले निजी विवाद, विशेषगरी वाणिज्यसम्बन्धी विवाद छिनोफानो गर्न मद्दत गर्न सक्छन्, र यसले गर्दा सरकारी अदालतहरूलाई तिनको कार्यबोभबाट केही राहत पनि हुन्छ । कैयौँ देशहरूमा, संविधानसँग नबाफिने भएमा, मानिसहरूलाई तिनका परम्परागत अथवा कहिलेकाहीँ धार्मिक कानून आह्वान गर्न अनुमति छ । नेपाल पनि सायद यस्ता कानूनको अभ्यास गर्न अनुमति दिने बारेमा सोच्न सक्छ, तर यस्ता कानूनको प्रयोग प्रायः विवाह र बालबालिका तथा पारिवारिक सम्पत्ति मुद्दाजस्ता व्यक्तिगत सम्बन्धहरूमा मात्रै सम्भव हुनसक्छ ।

न्यायपालिकाको पुनर्गठन

भ्रष्ट न्यायाधीशलाई के गर्ने

भ्रष्ट र अक्षम न्यायाधीशहरूलाई के गर्ने आवश्यक छ भन्ने सवाल सुल्फाइनेपर्ने समस्याका रूपमा यथावत रहिआएको छ । बर्खास्तगी संविधानसम्मत भएबाहेक अन्य अवस्थामा तिनलाई बर्खास्त गर्नु न्यायिक स्वायत्ततालाई कमजोर बनाउनु हुनजान्छ । उदाहरणका लागि, दक्षिण अफ्रिकाले पहिलाको जातिवादी राज्य व्यवस्था समर्थन गर्ने मानिसद्वारा कलंकित न्यायपालिकाको सामना गर्नुपर्दा यस्ता मानिसको सीधै बर्खास्तगीको निर्णय गर्‍यो र नयाँ युगको सूत्रपात गर्न स्वच्छ छवि भएका न्यायाधीशहरूको एउटा उच्च अदालत, संवैधानिक अदालत, गठन गर्‍यो । नेपालमा संवैधानिक अदालत नभएको अवस्थामा, एउटा समाधान, सर्वोच्च र पुनरावेदन अदालतका सेवा निवृत्त हुन लागेका सबै न्यायाधीशका ठाउँमा उल्लेख्य ख्याति कमाएका र सच्चरित्रता भएका वकिलहरूलाई प्रतिस्थापित गर्नु हुनसक्छ । तिनले सम्पूर्ण न्यायपालिकाको आदर्श निर्माण गर्न सक्छन् । अर्को समाधान, उत्तरदायित्व राम्ररी वहन नगरिरहेका न्यायाधीशहरूलाई सेवा निवृत्त हुन बाध्य पार्ने प्रावधान अपनाउन सकिन्छ ।

न्यायिक निरीक्षण

न्यायाधीशकै बारेमा कसरी निर्णय लिने भन्ने सवाल संवैधानिक प्रजातन्त्रले सम्बोधन गर्नुपर्ने एउटा महत्वपूर्ण र कठिन प्रश्न हो । संवैधानिक तोक कायम राख्न तथा नागरिकको अधिकार रक्षा गर्न न्यायपालिकालाई कुनै पनि प्रकारको हस्तक्षेपबाट मुक्त राखिनुपर्छ । समस्या के हुन्छ भने भ्रष्ट र क्षमताअनुरूपको कार्य नगरिरहेका न्यायाधीशहरूलाई सजिलै प्रतिस्थापित गर्न सकिँदैन । जनताबाट प्रत्यक्ष चुनिएर नआएका हुँदा तिनलाई मतदानद्वारा हटाउन सकिँदैन (संयुक्त राज्य अमेरिकाका केही राज्यहरूमा यस्तो गरिएको थियो तर अन्यत्र यस्तो कमै हुन्छ) । त्यसकारण, संवैधानिक प्रजातन्त्रको भावनाविरुद्ध नहुने गरी दुर्नियत भएका न्यायाधीशलाई सजायको अनुमति दिने विधि तय गर्नु धेरै महत्वपूर्ण छ ।

सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशद्वारा अत्यन्त गम्भीर दुराचार गरेको अवस्थामा व्यवस्थापिकाद्वारा तिनलाई हटाउने संवैधानिक प्रक्रिया छ । यो वाञ्छनीय छ र यसलाई निरन्तरता दिइनुपर्छ । तर, यदि केही कारणले, व्यवस्थापिकाले अक्षम अथवा दुराचारी न्यायाधीशलाई सर्वोच्च अदालतबाट हटाउन असफल भएमा यस्तो असफलता सर्वोच्च अदालतमा अस्वीकार्य गतिविधिलाई प्रोत्साहनका रूपमा लिइन सक्छ । त्यसैले, यस्तो कार्य सम्पन्न गर्न पूरा विश्वसनीय रूपले काम गर्न सक्ने प्रभावकारी र व्यावसायिक सचिवालययुक्त एउटा व्यवस्थापिका समिति स्थापना गरिनुपर्छ । यसरी जनताले न्यायपालिकालाई अप्रत्यक्ष रूपले रेखदेख गर्न अथवा यसमाथि नियन्त्रणको अभ्यास गर्न सक्नेछन् र न्यायपालिकालाई संविधान र कानूनको शासनअनुरूप कार्य गर्न लगाउन सक्नेछन् ।

सर्वोच्च अदालतभन्दा तलका अदालतहरूमा न्यायपालिकाको स्वायत्तता कायम राख्न यी अदालतहरूमा कार्यरत न्यायाधीशविरुद्ध निलम्बन अथवा बर्खास्तगीजस्ता अनुशासनको वा यस्तै अन्य कुनै पनि

कारबाहीको न्यायिक आयोगले जिम्मा लिनुपर्छ । जे भए पनि, प्रधानन्यायाधीश कानून र संस्थागत क्षमतायुक्त हुनुपर्छ ताकि बेइमान न्यायाधीशविरुद्ध प्रधानन्यायाधीशले पक्षपातरहित र शीघ्र अनुसन्धान गरी कारबाही चलाउन सकून् । नेपालमा, दुराचारी न्यायाधीशमाथि भ्रष्टाचार गरेको प्रमाणित भएका अवस्थामा पनि त्यस्ता न्यायाधीशलाई राजीनामा गर्न बाध्य पार्न अथवा सेवाबाट हटाउनुपर्नेमा सजाय सीमित गर्ने चलन रहिआएको छ । त्यस्तै मुद्दामा निजामती कर्मचारीविरुद्ध गरिने कारबाहीजस्तै अन्य कुनै कानुनी कारबाही अगाडि बढाउँदैन । यस्तो चलन सच्च्याइनुपर्छ र प्रधानन्यायाधीशले दुराचारी न्यायाधीशविरुद्ध मुद्दा दर्ता गराउनुपर्छ ।

संवैधानिक अदालत

पछिल्ला दसकहरूमा, कैयौं देशहरूले संविधानको व्याख्या र कार्यान्वयनको अधिकारसहित संवैधानिक अदालत गठन गरेका छन् (जर्मनी, पोल्यान्ड, हंगेरी, रसिया, पोर्चुगल, दक्षिण कोरिया र इटाली) । दक्षिण अफ्रिकाबाहेक सबै नागरिक कानून भएका देश हुन् जहाँ अदालतलाई परम्परागत रूपले कानूनको व्याख्या गर्ने अथवा संविधानसँग एकरूपता राख्नका लागि कानून निर्माण प्रक्रियाको पुनरावलोकन गर्ने अधिकार हुँदैन । नेपालले पनि संवैधानिक अदालत गठन गर्न सक्छ, तर सर्वोच्च अदालतसँग संवैधानिक क्षेत्राधिकार भएको नेपालमा मुलुकी ऐनको व्यवस्था भएको अवस्थामा हामीलाई संवैधानिक अदालत चाहिएला त ? संवैधानिक अदालत हुनुको फाइदा भनेको यहाँ विशेषज्ञ न्यायाधीश, कानूनका प्राध्यापकसमेत संवैधानिक कानून विशेषज्ञहरू हुन्छन् । सर्वोच्च अदालत भने 'जनरलिस्ट' अदालत हो, यहाँका अधिकांश न्यायाधीशमा संविधानको चाख र गहिरो ज्ञानको अभाव हुन्छ । यदि अदालतहरूको संवैधानिक सवालहरूलाई हेर्ने क्षमता सबल बनाउने हो भने, फरक पद्धति अपनाउनु वेश हुनेछ । जस्तो, सर्वोच्च अदालतमा केही न्यायाधीश कानूनवेत्ताहरूको मतदानबाट चयन गरी कम्तीमा ७ जना न्यायाधीश भएको बेग्लै संवैधानिक बेन्च स्थापना गर्न सकिन्छ ।

छरितो न्याय सम्पादन

न्यायको फैसला गर्ने कार्यमा विलम्ब हुने समस्यालाई सम्बोधन गर्न सर्वोच्च र पुनरावेदन अदालतको क्षेत्राधिकार संशोधन गर्न सकिन्छ । अहिले सर्वोच्च अदालत सबै प्रकारका मुद्दाहरूको अत्यधिक चापले थिचिएको छ । सर्वोच्च अदालत पुनरावेदनको अन्तिम अदालत हो, तर निश्चित प्रकारका मुद्दाहरूका लागि यो पहिलो अदालत पनि हो । सर्वोच्च अदालतलाई वास्तविक पुनरावेदन अदालत बनाउन पनि सम्भव हुन सक्छ, तब यसले पहिलो विकल्प अदालतको हैसियतले अत्यन्त सीमित संख्यामा मुद्दाहरूमा काम गर्न सक्छ । जब देश संघ बन्छ तब सम्भाव्य रूपले सर्वोच्च अदालतको क्षेत्राधिकार संघीय एकाईहरूबीचका विवाद हेर्ने हुनुपर्छ । क्षेत्रीय स्तरका जनतालाई सर्वोच्च अदालतले भन्दा शीघ्रतर रूपले न्याय प्रदान गर्न संविधानले पुनरावेदन अदालतलाई पनि क्षेत्राधिकार, क्षमता, स्रोत र सबलताको क्षेत्रमा अहिलेभन्दा ज्यादा अधिकारयुक्त बनाउन सक्छ । पुनरावेदन अदालत आधारभूत अधिकार कार्यान्वयनका लागि र वर्तमानमा हवातै सर्वोच्च अदालतमा जान सक्ने अन्य प्रकारका मुद्दाहरू हेर्ने सैद्धान्तिक अदालत हुन सक्छ । तब सर्वोच्च अदालतसँग पुनरावेदन अदालतले फैसला गर्ने गरेका सबै मुद्दाहरूमा पुनरावेदनसम्बन्धी क्षेत्राधिकार हुनसक्छ ।

न्यायिक सेवा आयोग र न्यायिक परिषद् : नियुक्ति प्रक्रिया र भूमिका

सर्वोच्च अदालतको प्रधानन्यायाधीश नियुक्तिको विधि परिवर्तन गर्ने सम्बन्धमा ध्यान दिइनु आवश्यक हुनसक्छ । हामीले देखिहालौं, अन्तरिम संविधानअन्तर्गत मुख्यतया राजनीतिज्ञहरूले नै नियुक्तिको पहल गर्छन् । बरु, एउटा स्वतन्त्र र गैर-राजनीतिक निकायद्वारा उम्मेदवारको अनुभव र वरिष्ठताभन्दा क्षमता र सच्चरित्रतालाई महत्व दिएर प्रधानन्यायाधीशको नियुक्तिको व्यवस्था गर्न सकिन्छ (यो सिद्धान्त संयुक्त राष्ट्र संघको आधारभूत सिद्धान्तको धारा १३ सँग मेल खान्छ) । अर्कातर्फ, १९९० को संविधानअन्तर्गत भएको यस्तै व्यवस्थामा राजनीतिक प्रभावको सम्भावना न्यून थियो । सरकारले प्रधानन्यायाधीश नियुक्त गर्ने कुरा र विरोधाभाषबाट मुक्त रहन प्रधानन्यायाधीशलाई नै सर्वोच्च अदालतको सबैभन्दा वरिष्ठ सदस्यका रूपमा नियुक्ति गर्ने कुरामा नेपालको नयाँ संविधानमा भारतकै जस्तो स्थिति छ । यस्तो चल्ती अहिले नेपालमा पनि देखिन थालेको छ र यो यहाँ विवादको विषय हुनसक्छ । वरिष्ठता क्रमका आधारमा मनोनयन गर्ने विधिले विरोधाभाषपूर्ण नियुक्ति रोक्न सक्छ, तर यस्तो अभ्यासले प्रधानन्यायाधीशहरूको नियुक्ति अल्पावधिका लागि मात्र हुने भन्ने आउनसक्छ र तिनले अदालतमा आफ्नो प्रभाव छोड्न अक्षम हुनसक्छन् ।

न्यायिक सेवा आयोगका मुख्य कार्यहरू न्यायिक सेवाका राजपत्रांकित अधिकारीहरूको नियुक्ति, सरुवा र बढुवाका लागि अथवा ती अधिकारीहरूमाथि अनुशासनको कदम उठाउन सरकारलाई सिफारिस गर्नु हुन् । सरकारले यी विषयहरूमा आयोगकै सिफारिसअनुसार काम गर्नुपर्छ । न्यायिक सेवा आयोगका सम्बन्धमा १९९० को संविधानको धारा ९४ अन्तर्गतको प्रावधान अहिले पनि पर्याप्त छ र समाजका वञ्चित वर्ग र महिलाको पर्याप्त प्रतिनिधित्वका लागि समावेशी न्यायिक सेवा निर्माण गर्न थप प्रावधान राख्नेबाहेक यसमा अन्य परिवर्तन आवश्यक छैन । यतिखेर, अन्तरिम संविधानअन्तर्गत, न्यायिक सेवा आयोगमा प्रधानन्यायाधीश, कानून तथा न्याय मन्त्री, सर्वोच्च अदालतका वरिष्ठतम न्यायाधीश, लोक सेवा आयोगका अध्यक्ष र महान्यायाधिवक्ता रहन्छन् ।

१९९० को संविधानको धारा ९३ ले न्यायिक परिषदलाई न्यायाधीशहरूको नियुक्ति, सरुवा, अनुशासनको कारबाही र बर्खास्तगीका लागि सिफारिस गर्ने र सुझाव दिने अख्तियारी दियो, तर न्यायिक परिषदले गरेका नियुक्तिहरू आलोच्य भए । अदालतमा भण्डै सबै न्यायाधीशहरू न्यायिक सेवाबाट नियुक्त हुने र बढुवा हुने हुँदा न्यायिक आयोगलाई न्यायपालिकालाई कर्मचारीतन्त्र मात्रको सानो क्लब बनाएको भन्दै आलोचना गरिएको छ । न्यायिक परिषदले सर्वोच्च अदालत र पुनरावेदन अदालतका लागि न्यायिक सेवा बाहिरबाट यथेष्ट संख्यामा न्यायाधीशहरू नियुक्त गरेको हुनुपर्थ्यो । न्यायिक परिषदले अक्षमता र भ्रष्टाचारका सवालमा छापामा न्यायाधीशका कुकृत्यहरू व्यापक रूपले प्रकाशित हुँदा पनि अनुशासनको कारबाही चलाउन हिचकियो । न्यायिक परिषदले कलकित न्यायाधीशप्रति गरेको व्यवहारले जनताका आँखामा न्यायपालिकाको छवि धमिलियो । जनताले न्यायपालिकाको इमानदारिता, सांगोपांग प्रभावकारिता र क्षमताप्रति खुलेआम प्रश्न उठाए ।

न्यायाधीशहरूको प्रभावी भूमिका भएको न्यायिक परिषद्को संरचना नै दोषी भएको सुझाव दिइएको छ । न्यायपालिकाको नियुक्ति र रेखदेख अधिक प्रभावकारी हुनसक्ने अपेक्षामा अन्य सरोकारवालाहरूलाई

महत्वपूर्ण पदभार दिन न्यायिक परिषद्को संरचना परिवर्तन गर्न सकिन्छ । तलका कुरा समावेश गर्न न्यायिक परिषद्को संरचना परिवर्तन गर्न सकिन्छ : प्रधानन्यायाधीश, कानुन तथा न्याय मन्त्री, सर्वोच्च अदालतका दुई जना न्यायाधीशहरू (पूर्ण इजलास आफैले मनोनीत गर्ने), दुई जना ख्यातिप्राप्त कानुन व्यवसायी अथवा कानुनी विषयका प्राज्ञ अथवा कानुनवेत्ता र विपक्षीका तर्फबाट एउटा सदस्यसमेत व्यवस्थापिका आफैले मनोनीत गरेका तीन जना व्यवस्थापिका सदस्य (यो दक्षिण अफ्रिकी संविधानको धारा १७८(१)(भ) मा आधारित छ) । जे भए पनि, कानुन व्यवसायी अथवा कानुनवेत्ता छान्ने कसले त भन्ने समस्या भने रहिरहन्छ : नेपाल बार असोसिएसन राजनीतिक चरित्रको भएकाले यसले गरेका नियुक्ति पनि राजनीति प्रभावित हुन सक्छन् । यसको एउटा समाधान कुनै राजनीतिक सम्बद्धता नभएका सदस्यहरूलाई मनोनयन गर्नु हुनसक्छ, तर यस्तो पद्धति अपनाए पनि यसप्रकारको मापदण्डअन्तर्गत मनोनयन गरिएका सदस्यहरू कानुन अथवा तत्सम्बन्धी अनुभवयुक्त होलान् त भन्ने प्रश्न रहिरहन्छ । यस खालको बहसको पक्ष र विपक्षका सुभाव मूल्यांकन गर्दा दुवैतर्फ केही उचित तर्कहरू छन् ।

न्यायपालिकामा क्षमतावान् वकिलको नियुक्ति

अधिकांश नेपालीले न्यायपालिकामा करिअर बनाउने कुरालाई उति आकर्षक मान्दैनन् । न्यायिक सेवामा काम गर्ने न्यायाधीश र कर्मचारीहरूको तलब तिनको कार्यभार र तिनबाट अपेक्षा गरिने सेवाका तुलनामा निकै कम छ; कामको प्रकृति कस्तो हुन्छ भने, न्यायाधीशहरू निश्चित दूरीसम्म समाजबाट टाढै रहनुपर्ने अपेक्षा गरिन्छ; र सेवा निवृत्त भएपछि तिनीहरूले कानुन व्यवसाय गर्न सक्दैनन् । त्यसभन्दा पनि, काम गरिरहेका अनुभवी र दक्ष वकिलहरू अथवा कानुनवेत्ताहरू स्वतन्त्र व्यवसाय गर्दा अथवा प्राज्ञिक क्षेत्रले उपलब्ध गराउने सेवासुविधाभन्दा आकर्षक सेवासुविधा नभएसम्म अदालती सेवामा प्रवेश गर्न हिचकिचाउँछन् । (अदालतबाहिरको जागिर तलब सुविधाको हकमा मात्र होइन, तिनलाई खोजमूलक काम, अध्ययन गरेका कुरा प्रकाशन गर्ने र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सेमिनारहरूमा सहभागी हुनेसम्म अवसरका हिसाबले अधिक आकर्षक हुन्छन् ।) एउटा न्यायाधीशले स्वतन्त्रता र जागिरको सुरक्षा मात्र होइन, पर्याप्त तलबसुविधा, काम गर्ने सहजता, खोजअनुसन्धान सुविधामा पहुँच, काम गर्ने उचित परिस्थिति, पर्याप्त बजेटसम्बन्धी स्रोत, निवृत्तिभरण र लामो सेवा अवधि चाहन्छ ।

कानुनी कारबाही

न्यायिक र वैधानिक प्रणालीको भूमिकालाई समग्रमा सम्पूर्ण अन्तर्सम्बन्धित प्रणालीको एउटा हिस्साका रूपमा हेरिनुपर्छ । कामकारबाहीको अधिकार राजनीतिक उद्देश्यका लागि, शोषण उत्पीडनका लागि अथवा दण्डहीनताको संस्कृति निर्माण गर्न प्रयोग हुन सक्नेछ वा छैन भन्ने सवालसँग अभियो गसम्बन्धी कामकारबाहीको संरचना घनिष्ट रूपले जोडिएको हुन्छ । न्यायपालिकाको कामकारबाहीको स्वतन्त्रता न्यायका लागि उत्तिकै महत्वपूर्ण छ जति न्यायपालिकाको स्वतन्त्रताका लागि हुन्छ – यो तथ्य सर्वस्वीकृत जस्तै भइसकेको छ । महान्यायाधिवक्ताको भूमिका पनि कम महत्वपूर्ण छैन, दुर्भाग्यवश अधिकांश देशहरूमा महान्यायाधिवक्ताले उनलाई पक्षपातरहित हुनबाट वञ्चित गर्न सक्ने

गरी द्वैध भूमिका खेल्नुपर्ने भएको छ – एकातर्फ महान्यायाधिवक्ता प्रायः मन्त्रिपरिषद्मा बस्ने र मुद्दा चलाउने कुरा नियन्त्रण गर्ने सरकारका कानुनी सल्लाहकार हुन्छन्; अर्कातर्फ उनी न्यायिकताका संरक्षक पनि हुन्छन् । एकसाथ, राजनीतिक हुनाको कारण, उसबाट अपेक्षा गरिने भूमिकासहितको एक राजनीतिज्ञ तथा व्यावसायिक उत्तरदायित्व र आचरणको निश्चित आदर्शसहितको वकिल दुवै भूमिका एकैसाथ हुँदा यस्तो चेपुवामा रहेर महान्यायाधिवक्तालाई आफ्नो कामप्रति न्याय गर्न कठिन हुन्छ – यो अनौठो हाइब्रिडलाई जन्म दिने संयुक्त अधिराज्यमा यो समस्या अहिले महसुस गर्न थालिएको छ । प्रहरी तथा अन्य सुरक्षा बल, राजनीतिज्ञ र जनताले खेल्ने भूमिकाले जस्तै कानुन तथा न्याय मन्त्रालयको हैसियत र भूमिकाले कानुनको शासन भनिने यो बृहत् अवधारणालाई मलजल गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ । तर, माथि भनिएजस्तै कानुनको शासन कायम राख्ने जिम्मेवारी मुख्यतया न्यायपालिकामाथि नै पर्न आउँछ ।

निष्कर्ष

यसप्रकारको बृहत् स्वरूपमा अन्तरिम संविधानले प्रतिबद्धता व्यक्त गरेजस्तै बृहत् सुधारका सन्दर्भ, पुनर्संरचनाको सवाल, समावेशिता र सामाजिक न्यायको प्रत्याभूतिका लागि न्यायिक र वैधानिक प्रणाली रेखांकन गरिनुपर्छ । हामी नयाँ प्रयोग अपनाउन नडराउने अग्रगामी हुनैपर्छ, तर विगतको व्यवस्था र अभिलेख मूल्यांकन गर्नुपर्छ । परिवर्तनको प्रवाहबाट अलग रहेर न्यायिक र वैधानिक प्रणालीलाई बुझ्न सकिँदैन, परिवर्तनलाई आत्मसात गर्दै गएमात्र नयाँ नेपालको निर्माण गर्ने दिशातर्फ जान सकिन्छ – वैधानिक र न्यायिक प्रणालीले पनि प्रजातन्त्र, समावेशिता, सहभागिता, सामाजिक न्याय र पारदर्शिताका मूल्यमान्यतालाई प्रतिविम्बित गर्नुपर्छ । न्याय प्रशासनमा साधारण जनताको के भूमिका हुने भन्नेतर्फ पनि सोच्नुपर्छ : के जनताले प्रजा र दर्शक भइरहनुपर्ने हो अथवा मूलधारमा सहभागी हुन पनि पाउने हो ? कानुन क्षेत्र ओगटेकाहरूमा नेपालका जनताको विविधता कसरी प्रतिविम्बित गर्ने हो ? न्यायिक प्रणाली (एकीकरणको मुख्य संयन्त्र) ले कुन हदसम्म नेपालको सांस्कृतिक र धार्मिक विविधतालाई सम्बोधन गर्नुपर्ने हो ? हामीले कानुन र यसको संस्थाहरूमा ग्रामीण र अन्य समुदायको पहुँच विस्तार गर्न सक्छौं ? के हामी न्यायिक प्रणालीको पक्ष-प्रतिपक्षीय प्रक्रियाबाट मध्यस्थताको संस्कृतितर्फ अघि बढ्न सक्छौं ? विवादहरूको समाधानमा सामुदायिक संस्था र पद्धतिहरूको के भूमिका हुनसक्छ ? संविधानले कसरी न्यायको आँखामा सबैको वास्तविक समानता सुनिश्चित गर्नसक्छ ? सरकार र जनताका लागि नयाँ संविधानले अगाडि ल्याउने कैयौं चुनौतीहरू सम्बोधन गर्न हाम्रो विश्वविद्यालय र अन्य तेस्रो निकायहरूले कसरी तिनका खोजअनुसन्धान र शिक्षणलाई अभिमुखीकरण गर्न सक्छन् ?

