



प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

इन्टरनेसनल आइडियाको हाते पुस्तकको सिंहावलोकन

सर्वाधिकार © लोकतन्त्र तथा निर्वाचन सहयोगका लागि अन्तर्राष्ट्रिय संस्था २०१०
अंग्रेजी संस्करण २००८

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2010
English Edition 2008

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

यस पुस्तकमा प्रस्तुत नक्साले कुनै भूभागको कानुनी हैसियत वा तिनका सिमाना सम्बन्धमा यस संस्थाको विचार दर्साउँदैन, न त यसमा दिइएको नक्सा र आकारले कुनै मुलुक वा भूभागका सम्बन्धमा यो संस्थाको राजनीतिक विचारधाराकै प्रतिनिधित्व गर्छ । यो नक्सा मूल पाठलाई स्पष्ट गर्ने उद्देश्यबाट बनाइएको हो ।

यस प्रकाशनको पुनर्मुद्रण वा सम्पूर्ण या कुनै अंशको अनुवादका लागि अनुमति प्राप्त गर्न निम्न ठेगानामा निवेदन दिनुपर्नेछ :

Publications Office
International IDEA
SE -103 34 Stockholm
Sweden

पब्लिकेसन्स अफिस
इन्टरनेसनल आइडिया
एस ई १०३ ३४ स्टकहोम
स्विडेन

इन्टरनेसनल आइडियाले आफ्नो कार्यको सूचना सम्प्रेषणलाई प्रोत्साहन गर्छ र यसका प्रकाशनहरूको पुनर्मुद्रण वा अनुवादका लागि अनुरोध गरिएमा तुरुन्त जवाफ दिनेछ ।

कभर डिजाइन : हेलेना लन्डिड
म्याप डिजाइन : क्रिस्टिना शोलिन-बर्ग
ग्राफिक डिजाइन : बुल्स ग्राफिक्स एबी
अनुवाद (अङ्ग्रेजी-नेपाली) : उदय नेपाली श्रेष्ठ
मुद्रण :

ISBN: 978-91-85724-90-1

विषय सूची

१. परिचय : प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रहरू	४
२. अधिकारीहरूले जनमत संग्रहका लागि कहिले आह्वान गर्न सक्छन्	६
प्रक्रियागत पक्षहरू	१०
समयावधि	११
मतपत्रको भाषा	१२
अभियान : संगठन र नियमहरू	१३
मतदानका लागि योग्यता, संयन्त्र र नियमहरू	१४
निष्कर्ष	१५
३. नागरिकले कहिले अगुवाइ गर्न सक्छन्: योजना र राजनीतिक चिन्तन	१६
योजना तथा ढाँचा सम्बन्धी अवधारणा	१७
बन्देज र कार्यविधिहरू	१८
निष्कर्ष	२१
४. कार्यसूचीगत अगुवाइ : व्यवस्थापिकीय कार्यसूचीमा नागरिकहरूद्वारा उठाइएको प्रस्ताव कहिले राखिन्छ	२२
निष्कर्ष	२५
५. नागरिकहरूले निर्वाचित अधिकारीहरूलाई कहिले प्रत्याह्वान गर्न सक्छन्	२५
निष्कर्ष	२८
६. नागरिकहरू चरणबद्ध रूपमा कसरी सहभागी हुन्छन्	२८
निष्कर्ष	३०
७. प्रत्यक्ष लोकतन्त्र मत : सूचना, अभियान र वित्तीय व्यवस्था	३१
८. प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको असर	३३

तालिका

१. कार्यसूचीगत अगुवाइ : मध्यमार्गी संयन्त्र	२३
२. प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रियामा सहभागिताका चरण, पात्र र घटनाहरू	२९

१. परिचय : प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रहरू

निश्चित राजनीतिक निर्णयहरू लिन प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका प्रक्रिया र संयन्त्रहरूको प्रयोग कसरी गरिन्छ भन्नेबारे यो संक्षिप्त सिंहावलोकनले स्पष्ट गर्छ । यो प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको संक्षिप्त वृत्तान्त हो । *इन्टरनेसनल आइडियाको हाते पुस्तकले* तिनको योजना र प्रयोगमा संलग्न संयन्त्रहरूको पूर्ण समीक्षा प्रस्तुत गर्छ । हाते पुस्तकले प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका चारवटा अलगअलग संयन्त्रको समीक्षा गर्छ ।