प्रश्नहरू

1. के नयाँ संविधानले सरकार अथवा राजनीतिक निकायबाट पूरै स्वतन्त्र रहेको प्रधानन्यायाधीश नियुक्ति संयन्त्रको प्रावधान राख्नुपर्छ ?
2. के नयाँ संविधानमा न्यायपालिकाको अनुशासन र नियुक्तिका लागि उत्तरदायी निकायमा गैर-कानुन व्यवसायी हुनुपर्छ ?

३. के अस्थायी न्यायिक नियुक्तिहरू गर्न अभै सम्भव हुनुपर्छ ?
४. के नयाँ संविधानले न्यायाधीशहरूले न्यायमूर्तिका रूपमा गरेका कार्यको लागि कानुनी दण्डसजायबाट छुटकारा दिनुपर्छ ? यदि पर्छ भने, न्यायाधीशले जानीबुझी गलत नियतबाट कार्य गरेको प्रमाणित भए पनि त्यस्तो छुटकारा दिइनुपर्छ ?
५. के न्यायपालिकासँग वित्तीय स्रोतको लागि सरकारमाथि निर्भर रहनु नपर्ने गरी आफैले सम्हाल्ने आफ्नै वित्तीय स्रोतहरू हुनुपर्छ ?
६. के न्यायपालिकाले वार्षिक प्रतिवेदन बुझाउनुपर्छ ? यदि पर्छ भने कसलाई बुझाउनुपर्छ ?
७. के न्यायाधीशहरूको सेवा निवृत्ति उमेर बढाइनुपर्छ ? पर्छ भने कुन उमेरसम्म ?
८. के सेवा निवृत्त न्यायाधीशलाई मानवअधिकार आयोगबाहेक अन्य स्वतन्त्र आयोगहरूमा नियुक्त हुन दिइनुपर्छ ?
९. के महत्वपूर्ण मानवअधिकार र अन्य मुद्दाहरूलाई फैसला गर्ने अधिकार सर्वप्रथम सर्वोच्च अदालतमा भन्दा पुनरावेदन अदालतमा हुनुपर्छ ? कि जिल्ला अदालतमै हुनुपर्छ ?
१०. के न्यायाधीशहरू निर्वाचनसम्बन्धी काममा संलग्न भइरहनुपर्छ ?
११. जब संघीय प्रणाली स्थापना गरिन्छ, त्यतिखेर हरेक राज्यका आफ्नै पूर्ण न्याय प्रणाली हुनुपर्छ अथवा राष्ट्रिय न्याय प्रणाली एकाईहरूमा लागू हुने व्यवस्था हुनुपर्छ ?
१२. नयाँ संविधानले न्यायपालिकालाई कसरी पर्याप्त स्रोतसाधनको सुनिश्चितता दिन सक्छ ?

अध्याय १८

अध्याय

राष्ट्रिय सुरक्षा र प्रजातन्त्र

परिचय

विश्वभरिका राष्ट्रका जनताले आधारभूत रूपमा आफ्नो सरकारसँग माग्ने भनेको सुरक्षाको प्रत्याभूति नै हो । यसको अर्थ जनताले सरकारलाई सामाजिक व्यवस्थाका लागि जिम्मेवार बनाउनु हो, जसले कानूनको शासनलाई मानोस् र जहाँ नागरिकले आधारभूत अधिकारको उपयोग गरोस् । सरकारले नागरिकलाई उनीहरूविरूद्ध हुने अपराधबाट जोगाओस् चाहे त्यो अपराध अन्य नागरिक वा राज्यका अंगहरूबाट किन नहोस् । अर्को राष्ट्र वा विद्रोहीबाट राज्यविरूद्ध हुने आक्रमणबाट राज्यलाई जोगाओस् भन्ने सरकारबाट अपेक्षा गरिन्छ ।

सुरक्षा आमजनताको आधारभूत चासोको विषय भएकाले शासकहरूले कहिलेकाहीँ विधिको शासन नगरिएको र राज्यको अस्तित्व चुनौतीमा परेको अवस्थाबाट फाइदा लिन सक्छन् । यस्तो अवस्था सुधार्ने भनेर शासनमा रहेकाहरूले केही कदम चाल्न सक्छन् तर त्यो सम्पूर्ण राज्य संयन्त्र कब्जा गर्ने चलाखी हुनसक्छ । जस्तै सुरक्षा स्थिति सुधार्ने निहुँमा २६ नोभेम्बर २००९ मा राजाले सैन्य नेताहरूको उक्साहटमा संकटकालको घोषणा गरे । राजाको यो कदमले नेपाली प्रजातन्त्र (जुन १९९० मा तत्कालीन राजालाई सत्ताबाहिर पुऱ्याएर स्थापना गरिएको थियो) को मृत्युको सुरुवातलाई निम्त्यायो । यसको केही वर्षपछि राजाले नेपाली प्रजातन्त्रलाई समाप्त गर्न सफल भए र सम्पूर्ण शक्ति हातमा लिए । जनता र राष्ट्रको हितका लागि लागू गरिएको यो संकटकालले नेपालको सबैभन्दा काला राजनीतिक दिनलाई निम्त्यायो । राजनीतिक दलहरूलाई शासन कार्यभारबाट मुक्त गरियो । राजाले सम्पूर्ण शक्ति आफ्नो हातमा लिए । जनता नयाँ युगको स्वतन्त्रता उपभोग गर्ने अधिकारबाट वञ्चित भए । संकटकालले सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्नुपर्ने प्रजातान्त्रिक राष्ट्रको सर्वसत्तात्मक राज्यमा रूपान्तरित भयो ।

यो अध्याय मुख्यतः अब बन्ने नयाँ संविधानमा राख्न सकिने सम्भावित प्रावधानहरू (जसले सुरक्षा क्षेत्र तथा जनताका प्रतिनिधिबीचको सम्बन्धलाई नियमन गर्छ र नेपालमा हालसालै भएका घटनाहरू

भविष्यमा दोहोरिन दिँदैन) सँग सम्बन्धित छ । यस अध्यायको पहिलो भागमा संकटकालले नेपाली जनता र राज्यमा यसले पारेको प्रभावका बारेमा अध्ययन गरिनेछ । त्यसपछि राजालाई संकटकाल घोषणा गर्न मार्गप्रशस्त गरेको शृंखलाबद्ध घटना (मुख्यगरी संविधानका प्रावधानहरूको उल्लंघन) को अध्ययन गरिनेछ । तेस्रो भागले प्रभावकारी नियमन र सुरक्षा क्षेत्रको जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्नका लागि आवश्यक संवैधानिक सम्भावनाहरूलाई सम्बोधन गर्दछ ।

संकटकाल, प्रजातन्त्र र सम्प्रभुताका लागि प्रतिस्पर्धा

नेपाल अधिराज्यको संविधान १९९० को दफा ११५(ख) अनुसार युद्ध, बाह्य आक्रमण, सशस्त्र विद्रोह र आर्थिक अवस्थाको खतरनाक संकटको बेलामा राजाले संकटकालको घोषणा गर्न सक्नेछन् । नोभेम्बर २००१ मा देश गृहयुद्धको चरम अवस्थामा थियो जसले राजालाई संकटकाल घोषणा गर्न सहज बनायो । राजाले संकट अफ गम्भीर हुँदै गएको दाबी गर्न पाए जब माओवादीले प्रहरीमात्र होइन सेनालाई पनि आक्रमण गर्‍यो । राजाले संकटकालको घोषणा गरेर नयाँ शक्ति प्राप्त गरे । त्यो संकटकालमा संविधानका प्रजातान्त्रिक गुणहरू सबै संकटकाल कानुनअन्तर्गत निलम्बित भए ।

संकटकालको अवस्थामा संविधानले अनुमति दिएको भन्दा धेरै शक्ति सरकारमा हुने भए पनि संविधान निलम्बन गर्न सकिने अधिकारलाई नियन्त्रण गर्न अलि सचेत थियो । तर २००२ मा घोषणा गरिएको आतंकवादी र ध्वंससम्बन्धी नियन्त्रण र दण्डकानुनमा संविधानको प्रत्यक्ष रूपमा उल्लंघन गर्ने कैयौं प्रावधान थिए । आतंकवादी र ध्वंससम्बन्धी कानुनको दफा २० ले सैनिकलाई व्यापकरूपमा दण्डहिन्ता प्रदान गर्दथ्यो । यस्तो दण्डहिन्ताले उत्साहित भई सैनिकहरूले सयौं मानिसलाई गिरफ्तार गरेर सैनिक ब्यारेकहरूमा सम्पर्कविहीन बनाएर राखे । तर यसको जिम्मेवारी भने सरकारलाई दिइएन ।

गैरकानुनी नजरबन्दका लागि कानुनी उपचार (सुनुवाइको अधिकार) निलम्बित गर्न सकिँदैनथ्यो तथापि कुनै पनि कानुनी उपचारको आवेदनलाई यथार्थमा सुनुवाइ गरिएन । संकटकालले सैनिकहरूलाई मानवअधिकारको दमन गर्न र निरंकुश राज्यको उदय गराउन सहयोग पुऱ्यायो । यस कालखण्डमा नागरिक जीवनको क्षेत्रलाई नियन्त्रण गर्न सकिने गरी सैनिक संख्या ४७००० बाट बढाएर ९८००० पुऱ्याइयो ।

संकटकालको बहानामा सामाजिक क्षेत्रको मूल्यमा बढोत्तरी गर्न भनी राज्यले सुरक्षा बजेटमा वृद्धि गर्‍यो । परिणामस्वरूप देशमा आर्थिक गिरावट आयो । राज्यमा गरिबी र विपन्नता सिर्जना भयो । यसबेला राजनीतिक, आर्थिक, सूचना, कूटनीति लगायत सम्पूर्ण राष्ट्र शक्तिहरू सम्मिलित संयुक्त सैनिक निर्देशनालय संरचना पनि बनाइयो । यस संयुक्त सैनिक निर्देशनालय संरचनाको संरक्षणमा सैनिकहरूले नागरिकलाई यातना दिने, विनासूचना गिरफ्तार गर्ने, सर्वसाधारणलाई धम्की र भयग्रस्त पार्ने काम गरियो । यस बेला ठूलो संख्यामा सुरक्षा बलहरूको कार्यकलापका कारण मानिसहरू बेपत्ता पारिए । दण्डहीनता चरम अवस्थामा पुग्यो । अनियन्त्रित राजनीतिक हिंसाले गर्दा जनता राज्य र राज्यइतर आतंकवादको शिकार भए ।

यस्तै संकटकाल श्रीलंका र भारतमा पनि घोषणा गरिएको थियो (श्रीलंकामा त एकै वर्षमा १०

पटकसम्म) । तर संवैधानिक प्रजातन्त्र त्यहाँ फस्टायो र सेनाले राजनीतिक हस्तक्षेप नगरी सधैं त्यसबाट आफूलाई मुक्त राख्यो । तर नेपालमा राजालाई संकटकाल घोषणा गर्नुअघि सुरक्षा संरचनाका अधिकारीहरूले सत्ता कब्जा गर्न उत्तेजित पारे । जस्तो, प्रहरी महानिरीक्षक प्रदिपशमशेर राणाले राजालाई प्रधानमन्त्रीको उपस्थितिमा राजदरबारको भेटघाटमा राज्य शक्ति कब्जा गर्न सल्लाह दिए तर सरकारको असहायपनले गर्दा प्रधानमन्त्रीले तत्काल प्रहरी महानिरीक्षकलाई बर्खास्त गर्न सकेनन् ।

यसअघि जब सेनाले प्रधानमन्त्रीको कार्यकारी निर्देशकलाई पालना गरेन, प्रधानसेनापति बर्खास्त गरिएनन् बरु प्रधानमन्त्रीले राजीनामा दिनुपन्यो । यसबाट के प्रमाणित हुन्छ भने सेनाले प्रधानमन्त्रीलाई किनारा लगाइसकेको थियो र राज्य सञ्चालनको जिम्मा लिइसकेको थियो । पछि उच्च सैनिक अधिकारीहरूले अर्को प्रधानमन्त्रीलाई संकटकाल लम्ब्याउन दबाव दिएर भने — 'प्रतिविद्रोह कार्यमा सेना परिचालन गरिसकेपछि आफ्नो कार्य पूरा नगरी सेना ब्यारेकमा फर्कन सक्दैन । त्यसकारण संकटकालको समयावधि कुनै पनि मूल्यमा बढाउनु र त्यसलाई समर्थन पनि गर्नुपर्छ ।'

१९९० को संविधानको धारा ११५(२) मा संकटकालको घोषणा प्रतिनिधिसभामा पेश गर्नुपर्ने र तीन महिनाभित्र प्रतिनिधिसभाको दुई तिहाइ मतले गर्नुपर्ने प्रावधान छ । यसपछि संकटकाल लम्ब्याउनु पन्यो भने हरेक छ महिनामा संकटकालाई अनुमोदन गर्नुपर्ने प्रावधान छ । तर सत्तारूढ दलको चाहनाविपरीत राजनीतिक दलहरूले संकटकाल अर्को अवधिका लागि लम्ब्याउन अस्वीकार गरे र संकटकाल लम्ब्याउन संसद विघटन गर्नुबाहेक अन्य विकल्प बाँकी छैन भन्ने निर्णय प्रधानमन्त्रीले गरे । यी सबै घटनाले के संकेत गर्दछ भने १९९० को संविधानअन्तर्गतका कुनै पनि महत्वपूर्ण राज्यका अंगहरू संविधानअन्तर्गत नागरिक शासनलाई बलियो बनाउने आवश्यकताप्रति बफादार थिएनन् । सैनिक सञ्चालनद्वारा प्रयोग गरिएको संकटकालको व्यवस्थाद्वारा राजा ज्ञानेन्द्रले सम्पूर्ण नेपालमा प्रजातान्त्रिक व्यवस्थालाई निलम्बन गरे । प्रजातान्त्रिक राज्यलाई संरक्षण गर्न संकटकालले दिएको अधिकार प्रयोग गरिने अनुमान गरिएको थियो तर निरन्तर हिंसाको अवस्था र अराजकतालाई राजाले आफूले अध्यक्षता गरेको राजनीतिक प्रणालीको स्वार्थ पूरा गर्न होइन, आफ्नो व्यक्तिगत स्वार्थ पूरा गर्न प्रयोग गरे ।

राजालाई सत्ता कब्जा गर्न सघाउने कारक तत्वहरू

उल्लंघन गरिएको धारा ३५ र त्यसको असर

१९९० को संविधानमा राजाको निर्णय गर्ने अधिकार निम्न तरिकाले स्पष्ट गरिएको छ :

श्री ५ वा उनको विवेक प्रयोग गरी वा कुनै संस्था वा अधिकारीको सल्लाहमा प्रयोग गर्न पाउने भनी निर्दिष्टसँग भनिएको अवस्थामा बाहेक श्री ५ ले आफ्नो संवैधानिक अधिकार मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह, सुभाष र सहमतिमा प्रयोग गरिबक्सनेछ ।

यो दफा सायद भारतीय संविधानबाट लिइएको हो, जसले राज्यप्रमुख राष्ट्रपतिलाई कुनै महत्वपूर्ण निर्णय लिनबाट रोक्नेछ । यथार्थमा भारतमा धेरै उदाहरण छन् जहाँ दह्रो इच्छा शक्ति भएको

प्रधानमन्त्रीले आफ्ना निर्णयहरूलाई सार्वजनिक गर्न राष्ट्रपतिको चाहनामा भर पर्नु पर्दैन । २६ जुन १९७५ मा घोषणा गरिएको संकटकाल दृष्टान्तका रूपमा छ । अर्कातर्फ राजाले गरेको संकटकालको घोषणा धारा ३५ को प्रत्यक्ष उल्लंघन मात्र थिएन, नेपाली कांग्रेसका सभापति गिरिजाप्रसाद कोइराला (अघिल्लो प्रधानमन्त्री) का अनुसार, संकटकाल सरकारद्वारा होइन सेनाद्वारा लागू गरिएको थियो । सत्तारूढ दलको सभापतिको हैसियतले न कोइराला न उनको सरकारले त्यस घटनाको प्रतिकार गर्नु बरु संकटकाल संसदको अत्यधिक मतले पारित गरियो ।

धारा ११८ मा त्रुटि

१९९० को संविधानको धारा ११८ मा सेनालाई राष्ट्रिय सेना परिषद् अन्तर्गत नागरिक सरकार को नियन्त्रणमा राख्ने व्यवस्था गरिएको थियो । तर परिषद् १९९० पछि एक दसकसम्म निष्क्रिय रह्यो र माओवादी विद्रोहले चुनौती दिन थालेपछि मात्र सक्रिय हुन थाल्यो । राष्ट्रिय सुरक्षामा तीन सदस्यहरू थिए । अध्यक्षका रूपमा प्रधानमन्त्री, रक्षामन्त्री र सेनापति । जहाँ नागरिक बाहुल्य थिएन । रक्षामामिला प्रायः प्रधानमन्त्रीद्वारा हेरिन्थ्यो ।

संविधानको धारा ११८(२) ले राजालाई 'राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सल्लाहमा सेना सञ्चालन' गर्ने शक्ति प्रदान गरेको थियो । तर प्रधानमन्त्रीको सल्लाहमा सेना सञ्चालन गर्ने राजाको अधिकारलाई अनिवार्य होइन भनी गलत ढंगले व्याख्या गरियो । शाही नेपाली सेना परिचालनको प्रश्नमा राजाको आफ्नो विवेकले प्रयोग गर्न पाउने अधिकार वास्तविक सरकार प्रमुखको अधिकारमाथि हावी भयो । यो अभ्यासले निर्वाचित प्रधानमन्त्री र मन्त्रिपरिषद्को कार्यकारी अधिकारलाई अवमूल्यन गर्नुको ।

शाही नेपाली सेनालाई विद्रोह दबाउने कार्यमा लगाउने राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् आवश्यक भएको तथ्यले के संकेत गर्छ भने राष्ट्रिय सुरक्षा सरकारको मुख्य चासोको विषय होइन । जब संकट आयो राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् प्रधानमन्त्रीको नीतिनिर्माण गर्ने निकायका रूपमा बेकम्मा सावित भयो । राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सुभावको सेनाद्वारा गरिएको अस्पष्ट प्रतिकार र राजाद्वारा प्रयोग गरिएको सेना परिचालनसम्बन्धी विशेष अधिकारले राष्ट्रिय सुरक्षा अधिकारको (नीतिनिर्माण गर्ने अंग) सान्दर्भिकतालाई नष्ट गर्नुको ।

दफा ११९ र दफा १२० को दुरुपयोग

१९९० को संविधानको दफा ११९(१) ले सेना राजालाई सुम्पने काम गर्नुको र राजाको शक्तिलाई नियन्त्रण गर्न राखिएको दफा ११९(२) लाई राजाले लत्याइदिए । दफा ११९(१) भन्छ "राजा शाही नेपाली सेनाका परम सेनापति हुन् ।" त्यसपछिको दफा ११९(२) भन्छ, 'राजाले प्रधानमन्त्रीको सुभावमा शाही नेपाली सेनाका सेनापतिलाई नियुक्त गर्न सक्नेछन् ।' अझै सेना राजा महेन्द्रले लागू गरेको १९५९ को सैनिक ऐनद्वारा शासित हुनेछ । यो सैनिक ऐनमा प्रधानसेनापति सरकारप्रति होइन राजाप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था गरिएको थियो र यो अवस्था १९९० पछि पनि आधारभूत रूपमा परिवर्तन भएन । सेनाले राजालाई राष्ट्रिय एकता र स्थायित्वको प्रतीकका रूपमा हेर्ने परम्परा रहिरह्यो । यसको आदर्श "राजभक्ति हाम्रो शक्ति" (राजाप्रति भुकाव हुनु नै शक्तिको स्रोत हो) हो भन्ने थियो । रक्षासम्बन्धी सबै संवेदनशील विषयहरू, जस्तै, हातहतियार खरिद, लेफ्टिनेन्ट, कर्नेलदेखि

माथिको पदोन्नति, विदेशस्थित दुतावासहरूमा सैनिक सहचारीको नियुक्ति, नयाँ ब्यारेकहरूको स्थापना र सशस्त्र सेनाहरूको विस्तार, सबै राजदरबारमा नै टुंगो लगाइन्थ्यो । १९९० को संविधानको धारा १९० ले दरबारलाई सेना नियुक्ति गर्ने अधिकार दिएको थियो तर यो अधिकार मन्त्रिमण्डलको सुभावमा मात्रै राजाले अभ्यास गर्न सक्दथे । संविधानको उल्लंघन गर्दै राजाले यस आवश्यकताको बेवास्ता गरे । राजाको यस कदमको सर्वोच्च अदालतमा चुनौती दिइयो र अदालतले राजाको अधिकार मन्त्रिमण्डलको सुभावमा अभ्यास गरिनुपर्छ भन्यो । दुर्भाग्यवश संविधानको अर्को प्रावधानले गर्दा अदालतले राजा र मन्त्रिपरिषद्बीच के भएको थियो भनेर अनुसन्धान गर्न नसक्ने भयो ।

सुरक्षा नीतिको अभाव

राष्ट्रिय सुरक्षानीतिको निक्कै गर्न सरकारले सुरक्षासम्बन्धी न कुनै श्वेतपत्र प्रकाशन गर्‍यो न त सुरक्षा मूल्यांकन समिति नै गठन गर्‍यो । तसर्थ राष्ट्रिय सुरक्षा नीति अधुरो रूपमा परिभाषित भएर रहिरह्यो । वास्तवमा १९९० को प्रजातान्त्रिक कालमा रक्षा मन्त्रालयलाई राष्ट्रिय सुरक्षानीतिको निर्माण गर्न कहिल्यै प्रयोग गरिएन । न त राष्ट्रिय सुरक्षा नीतिहरू नै निर्माण गर्न प्रयोग गरियो वा राष्ट्रिय सुरक्षाका सम्भावित खतराहरूलाई नै पहिचान गरियो ।

सेनामाथि विधायिकी निरक्षणको अभाव

१९९० को संविधानले संसदमा आर्थिक, लेखा, मानवअधिकार र परराष्ट्र सम्बन्धका समितिहरू आवश्यक मानेको छ । यी समितिहरूले कार्यकारीप्रति खबरदारी गर्ने र सरकारको सञ्चालनलाई सुधार गर्न सुभाव दिनेछन् । वास्तवमा राज्य व्यवस्था समिति रक्षा, गृह र महिलामामिला सम्बन्धी जिम्मेवार इकाई हो । तर रक्षा र सुरक्षासम्बन्धी विषयहरूमा संसदीय समितिहरूले निरक्षणको आफ्नो अधिकार प्रयोग प्रभावकारी रूपमा गरेको उदाहरण छैनन् । ती समितिहरू कार्यकारीलाई नियन्त्रण र निर्देशन गर्न असफल भए र तिनीहरूको भूमिका पूर्ण संसदले पारित गरेर पठाएको विधेयकहरूको मूल्यांकन र छलफल गर्नमा नै सीमित भयो । समितिहरूले टनकपुर बाँधको मुद्दा र भारतसँग १९९६ मा हस्ताक्षर गरी पारित गरिएको महाकाली सन्धि जस्ता निर्णायक विषयहरूलाई बेवास्ता गर्‍यो ।

सरकारमा रहेका राजनीतिज्ञ र राष्ट्रिय विधायकले सेना र सैन्य मामलासँग सम्बन्धित संवेदनशील विषयहरूलाई बेवास्ता गरे किनभने आन्तरिक सुरक्षा गृहमन्त्री र रक्षा मन्त्रालयको जिम्मा हो र रक्षा मन्त्रालयको जिम्मा सेनालाई हेर्ने हो भन्ने उनीहरूले महसुस गरे । सुरक्षा र रक्षासम्बन्धी बजेटबारे छलफल भइरहेको बेला विधायकहरूले न सिक्न नै खोजे न त बाह्य विशेषज्ञता नै खोजे । २००१ संकटकालको घोषणापछि सुरक्षासम्बन्धी विधेयक राजनीतिज्ञहरूले पर्याप्त ध्यान नदिई पारित गरे । उनीहरूले कुनै प्रश्न नै नगरी खास उद्देश्यका लागि सामाजिक क्षेत्रलाई छुट्याइएको साधन-स्रोत सुरक्षा क्षेत्रमा हस्तान्तरण गरे ।

माथि भनिएका केही कमीकमजोरी कमजोर राज्यका आयामहरूबाट प्रत्यक्षरूपमा जन्मेका हुन् । जब सरकारले राज्य नीति बनाउन सक्रिय भूमिका खेल्दैन, निगरानी गर्ने निकायले बढी शक्तिको प्रयोगलाई रोक्न सक्दैन र जब राजनीतिक नेतृत्वले गैरजिम्मेवार कार्य गर्छ तब सरकारले संवैधानिक नियन्त्रण गर्ने क्षमता गुमाउँछ । यस्तो अवस्थामा समितिहरूको कार्यकलापलाई कार्यकारिणीले आफ्नो

निर्णय गर्ने अधिकारमाथिको अनावश्यक हस्तक्षेप हो भन्ने सोच्न सक्दथ्यो । पुनर्स्थापित सदनका सभामुख सुवास नेम्वाङ र लेखा समितिका पूर्व अध्यक्षका अनुसार आर्थिक हिनामिनामा उच्च सैनिक अधिकारीको संलग्नतासम्बन्धी लेखा समितिको छानबिन कार्य प्रधानमन्त्री (जो रक्षा मन्त्री पनि थिए) को प्रत्यक्ष हस्तक्षेपमा स्थगन गरिएको थियो ।

२००९ को जुलाईमा प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाले लेखा समितिलाई सल्लाह दिए : 'सुरक्षाकर्मीहरूलाई अनुसन्धान र बयानका लागि समितिसामु बोलाएर सास्ती नदिइयोस् ।' उनले समितिलाई यो पनि भने : सेना, प्रहरी र गुप्तचर प्रमुखहरूलाई हतोत्साहित गर्न रोकियोस् । अझ एक कदम अगाडि बढेर समितिहरूले आफ्नो सीमा नाघेर सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र हस्तक्षेप गरेका छन् भनेर आरोप समेत लगाए । यसरी संसदको भूमिका र कार्यलाई सधैं स्वयं सरकारद्वारा अवमूल्यन गरियो । तथापि यो सरकार संसदीय प्रणालीको संसदकै उपज थियो (व्यवस्थापिका सम्बन्धी परिच्छेदमा हेर्नुहोस्) ।

हालका घटनाचक्रहरू

सेनामाथि राजाको नियन्त्रण समाप्त

दोस्रो जनआन्दोलनपश्चात पुनःस्थापित प्रतिनिधिसभाले राजाको शक्तिको आधारभूमि खोस्यो । यो आधारभूमि सैनिक फौज थियो । १८ मे २००६ मा सदनले शाही नेपाली सेनालाई नेपाली सेना भन्ने र राजालाई दिइएको परम सेनाधिपतिको पदवी खोस्ने घोषणा गर्‍यो । सेना परिचालनसम्बन्धी सबै विषय संसदद्वारा गठित विशेष समितिमा प्रस्तुत र पारित गरिनुपर्ने र सेना समावेशी र राष्ट्रिय संस्था हुनुपर्ने भन्ने घोषणा पनि सदनले गर्‍यो ।

राष्ट्रिय सुरक्षा परिषदसम्बन्धी अन्तरिम संविधानमा परिवर्तनहरू

अन्तरिम संविधानले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रीहरूलाई समावेश गरी राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् गठन गर्नुपर्ने प्रावधान राख्यो । राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सल्लाहबमोजिम मन्त्रिपरिषद्ले सेनालाई नियन्त्रण, प्रयोग र परिचालन गर्नसक्छ । अन्तरिम संविधानका केही प्रावधानले सेनालाई प्रजातान्त्रीकरण गर्ने र अझ बढी समावेशी बनाउनुपर्छ भनेको छ ।

सेनाका उच्च अधिकारीहरूलाई व्यवस्थापिकाप्रति जवाफदेही बनाइयो

राजनीतिक समीकरणमा आएको परिवर्तनले संसदीय लेखा समितिको उपसमितिले उच्च सैनिक अधिकारीहरूलाई २३ करोड रूपैयाँको अनियमितता सम्बन्धी जाँचबुझ गरेको छ । यो कुरा लेखापरीक्षकको सार्वजनिक प्रतिवेदनमा समावेश गरिएको छ ।

संकटकाल घोषणासम्बन्धी प्रावधानहरूमा परिवर्तन

अन्तरिम संविधानले संकटकाल घोषणासम्बन्धी परिवेशका सम्बन्धमा कुनै परिवर्तन गरेको छैन । तर संकटकालको घोषणा एक महिनाभित्र व्यवस्थापिका संसदमा पेश गरिसकेपछि मात्र कार्यान्वयन

हुनेछ । यो अन्तरिम व्यवस्थापिकाबाट पारित हुनुपर्नेछ र ३ महिनाका लागि लागू हुनेछ । अहिले मन्त्रिपरिषद्लाई संकटकाल घोषणा गर्ने शक्ति छ ।

भविष्यका लागि सुभावहरू

नागरिक र सेनासँग सम्बन्धित राष्ट्रिय सुरक्षाका नीतिहरू र विषयहरूको पुनर्व्याख्या संविधानसभाका सदस्यहरूले लेख्ने नयाँ संविधानमा हुनेछ । अहिले राजासँग कुनै शक्ति छैन । आधारभूत रूपमा राष्ट्रमा नयाँ परिस्थिति जन्मेको छ । शासितहरूको हितका लागि सुरक्षा संयन्त्रलाई साँचो प्रजातान्त्रिक नियन्त्रणमा राख्न सकिने सम्भावनाका ढोकाहरू खुलेका छन् । त्यसैले यो अध्यायले राष्ट्रमा सुरक्षा कसरी सुधार गर्न सकिन्छ भनेर केलाउँछ । यसले सुरक्षा फौज नियमनको अन्तर्राष्ट्रिय मानकलाई हेर्छ र सुरक्षामा कसरी बढीभन्दा बढी नागरिक नियन्त्रण र जवाफदेहिता ल्याउनका लागि विभिन्न राष्ट्रले कुन-कुन उपाय अवलम्बन गरेका छन् त्यसको जाँच गर्दछ । यी सबै कदमहरू विश्वका कुनै पनि संविधानमा पाइँदैन । त्यहाँ स्पष्ट रूपमा संविधानमा सुरक्षासम्बन्धी धेरै विवरणहरू समावेश नगर्ने तर्कहरू पनि छन् । यी सबै विस्तृत तयारीहरू सन्तोषजनक भएनन् भने ती प्रावधानहरू परिवर्तन गर्न गाह्रो हुनेछ ।

मानव सुरक्षा

यदि नयाँ संविधानमा नीति निर्देशक सिद्धान्तसम्बन्धी एउटा परिच्छेद छ भने त्यहाँ प्रहरी र सामुदायिक प्रहरीलाई प्रसस्त साधनस्रोत दिने व्यवस्थाजस्ता विषयहरू उल्लेख गर्न सकिन्छ । तर केही आधुनिक संविधानहरूले कानुनी रूपमा लागू गर्न नसकिने निर्देशकीय सिद्धान्तहरू समावेश गराउन खोजेका छैनन् । जस्तो, 'जीवनको अधिकार'लाई सुरक्षा क्षेत्र समेट्ने गरी व्याख्या गर्न सकिन्छ । तर यस्तो राज्यको दायित्वलाई पारम्परिक रूपमा राज्यले आफ्ना जनतालाई सकारात्मक किसिमले संरक्षण प्रदान गर्नुपर्छ भनेर होइन कि राज्यले आफ्ना जनता मार्न पाउँदैन भनेर बुझिन्छ । तर हालैका केही घटनाहरूमा मानवअधिकारको प्रावधानलाई आधार बनाएर सरकार र प्रहरीविरुद्ध उनीहरूले मानिसको जिउने अधिकार हनन हुन नदिन सकारात्मक कदम चाल्न नसकेको भन्दै क्षतिपूर्तिका लागि मुद्दा हालिएको छ । जस्तो, भारतीय अदालतले जीवन अधिकारको तर्कलाई आधार बनाएर प्रहरीलाई केही अनुसन्धान गर्न लगाएको छ । यस्ता उदाहरणहरू बंगलादेशलगायत अन्य राष्ट्रमा पनि छन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरू

सुरक्षा फौज र त्यसको व्यवहारलाई व्यवस्थित गर्न अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा धेरै मानक र मार्गदर्शन बनाइएका छन् । धेरैजसो संविधानहरूमा सुरक्षा फौजहरू, तिनीहरूको भूमिका र नियन्त्रणका बारेमा केही प्रावधानहरू हुन्छन् । यो सामान्यतः सुरक्षा फौजमाथि सरकारको र सरकारमाथि सुरक्षा फौजको नियन्त्रणको प्रश्नमात्र होइन यी दुई पक्षबीच विश्वास निर्माण गर्ने प्रश्न पनि हो । जस्तो, युएनडिपीको मानव विकास प्रतिवेदनले सशक्त रूपमा सुरक्षा फौजहरूमाथि नागरिकको नियन्त्रणका सम्बन्धमा तर्क प्रस्तुत गर्दछ । यसले यो पनि संकेत गर्छ कि नागरिक नियन्त्रणको अभावमा सुरक्षा फौजहरू अत्यन्त गोप्य रूपमा काम गर्ने गर्छन् र उनीहरूलाई आफ्नो कार्यप्रति जवाफदेही बनाउन सकिँदैन ।

सुरक्षा फौज जनताप्रति जवाफदेही हुँदैन भने रक्षामा गरिएको रकम विनियोजन साधारण मानिसले सोचेभन्दा धेरै बढी हुनसक्छ । यस्तो अवस्थामा सुरक्षाखर्च अनियन्त्रित रूपमा बढ्छ र भ्रष्टाचारलाई निम्त्याउँछ । सुरक्षासम्बन्धी साधनहरूको खरिद भ्रष्टाचार हुने प्रमुख ठाउँ हो । युएनडिपीको प्रतिवेदनले सुरक्षाक्षेत्रमा प्रजातान्त्रिक शासनका लागि निम्न सुभाव दिन्छ : सरकारको अन्य अंगले जस्तै यो क्षेत्रले पनि सार्वजनिक क्षेत्र व्यवस्थापनको सिद्धान्तको पालना गर्नुपर्दछ । तर राष्ट्रिय सुरक्षालाई सुहाउँदो गोप्यताका ससाना समायोजन यो क्षेत्रले गर्न सक्दछ । यो प्रतिवेदनले नागरिक अधिकारीहरू र सुरक्षा फौजहरूबीच राम्रोसँग व्यक्त गरिएको अधिकारको श्रेणी आवश्यक छ भन्छ ।

नेपालको नयाँ संविधानमा यी सबै विचारहरू सामान्य प्रावधानका रूपमा कसरी रूपान्तरण गर्न सकिन्छ ? हामीले हेर्न सक्ने संविधान दक्षिण अफ्रिकाको संविधान हो । यो संविधानमा आफ्नो सुरक्षा फौजमा लागू हुने साधारण सिद्धान्त संलग्न गराइएको छ । दक्षिण अफ्रिकाको संविधानका यी र अन्य प्रावधानहरूबाट निम्न सिद्धान्त ल्याउन सकिन्छ :

- सुरक्षा फौज राजनीतिक रूपले तटस्थ हुनुपर्दछ ।
- नागरिक नियन्त्रित सुरक्षा फौज हुनुपर्दछ ।
- एउटा आधिकारिक सुरक्षा फौजमात्र हुनुपर्दछ ।
- सुरक्षा फौजले कानूनको शासन, प्रजातन्त्र र मानवअधिकारको सम्मान गर्नुपर्दछ ।
- सुरक्षा फौज पारदर्शी र जवाफदेही हुनुपर्दछ ।
- विधायिकाले सुरक्षा फौजलाई नियमन गर्नुपर्दछ ।
- सुरक्षा फौजले गैरकानुनी आदेश पालना गर्नुहुँदैन ।
- सुरक्षा फौजले राष्ट्रिय सम्पभुताको रक्षा गर्नुपर्दछ र संकटकालमा सघाउनुपर्दछ ।
- सुरक्षा फौज अनुशासित र देशभक्त हुनुपर्दछ ।

सेना

धेरैजसो राष्ट्रमा राष्ट्रप्रमुख नै सेनाको सेनापति हुने चलन छ । यो चलन राजाले आफ्नो नेतृत्वमा सेनालाई लडाइँमा लैजाने पालादेखि रहिआएको छ । आज यो पदवीको औपचारिक महत्वमात्र छ, विशेषगरी आलंकारिक राज्य प्रमुखहरूले यो पदवी लिएका छन् भने । अमेरिका जस्ता राज्यमा जहाँ राष्ट्रपति सेना प्रमुखको रूपमा यथेष्ट अधिकार राख्छन् त्यहाँ पनि उनको अधिकारलाई सीमित तुल्याइएको छ – सुरक्षा फौजका लागि आवश्यक पर्ने रकमका लागि कांग्रेसमा भर पर्नुपर्ने बनाएर र सेना बढाउने अधिकार कांग्रेसलाई मात्र दिएर । राज्यप्रमुख र कांग्रेसबीचको अधिकार सन्तुलन सेनामाथि नागरिक नियन्त्रण राख्न र नागरिक नियन्त्रणको दुरुपयोग हुनबाट जोगाउन महत्वपूर्ण हुन्छ । तथापि नेपालमा १९९० पछि राजाले खास अर्थमा सौँचो अधिकार प्रयोग गरेको देखिन्छ ।

जबकि संविधानले यस्तो शक्ति दिने उद्देश्य राखेको थिएन ।

सेनामाथिको नियन्त्रणबारे संविधानले विभिन्न कुरा भन्छन् । कसैले अधिकांश सर्वसाधारण र केही राजनीतिज्ञ सदस्य भएका निरीक्षण निकायको भूमिका किटान गर्छन् । जस्तो, घानामा यस्तो निकायसँग राष्ट्रपतिलाई सुरक्षा शक्तिमा हुने नियुक्तिहरूका बारेमा सल्लाह दिने जिम्मेवारी छ (उनीहरूको सुभाब लिनैपर्नेछ) । तर सेवा प्रमुखहरूको नियुक्ति (जुन राष्ट्रपतिद्वारा धेरै सदस्य भएको राष्ट्रिय परिषद्को सल्लाहबमोजिम हुन्छ) गर्दा भने यो लागू हुँदैन । यस्तो निकायले सुरक्षा र रणनीति नीतिलगायत सुरक्षा फौजको भूमिका, सैनिक बजेट, अर्थ र प्रशासन तथा लेफिटेनेन्ट र कर्नेलभन्दा माथि बढुवा गर्नुपर्ने सम्बन्धमा पनि यो निकायले राष्ट्रपतिलाई सुभाब दिन्छ । र, यसले फौजको संरचनासम्बन्धी विधान पनि तयार पार्छ । दक्षिण अफ्रिकाको संविधान साधारण भाषामा भन्छ, 'बहुदलीय संसदीय समितिहरूले सुरक्षा सेवालाई निरीक्षण गर्नेपर्छ ।'

प्रहरी

नेपालमा ८२ हजार प्रहरी छन् । यसलाई नेपाली जनसंख्यासँग तुलना गर्ने हो भने जनता र प्रहरीको अनुपात ३०५:१ हुन्छ । ४०० जनता बराबर १ जना प्रहरी हुनुपर्दछ भन्ने संयुक्त राष्ट्रको निर्देशिकाअनुसार यो अनुपात उचित छ । तर ८२ हजारमध्ये बीस हजार सशस्त्र बलमा छन् र तीमध्ये बाह्र हजार त काठमाडौंमा अवस्थित छन् । यसबाट के थाहा हुन्छ भने राष्ट्रका केही भागमा नियमित अपराध नियन्त्रणका लागि प्रहरीको उपस्थिति अपुग छ ।

प्रहरी र समुदायबीच विश्वास सिर्जना गर्नका लागि समुदायमा आधारित मोडेलमा प्रहरी फौज निर्माण गरिए पनि शक्तिशाली सम्भ्रान्तहरूले प्रहरीफौजलाई अपराधीकरण गरेका कारण जनताको प्रहरीप्रतिको धारणा एकदमै नकारात्मक छ । प्रहरीलाई त अझ अपराधीलाई कानुनी दायरामा ल्याउन होइन कि राजनीतिक विमति, नागरिक अवज्ञा आन्दोलन र विपक्षी राजनीति दमन गर्न प्रयोग गरिएको छ । २००१ मा माओवादी विद्रोहको व्यवस्थापन गर्न गठन गरिएको सशस्त्र प्रहरी बललाई हिंसा र विध्वंस नियन्त्रण गर्ने प्रहरीका रूपमा हेरियो र सत्तासीनविरुद्ध भएका प्रदर्शन नियन्त्रण गर्ने काममा प्रयोग गरियो ।