- जनमत संग्रह;
- नागरिक अगुवाइ;
- कार्यसूचीगत अगुवाइ; र
- प्रत्याह्वान ।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रलाई वर्णन गर्न प्रयुक्त शब्दावली विभिन्न मुलुकमा फरक फरक हुन सक्छन् र कहिलेकाहीँ एउटै संस्था वा प्रक्रियालाई वर्णन गर्न भिन्न भिन्न शब्दावलीको पनि प्रयोग गरिएको हुन्छ ।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रलाई वर्णन गर्न प्रयुक्त शब्दावली विभिन्न मुलुकमा फरक फरक हुन सक्छन् र कहिलेकाहीँ एउटै संस्था वा प्रक्रियालाई वर्णन गर्न भिन्न भिन्न शब्दावलीको पनि प्रयोग गरिएको हुन्छ । उदाहरणका लागि, सरकारद्वारा सञ्चालन गरिएको जनमत संग्रहलाई जनमत लिने भन्ने गरिएको पाइन्छ । प्रयोगको सन्दर्भ र प्रक्रिया अनुसार नागरिक अगुवाइलाई लोकप्रिय अगुवाइ वा नागरिक अगुवाइमा गरिएको जनमत संग्रह पनि भन्ने गरिन्छ । हाते पुस्तकमा शब्दावली प्रयोगका विविधतालाई प्रस्ट्याउन त्यस्ता कतिपय शब्दहरूको सूची समावेश गरिएको छ ।

जनमत संग्रह कुनै विशिष्ट राजनीतिक, संवैधानिक र व्यवस्थापिकीय विषयमा मतदाताहरूद्वारा प्रत्यक्ष मतदान व्यक्त गर्ने प्रक्रिया हो, जुन कुरा हाते पुस्तकको दोस्रो परिच्छेदमा वर्णन गरिएको छ । कुनै खास विषयमा वा कानूनद्वारा माग गरिएको अवस्थामा राज्यको शासकीय अङ्ग वा त्यस्तै प्रकारका अन्य निकायले जनमतका लागि आह्वान गर्ने निर्णय गर्न सक्छन् । कतिपय अवस्थामा नागरिकहरूले अथवा व्यवस्थापिकामा रहेको अल्पमतले कुनै विषयमा जनमत संग्रह माग गर्न सक्ने प्रक्रिया पनि छ । संविधान वा कानूनमा तोकिए बमोजिम, जनमत संग्रहको परिणाम कानुनी रूपमा बन्धनकारी हुन सक्छ, अथवा अधिकारीहरूले यसलाई सल्लाहकारी उद्देश्यका लागि मात्र प्रयोग गर्न सक्छन् ।

*नागरिक अगुवाइ*ले सरकार, व्यवस्थापिका वा राजनीतिक अधिकारीद्वारा प्रस्तावित नभएर नागरिकहरूद्वारा प्रस्तावित राजनीतिक, संवैधानिक वा व्यवस्थापिकीय मापदण्ड माथि मतदाताहरूलाई मतदान गर्न अवसर प्रदान गर्छ । कुनै विषयलाई मतदानमा ल्याउन त्यस्ता मापदण्ड वा उपायहरूको प्रस्तावकले प्रस्तावको समर्थनमा कानूनद्वारा निर्धारित संख्यामा हस्ताक्षर संकलन गर्नुपर्छ । परिच्छेद ३ मा वर्णन गरिए बमोजिम नागरिक अगुवाइले कुनै क्षेत्राधिकारमा आधारित कुनै नयाँ प्रस्ताव, कानुनी व्यवस्था वा संवैधानिक मापदण्डहरू पनि प्रस्तावित गर्न सक्छ । अख्तियारी दिने कानूनका आधारमा त्यस्तो परिणाम कानुनी रूपमा बन्धनकारी वा सल्लाहकारी हुन सक्छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइ त्यस्तो प्रक्रिया हो जस अन्तर्गत नागरिकहरूले कुनै खास विषयलाई संसद् र व्यवस्थापिकाको कार्यसूचीमा राख्न सक्छन् । नागरिक अगुवाइ जस्तै त्यस्तो अगुवाइलाई व्यवस्थापिकामा लैजानका लागि कानूनद्वारा न्यूनतम हस्ताक्षर संख्या तोकिएको हुन सक्छ । कार्यसूचीगत अगुवाइलाई अगाडि ल्याउन नागरिक अगुवाइमा जस्तो जनमत संग्रह गरिँदैन । कार्यसूचीगत अगुवाइको प्रयोगबारे हाते पुस्तकको परिच्छेद ४ मा छलफल गरिएको छ ।

प्रत्याह्वानको प्रक्रियाले आवश्यक संख्यामा मतहरू सङ्कलन भएको अवस्थामा निर्वाचित प्रतिनिधि वा पदाधिकारीलाई उनीहरूको समयवाधि सकिनुपूर्व नै फिर्ता बोलाउने अवसर प्रदान गर्छ । यद्यपि प्रत्याह्वानको प्रक्रिया प्रायः नागरिक अगुवाइ जस्तै हुन्छ तापनि यसले कुनै व्यक्तिलाई निजको पदबाट हटाउने भएकाले यसको परिणाम कानुनी रूपमा बन्धनकारी हुन्छ । प्रत्याह्वान प्रक्रियाको प्रयोगबारे हाते पुस्तकको परिच्छेद ५ मा विस्तृत रूपमा छलफल गरिएको छ ।