विभिन्न प्रकारका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डले प्रहरीले उच्चस्तरको निष्ठा कायम गर्नुपर्ने, गोपनीयताको अधिकार, मानवअधिकार र मानवीय मर्यादाको सम्मान गर्नुपर्ने, पारदर्शी र जवाफदेही हुनुपर्ने जस्ता कुरामा जोड दिएका छन् । ती मापदण्डले शक्ति प्रयोग गर्नुपर्ने भन्ने पनि परिस्थिति हेरेर गर्नुपर्ने र गोलीगड्डाको प्रयोग चरम अवस्थामा मात्र गर्नुपर्छ पनि भन्छन् । यदि कुनै प्रहरीलाई यस्तो अवस्थामा कार्य गर्नुपरे उनीहरूलाई पारिश्रमिक र प्रसस्त साधनस्रोत र तालिम प्रदान गरियोस् । तर यस्ता मापदण्डअनुसार कार्य गर्न प्रहरीले राम्रै पारिश्रमिक, यथेष्ट स्रोत र तालिम पाउनुपर्छ ।

उच्च प्राथमिकता दिनुपर्ने अर्को महत्वपूर्ण क्षेत्र हो, भर्ना । नेपालमा भर्ना प्रक्रिया नातावाद-कृपावादको संस्कृति र राजनीतिक अनुयायीहरूलाई दिने कार्यबाट ग्रस्त छ । यसले खाली भ्रष्ट प्रहरी शक्तिको सिर्जना गर्छ । बुद्धिमानी भर्ना भन्नाले पुलिस फोर्सको आवश्यकता पूर्ति हुने गरी कर्मचारीको भर्ना गर्नु भन्ने जनाउँछ । जस्तो, मानिस जुन प्रहरी बलले आफूलाई बुझ्छ भन्ने ठान्छन्, त्यही प्रहरी बललाई

नै विश्वास गर्ने हुनाले महिला संलग्न शान्ति सुव्यवस्थासम्बन्धी कार्य गर्न महिला प्रहरीहरू भर्ना गरिनुपर्छ । यसो गर्दा महिलाले आफूविरुद्ध भएको हिंसाको रिपोर्ट गर्ने सम्भावना बढी हुन्छ ।

बाह्य नियन्त्रणबाट धेरै स्वतन्त्रता प्राप्त गर्ने र तत्कालीन सरकारलाई अचाक्ली चाफ्लुसी गर्ने दुई विपरीत कुराको खतराबाट प्रहरी जोगिनुपर्दछ । सरकारले कानून र संविधानका सिद्धान्तहरूलाई पालना गरिराखेको स्थितिमा प्रहरीले प्रत्येक सरकारसँग समान प्रतिबद्धता राखी सेवा गरोस् भनी आशा राखिन्छ । प्रहरीलाई राजनीतिक नियन्त्रणबाट अलग राख्न धेरै राष्ट्रहरूले स्वतन्त्र प्रहरी सेवा परिषद् गठन गरेका छन् । यस प्रकारका प्रहरीहरू परिषद्हरूले प्रहरीलाई राजनीतिक नियन्त्रणबाट अलग राख्न खोज्दछन् र प्रहरीको नियुक्ति र पदोन्नतिका लागि योग्यताको मूल्यांकन गर्ने काम गर्दछन् ।

जनता र प्रहरीबीचको सम्बन्ध धेरै तरिकाबाट बलियो बनाउन सकिन्छ । जस्तै, जनता सम्मिलित सल्लाहकार एकाईहरूको गठन गरेर, सर्वसाधारणको पहुँच हुने प्रहरीका लागि आचारसंहिता निर्माण र प्रहरी निरक्षण गर्नका लागि निकाय गठन गरेर । जस्तो, हालसालै गरिएका सुधारपछि उत्तरी आयरल्यान्डमा प्रहरीलाई मानवअधिकार पालना गर्ने सपथ खुवाइन्छ । प्रहरीलाई मानवअधिकारसम्बन्धी तालिम पनि दिइन्छ र नयाँ निगरानी राख्ने बोर्डले प्रहरीले मानवअधिकार पालना गरे-नगरेको हेर्दछ ।

प्रहरीसम्बन्धी संवैधानिक प्रावधानहरूको सवालमा विस्तृत व्याख्या गरिएका प्रावधानहरू राख्न त्यति उपयुक्त हुँदैन । तथापि प्रहरीलाई लागू हुने बृहत् सिद्धान्त भने समावेश गर्न सकिन्छ । केही संविधानहरूमा प्रहरीका भूमिकाका बारेमा साधारण कथन हुन्छन् । जस्तो कि दक्षिण अफ्रिकाको संविधानको २०५(३) को धाराअनुसार प्रहरी सेवाको उद्देश्य अपराधलाई रोक्नु, अपराधविरुद्ध लड्नु र अपराधको अनुसन्धान गरी जनव्यवस्थाको कायम गर्नु; राष्ट्रका जनता र उनीहरूको धनको सुरक्षा र संरक्षण गर्नु; र कानूनको पालना गर्न लगाउनु हो ।

संविधानमा राख्न सकिने विशेष प्रावधानहरू प्रहरीविरुद्ध आउने उजुरी हेर्ने निकाय (जस्तो, दक्षिण अफ्रिकी प्रहरी गुनासो आयोग, जुन संविधानले परिकल्पना गरेको भए पनि संवैधानिक अंग होइन) जस्तै सर्वसाधारणसँग सम्पर्क स्थापना गर्ने प्रहरी निकायसँग सम्बन्धित छन् । प्रहरीले गर्ने गोप्य कारबाही ऐनले निर्देशित गरेको हुनुपर्दछ र त्यसले मानवअधिकार मापदण्ड पालना गरेको हुनुपर्दछ । जनताको जीवनमा हस्तक्षेप गर्ने अर्काको फोन गुप्त रूपमा सुन्ने जस्ता कार्य गर्न प्रहरीलाई आदेश दिन सक्ने सरकारको अधिकारमाथि नागरिक निरक्षण हुने कुरा पनि प्रावधानमा उल्लेख हुनुपर्दछ ।

गुप्तचर सेवाहरू

अपराधीहरूले प्रयोग गर्न थालेका अत्याधुनिक उपायहरू र सुरक्षा खतराका कारण अहिले धेरैजसो समाजमा निगरानी गर्न थालिएको छ । तथापि जनताले आफूले कानून तोडेको वा तोड्न सक्छ भन्ने शंका गरिएमा मात्र आफ्नो निजी जीवनको निरक्षण गर्न पाइन्छ भन्ने सोच पाउँछन् ।

जहाँसम्म सम्भव हुन्छ घरेलु जासुसीका सूचनाहरूको संकलन कार्य मानवअधिकारका सिद्धान्तहरूबाट निर्देशित हुनैपर्छ । सम्भव भएसम्म निजी जीवनको उल्लंघन न्यून हुनुपर्दछ । यदि निवासको गोपनीयता वा व्यक्तिगत सञ्चारमा हस्तक्षेप हुन्छ भने त्यहाँ अवलोकन गर्ने व्यवस्था हुनुपर्छ । गुप्त सूचना संकलन कार्य कानून लागू गर्ने कुरा र राजनीतिबाट छुट्टिनुपर्दछ भन्ने सुभाव पनि दिइएको छ । धेरै राष्ट्रहरूसँग गुप्तचर सेवाहरूलाई अवलोकन गर्ने तिनीहरूको बजेट छलफल गर्ने संसदीय समितिहरू छन् ।

सूचना संकलन गर्ने इकाईहरूलाई निरक्षण गर्न नागरिक निकाय बनाउँदा नेपालले धेरै मोडललाई आधार बनाउन सक्छ । क्यानाडासँग भिन्न-भिन्न म्यानडेट प्राप्त धेरै निकाय छन् । यस्ता निकायअन्तर्गत टूल्टूला पार्टीका नेताहरूसँगको सल्लाहपछि प्रधानमन्त्रीको सुभावमा नियुक्त हुने पाँच सदस्य भएको सेक्युरिटी इन्टेलिजेन्स रिभ्यु कमिटी पर्दछ । बेलायतमा गुप्तचर र सुरक्षा समितिमा दुवै सदनका सदस्यहरू हुन्छन् । यी सदस्यलाई प्रधानमन्त्रीले सुरक्षा र गुप्तचरी समितिहरूको कार्य अवलोकन गर्न विपक्षी दलका नेताहरूको सरसल्लाहमा नियुक्त गर्दछन् । त्यो कानुनी समिति हो र यसको अधिकार संसदले छानेको समितिको अधिकारको बराबर हुँदैन । बेलायतसँग नागरिक गुप्तचर सेवा परिषद् छ । यसले केही अधिकारहरूको प्रयोगको सुपरीवेक्षण गर्दछ । अस्ट्रेलियामा संसदीय समितिले गुप्तचर सेवाहरूको प्रशासन र खर्च बेहोर्ने कार्यको मूल्यांकन गर्दछ । समितिका सदस्यहरू (मन्त्री होइनन्) विपक्षी दलका नेतासँग छलफल भएपछि प्रधानमन्त्रीको सल्लाहमा नियुक्त हुन्छन् । यस समितिका सदस्यहरूले सुरक्षा सफाई प्राप्त गर्नुपर्ने हुन्छ र समितिले राष्ट्रिय स्वार्थका लागि हानिकारक हुने सूचनाहरू प्रकाशमा ल्याउनु पर्दैन । यी विभिन्न प्रावधानहरू संविधानहरूमा पाइँदैनन् ।

धेरै संविधानहरूले गुप्तचर सेवासम्बन्धी केही विशेष कुरा भनेका हुँदैनन् । तर केही अपवादहरू छन् । जस्तो, दक्षिण अफ्रिकाको संविधानले प्रत्येक गुप्तचर सेवाको प्रमुख नियुक्त गरिएको हुनुपर्दछ र राष्ट्रपति वा मन्त्रिमण्डलको सदस्यले गुप्तचर सेवाको नियन्त्रणको राजनीतिक जिम्मेवारी लिनै पर्दछ । त्यस्तै, व्यवस्थापिकाले अनुमोदन गरेको एक जना निरीक्षकको सेवाका गतिविधिहरूलाई सुपरिवेक्षण गर्ने दायित्व हुन्छ ।

संकटकालको अवस्था

संकटकालको घोषणा गर्ने प्रावधान साँघुरो रूपमा राखिनुपर्छ । यो स्पष्ट हुनै पर्दछ कि कहिले संकटकालको घोषणा गर्न सकिन्छ र कसबाट गर्न सकिन्छ । संकटकाललाई राष्ट्रिय व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन गर्नुपर्ने आवश्यकता सावधानीका रूपमा धेरै संविधानमा राखिन्छ (र संसद विघटन गरेर यो आवश्यकतालाई छल्न सरकारलाई सम्भव छैन । जस्तो विगतमा नेपालमा गरियो) । व्यवस्थापिकाको अनुमोदनको नवीकरण नगरीकन संकटकाललाई लम्ब्याउन अनुमति दिनु हुँदैन । संकटकालका समयमा लिइने कदमहरूलाई बाधा हाल्न सक्ने गरी यस्तो अनुमोदन गर्ने आवश्यकताको प्रश्न सधैं उठाउनु हुँदैन । संकटकालका बेला हुने मानवअधिकार उल्लंघन सकेसम्म न्यून हुनुपर्छ र संकटकालले दिने अधिकारको दुरुपयोग गरेर मानवअधिकारलाई निलम्बन गर्न नदिन कुनै संयन्त्रको

व्यवस्था गरिनुपर्छ । केही राष्ट्रहरूले संकटकालमा थुनामा परेकाहरूको अधिकार सुनिश्चित होस् र संकटकालको अधिकारको र त्यसको प्रयोगको सुपरिवेक्षण होस् भनेर विशेष आयोगको गठन गरेका छन् ।

अदालत र सुरक्षा फौज

सामान्य रूपमा सुरक्षा फौजले अन्य नागरिकसरह कानूनको पालना गर्नुपर्दछ । सैनिक अनुशासन कायम गर्न भिन्दै सैनिक अदालत स्थापना गर्नु सामान्य प्रचलन हो । तर आजभोलि सैनिक मुद्दालाई सैनिक अदालतमा मात्रै हेर्ने गरिँदैन र अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डले पनि यस्तै हुनुपर्छ भन्छ । सुरक्षा फौजले गरेका मानवअधिकार हननका मुद्दाहरू सामान्य कानूनान्तर्गत सामान्य अदालतमा हेर्न थालिएको छ ।

१९९० को नेपालको संविधानले सैन्य अदालतलाई नियन्त्रण गर्ने सर्वोच्च अदालतको अधिकारलाई सीमित गर्‍यो तर अन्तरिम संविधानले त्यस्तो गर्दैन । अन्तरिम संविधानले राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगले सैनिक-ऐनान्तर्गत मुद्दामा केही गर्न पाउँदैन भने पनि यो प्रावधान मानवअधिकार दुरुपयोगका सम्बन्धमा लागू हुँदैन भनेको छ । यी दुवै राम्रा पक्ष हुन् ।

सुरक्षाका अन्य पक्षहरू

बृहत् रूपमा परिभाषित गर्नुपर्ने सुरक्षाका धेरै पक्षहरू छन् । सीमा सुरक्षा, भन्सार अधिकृत र बन्दीगृहसम्बन्धी मुद्दा संविधानमा राख्न सकिन्छ । निजी सुरक्षा कम्पनी र हातहतियारको उपलब्धतासम्बन्धी विषयलाई रेखांकन गर्न सकिन्छ । केही संविधानहरूमा बन्दीगृह सेवासम्बन्धी प्रावधान छन् । अन्य विषयहरूलाई स्पष्टसँग उल्लेख गरेको विरलै पाइन्छ । सीमा रक्षक र अन्य अनुशासित फौजहरूलाई अन्य फौजले निर्वाह गर्ने कर्तव्य कसरी पालना गराउन सकिन्छ भन्नेबारे सामान्य सिद्धान्त पनि संविधानमा राख्न सकिन्छ ।

सुरक्षा फौज र संघीयता

यदि नेपाल संघीय राज्य बन्‍यो भने सरकारको कुन तहले सुरक्षासम्बन्धी कानून बनाउने अधिकार राख्दछ भन्ने किटान संविधानले गर्नुपर्दछ । केही राष्ट्रहरूमा एकमात्र राष्ट्रिय प्रहरी फौज छ । तर अन्यमा राज्य प्रदेशहरूले आफ्नो छुट्टै प्रहरी बल राख्न पाउँछन् ।

उत्तरद्वन्द्व अवस्थाका प्रश्नहरू

बृहत् शान्ति सम्झौता र अन्तरिम संविधानले नेपालको द्वन्द्वको इतिहासबाट जन्मेका प्रश्नलाई सम्बोधन गरेको छ । विशेषतः त्यहाँ माओवादी लडाकुलाई राष्ट्रको नियमित सेनामा एकिकृत गर्ने र माओवादी मिलिसियालाई विघटन गर्ने प्रावधान छन् । त्यहाँ सत्य र मेलमिलाप आयोग गठन गर्न आवश्यक छ भनेर तोकिएको पनि छ । नयाँ संविधानका बारेमा भएको छलफलले नीतिनिर्माताहरू र

जनतालाई सुरक्षा सैनिकहरूलाई भविष्यमा कस्तो भूमिका दिने भन्ने सम्बन्धमा सोच्ने अवसर प्रदान गर्नुपर्दछ । पूर्व लडाकुहरूसँग व्यवहार गर्ने तरिकाको रेखांकन गर्न प्रावधानहरू राख्न आवश्यक हुन्छ । द्वन्द्वपछिका राष्ट्रहरूका संविधानहरूले द्वन्द्वपछिका प्रश्नहरूलाई सम्बोधन गर्न यस्तो प्रावधान राखेका छन् ।

प्रश्नहरू

- १) के संविधानले सुरक्षा सैनिकको भूमिकाका सम्बन्धमा सामान्य कथनहरूलाई समावेश गर्नेपर्छ ?
- २) के संविधानले व्यवस्थापिकाको समितिले सुरक्षा फौजको कार्य रेखदेख गर्नुपर्छ ? त्यस्तो समितिको अधिकार र कार्य कस्तो हुनुपर्दछ ?
- ३) प्रहरी शक्तिको गतिविधि रेखदेख गर्न नागरिक समाजसँग भूमिका हुनुपर्छ ?
- ४) गुप्तचर सेवाको नागरिक निरक्षणलाई कसरी सुरक्षित गर्न सकिन्छ ?
- ५) कस्तो अवस्थामा संकटकालको घोषणा, मानवअधिकारको निलम्बन गर्न र कार्यकारीलाई थप अधिकार दिन सकिन्छ ?
- ६) संकटकालको घोषणा व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन हुनसक्ने हो भने, कति छिटो त्यो अनुमोदन दिन सकिन्छ ? कति अवधिसम्म त्यो लागू हुनुपर्दछ ? र, सदनको कति बहुमतले संकटकालको घोषणासम्बन्धी प्रस्ताव पारित हुनुपर्दछ ?
- ७) माओवादी सेनाको एकीकरण र पूर्व लडाकुको पुनर्स्थापनालगायत द्वन्द्वबाट उब्जेका प्रश्नहरूलाई नयाँ संविधानले कसरी सम्बोधन गर्नुपर्दछ ?
- ८) संघीय नेपालमा प्रत्येक राज्य/प्रदेशलाई छुट्टै प्रहरी फौज चाहिन्छ वा एउटै राष्ट्रिय प्रहरी फौज ?

अध्याय १९

अध्याय

संविधानको भूमिका

परिचय

संविधान बनाउनु एउटा कुरा हो, तर संविधानमा प्राण भर्नु अर्थात शासकीय प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन, राज्यसत्ताको अभ्यासलाई नियन्त्रण गर्न, संविधानमा अभिव्यक्त मूल्य तथा आकांक्षालाई प्रबर्द्धन गर्न र जनताद्वारा आफ्नो जीवनस्तरमा सुधार ल्याउन प्रयोग गरिने सशक्त साधन बनाउन यसलाई जीवन्त तथा स्पन्दनशील दस्तावेज बनाउनु एकदमै अर्कै कुरा हो। कुनै पनि संविधानको नियति व्यक्तित्व र सम्भ्रान्त, राजनीतिक दल र संगठन, सामाजिक संरचना, आर्थिक परिवर्तन, परम्परा तथा संविधानवादजस्ता अनेकौं तत्वका साथै संविधान स्वयंका नियम र संस्थाद्वारा निर्धारित हुन्छ।

यस अध्यायमा स्वतन्त्र संस्थाको भूमिका वा संवैधानिक विवेचना, संरक्षणकारी संयन्त्र तथा संवैधानिक संशोधनजस्ता संविधानको स्वरूपमा प्रभाव पार्ने तत्व तथा यसका उद्देश्य के-कसरी पूरा गर्न सकिन्छ, सोबारे छलफल गरिएको छ।

संविधानको सफलताको मूल्यांकन

कुनै पनि देशले खासखास लक्ष्य पूरा गर्ने उद्देश्यले नयाँ संविधान अवलम्बन गर्छ। यी लक्ष्यहरू एक अवधि र अर्को अवधिमा तथा एक देश र अर्को देशमा फरक हुन सक्छन्। नेपालको १९६२ को संविधानको उद्देश्य राजाको प्रभुत्वअन्तर्गत पञ्चायती व्यवस्था लागू गरी संसदीय प्रजातन्त्रतर्फको देशको प्रगति रोक्नु थियो। १९९० को संविधानको उद्देश्य संवैधानिक राजतन्त्रसहितको बहुदलीय, संसदीय प्रजातन्त्रको स्थापना गर्नु थियो। २००७ को अन्तरिम संविधानको अभिप्राय आन्तरिक सरकारको व्यवस्था मिलाउनु र २००६ को जनआन्दोलनका लक्ष्यलाई प्रतिविम्बित गर्ने बृहत् कार्यसूचीसहितको नयाँ संविधान बनाउन मार्गचित्र उपलब्ध गराउनु थियो। वर्तमान अन्तरिम संविधान आजसम्मका सबै नेपाली संविधानमध्ये सबैभन्दा महत्वाकांक्षी संविधान हो। यसको उद्देश्य सबै

प्रकारका विविधताहरूको सम्मान गरिने समावेशी राज्य निर्माण गर्नु, समाजलाई बढी समतामूलक बनाउनु र सामाजिक न्याय स्थापना गर्नु हो । राज्यको आमूल पुनःसंरचना गरी यी साध्यहरू प्राप्त गर्नु अन्तरिम संविधानको लक्ष्य हो । अन्तरिम संविधानजस्तो छोटो आयु भएको अस्थायी संविधानबाट आफ्नो कार्यसूचीका उति धेरै बुँदालाई अपेक्षा गरिएअनुसार पूरा गर्ने आशा गर्न नसकिए पनि यसले कम्तीमा पनि नयाँ संविधानका निम्ति सुधारमुखी कार्यसूची तयार पार्न सक्छ ।

कुनै पनि संविधानको मूल्यांकन गर्नु सजिलो काम होइन । कुनै पनि संविधानको सफलता त्यसको दिगोपनाबाट अर्थात् त्यो संविधान कति लामो समयसम्म टिक्यो भन्ने कुरा हेरेर थाहा पाउन सकिन्छ । तर कुनै संविधान त्यसबाट अपेक्षा गरिएका उद्देश्यहरू पूरा नगरिकन लामो समय टिक्न सक्छ । द्वन्द्वको अवस्थाबाट भर्खरै बाहिर निस्केको राष्ट्रमा संविधानको सफलताको मापन गर्ने एउटा उपाय त्यसले शान्तिको नयाँ अवधिलाई दिगो तुल्याउन के-कति सघाउ पुऱ्यायो भनेर हेर्नु हुन्छ, तर त्यसपछि फेरि पनि शान्तिपूर्ण अवस्था न्यायको मूल्यमा वा शासकीय प्रणालीमा जनसहभागितालाई कटौती गरेर प्राप्त गरिएको हुनसक्छ । मुलुकको लोकतान्त्रिक संयन्त्रमा सुधार गर्न निर्माण गरिएको संविधानको सफलताको मूल्यांकन उक्त मुलुकमा निर्वाचन स्वतन्त्र र निष्पक्ष ढंगले गरिए-नगरिएको र सरकार परिवर्तन शान्तिपूर्ण ढंगले भए-नभएको कुरालाई हेरेर निर्धारण गर्न सकिन्छ । सामाजिक न्याय तथा समतालाई प्रबर्द्धन गर्ने उद्देश्यले निर्माण गरिएको संविधानको सफलता सरकार के-कति समावेशी भयो भन्ने कुराको मापन गरी निर्धारण गर्न सकिन्छ । संविधानको सफलताको मापन गर्ने अझ अर्को तरिका जनतामा संविधानप्रति अनुकूल अभिमत र निष्ठा पैदा भयो कि भएन भन्ने हेर्नु हो । तर अधिकांश संविधानका अनेकन उद्देश्य हुन्छन् जसमध्ये केही उद्देश्यमात्र पूरा हुनसक्छन् (अनि पूरा भएका ती केही उद्देश्य सर्वाधिक महत्त्वका नहुन सक्छन्) । यसर्थ कुनै पनि संविधानको सफलता मापन गर्नु एक जटिल कार्य हुनसक्छ ।

अधिकांश आधुनिक संविधानहरूमा लोकतान्त्रीकरण, जातीय सामन्जस्यता, आर्थिक विकास, आधुनिकीकरण आदिसित सम्बन्धित महत्वाकांक्षी कार्यसूचीहरू समावेश गरिने हुनाले एउटैमात्र कारकत्वको सिद्धान्तबाट संविधानको सफलताको मापन गर्न आवश्यक पर्ने पर्याप्त मात्रामा सबल खाका उपलब्ध नहुन सक्छ । संविधानलाई समाजको ढाँचा निर्धारण गर्ने साधनका रूपमा हेरिने राष्ट्रमा सर्वसाधारण जनतामा संविधानले आफ्नो लागि के गर्ला भन्नेबारे अजंग ठूला (र प्रायः काल्पनिक) अपेक्षाहरू हुन्छन् । तसर्थ यस्ता सन्दर्भमा संविधानको सफलताको मूल्यांकन गर्ने कार्य भनै कठिन अभ्यास हुनजान्छ । आज नेपालको स्थिति यस्तै प्रकारको छ, जहाँ नयाँ संविधानका विषयवस्तुको निर्धारण गर्ने सुधारसम्बन्धी कार्यसूची अन्तरपार्टी संवाद तथा जनआन्दोलन-२ का लक्ष्यहरूको आधारमा संविधानको निर्माण भएको छ ।

संविधान निर्माण तथा कार्यान्वयन

नेपालको एउटा सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण प्रश्न संविधानसभाले सुधारसम्बन्धी कार्यसूचीलाई साकार रूप दिने संविधानको ढाँचा तयार पार्न सक्ला कि नसक्ला भन्ने नै हो । संविधानसम्बन्धी पछिल्लो बौद्धिक मान्यताले संविधान निर्माण गर्ने कार्यलाई, सायद अधिक आशावादी ढंगले, एक विज्ञानमा परिणत गर्ने उद्देश्य लिन्छ । तर संविधान निर्माण गर्ने कार्य एउटा विज्ञान हो भने यसका सिद्धान्त र उपकरण

के हुन् त ? संविधान निर्माणका कम्तीमा पनि दुईवटा आयाम छन् । ती हुन् – संविधान निर्माण तथा संविधान कार्यान्वयन । यसअधिका अध्यायमा संविधान निर्माण प्रक्रियाको जाँच गर्नुका साथै यस प्रक्रियामा जनसहभागिताको महत्वबारे बढी विस्तारमा विश्लेषण गरिसकिएको छ ।

सहभागितामूलक प्रक्रिया अपनाउँदा संविधानले वैधता प्राप्त गर्छ र जनतालाई संविधानसम्बन्धी पर्याप्त ज्ञान हुन्छ भन्ने दाबी गरिन्छ । यो ज्ञानलाई उनीहरूले सार्वजनिक मामिलामा सहभागी बनेर आफ्ना अधिकारको संरक्षण गर्नका निम्ति प्रयोग गर्न सक्छन् । त्यसकारण यस आयामलाई संविधानको उपयोगिता तथा सफलतासित घनिष्टरूपले गाँसिएको मानिन्छ ।

संविधान कार्यान्वयनको हकमा कार्यान्वयन, प्रबर्द्धन र संरक्षणजस्ता तीनवटा तत्वहरूको पहिचान गर्न सम्भव हुन्छ । संविधानको कार्यान्वयन गर्नु भनेको त्यसका प्रावधानहरूलाई पूर्ण अभिव्यक्ति दिनु अर्थात् ती प्रावधानलाई प्रभावकारिता दिन नयाँ कानून तथा नीतिहरू निर्माण गर्नु, संस्थाहरूको स्थापना गर्नु (र आफ्ना जिम्मेवारी पूरा गर्नका निम्ति तिनलाई पर्याप्त अधिकार तथा स्रोत-साधन प्रदान गर्नु) र नयाँ कानून तथा नीतिसँग मेल नखाने कानूनलाई रद्द गर्नु हो ।

संविधानको प्रबर्द्धन गर्नु भनेको यी कानूनहरू लागू गर्नु, जनताका अधिकार र स्वतन्त्रताको सम्मान गर्नु, संवैधानिक मान्यताको विकास गर्नु, संस्था र कानूनको शासनलाई दिगो बनाउनु, नियमितरूपले निर्वाचन गराउनु, न्याय सुलभ बनाउनु, संविधानअनुरूप विवादको छिनोफानो गर्नु र सार्वजनिक तथा राजकीय मामिलामा जनसहभागितालाई सहजीकरण गर्नु हो ।

संविधानको संरक्षण गर्नु भनेको लोकतन्त्र, संविधानवाद तथा कानूनको शासनजस्ता मूल्यबाट विचलित हुने गरी गरिने हचुवा संशोधनहरूबाट संविधानलाई जोगाउनु हो । संवैधानिक मान्यतालाई विकृत तुल्याउने संशोधन तथा कार्यविधिबाट वा कानूनको मर्यादा नराखीकन सञ्चालन गरिने कार्यविधिबाट संविधानको संरक्षण गर्नु आवश्यक छ । यसका साथै अनावश्यकरूपले संकटकालीन अधिकारको प्रयोग गर्न हौस्याउने खालका कार्यविधिबाट पनि संविधानको संरक्षण गर्नु आवश्यक छ । अनि केही विशेष मामिलाहरूको हकमा, संविधानको संरक्षण गर्नु भनेको सैनिक कु जस्ता गैरकानुनी कदमको प्रयोगद्वारा संविधानलाई क्षतविक्षत तुल्याइने कार्यबाट बचाउनु हो ।

संविधान कार्यान्वयन, प्रबर्द्धन र संरक्षण गर्ने कार्यमा लागू गरिने वा यसनिम्ति सिफारिस गरिने अनेकौं संवैधानिक उपाय छन् (जसबारे पछि चर्चा गरिनेछ) । तर अहिले भने संविधानका उद्देश्य तथा विभिन्न प्रावधानका हैसियत हासिल गर्न संविधानको दायराभित्र सिफारिस गरिने भिन्नभिन्न तरिकासम्बन्धी दोस्रो विषयतर्फ फर्कनु जरूरी छ ।

संविधानका अंगहरू

संविधानका प्रावधानलाई प्रत्यक्षरूपले बाध्यकारी (कानुनी सामर्थ्ययुक्त) र प्रत्यक्षरूपले कार्यान्वयन नहुने (सिद्धान्त, निर्देशिका वा नीतिका रूपमा तयार पारिएका) गरी मोटामोटी रूपले विभाजन गर्न सकिन्छ । प्रत्यक्षरूपले कार्यान्वयन नहुने प्रावधानले राज्यमाथि नैतिक वा कानुनी दायित्वसमेत आरोपण गर्न सक्छन्, तर राज्य तिनका सुभावहरू कानुनी प्रक्रियाद्वारा लागू गर्न बाध्य भने हुँदैन ।

बरु तिनको पालना नगर्दा दिइने दण्डको प्रकृति राजनीतिक हुन्छ । अधिकारसम्बन्धी विधेयक प्रत्यक्षरूपले बाध्यकारी प्रावधानको एउटा उदाहरण हो, र निर्देशक सिद्धान्त वा राज्यसम्बन्धी नीतिचाहिँ कार्यान्वयन नहुने प्रावधानका उदाहरण हुन् ।

प्रायः नयाँ संविधानका सन्दर्भ र प्रयोजनको पुनरावृत्ति गर्ने प्रस्तावनालाई विगतमा यदाकदा कानुनी दृष्टिले बाध्यकारी नहुने मानिन्थ्यो, तर अचेल कतिपय न्यायाधिकारी यसलाई बाध्यकारीका रूपमा वा कम्तीमा पनि संविधानको व्याख्या गर्न सहायक हुने तत्वका रूपमा हेर्ने गर्छन् । कतिपय विश्लेषकहरू धारा ११६(१) लाई अघि सारेर १९९० को संविधानको प्रस्तावनालाई बाध्यकारी मान्छन् । उक्त धारालाई 'संविधानको मर्ममाथि आघात पार्ने गरी तयार पारिएको' संवैधानिक संशोधनलाई निषेध गर्ने धाराका रूपमा लिन सकिन्छ ।

कतिपय प्रावधानलाई मार्गदर्शनका रूपमा हेर्न सकिन्छ । सरकारले स्वविवेकले यी प्रावधानान्तर्गतका निर्देशिकाप्रति प्रतिक्रिया जनाउन सक्छ । अरू त्यस्ता प्रावधान पनि हुन्छन् जसको अभिप्राय बाध्यकारी हुन्छ तर ती बाध्यकारी बन्नका निम्ति थप कानून निर्माण गर्नु वा प्रशासनिक कार्य गर्नु आवश्यक हुन्छ । उदाहरणका लागि, यदाकदा 'कानूनानुरूप' भन्ने प्रचलित पदावली राखेर कुनै पनि अधिकार वा आचरणको तर्जुमा गरिन्छ, जसको अर्थ हो – विशिष्ट, लागू गरिनयोग्य दायित्वको उदय हुनुभन्दा पहिले नै कुनै पनि कानूनको निर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता हुनसक्छ । संविधानद्वारा आरोपण गरिने अधिकार, दायित्व वा आचरणहरू अन्य उदाहरण हुन् जसलाई सूचना प्राप्त गर्ने स्वतन्त्रता जस्ता अरू नियम वा संस्थाको योजनाकारी अंगका रूपमा मात्र लागू गर्न सकिन्छ ।

संवैधानिक प्रावधानहरूको प्रकृतिको जाँच गर्नु तिनको भेद छुट्याउने अर्को तरिका हो । उदाहरणका लागि, कतिपय प्रावधानद्वारा अधिकार र दायित्वको तर्जुमा गरिन्छ वा आचरणसम्बन्धी नियमहरू सिफारिस गरिन्छ भने अन्य प्रावधानचाहिँ संस्थाहरूको संरचना तथा हैसियतसित सम्बन्धित हुन्छन् । जनसाधारणले पछिल्ला प्रावधानलाई भन्दा अघिल्ला प्रावधानलाई बढी सजिलोसँग परिचालन वा कार्यान्वयन गर्न सक्छन् ।

कुनै पनि प्रावधानको हैसियत त्यसमा प्रयोग गरिने भाषाको प्रकृतिमाथि धेरै मात्रामा निर्भर गर्छ । कुनै प्रावधान प्रत्यक्षरूपले बाध्यकारी हुने हो भने त्यसको बयान गर्न प्रयोग गरिने भाषा नागरिकलाई र संविधानको व्याख्या तथा पालना गर्ने अभिभारा लिने पक्ष, खास गरेर न्यायपालिकालाई यथेष्ट मार्गदर्शन गर्नका निम्ति सकेसम्म मूर्त हुनु जरुरी छ । अर्कोतिर, निर्देशक सिद्धान्तचाहिँ अलि खुकुलो भाषामा निर्माण गर्न सकिन्छ र ती आफ्नो ध्वनिमा इच्छामुखी हुन सक्छन् ।

संवैधानिक प्रावधानसम्बन्धी माथि उल्लेख गरिएका व्यवस्थाले संविधानसभालाई कुन अधिकार, दायित्व, संस्था तथा प्रक्रिया तत्काल लागू हुनुपर्दछ र कुनलाई थाति राख्न वा 'उपलब्ध स्रोत-साधन'का आधारमा लागू गर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ भन्नेबारे निकै ठूलो लचकता प्राप्त हुन्छ । यसप्रकार, उदाहरणका लागि, भारतीय संविधानले आइरिस गणतन्त्रको अनुसरण गर्दै बाध्यकारी मानवअधिकार र लागू नगर्न सकिने नीतिगत निर्देशनहरू (जसमा सामाजिक तथा आर्थिक अधिकार समावेश गरिएका थिए) काबीज भिन्नताको रेखा कोर्नो । जातीय सामन्जस्यताका निम्ति सामाजिक न्यायलाई अनिवार्य मान्ने दक्षिण अफ्रिकाले भने संविधानमा आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारलाई लागू

गरिने अधिकारको कोटीमा राख्यो । नेपालको अन्तरिम संविधान २००७ ले यी विभिन्न सम्भावनाको व्यापकरूपले उपयोग गरेको छ ।

सरकारलाई मार्गदर्शन गर्ने वा बाँध्ने तर लागू गर्न भने बाध्यकारी नहुने निर्देशहरूबारे सिद्धान्ततः केही भनिए पनि व्यवहारले यस्ता निर्देशहरू विरलै लागू भएको देखाउँछ (नेपालको १९९० को संविधानका थुप्रै प्रावधान र भारतको अनुभव यस कुराका उदाहारण हुन्) । राजनीतिकरूपले शक्तिशाली समूहले घरेलु वा अन्तर्राष्ट्रिय दबावका सामु भुकेर आफूलाई मन नपर्ने प्रावधानहरू समावेश गर्नुको कारण के हो भने ती निर्देशहरू लागू गर्न बाध्यकारी नहुने र पछि गएर त्यस्ता प्रावधानलाई बेवास्ता गर्न सकिने कुरा तिनलाई थाहा हुन्छ । अनि कुनै प्रावधान बाध्यकारी हुँदाहुँदै पनि त्यसलाई लागू गर्ने स्पष्ट उपाय तथा कार्यविधि हुन वा नहुन पनि सक्छन् (तथापि मानवअधिकारको हकमा भने सामान्यतया उपायहरूको व्यवस्था गरिएको हुन्छ) ।

कुनै पनि प्रावधानको अभिप्रायलाई खुलस्त बनाउन संविधानसभाले संविधान मस्यौदा गर्न प्रयोग गरिने तरिका तथा शैलीमाथि सावधानीपूर्वक ध्यान दिनुपर्नेछ (जुन कुरा सायद अन्तरिम संविधान मस्यौदा गर्दा गरिएको थिएन) । सामान्य सिद्धान्तका दृष्टिले सबै संवैधानिक प्रावधानहरू बाध्यकारी हुनुपर्छ । लचकतापूर्ण प्रावधान बनाउनु आवश्यक भएको खण्डमा संविधानमा सम्बन्धित प्रावधान लागू गर्ने प्राथमिक दायित्व कसको हो, र ती प्रावधान लागू गर्ने समय-तालिका के हो सो कुराको निर्धारण गरिनुपर्छ (भारत सरकारले संविधान लागू भएको ४० वर्षभन्दा बढी समयपछि पनि निःशुल्क प्राथमिक शिक्षासम्बन्धी नीतिगत निर्देशक सिद्धान्त उपलब्ध गराएन यद्यपि सरकार उक्त कार्य यथासम्भव छिटो गर्न दायित्वबद्ध थियो) । राज्यले पाँच वर्षपछि पनि कुनै प्रावधान लागू गर्न इन्कार गरेमा संविधानले उक्त प्रावधान लागू गराउन अदालतलाई आफ्नो क्षमताको दायराभित्र जे गर्नु उपयुक्त हुन्छ सोको लागि अधिकार दिन सक्थ्यो (पपुवा न्यु गिनीको संविधानमा यस प्रकारको प्रावधान छ) । खास प्रावधानको उल्लंघन गरिएमा सोको उपचारको निम्ति के-कस्ता उपाय उपलब्ध हुने हुन् सो कुरा इंगित गर्नु पनि राम्रो हो ।

माथि रेखांकन गरिएका सुभावहरू स्पष्टतः केवल खेस्रा बुँदा होइन् । समकालीन संविधानहरू अभिलाषामुखी तथा सिफारिसमुखी हुने क्रम बढ्दै जाँदा सम्भाव्यता, लचकता तथा कार्यान्वयन योग्यता जस्ता सवालहरू संगीन बनेका छन्, र यी मूलतः राजनीतिक सवाल बनेका छन् । केही दसकयता संविधानहरूको प्रकृति तथा भूमिकामा महत्वपूर्ण परिवर्तन आएको हुनाले यी परिवर्तनले संविधानको कार्यान्वयन तथा कार्यान्वयन योग्यपनामा के-कस्तो प्रभाव पर्ला त्यसबारे विचार गर्नु जरूरी छ ।

समकालीन संविधानहरूको प्रकृति तथा भूमिका

पहिले-पहिलेका संविधानहरूको ढाँचा कुनै एक समुदाय, वर्ग वा क्षेत्रद्वारा गरिने शासनका उपकरणका रूपमा निर्माण गरिन्थ्यो । यी संविधानहरू स्वयंले शासकको प्रभुत्वको स्थापना गर्दैनथे । त्यस्तो प्रभुत्व त प्रायः बलको प्रयोगद्वारा गरिन्थ्यो । बरु संविधानको कार्य त कुनै एक समूहको प्रभुत्वलाई मान्यता दिनु र त्यसको शासनको कानुनी आधार उपलब्ध गराउनु हुन्थ्यो । शासनकारी समूहले संविधानबाट

केही न केही बैधता प्राप्त गर्न सक्दो हो, तर संविधान उक्त समूहको प्रभुत्वको आधार भने थिएन । त्यो आधार त सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रहरूमा रहेको उक्त समूहको प्रभुत्वमा निहित थियो । यी परिस्थितिमा संविधान शासकीय प्रणालीको प्रभावकारी उपकरण थियो ।

अर्कातिर, समकालीन संविधानहरूमा कुनै पनि स्थापित सामाजिक वा आर्थिक स्वरूप प्रतिविम्बित हुँदैन । हालसालैका थुप्रै संविधान कुनै पनि प्रतिस्पर्धी समूह स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न असमर्थ भई उत्पन्न भएको गतिरोधका परिणाम हुन् । शक्तिहरूको यो असन्तुलन प्रायः उक्त संविधानमा प्रतिविम्बित भएको देखिन्छ । कतिपय संविधान केवल युद्धविरामका अभिव्यक्ति हुन् । यस्ता संविधानबाट मूलभूत समस्याको समाधान गरिएको पाइँदैन । त्यसको सट्टा यस्ता संविधानबाट प्रतिस्पर्धी पक्षहरूबीच सहकार्य गर्ने खाकाको निर्माण गरिएको मात्र पाइन्छ । यस प्रकारका सन्दर्भहरूमा निर्माण गरिएका संविधानहरू तरल रहन्छन्, राजनीतिक विन्यासमा परिवर्तन हुँदा तिनमा पनि परिवर्तन हुनसक्छ । त्यसकारण, ती संविधानमा तनाव अन्तर्निहित हुन्छ । कतिपय संविधान ज्यादै ठूलो बाह्य दबाव (दुई पक्षीय, क्षेत्रीय वा भूमण्डलीय) अन्तर्गत निर्माण गरिएका छन् । यदाकदा ती साँच्चै नै लादिएका संविधान हुन्छन् (बोस्निया-हर्जगोबिनाको संविधान यस कुराको दृष्टान्त हो) । यस्ता संविधानमा स्थानीय समुदायका प्रभावशाली नेताका इच्छा-आकांक्षा पूर्णरूपले प्रतिविम्बित नहुन सक्छन् । संविधानप्रति प्रतिबद्ध स्पष्ट शासनकारी समूहको अनुपस्थितिका कारण यस्ता संविधानको कार्यान्वयन वा सुदृढीकरण कार्यमा समस्या उत्पन्न हुन्छन् ।

समकालीन संविधानको महत्वाकांक्षी क्षेत्रले संविधानको कार्यान्वयन तथा सुदृढीकरणसम्बन्धी समस्यालाई भन्ने चर्काइदिन्छ । पहिले-पहिलेका संविधानमा मुख्यतः राज्यका प्रमुख संस्थाको स्थापना, ती संस्थाबीच कार्य तथा शक्तिको वितरण तथा तिनीहरूबीचको सम्बन्धसम्बन्धी आधारभूत नियमको व्यवस्थाजस्ता सरकारी प्रणालीको प्रतिपादन गरिन्थ्यो । तिनमा समाज परिवर्तनसम्बन्धी सुस्पष्ट उद्देश्य रहँदैनथ्यो । ती संविधानको क्षेत्र सीमित हुनाले तिनका प्रावधान मोटामोटी रूपले लागू हुन्थे । आजका संविधानहरूले भने अनेकौँ सामाजिक तथा राजनीतिक समस्या अर्थात जवाफदेहिता, भ्रष्टाचार, वातावरण, गरिबी, सम्पत्ति तथा अन्य स्रोतसाधनको समतामूलक वितरण, पहिचानका नयाँ तथा अनेक स्वरूपलाई मान्यता, दलको लोकतान्त्रीकरण र राजनीतिक संगठन तथा प्रक्रियाजस्ता समस्या समाधान गर्न खोज्छन् । अनेक जातजाति भएका समाजमा संविधानद्वारा जातीय, भाषागत तथा धार्मिक समुदायबीचका र ती समुदाय र राज्यबीचका सम्बन्धलाई सम्बोधन गर्नु पनि जरूरी हुन्छ (यो स्थितिलाई पहिलेको बढी सरल स्थितिसित तुलना गर्नास् जहाँ संविधानको मुख्य, भण्डै जसो एकमात्र, सरोकार राज्य र नागरिकबीचको सम्बन्धलाई नियमन गर्नु थियो) । यस सम्बन्धमा, नयाँ प्रकारका संविधानको उद्देश्य राज्यको ढाँचा तयार पार्नु र राज्यको निर्माण गर्नुमात्र नभई राष्ट्र निर्माणसम्बन्धी बढी जटिल कार्यभार वहन गर्नु पनि हो । नयाँ संविधानले वहन गर्नुपर्ने त्यति नै कठिन कार्यभार सामाजिक सम्बन्ध तथा संस्थामा आमूल सुधार हो । यो एउटा त्यस्तो उद्देश्य हो जुन उद्देश्य, अनुसन्धानले देखाएअनुसार, कानूनद्वारा साकार पार्न असामान्य रूपले कठिन छ (यस तथ्यको उदाहरण भारतीय संविधान हो जसको उद्देश्य समाज सधार गर्नु र बृहत्तर सामाजिक न्यायलाई मूर्त रूप दिनु थियो) ।

नयाँ संविधानको प्रकृतिलाई इंगित गर्ने कार्यसूचीलाई लागू गर्न एकदमै गाह्रो हुन्छ । साथै उक्त

कार्यसूचीका प्रमुख पक्ष धनी र अभिजातका हित विपरीत हुन सक्छन् जो अभै संख्यामा पर्याप्त नहुनाले र जातीय दृष्टिले विभाजित हुनाले संविधान निर्माण प्रक्रियामा 'जनशक्तिको आधारमा अधि सारिने' प्रावधानको प्रतिरोध गर्न समर्थ नहुन सक्छन् । तर, यी अभिजातहरू अक्सर यस्ता प्रावधानलाई कार्यान्वयन गर्ने कार्यमा तिनको प्रतिरोध गर्न भने समर्थ हुन्छन् । संविधान निर्माणसम्बन्धी आजका लोकतान्त्रिक मोडेलहरूले संविधानबाट प्राप्त हुने प्रतिफल शासितको भागमा पर्ने गरी शासकमाथि दबाव दिने प्रकृतिका हुन सक्छन् (तर शासितहरूमा ती प्रतिफलहरूलाई साकार रूप दिने क्षमता भने हुँदैन) । त्यसकारण शासितहरूको अधिकतर संघर्षको उद्देश्य शासकलाई शासन गर्ने क्षमता प्रदान गर्नुको सट्टा तिनलाई अंकुस लगाउनु र नियन्त्रण गर्नु हो । पहिचानसँग गाँसिएका अनेकौं हितहरूलाई समायोजन गर्नुको अर्थ के हो भने यसबाट समुदाय टुक्रा-टुकामा विभाजित हुनसक्छ, अनि संविधानलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक हुन आउने संयुक्त कारबाहीको आधारका रूपमा रहेको सामाजिक गठबन्धनलाई धान्न गाह्रो हुनसक्छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान माथि बयान गरिएका नयाँ संविधानसँग निकै नै मिल्दोजुल्दो छ । नेपालको अन्तरिम संविधान आमूल सामाजिक सुधारप्रति (विशेष गरेर महिला, जनजाति तथा दलितको समावेशीकरणका हकमा) प्रतिबद्ध छ । यो नेपालका निम्ति नयाँ भविष्यदृष्टि तथा पहिचानबाट परिलक्षित छ । यो नेपालका निम्ति त्यस्ता राजनीतिक तथा आर्थिक मूल्य तथा लक्ष्य (विशेष गरेर समानता तथा सामाजिक न्यायसम्बन्धी मूल्य र लक्ष्य) हासिल गर्न प्रतिबद्ध छ जुन मूल्य र लक्ष्यले मुलुकका परम्परागत संरचना र सम्बन्धसँग मेल खाँदैनन् । अनि माओवादी र अन्य राजनीतिक समूहबीच विचारधारात्मक भिन्नताबाट उत्पन्न सम्बन्धको फर्स्योट भइनसकेको हुनाले संविधानसभाले नयाँ संविधान बनाउन थाल्दा उक्त प्रक्रियामा विभाजन देखा पर्नसक्छ । नयाँ संविधानको कार्यान्वयन, सुदृढीकरण तथा संरक्षण गर्ने कार्यलाई सुनिश्चित तुल्याउन समर्थ हुनका लागि संविधानसभाले ठूलो चुनौतीको सामना गर्नुपर्नेछ ।

संविधानमाथि आइलाग्ने खतरा

संविधानका मूल्यहरूको पृथकीकरण, संविधानको अपूर्ण वा अधकल्चो कार्यान्वयन, यसका कतिपय प्रावधानहरूको छिटफुट वा क्रमबद्ध उपेक्षा, यसका प्रावधानहरूको छनोटपूर्ण कार्यान्वयन र संविधानअन्तर्गत दिइएका अधिकारहरूको दुरुपयोग (शक्ति पृथकीकरण वा न्यायपालिकालगायतका संस्थाको स्वतन्त्रताको इन्कारीजस्ता प्रमुख खतरा) बाट संविधानको संरक्षण गर्नु जरूरी छ ।

संविधानमाथि आइलाग्ने खतरा त्यस्तो परिस्थितिमा अन्तर्निहित हुन्छन् जुन परिस्थितिमा राज्यको शक्ति र क्षमतालाई सुदृढ तुल्याउन आवश्यक हुन्छ । सामाजिक तथा आर्थिक विकासको माध्यमका रूपमा र समाजका समस्या समाधान गर्ने माध्यमका रूपमा रहेको राज्यमाथि जनताले उच्च अपेक्षा राखेका हुन्छन् । तर निर्भरताको यो भावनासित राज्यका मामिलाको व्यवस्थापन गर्ने व्यक्ति अर्थात् राजनीतिकर्मी तथा निजामति सेवकप्रति गम्भीर आशंका पनि रहेको हुन्छ किनभने यी व्यक्तिलाई आमरूपमा आफ्नै दुनो सोभ्याउने र भ्रष्ट मानिन्छ । यसर्थ राज्यसत्ताको अभ्यासका प्रयोजन तथा परिपाटीमाथि अंकुस लगाउने प्रयास गरिनुका साथै राज्यसत्ताको वागडोर हातमा लिनेहरूको आचरण तथा जवाफदेहितासम्बन्धी उच्चस्तरीय मानकहरू आरोपण गरिन सक्छ । साथसाथै, राज्य आन्तरिक

संघर्ष र द्वन्द्वको क्षेत्र हो भने बाह्य क्षेत्रमा आर्थिक तथा राजनीतिक शक्ति हुन्छन् जसका विरुद्ध प्रतिरोध गर्न संविधानले सीमित अधिकारमात्र उपलब्ध गराउन सक्छ ।

संविधानको शुद्धतामाथि आइलाग्ने प्रमुख खतरा भ्रष्टाचार हो । संविधानका उद्देश्यप्रति सहानुभूतिशील नरहने देशभित्र र बाहिरका शक्तिशाली स्वार्थ-समूहहरू वा संविधानमाथि अवैध तरिकाले प्रभाव पार्न खोज्ने तत्वहरू संविधानलाई पंगु बनाउन भ्रष्ट साधनको प्रयोग गर्न सक्छन् । भ्रष्टाचारको नतिजास्वरूप संविधानका मूल्य तथा संस्था दुवै नै ध्वस्त हुन पुग्छन् । उदाहरणका लागि, आर्थिक तथा राजनीतिक भ्रष्टाचारले न्यायपालिकालाई कमजोर तुल्याइन्छ ।

सामाजिक परम्परा, विचारधारा तथा संस्थाको शक्ति तथा पश्चगामी प्रवृत्ति संविधानको प्रयोगद्वारा प्रगतिशील सामाजिक सुधार तथा परिवर्तन हासिल गर्ने बाटाका प्रमुख अवरोध हुन् । परम्पराको शक्तिबाट हुन आउने अन्य परिणामको अतिरिक्त यसले संवैधानिक उपचारको प्रयोग गर्ने कार्यमा वञ्चित समूहहरूमा डर-त्रास उत्पन्न गर्नसक्छ किनभने यी समूहहरू शक्तिशाली तत्वहरूका मनमस्तिष्कमा राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिकरूपले साटो फेर्ने भावना उत्पन्न हुनसक्ने कार्यबाट पन्छिन सक्छन् ।

संविधानको टिकाउपना तथा सफलतासम्बन्धी संविधानवादको विचारधारा, सारभूत तथा संस्थागत सीमाहरूमा अभिव्यक्त हुने शक्तिमाथि अंकुस लगाइने मूल्यमाथि विश्वास तथा नियमहरू र तिनको कार्यान्वयनका ढाँचामाथि जोड दिइने कानुनी शासनको अभ्याससम्बन्धी प्रस्तावनामा लिपिबद्ध हुन्छ । यी विचारधाराले राजनीतिक तथा सांस्कृतिक परम्परालाई प्रतिविम्बित गर्छन् र तिनै परम्पराबाट निःसृत हुन्छन् । विरोधाभास के भने जुन देशहरूले सामाजिक रूपान्तरणका निम्ति संविधानको प्रयोग गर्ने प्रयास गर्छन् ती देशमा अक्सर यी परम्पराको अभाव हुन्छ । संविधानका धाराहरूको सम्मान तथा कार्यान्वयन गरिँदा जो लाभान्वित हुने हुन् तिनलाई संविधानको भूमिका तथा विषयवस्तुको ज्ञान छैन भने यो स्थिति भ्रमै चर्को हुनसक्छ । यी तत्वहरूले एक वा अर्को कारणबाट संविधानप्रति असन्तुष्ट हुनेलाई संवैधानिक खाकाभन्दा बाहिर समाधान खोज्ने छूट दिनमात्र सक्छन् । उदाहरणका लागि, सैनिक वा राजनीतिक विद्रोहीले अक्सर यही तरिका प्रयोग गर्छन् । नेपालले पनि यो तरिका प्रयोग गर्ने राजतन्त्र तथा माओवादीको मुकावला गर्नु परेको छ । कहिलेकाहीँ संविधानका हिमायतीहरूले नै संविधानलाई अवैध तुल्याउँछन् । नेपालका राजनीतिक दलले १९९० को संविधानलाई अवैध बनाएको भन्ने आरोप लगाएको पाइन्छ । महात्वाकांक्षी भयो भने पनि संविधान अवैध हुने डर हुन्छ ।

संविधानको संरक्षण कसरी गर्ने ?

अचेल संविधान निर्माण प्रक्रियामाथि जति ध्यान दिइँदैछ त्यसको तुलनामा संविधानको कार्यान्वयन तथा संरक्षणमाथि अपेक्षाकृत कम ध्यान दिने गरिएको छ । पहिले-पहिलेका संविधानहरूमा संविधानको कार्यान्वयन तथा संरक्षण गर्ने मुद्दा उति ठूलो चासोका विषय थिएनन् । त्यति बेलाको संविधानमा जनता र तिनका अधिकारको वास्तविक संरक्षण संविधानद्वारा तर्जुमा गरिने वास्तविक राजनीतिक प्रक्रियामा निहित हुन्छ, विधायिकाद्वारा कार्यपालिकाको सूक्ष्म ढंगले निरीक्षण गरिन्छ, र सामान्य कानुनी जगत्मा अदालतहरूको संवैधानिक क्षेत्राधिकारलाई निग्रह (check) का रूपमा प्रयोग गर्न

सक्छ भन्ने परिकल्पना गरिन्थ्यो । तर पछिल्लो समयका संरक्षण तथा कार्यान्वयन गर्न बढी कठिन हुने खालका महत्वाकांक्षी संविधानहरूमा संविधानलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरूमाथि ध्यान केन्द्रित गर्ने गरिएको छ ।

संविधान कार्यान्वयन तथा संरक्षणलाई सुनिश्चित तुल्याउने आधुनिक तरिकाका सन्दर्भमा आयाम मननयोग्य छन् । पहिलो, संविधान स्वयंमा संयन्त्रहरू समाहित गर्नु ('आन्तरिक') हो भने दोस्रो, संविधानबाहिरका नागरिक समाज तथा प्रभाव र शक्तिका अन्य क्षेत्रबाट ('बाह्य') समर्थन प्राप्त गर्नु हो । तुलनात्मक अनुभवहरूका आधारमा यी आयामबारे विस्तारमा चर्चा गर्नुभन्दा पहिले यी दुई आयामबारे संक्षिप्त चर्चा गर्नेछौं ।

आधुनिक संविधानमा अभिव्यक्त हुने महत्वाकांक्षाको व्यापक शृंखलाले (खास गरेर जब उक्त संविधानमा सकारात्मक कारबाही र सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारजस्ता वर्ग वा जातजाति समूहहरूका हित तथा पहिचान समेटिन्छन्) संविधानलाई विवादास्पद तथा विभाजनकारी बनाएर त्यसलाई साभा निष्ठा तथा एकाग्रतासम्बन्धी निर्विवाद दस्तावेज बन्नबाट रोक्न सक्छ । राजनीतिज्ञ तथा नोकरशाहको चरम अविश्वास हुने समकालीन संविधानमा सामान्यतया संविधानको भावनालाई प्रोत्साहित गर्न केही संस्थागत व्यवस्था गरिएका हुन्छन् । विरोधाभास के भने राजनीतिज्ञलाई निष्पक्ष बनाउन, तिनको आचरणको नियमन गर्न र तिनीहरूबाट खास संगीन तथा संवेदनशील अधिकार तथा कार्यलाई अलग्याउन संविधान निकै ठूलो मात्रामा समर्पित भएको हुन्छ । राज्यअन्तर्गतका संस्थाका अधिकार एकदमै सूक्ष्मरूपले निर्दिष्ट गरिन्छन्, जुन प्रयोजनका लागि अधिकारको अभ्यास गरिने हो सो कुराको किटानी गरिन्छ, र आचारसंहिता तथा अन्य संयन्त्रद्वारा स्वार्थजन्य द्वन्द्वलाई हटाउन नियमको व्यवस्था गरिन्छ । समष्टिगत अधिकार वैयक्तिक अधिकारका परिपूरक बन्दछन् र समष्टिगत अधिकारको सम्मान गर्न कार्यान्वयनकारी संयन्त्रको प्रयोगको निकै नै ठूलो सहारा लिइने सम्भावना छ । संवेदनशील अधिकारलाई राजनीतिक प्रभावबाट तथा निहित स्वार्थका लागि दुरुपयोग गरिने कार्यबाट पृथक् राख्न राजनीतिक दृष्टिले तटस्थ तथा स्वतन्त्र रहने थुप्रै संस्थाको स्थापना गरिन्छ (तल हेर्नोस्) । खास दायित्वहरू (जुन दायित्वप्रति सरकारमा उति धेरै रूचि हुँदैन) अर्थात आमरूपले मानवअधिकार तथा विशेषरूपले निम्छरा समुदाय तथा वातावरण संरक्षण, भ्रष्टाचार निवारण तथा नियन्त्रणसम्बन्धी दायित्व स्वतन्त्र आयोगहरूलाई सुम्पिइन्छ । यस्ता दायित्व कार्यान्वयन गर्ने पक्षमा ठूलो सरोकार राख्दै कार्यान्वयनका उपायहरूको तर्जुमा गरिन्छ, कार्यान्वयनकारी अधिकारहरू भएका अम्बड्सम्यान जस्ता गैरन्यायिक निकायहरू न्यायपालिकाको परिपूरकका रूपमा खडा गरिन्छन् र ती निकाय तथा अदालतमा सहज पहुँच हुने व्यवस्था गराइन्छ ।

जहाँसम्म बाह्य आयामको कुरा छ, कतिपय संविधान अन्तर्राष्ट्रिय सहभागिताबाट बनाइन्छन्, र अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले संविधानको स्वच्छताको प्रत्याभूति दिने व्यक्त वा अव्यक्त समझदारी हुन्छ । बाह्य अभिकर्ताद्वारा संविधानको लोकतान्त्रिक परिचालनको केन्द्रीय तत्व मानिने निर्वाचनको सूक्ष्म निरीक्षण तथा यदाकदा सुपरिवेक्षण गरिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले संवैधानिक कु-हरूलाई नराम्रो दृष्टिले हेर्छ, र ऊ नाकाबन्दीहरू लगाउन वा कानुनी दिशातर्फ फर्किने कार्यमा मध्यस्थता गर्न तत्पर हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय संघ-संस्थाहरूले जनतालाई लोकतान्त्रिक मूल्य तथा कार्यविधिप्रति सजग गराउन र सार्वजनिक मामिलामा जनसहभागितालाई सहज तथा संवैधानिक उपचारलाई

सुदृढ तुल्याउन संविधान निर्माण कार्यमा सहभागितामूलक तरिकालाई प्रोत्साहित गर्छन् । कतिपय संविधानले सार्वजनिक शिक्षा, पैरवी र कार्यान्वयन तथा सामाजिक सुधार कार्यमा अरूका प्रयासलाई परिपूरक साधन बनाउन नागरिक समाजको भूमिकालाई मान्यता दिन्छन् । यस प्रकारका प्रयासविना संविधानका अनेकौं प्रावधान सुषुप्त अवस्थामा रहन्छन् । साथै बृहत्तर समाजमा लोकतन्त्रका आधारशिला तयार पार्न राजनीतिक दलद्वारा प्रयोग गरिने राजनीतिक अभ्याससम्बन्धी नियम अवलम्बन गरिन्छन् ।

संविधान कार्यान्वयन तथा संरक्षणका आन्तरिक उपायहरू

संविधानको सर्वोच्चता

प्रायः संविधानहरूले आफ्नो सर्वोच्चताको अर्थात संविधान सबै कानूनभन्दा माथि हुन्छ, र संविधानसँग बाभेको खण्डमा सबै कानून अवैध हुन्छन् भनी उद्घोष गर्छन् । यो अन्तरिम संविधानको धारा १ मा यसरी अभिव्यक्त भएको छ :

(१) यो संविधान नेपालको मूल कानून हो । यो संविधानसँग बाभिने सबै कानून बाभिएको हदसम्म बदर हुनेछन् ।

(२) यो संविधानको पालना गर्नु प्रत्येक व्यक्तिको कर्तव्य हो ।

कहिलेकाहीँ राज्यका सबै संस्था तथा सबै व्यक्ति संविधानका सिद्धान्तद्वारा कर्तव्यबद्ध छन् भन्ने कुरा इंगित गर्न अझ फराकिलो मान्यताको तर्जुमा गरिन्छ । उदाहरणका लागि, घानाको संविधानको अधिकारसम्बन्धी कानूनमा भनिएको छ :

कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका र सरकार तथा सरकारका अरू सबै अंग र त्यसका निकायद्वारा, तथा यो जहाँजहाँ लागू हुनयोग्य छ त्यहाँ, घानाका सबै नैसर्गिक तथा कानुनी व्यक्तिद्वारा यस अध्यायमा समाविष्ट मूलभूत मानवअधिकार तथा स्वतन्त्रताको सम्मान तथा पालना गर्नुपर्नेछ, र अदालतहरूद्वारा पालना गराउन सकिनेछ । (खण्ड १२ (१)) ।

कु-विरुद्ध संविधानको संरक्षण

संविधानले आफूलाई फाल्नेविरुद्ध आफ्नो संरक्षण गर्न उति धेरै कुरा गर्न सक्दैन । नाइजेरियाका अनेकौं संविधानहरूले सरकार वा संविधानलाई फाल्ने कार्यलाई अवैध मानेका छन्, तर यो प्रावधानले संविधान स्वयंलाई फालिनबाट जोगाउन सकेन । आजका संविधानहरू सुरक्षा बलहरू (जुन बलहरूबाट कु-को सबैभन्दा ठूलो खतरा रहन्छ) को भूमिका निर्धारण गर्ने प्रयास गरी सशस्त्र बलहरू तथा प्रहरीलाई नागरिक अधिकारीको अधिनमा राख्ने प्रयास गर्छन् (तर सशस्त्र बलहरू सरकारलाई सत्ताच्युत गर्न कटिबद्ध भएको खण्डमा यो उपाय पनि प्रभावकारी नहुन सक्छ) ।

संविधान नफालियोस् भन्नका लागि (क) संविधान तथा त्यसको वैधताको पक्षमा जनसमर्थन सुदृढ तुल्याउन सकिन्छ र (ख) संविधानलाई बाह्य आड-समर्थन उपलब्ध गराउन सकिन्छ ।

संविधान संशोधनसम्बन्धी प्रावधानका केही पक्षहरू तल दिइएका छन् जसबारे नेपालको संविधानसभाले सोचविचार गर्न सक्नेछ :

- के कतिपय सिद्धान्त वा प्रावधानलाई अपरिवर्तनीय बनाइनुपर्छ ? कतिपय संविधानले यसो गर्ने गर्छन् (जर्मनी र स्विट्जरल्यान्डका संविधान यसका उदाहरण हुन्) । भारतको हकमा, सर्वोच्च न्यायालयले संविधानका मूलभूत तत्वहरू (गणतन्त्र, धर्म निरपेक्षता, संघीयता तथा मानवअधिकार) को संशोधन गर्न नमिल्ने सिद्धान्तको तर्जुमा गरेको छ ।
- के सबै प्रावधानको संशोधन एकनासको प्रक्रियाबाट गरिनुपर्छ ? संशोधन प्रक्रियामा सबै प्रावधान समान महत्त्वका हुँदैनन् भन्ने कुरा प्रतिविम्बित हुनुपर्छ । कतिपय संविधानले भिन्नभिन्न प्रावधानको संशोधन गर्ने भिन्नभिन्न विधिको व्यवस्था गरेका छन् (जस्तो कि क्यानाडाको संविधान) ।
- के छलफल तथा विचार मन्थनका लागि समय उपलब्ध गराउने ध्येयले संशोधन विधेयक प्रस्तुत गरिने र त्यसलाई पारित गरिने प्रक्रियाबीच निर्दिष्ट समयावधिको व्यवस्था गरिनुपर्छ ? कतिपय संविधानमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने र त्यसमाथि अन्तिम मतदान गर्ने कार्य विधायिकाका अलग-अलग सत्रमा निश्चित समयको अन्तरमा गर्ने व्यवस्था गरिन्छ । अन्य संविधानचाहिँ अलि कठोर हुन्छन् जसअन्तर्गत संशोधन प्रस्ताव प्रस्तुत गरिएपछि विधायिकाको विघटन र नयाँ विधायिकाद्वारा अन्तिम मतदान गर्ने व्यवस्था गरिन्छ ।
- के संविधान पारित भएपछि खास समयावधिसम्म त्यसको संशोधन गर्न नपाइने व्यवस्था गरिनुपर्छ ? (पूर्वी टिमोरको संविधानमा १० वर्षको अवधि तोकिएको छ ।) यस अवधिमा जनताले संविधानसम्बन्धी जानकारी प्राप्त गर्छन् र सरकार तथा अन्य पक्षले संविधानलाई कार्यान्वयन गर्न गम्भीर प्रयास प्रारम्भ गर्न सक्छन् ।
- अथवा के संविधान संशोधन गर्नु आवश्यक भए-नभएको विषयमा सोचविचार गर्न संविधानको आवधिक समीक्षा जरूरी छ ? सैनिक कु-पछि लादिएको फिजीको १९९० को संविधानमा यस प्रकारको प्रावधान राखिएको थियो जसको नतिजास्वरूप सात वर्षपछि संविधानको सांगोपांगो समीक्षा गरी बढी लोकतान्त्रिक संविधानको व्यवस्था गरियो । पेरूको संविधानमा प्रत्येक पाँच वर्षमा यसको समीक्षा गर्ने परिकल्पना गरिएको छ ।
- के विधायिकाबाहेक अन्य कुनै निकायमा संविधान संशोधन गर्ने भूमिका निहित हुनुपर्छ ? यो तरिका संविधान निर्माण सहभागितामूलक प्रक्रिया हो भन्ने धारणाअनुरूप हुनेछ ।
- के जनगणका विचार संकलन गर्न विशेष आयोगको गठन गरिनुपर्छ (जुन कार्य प्रायः संविधान निर्माण गर्नुअघि गरिन्छ) ?
- संशोधनको निमित्त आवश्यक मत प्रतिशत कति हुनुपर्छ ?
- के जनमत संग्रह गरिनुपर्छ ? गरिनुपर्छ भने कस्तो जनमत संग्रह ? बहुजातीय राज्यहरूमा जनमत संग्रह (जसमा बहुमतीय आग्रह हुन्छ) उपयुक्त हुँदैन भनी जिरह गर्ने गरिन्छ ।

संकटकालसम्बन्धी अधिकारहरूको सीमितीकरण

प्रायः संकटकालीन अधिकारहरूको दुरुपयोग हुनसक्छ, संकटकालीन अवस्थाको घोषणा कु-को छद्म रूप हुनसक्छ (सुरक्षासम्बन्धी अध्याय हेर्नोस्) । संकटकालमा कार्यकारिणीले कानुन बनाउने व्यापक अधिकारहरू प्राप्त गर्छ र यो मानवअधिकारलाई निलम्बन गर्न वा तिनमाथि रोक लगाउन समर्थ हुन्छ, जुन कुराहरूलाई सामान्य अवस्थामा छूट हुँदैन । आज 'आतंकवाद'सँग जुध्ने बहानामा अनेकौं देशमा थुप्रै सामान्य कानुन (संकटकालको घोषणा नै गर्नु नपर्ने गरी) पारित भएका छन् । यस्ता कानुनले आधारभूत मानवअधिकारलाई गम्भीररूपले उपेक्षा गर्छन् ।

संकटकालीन अधिकारलाई पूरै नकार्न सम्भव छैन किनभने विशेष अधिकार आवश्यक पर्ने अवस्थाको सिर्जना हुनसक्छ (ती चाहे प्राकृतिक प्रकोपका नतिजा होऊन् वा विद्रोहका नतिजा) । तर संविधानमा संकटकाल घोषणा तथा विशेष अधिकारको प्रयोगलाई नियमन गर्ने नियमको स्पष्ट उल्लेख हुनु जरूरी छ । संकटकालको घोषणा गर्न सकिने कारणहरूको किटान गरेर, छोटो अवधिका लागि संकटकाल घोषणा गर्न संसदीय अनुमोदनको आवश्यकता पर्ने व्यवस्था गरेर, र यस्तो घोषणाको नवीकरणको (सायद अझ ठूलो बहुमतद्वारा) व्यवस्था गरेर, संकटकालको अन्त्य गर्ने अधिकार संसदमा निहित गराएर, तोकिएका अधिकार क्षेत्रबाट विचलन हुने कार्यलाई निषेध गरेर, र अदालतहरू वा अन्य स्वतन्त्र संस्थाहरूलाई अधिकारको प्रयोग तथा उचित उपचारका सम्बन्धमा समीक्षा गर्ने अधिकार प्रदान गरेर अधिकारको दुरुपयोग हुनसक्ने कार्यलाई न्यून तुल्याउन सकिन्छ ।

न्यायिक समीक्षा तथा प्रवर्त्यता

सामान्य नियमहरूको प्रचलन भएका देश (नेपाललगायत) मा न्यायपालिकाद्वारा संविधानको अन्तिम व्याख्या गरिन्छ । नागरिक कानुनको प्रचलन भएका देशमा भने संविधानको व्याख्या गर्ने अधिकार विधायिकालाई दिने गरिन्थ्यो । तर आज नागरिक कानुनको प्रचलन भएका अधिकांश देशमा संवैधानिक अदालत वा परिषद्को व्यवस्था छ जसले कानुन संविधानको भावनाअनुरूप होस् भन्ने हेतुले कानुनको समीक्षा गर्छ (चीन यस कुराको ठूलो अपवाद हो) । संविधानको शुद्धतालाई कायम राख्न तथा शक्ति पृथकीकरणको अत्यावश्यक तत्त्वका रूपमा न्यायिक समीक्षालाई अत्यावश्यक मानिन्छ । न्यायिक समीक्षाले संविधानको व्याख्या तथा विकासमा सघाउ पुऱ्याउँछ (र घरिघरि संशोधन गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई टारिदिन्छ जुन कुरा अमेरिकी अनुभवले देखाएको छ) । संविधानको लागू गरिनयोग्य विशेषताले संविधानवाद तथा कानुनी शासनको विकासलाई सहज तुल्याउँछ । अदालतहरूको अधिकारसम्पन्न हैसियतले न्यायाधीशहरूलाई संगीन राजनीतिक तथा सामाजिक विवाद फर्स्यौट गर्न समर्थ तुल्याउनुका साथै समाजमा शान्ति तथा व्यवस्था कायम गर्न सघाउ पुऱ्याउँछ । फैसलाहरू लेखिने तरिकाद्वारा जनतालाई मानवअधिकार तथा संविधानवादको महत्वबारे शिक्षित तुल्याउने र विभिन्न मूल्यबीच सन्तुलन कायम गर्ने कार्यमा अदालतले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्छन् । यो उद्देश्यले साकार रूप लिनका निम्ति अदालतले वैधता तथा जनताको सम्मान प्राप्त गर्नु अति जरूरी छ, जुन वैधता र सम्मान त्यो बेला प्राप्त हुन्छ जब न्यायाधीशहरू स्वतन्त्र, स्वाधीन तथा काविल हुन्छन् । न्यायपालिकासम्बन्धी अध्यायमा यी विषयबारे विस्तारमा चर्चा गरिएको छ ।

गैरन्यायिक उपचार

ज्ञान तथा स्रोत-साधनको अभाव हुनाले र न्यायिक समीक्षा पूरा हुन लामो समय लाग्ने हुनाले थुप्रै व्यक्ति र समुदायका लागि अदालतको सेवा प्राप्त गर्न कठिन हुनसक्नेछ । थुप्रै संविधानले कुप्रशासन वा अधिकारको उल्लंघनसम्बन्धी उजुरी लिनका निम्ति विशेष निकायलाई भूमिका प्रदान गरेका हुन्छन् । कतिपय निकायमा छानबिन गरी रिपोर्ट पेश गर्ने अधिकार निहित हुन्छ, कतिपयले मुद्दा चलाउन सक्छन् भने अन्य निकायहरू चाहिँ स्वयं उपचार प्रदान गर्न समर्थ हुन सक्छन् । यस्तो उपचारको एउटा उदाहरण क्षतिपूर्ति हो (नेपालको राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगलाई यो अधिकार प्राप्त छ) । महालेखापरीक्षकको कार्यालय यस प्रकारको एउटा सबैभन्दा पुरानो निकाय हो जसले सरकार तथा राज्यका अन्य संस्थाको लेखापरीक्षण गरेर सरकारको सूक्ष्म निरीक्षण गरिरहने कार्यमा विधायिकालाई सघाउ पुऱ्याउँछ । यस प्रकारका निकायमा सर्वाधिक सुपरिचित निकाय सायद अम्बड्सम्यान हो जसलाई कतिपय देशमा अर्कै नामले चिनिन्छ (नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले र युगान्डामा सरकारी निरीक्षणालयले त्यो भूमिका निर्वाह गर्छन्) । थुप्रै देशमा मानवअधिकार आयोगले पनि यो भूमिका निर्वाह गर्छ । कतिपय देशमा प्रहरीविरुद्धका उजुरी लिने र हेर्ने विशेष निकाय हुन्छ (प्रहरी आचरणको नियमन, निरीक्षण वा नियन्त्रण गर्नु ज्यादै कठिन कार्य हो) । भ्रष्टाचारविरुद्ध जुध्ने निकायहरूको महत्त्व भन्ने बढिरहेको छ । यस्ता निकायको अभिभाराअन्तर्गत राज्यका अधिकारीको आचरणसम्बन्धी मानक निर्धारण गर्नु, मुद्दा चलाउन वा भ्रष्टाचारबाट प्राप्त गरेका लाभ फिर्ता गराउन छानबिन तथा सिफारिस गर्नु हो (१९९० को संविधानमा संस्थागत गरिएको र अन्तरिम संविधानमा निरन्तरता दिइएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग मूलतः भ्रष्टाचारविरोधी निकाय हो) ।

संवैधानशील दायित्व तथा अभिभाराको पृथकीकरण

अचेल थुप्रै संविधानहरू मुद्दा चलाउने कार्य तथा कानूनको कार्यान्वयन, निजामति कर्मचारीको नियुक्ति, सरकारको सूक्ष्म निरीक्षण, मुद्रासम्बन्धी नीति तथा निर्वाचन संहितासित सम्बन्धित राजनीतिक तथा प्रशासनिक प्रणालीको निष्पक्ष कार्यसम्पादनमाथि ठूलो प्रभाव पार्ने खास प्रकारका राजकीय शक्तिलाई राजनीतिक प्रभाव तथा अभ्यासबाट पृथक् राख्ने प्रयास गर्छन् । स्वतन्त्र संस्था तथा आयोगलाई यी अधिकार दिएर यस प्रकारको पृथकता हासिल गरिन्छ । १९९० को संविधानले संवैधानिक परिषद्, न्यायिक परिषद्, सार्वजनिक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग तथा निर्वाचन क्षेत्र सीमानिर्धारण आयोग जस्ता केही संस्था र आयोगको व्यवस्था गर्नु (जसलाई अहिले अन्तरिम संविधानमा समाहित गरिएको छ) । अहिले नेपालमा यी संस्था र यिनले गर्ने कार्यलाई राम्ररी स्वीकार गरिएको छ । तर अन्तरिम संविधानमा मुद्दा चलाइने कार्यलाई भने स्वतन्त्र बनाइएन ।

कानुनी शासनका लागि सर्तहरूको व्यवस्था

कानूनको शासन एक जटिल धारणा हो, तर सरल तरिकाले भन्ने हो भने यसको अर्थ राज्यका मामिला र जनतासित राज्यको सम्बन्धलाई कानूनअनुरूप, खास गरेर संविधानअनुरूप कडाइका साथ सञ्चालन गर्नु हो । कानून स्वयं निष्पक्ष हुनुपर्छ र यसबाट मूलभूत मानवअधिकारको सम्मान हुनुपर्छ । कानूनको वैधता तथा अर्थको निर्धारण गर्ने कार्य कार्यकारिणीको नभई अदालतहरूको हो । सबै राजकीय प्राधिकार कानूनमा आधारित हुनुपर्छ । कानूनले सरकारलगायत सबैलाई बाँध्नुपर्छ, र

कानूनका सामु सबै नागरिकले समान व्यवहार प्राप्त गर्नु अनिवार्य छ । कानूनभन्दा माथि कोही पनि हुँदैन । कानूनको कार्यान्वयन कसैको डर वा कृपाविना निष्पक्षरूपले गरिनुपर्छ । राज्यका अधिकारलाई सीमाबद्ध गर्नु र राज्य वा अन्य शक्तिबाट हुनसक्ने स्वेच्छाचारी कार्यबाट नागरिक तथा समुदायको संरक्षण गर्नु कानुनी शासनको महत्वपूर्ण कार्य हो ।

कानुनी शासनका निम्ति सबल, प्रभावकारी तथा स्वतन्त्र न्यायप्रणालीको विशेष महत्व रहन्छ । यसको लागि सबल तथा काविल कानुनी पेशा आवश्यक हुन आउँछ । आफ्ना अधिकार लागू गर्न अदालतको सहयोग लिन सक्ने बनाउन उनीहरूलाई कानुनी सहायता उपलब्ध गराउनुपर्छ । कानुनी प्रणाली प्रभावकारी हुन यस प्रणालीका प्रमुख तथा सरकार प्रमुख कानुनी सल्लाहकारको रूपमा रहने महान्यायाधिवक्ता स्वतन्त्र व्यक्ति हुनु जरूरी छ । मुद्दाहरू चलाउने स्वतन्त्र प्रणाली हुनु पनि जरूरी छ । दुर्भाग्यवश, नेपालमा यस्तो व्यवस्था गरिएको छैन किनभने फौजदारी मुद्दाहरू चलाउने कार्य महान्यायाधिवक्ताको मातहत रहन्छ जसको कार्यकालको कुनै सुरक्षा हुँदैन ।

कमजोर कानुनी प्रणाली तथा जनताका अधिकारको संरक्षण गर्न कानून कार्यान्वयन गर्ने कार्यमा सरकारको अक्षमता वा अनिच्छा नेपालको एक प्रमुख अभाव हो । राजनीतिकर्मलगायत शक्तिमा रहेका व्यक्तिलाई गैरकानुनी क्रियाकलाप सञ्चालन गर्न छूट दिइन्छ । कानुनी प्रणालीका विभिन्न शाखाहरूभित्र हुने भ्रष्टाचारले कानूनको संरक्षण गर्ने कार्यलाई भन्ने कमजोर बनाउँछ । राज्य तथा निजी क्षेत्रका अधिकारीहरूले कानूनको शासनलाई सुदृढ तुल्याउन ठूलो प्रयास गर्नुपर्नेछ किनभने कानूनको शासनविना संविधानको खासै अर्थ रहँदैन ।

संविधान कार्यान्वयन आयोग

१९९० को संविधानको (२ अन्य अनेकौं देशको) अनुभव के हो भन्ने सरकारहरूले आफूलाई मनपर्ने प्रावधान मात्र लागू गर्छन्, र नागरिक समाज ज्यादै कमजोर वा अयोग्य भएको हुनाले त्यसले यससम्बन्धमा उल्लेख्य रूपमा केही पनि गर्न सक्दैन । विज्ञता वा स्रोत-साधनको अभावले संविधानलाई पूर्णरूपले लागू गर्न असफल हुने अवस्थाको उदय हुनसक्छ । राजनीतिक इच्छाशक्ति तथा स्रोत-साधनहरूको न्यूनताको क्षतिपूर्तिका लागि मनग्य स्रोत-साधनसहितको स्वतन्त्र आयोगको स्थापना गर्न सकिएला । संविधानको पूर्णरूपले कार्यान्वयन गर्ने कार्यलाई सुनिश्चित गर्ने उक्त आयोगको कार्यावधि त्यस्तै १० वर्ष हुनसक्छ । समकालीन संविधानका महत्वाकांक्षालाई साकार रूप दिन कतिवटा नयाँ कानूनको निर्माण गर्नु (२ पुराना कानून खारेज गर्नु) र नयाँ संस्थाको स्थापना गर्नु जरूरी छ भन्ने कुरा यस अध्यायमा पहिले नै इंगित गरिएको छ । उक्त आयोगले सरकार तथा नागरिक समाजसँग तालमेल गरी पुराना कानूनको समीक्षा गर्ने, नयाँ कानून निर्माण गर्ने, क्षेत्रहरूमा अधिकार स्थानान्तरण गर्ने (संघीयता वा विकेन्द्रीकरणका सन्दर्भमा) र नयाँ संस्थाको निर्माण कार्यलाई सहज तुल्याउने दायित्व वहन गर्नुपर्नेछ । साथै उक्त आयोगले संविधानसम्बन्धी ज्ञानको प्रबर्द्धन गरी सार्वजनिक मामिलामा समुदाय तथा गैरसरकारी संस्थाको सहभागितालाई सहज तुल्याउने कार्य पनि गर्नेछ । उक्त आयोगले विधायिकामार्फत आफ्नो कार्यप्रगतिबारे आवधिकरूपले जानकारी गराएर संविधानको पूर्ण तथा प्रभावकारी कार्यान्वयनमा रूकावट पैदा गर्ने अवरोधप्रति विधायकको ध्यानाकृष्ट गर्न सक्नेछ ।

बाह्य शक्तिबाट संविधानको संरक्षण

जनताको अभिभावकत्व

बाह्य शक्तिहरूले संविधानको वैधतालाई वृद्धि गर्न तथा यसप्रति सम्मान जगाउन कसरी सहायता गर्नसक्छन् भन्ने विषयमा यस अध्यायमा पहिले नै चर्चा गरिसकिएको छ । यहाँ हामी सहयोगको एउटा प्रमुख स्रोत अर्थात जनता स्वयंभारे सोचविचार गर्नेछौं । अन्ततः जनताले संविधानको अभिभावक बन्नुपर्नेछ । लोकतन्त्र लागू गर्न र यसलाई सुदृढ तुल्याउन प्रयास गर्ने अनेकौं देशको एउटा प्रमुख समस्या के हो भने यी देशहरूले शक्ति पृथकीकरणलाई अपनाउने, शक्तिको पुनःवितरण गर्ने र अधिकारसम्बन्धी कानून समाहित गर्नेलगायत राज्यअन्तर्गतका संस्थाको पुनःसंरचनामाथि आफ्नो ध्यान पूर्णरूपले केन्द्रित गर्छन् । तर जनतालाई लोकतन्त्रका मूल्य तथा आचरणबारे शिक्षित तुल्याउने वा संविधानको भूमिका तथा यसका विषयवस्तुबारे जानकारी फिँजाउने कार्यमा भने नगण्यरूपले प्रयास गरिन्छ । जनताले आफ्ना अधिकारको मूल्य बुझेको खण्डमा र कानूनको दायराभित्र रहेर आफ्ना हितको अभिवृद्धि गर्न ती अधिकार प्रयोग गर्न सिकेको खण्डमा मात्र लोकतन्त्रको विकास हुनसक्छ । मतको शक्तिलाई प्रायः न्यूनरूपले आँकिने गरेको हुँदा जनताले आफ्ना प्रतिनिधि चुन्दा उम्मेदवारले अघि सार्ने नीति तथा तिनको पृष्ठभूमिबारे राम्ररी सूचित भएर निर्णय गर्न सिक्नु जरूरी छ । तिनले डर-धक नमानिकन सार्वजनिक अधिकारीलाई कसरी जवाफदेही बनाउने भन्ने कुरा बुझ्नै पर्छ । तिनले लोकतन्त्र तथा अधिकारको प्रबर्द्धन गर्ने दायित्व वहन गर्नेपर्छ । सार्वजनिक मामिला सञ्चालन गर्ने कार्यमा हात बढाउन तिनले अवसरलाई छोप्नु पर्छ । तिनले निम्नलिखित तरिकाले जवाफदेहीसम्बन्धी माध्यमका रूपमा पनि कार्य गर्न सक्छन् :

- राज्यका मस्यौदा बजेटका विकल्प वा विश्लेषण उपलब्ध गराएर
- मानवअधिकार, सामाजिक न्याय, वातावरण तथा प्राकृतिक स्रोत-साधन आदि विषयक नीतिका सम्बन्धमा सरकार तथा निगमको रेकर्ड के-कस्तो रह्यो सोको वार्षिक मूल्यांकन प्रकाशित गरेर
- मानवअधिकारको राष्ट्रिय रेकर्डबारे क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार सुपरिवेक्षण निकायलाई वैकल्पिक प्रतिवेदन उपलब्ध गराएर, र
- राज्य वा निजी स्वार्थ समूहहरूलाई संविधान वा कानूनको उल्लंघन गर्ने कार्यबाट रोक्नका लागि संवैधानिक मुद्दा दायर गरेर ।

व्यक्तिले अन्य व्यक्तिहरूसँग मिलेर काम गर्ने हुनाले नागरिक समाज तथा गैरसरकारी संगठनहरूले खेल्ने भूमिकालाई यदाकदा संविधानमा मान्यता दिई संरक्षण गर्ने गरिन्छ । फिलिपिन्स यसको एउटा उदाहरण हो जसको संविधानमा भनिएको छ :

- जनतालाई लोकतान्त्रिक खाकाभित्र शान्तिपूर्ण तथा कानूनसम्मत माध्यमद्वारा आफ्ना वैध तथा समष्टिगत हित र आकांक्षाको प्रबर्द्धन तथा संरक्षण गर्न समर्थवान् तुल्याउन राज्यले स्वतन्त्र जनसंगठनहरूको भूमिकाको सम्मान गर्नुपर्नेछ

- जनसंगठनहरू सार्वजनिक हितको प्रबर्द्धन गर्ने स्पष्ट क्षमता तथा पहिचान गर्न सकिने नेतृत्व, सदस्यगण तथा संरचना भएका सच्चा नागरिक संगठनहरू हुन् ।

निष्कर्ष

संविधान कार्यान्वयनसम्बन्धी कार्य यो वा त्यो प्रावधानसँग वा अभि संविधानको समग्रतासँग मात्र सम्बन्धित छैन, यद्यपि संविधान कार्यान्वयनका सन्दर्भमा यी दुवै पक्ष महत्वपूर्ण छन् । संविधान कार्यान्वयनको वास्तविक अर्थ त कानूनद्वारा सम्मानको संस्कृति तथा अनुशासनको भावना सञ्चार गर्नु, अदालतहरू तथा कानूनको व्याख्या गर्ने अधिकारप्राप्त अन्य निकायद्वारा जारी गरिने आदेश स्वीकार गर्नु, न्यायिक निर्णयको कार्यान्वयन गर्नु, सरकारका सीमालाई स्वीकार गर्नु, मानवअधिकार तथा समष्टिगत अधिकारको सम्मान र प्रबर्द्धन गर्नु, जनताको सहभागिता तथा सशक्तीकरणलाई मूर्त रूप दिनु र प्राधिकारसम्बन्धी नयाँ समझदारीको विकास गर्नु हो । यसको अर्थ समाजको सुधार पनि हो । समाजमा व्यापक उत्पीडन विद्यमान छ । दलितहरू उत्पीडित छन् र महिला पराधीनताको सिकार भएका छन् । तथापि तिनका लागि संविधान र राज्यका निकायले गर्नुपर्ने भन्दा ज्यादै कम कार्य गरेका छन् ।

भारत तथा नेपाल दुवै देशका अनुभवहरूले कानूनद्वारा छुवाछूत प्रथाको उन्मूलन गर्ने तथा दलितमाथि थोपरिएका पूर्वाग्रह र प्रचलनलाई हटाउने कानुनी व्यवस्थाका सीमा प्रदर्शन गरेका छन् । त्यसकारण अन्तरिम संविधानमा समावेश गरिएको सामाजिक सुधारसम्बन्धी महत्वाकांक्षी कार्यसूची (जुन सायद अब बन्ने नयाँ संविधानमा पनि रहला) लाई साकार रूप दिई नयाँ नेपाल निर्माण गर्न महत्वपूर्ण सामाजिक तथा आर्थिक रूपान्तरणको आवश्यकता महसुस गर्ने र यो आवश्यकतालाई मूर्त रूप दिने साहस तथा कल्पनाशील भविष्यदृष्टि भएका नेताहरू चाहिनेछ ।

लेखकका बारे

विपिन अधिकारीले संवैधानिक कानूनमा विद्यावारिधि गर्नुभएको छ । पेशाले अधिवक्ता अधिकारी काठमाडौंस्थित नेपाल कन्सल्टिङ लएरर्स इन्कसँग आबद्ध हुनुहुन्छ । उहाँले संयुक्त राष्ट्रसंघ लगायत धेरै राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय संघसंस्थाका लागि संवैधानिक कानून र नीति, मानवअधिकार, न्यायिक सुधार र प्रजातान्त्रीकरणजस्ता क्षेत्रमा काम गर्नुभएको छ । उहाँको प्राज्ञिक योगदानको मुख्य क्षेत्र संवैधानिक कानून, मानवअधिकार र शान्ति हुन् ।

लोकराज बराल (विद्यावारिधि) नेपाल सेन्टर अफ कन्टमपोररी स्टडिजका कार्यकारी अध्यक्ष हुनुहुन्छ । उहाँ त्रिभुवन विश्वविद्यालयको राजनीतिशास्त्र विभागको पूर्व अध्यक्ष र प्राध्यापक हुनुहुन्छ । उहाँले धेरै अनुसन्धानात्मक लेख, पुस्तक अध्याय र पुस्तक लेख्नुभएको छ । भारतका लागि नेपाली राजदूत समेत रहिसक्नुभएका उहाँले धेरै विश्वविद्यालयमा भिजिटिङ प्रोफेसरका रूपमा काम गर्नुभएको छ ।

सुरेन्द्र भण्डारी (विद्यावारिधि) अहिले क्यानसास स्कुल अफ ल, अमेरिकामा अनुसन्धान-विद्यार्थी हुनुहुन्छ ।

जिल कोट्रेल पश्चिम अफ्रिका, बेलायत र हङकङका विश्वविद्यालयहरूमा चार दशकसम्म कानूनको शिक्षक रहनुभएको छ । उहाँले मानवअधिकार, विशेषगरी आर्थिक, समाजिक र सांस्कृतिक अधिकारलगायत धेरै विषय पढाउनुभएको छ । नेपाल, पूर्वी टिमोर, इराक र माल्दिभ्समा उहाँले संविधान निर्माण परामर्शदाताका रूपमा काम गर्नुभएको छ । नेपालमा उहाँले युएनडिपी र इन्टरनेसनल आइडियाका परियोजनामा काम गर्नुभएको छ । उहाँले युएनडिपीको संविधान निर्माण वेबसाइट बनाउनुभएको थियो ।

यस घई केन्याली नागरिक हुनुहुन्छ । धेरै वर्षसम्म उहाँ संवैधानिक कानून र मानवअधिकारको प्राध्यापक हुनुभयो । उहाँले धेरै सरकार, पार्टी र संविधान निर्माण गर्ने निकायलगायत क्षेत्रका लागि सल्लाहकारका रूपमा काम गरिसक्नुभएको छ । संवैधानिक विषयमा उहाँले पपुवा न्यु गिनी, सोलो मन आइल्यान्ड्स, भ्यानवाटु, अफगानिस्तान, इराक र माल्दिभ्सजस्ता देशमा काम गर्नुभएको छ । उहाँ केन्याको संविधान समीक्षा आयोग र राष्ट्रिय संवैधानिक सम्मेलनको अध्यक्ष हुनुहुन्थ्यो । उहाँले युएनडिपीभित्र संविधान सल्लाह सहयोग इकाई गठन गर्नुभएको हो । संवैधानिक विषयमा उहाँले धेरै पुस्तक र कार्यपत्र लेख्नुभएको छ । केन्याली प्रक्रियाको अध्यक्ष छँदा उहाँले सामान्य नागरिकका लागि रिभ्युइङ द कन्स्टिट्युसन नामक पुस्तक लेख्नुभएको थियो ।

कृष्ण हाछेथु त्रिभुवन विश्वविद्यालयका उपप्राध्यापक हुनुहुन्छ । थुप्रै सम्मानित पुस्तक र जर्नलका लागि लेख लेख्नुभएका उहाँको मुख्य रचनामध्ये पार्टी बिल्डिङ इन नेपाल, द स्टेट अफ डेमोक्रेसी सर्भे पर्दछन् । उहाँ अक्सफर्ड विश्वविद्यालयका लागि भिजिटिङ स्कलर हुनुहुन्थ्यो । उहाँ नेपाल सेन्टर फर कन्टमपोररी स्टडिजको सदस्य हुनुहुन्छ ।

कृष्ण खनाल त्रिभुवन विश्वविद्यालयका प्राध्यापक हुनुहुन्छ । उहाँ नेपाल सेन्टर फर कन्टमपोररी स्टडिजका कार्यकारी सदस्य पनि हुनुहुन्छ । प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाका सल्लाहकार समेत रहिसक्नुभएका उहाँले नेपाल र दक्षिण एसियासम्बन्धी विषयमा थुप्रै कार्यपत्र लेख्नुभएको छ ।

ध्रुव कुमार नेपाल सेन्टर फर कन्टमपोररी स्टडिजसँग आबद्ध हुनुहुन्छ । उहाँले धेरै पुस्तक लेखनका साथै सम्पादन गर्नुभएको छ । उहाँका लेख पुस्तकाकारमा आएका छन् र कैयन जर्नलमा छापिएका छन् । नेपाल पोलिटिकल साइन्स असोसिएसनका पूर्व अध्यक्ष उहाँ जापान, अस्ट्रेलिया, ब्रिटेन र अमेरिकामा विश्वविद्यालय फेलो हुनुहुन्थ्यो ।

सपना मल्लले दिल्ली विश्वविद्यालयबाट कानुनमा स्नातकोत्तर गर्नुभएको छ । सक्रिय अधिवक्ता मल्ल देशका धेरैजसो महत्वपूर्ण सार्वजनिक सरोकार मुद्दामा संलग्न हुनुभएको छ र उहाँले देशका ६४ भन्दा बढी विभेदकारी कानुन हटाउनका लागि सहयोग गर्नुभएको छ । उहाँले महिलाको कानुनी हैसियतमाथि व्यापक रूपमा लेख्नुभएको छ र धेरै ऐतिहासिक मुद्दालाई सर्वोच्च अदालतमा ल्याउनुभएको छ । संविधानसभा सदस्य मल्लले राजनीतिक प्रक्रियामा महिला सहभागिता हुनुपर्छ भनेर वकालत गर्नुभएको छ । महिला विषयमा उहाँले गरेको योगदानका लागि उहाँले २००८ को युबर पुरस्कार प्राप्त गर्नुभएको छ । उहाँ विभिन्न राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय संस्थासँग आबद्ध हुनुहुन्छ ।

कुमार रेग्मीले टोरन्टो विश्वविद्यालयबाट कानुनमा स्नातकोत्तर गर्नुभएको छ । उहाँले १९९२ देखि कानुनको अभ्यास गरिराख्नुभएको छ र अहिलेको संवैधानिक प्रक्रियालाई केन्द्रित गर्दै तीन दर्जनभन्दा बढी लेख पत्रिका र जर्नलका लागि लेख्नुभएको छ । उहाँले सिटिजन्स ह्यान्डबुक फर कन्सटिट्युसनल एजुकेसन सहलेखन गर्नुभएको छ । उहाँ अहिले बार असोसिएसन, नेपाल ल सोसाइटी आदि संस्थाका सदस्य हुनुहुन्छ ।

पिताम्बर शर्माले कोर्नेल विश्वविद्यालयबाट सहरी र क्षेत्रीय योजनामा विद्यावारिधि गर्नुभएको छ । उहाँले त्रिभुवन विश्वविद्यालयबाट भूगोलमा र एडिनबरा विश्वविद्यालयबाट सहरी डिजाइन र क्षेत्रीय योजनामा स्नातकोत्तर गर्नुभएको छ । उहाँ त्रिभुवन विश्वविद्यालयमा प्राध्यापक हुनुहुन्थ्यो । उहाँले क्षेत्रीय योजनाकारका रूपमा इन्टरनेसनल सेन्टर फर इन्टिग्रेटेड माउन्टेन एन्ड डेभलपमेन्टमा एक दसकभन्दा बढी काम गर्नुभयो । उहाँले लेख्नुभएका पुस्तकमध्ये *अर्बनाइजेसन इन नेपाल, टुरिज्म एज डेभलपमेन्ट, अनराभलिड द मोजेइक* पर्दछन् ।

गीता पाठक संग्रौला नेपालकी अग्रणी महिला अधिवक्ता हुनुहुन्छ । उहाँ अहिले काठमान्डु स्कुल अफ लमा संकाय सदस्य हुनुहुन्छ र स्कुलको सेन्टर अफ वोमेन स्टडिज एन्ड रिसोर्स डेभलपमेन्टको संयोजक हुनुहुन्छ । उहाँका धेरै लेख प्रकाशित छन् र उहाँले जेन्डर एन्ड ल : नेपालिज पर्सपेक्टिभ भन्ने पुस्तक सहलेखन गर्नुभएको छ ।

युवराज संग्रौलाले दिल्ली विश्वविद्यालयबाट विद्यावारिधि र पटना विश्वविद्यालयबाट स्नातकोत्तर गर्नुभएको छ । उहाँ अहिले काठमान्डु स्कुल अफ लका कार्यकारी निर्देशक हुनुहुन्छ । जर्जटाउन विश्वविद्यालयमा उहाँ भिजिटिङ स्कलर हुनुहुन्थ्यो । बार काउन्सिल अफ बङ्गलादेश,

लेजिस्लेटिभ डेभलपमेन्ट सेन्टर, कुइजोन, फिलिपिन्स, अफिस अफ ह्युमन राइट्स कमिस्नर, युएन जस्ता धेरै अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाका लागि उहाँले स्रोतव्यक्तिका रूपमा काम गर्नुभएको छ । उहाँ धेरै पुस्तकका लेखक हुनुहुन्छ, जसमा ज्युरिसप्रुडेन्स लिगल थिअरी, कन्डेम्ड टु एक्सप्लोइटेसन : ट्राफिकिड इन वोमेन एन्ड गर्ल्स पर्दछन् ।

टेक ताम्राकारले संवैधानिक कानुनमा स्नातकोत्तर गर्नुभएको छ । उहाँले एक दर्जनभन्दा बढी कार्यपत्र लेख्नुभएको छ र उहाँका धेरै लेख राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय जर्नलमा छापिएका छन् । उहाँले दलित अधिकार र अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको घरेलुकरणसम्बन्धी पुस्तक लेख्नुभएको छ र पिछडिएको समूहका पक्षमा सार्वजनिक सरोकारका मुद्दाहरू हेर्नुभएको छ । उहाँले प्रोपब्लिक, एनजिओ फेडेरेसन, सेन्टर फर लिगल रिसर्च एन्ड रिसोर्स डेभलपमेन्ट आदि संस्थामा काम गर्नुभएको छ । उहाँ अहिले युएनडिपीमा कार्यक्रम विश्लेषकका रूपमा कार्यरत हुनुहुन्छ ।

मिहिर ठाकुर संवैधानिक अधिवक्ता र भ्रष्टाचार विरोधी विज्ञ हुनुहुन्छ । दिल्ली विश्वविद्यालयबाट उहाँले तुलनात्मक कानुनमा स्नातकोत्तर गर्नुभएको छ । उहाँले त्रिभुवन विश्वविद्यालयमा बीस वर्षभन्दा बढी कानुन पढाउनुभएको छ र मुख्य नेपाली जर्नलहरूका लागि निबन्ध र अनुसन्धानमूलक लेखहरू लेख्नुभएको छ । भिदेह फाउन्डेसनका अध्यक्षसमेत रहनुभएका उहाँ धेरै संस्थासँग आबद्ध हुनुहुन्छ ।

इन्टरनेसनल आइडियाबारे

इन्टरनेसनल आइडिया के हो ?

दिगो प्रजातन्त्रका लागि विश्वभरका देशमा सहयोग गर्ने अन्तरसरकारी संस्था हो, इन्टरनेसनल आइडिया । प्रजातान्त्रिक संस्था र प्रक्रियालाई बलियो बनाउनु यसको उद्देश्य हो ।

ज्ञानको स्रोत, विशेषज्ञता र प्रजातन्त्रमाथिको बहसका लागि थलो प्रदान गरेर इन्टरनेसनल आइडियाले प्रजातन्त्र स्थापनाका लागि मार्गदर्शकको भूमिका खेल्दछ । नीति निर्माता, दातृ राष्ट्र, संयुक्त राष्ट्र संघका संस्था तथा निकाय, क्षेत्रीय संस्थाहरू र प्रजातन्त्र बलियो बनाउने काममा लागेका संस्थाहरूसँग मिलेर यसले काम गर्दछ ।

इन्टरनेसनल आइडियाले के गर्छ ?

प्रजातन्त्र स्थापना एउटा जटिल प्रक्रिया हो । प्रजातन्त्र स्थापना प्रक्रिया संविधान, चुनाव प्रणाली, राजनीतिक पार्टी, संसद्, न्यायपालिका, केन्द्रीय र स्थानीय सरकार, औपचारिक र पारम्परिक सरकारी संरचनाजस्ता धेरै क्षेत्रसँग जोडिएको हुन्छ । यी सबै क्षेत्रमा इन्टरनेसनल आइडिया संलग्न छ ।

कार्यक्षेत्र

संविधान निर्माण प्रक्रिया

संविधान निर्माण प्रक्रियाले शान्ति र विकासको जग बसाल्न सक्छ । सँगसँगै यसले द्वन्द्वको बीउ रोप्न पनि सक्छ । इन्टरनेसनल आइडियाले संविधान निर्माणका लागि लैगिक विषय र द्वन्द्व रोकावटप्रति देशभित्रैबाट आएको सिर्जनशील र नीतिगत सुझाव प्रदान गर्दछ ।

निर्वाचन प्रक्रिया

चुनावी ढाँचा र व्यवस्थापनको राजनीतिक व्यवस्थामा धेरै ठूलो प्रभाव हुन्छ । इन्टरनेसनल आइडियाले स्वतन्त्र र व्यावसायिक रूपले चुनाव सञ्चालन गराउन, निर्वाचन प्रक्रियामा जनमानसको विश्वास बढाउन सहयोग गर्दछ ।

राजनीतिक पार्टी

मतदाता र सरकारबीच महत्वपूर्ण कडीका रूपमा राजनीतिक पार्टी रहने गर्दछन् । तर विश्वभरि गरिएको सर्वेक्षणले राजनीतिक पार्टीहरूको आत्मविश्वास न्यून छ भन्ने देखाउँछ । राजनीतिक पार्टीहरू कसरी चलेका हुन्छन् ? पार्टी चलाउनका लागि कहाँबाट पैसा आउँछ ? त्यो पैसाको

प्रयोग कसरी हुन्छ ? राजनीतिक पार्टीको जनतासँग कस्तो सम्बन्ध हुन्छ ? यी प्रश्नहरूको विश्लेषण इन्टरनेसनल आइडियाले गर्दछ ।

प्रजातन्त्र र जेन्डर

प्रजातान्त्रिक देशहरू सही अर्थमा नै प्रजातान्त्रिक हुनका लागि विश्वको आधा जनसंख्या ओगट्ने महिलाको प्रतिनिधित्व पुरुषसह समान हुनुपर्दछ । इन्टरनेसनल आइडियाको मान्यता हो यो । इन्टरनेसनल आइडियाले राजनीतिक जीवनमा महिला सहभागिता र प्रतिनिधित्व बढाउन आवश्यक स्रोत र साधनको विकास गर्दछ ।

प्रजातन्त्रको लेखाजोखा

प्रजातान्त्रीकरण विश्वव्यापी प्रक्रिया हो । इन्टरनेसनल आइडियाको प्रजातन्त्रको स्थिति विधिले बाहिरी रूपमा तयार पारिएको सूचक वा प्रजातन्त्रको श्रेणीमा भर नपरीकन मानिसलाई आफ्नो देशको प्रजातन्त्रको लेखाजोखा आफै गर्न मद्दत गर्दछ ।

इन्टरनेसनल आइडियाले कहाँ-कहाँ काम गर्दछ ?

इन्टरनेसनल आइडिया विश्वव्यापी रूपमा कार्य गर्दछ । स्टकहोम, स्वीडेनमा मुख्यालय रहेको यसका कार्यालय ल्याटिन अमेरिका र अफ्रिकादेखि एसियासम्म फैलिएका छन् ।

इन्टरनेसनल आइडिया को-कोसँग मिलेर कहाँ-कहाँ काम गर्दछ ?

इन्टरनेसनल आइडियाका साभेदारहरू :

- रणनीतिक साभेदारहरू : इन्टरनेसनल प्रेस इन्सटिट्युट, पारल्यामेन्टेरियन्स फर ग्लोबल एक्सन, ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल, इन्टरअमेरिकन इन्सटिट्युट फर ह्युमन राइट्स ।
- अफ्रिकन युनियन, अर्गनाइजेसन अफ अमेरिकन स्टेट्स, अर्गनाइजेसन फर सेकुरिटी एन्ड कोअपरेसन इन युरोप र युरोपियन युनियन जस्ता अन्तरसरकारी संस्था ।
- युएनडिपी, युएन डिपार्टमेन्ट अफ इकनमिक एन्ड सोसिएल अफेयर्स र युएन इलेक्टरल असिस्टेन्स डिभिजनजस्ता विशिष्ट युएन निकाय ।
- युएन डेमोक्रेसी फन्ड र युएन पिस-बिल्डिङ कमिसन ।
- राष्ट्रिय विधायिका ।
- राजनीतिक पार्टीसम्बन्धी काम गर्ने संस्थाहरू तथा तिनसँग आबद्ध अन्तर्राष्ट्रिय संस्था ।
- निर्वाचन व्यवस्थापन अंग ।
- प्राञ्जिक संस्था ।
- प्रजातन्त्र स्थापना र विकासमा कार्यरत अन्य संस्था ।

इन्टरनेसनल आइडियाका सदस्य

यसका सदस्य प्रजातान्त्रिक राष्ट्रहरू छन् । तिनले अन्य गरिब देशहरूलाई राजनीतिक र आर्थिक सहयोग प्रदान गर्दछन् ।

सदस्य राष्ट्रहरू :

अस्ट्रेलिया, डेनमार्क, नर्वे, बारबेडस, फिनल्यान्ड, पेरू, बेल्जियम, जर्मनी, पोर्चुगल, बोटस्वाआना, भारत, दक्षिण अफ्रिका, क्यानाडा, मरिसस, स्पेन, केप भर्डे, मेक्सिको, स्वीडेन, चिली, नामिबिया, स्विट्जरल्यान्ड, कोस्टारिका, नेदरल्यान्ड, उरुग्वे र घाना । जापानको पर्यवेक्षकको स्थान छ ।

इन्टरनेसनल आइडिया, दक्षिण एसिया कार्यक्रम, नेपाल

२००६ मा आफ्नो नेपाल कार्यालय स्थापना गर्नुभन्दा धेरै अगाडिदेखि इन्टरनेसनल आइडियाले नेपालमा काम गर्दै आएको छ । १९९७ मा यसले भर्खरै हुर्कंदै गरेको नेपाली प्रजातन्त्रले सामना गर्नुपर्ने चुनौतीहरूको लेखाजोखा गरेको थियो । २००४ मा यसले संवैधानिक प्रक्रियाहरूमा बहस सुरु गरेको थियो । अहिले, नेपालको संवैधानिक प्रक्रियालाई सघाउने उद्देश्यले सुरु गरिएको परियोजनाअन्तर्गत यसले राष्ट्रिय साभेदारहरूलाई प्रशिक्षण दिने र स्रोत-सामग्री उपलब्ध गराउने कामका साथै शान्तिपूर्ण, सामेली र सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रियाका लागि उनीहरूलाई तयार पार्न उनीहरूसँग मिलेर राजनीतिक बहस सञ्चालन गर्ने काम यसले गरिरहेको छ ।