हाते पुस्तकले इन्टरनेसनल आइडियाका अनुसन्धान कर्ताहरूद्वारा संकलित (<http://www.idea.int>) प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका प्रक्रिया र कार्यविधि सम्बन्धी तथ्यांक र सामग्रीबारे विस्तृत रूपमा प्रकाश पार्छ । विश्वव्यापी रूपमा २१४ वटा देश वा क्षेत्रहरूमा प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको वर्तमान प्रयोग बारेका तथ्याङ्कहरूबाट विस्तृत सूचना सङ्कलन गरेर हाते पुस्तकको अनुसूचीमा समावेश गरिएको छ । सन्दर्भ सूची र थप पाठ्य सामग्रीको सूचीले सूचनाको यो गहन स्रोतलाई पूर्णता प्रदान गरेको छ ।

जनमत संग्रह, नागरिक अगुवाइ, कार्यसूचीगत अगुवाइ र प्रत्याह्वानको प्रयोग बारेको छलफल प्रायः दुई विरोधी अवस्था वरिपरि केन्द्रित हुन जान्छ । अत्यधिक सरलीकरण गर्दा यीमध्येको कुनै एक अवस्थालाई कठोर प्रतिनिधिमूलक उपाय भन्न सकिन्छ । कुनै पनि प्रकारको प्रत्यक्ष मतदानले प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रका सिद्धान्तहरूको अवमूल्यन गर्छ भने त्यसलाई निषेध गरिनुपर्छ । उसैगरी सरलीकरण गर्दा, अर्को अवस्था भनेको प्रत्यक्ष लोकतन्त्र प्रतिको उत्साह हो । केही यस्ता अवस्था पनि छन् जहाँ प्रत्यक्ष मतदानको प्रयोग जनताको इच्छा निर्धारण गर्ने उपयुक्त बाटो नहुन सक्छ । व्यावहारिक सन्दर्भमा, जहाँ लोकतन्त्रको विकास र लोकतान्त्रिक संस्थाहरूको योजनामा सहभागीहरूको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ, यी दुई विरोधाभासपूर्ण अवस्था बीचको कथित छनोट के वल असहयोगी र बन्देजयुक्त मात्र होइन, आधारभूत रूपमै गलत पनि हुन्छ । विश्वका विभिन्न देश र क्षेत्रमा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र संयन्त्रको प्रयोगबाट प्राप्त भिन्न-भिन्न अनुभवले पर्याप्त विशेषज्ञता प्रदान गर्छ, जसको साभेदारीको आफैँमा ठूलो महत्व हुन सक्छ । हाते पुस्तक र त्यसको यो संक्षिप्त सिंहावलोकनको लक्ष्य विश्वव्यापी रूपमा लोकतन्त्रको सुधार प्रक्रियामा सहभागीहरूलाई बढीभन्दा बढी ज्ञान उपलब्ध गराउनु हो ।

विश्वका विभिन्न देश र क्षेत्रमा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र संयन्त्रको प्रयोगबाट प्राप्त भिन्न-भिन्न अनुभवले पर्याप्त विशेषज्ञता प्रदान गर्छ, जसको साभेदारीको आफैँमा ठूलो महत्व हुन सक्छ ।

२. अधिकारीहरूले जनमत संग्रहका लागि कहिले आह्वान गर्न सक्छन्

जनमत संग्रह
राजनीतिक निकायहरूले
वा निश्चित संख्यामा
नागरिकहरूले आह्वान
गर्न सक्छन् ।

जनमत संग्रह राजनीतिक निकायहरूले वा निश्चित संख्यामा नागरिकहरूले आह्वान गर्न सक्छन् । हाते पुस्तकको दोस्रो परिच्छेदमा राजनीतिक निकायहरूद्वारा आह्वान गरिएको जनमत संग्रहबारे उल्लेख गरिएको छ जसलाई सरकारको कार्यपालिकीय र व्यवस्थापिकीय संस्थाका रूपमा परिभाषित गरिएको छ । परिच्छेद ३ मा भने नागरिकहरूद्वारा आह्वान गरिने जनमत संग्रहबारे उल्लेख गरिएको छ ।

जनमत संग्रहको निर्णय लिने अधिकार राजनीतिक निकायमा रहन सक्छ । जस्तै- विशेष संवैधानिक अधिकार अन्तर्गत राष्ट्रपतिले यसबारे निर्णय लिन सक्छन् । अथवा, राष्ट्रपतिले वा मन्त्रिमण्डलसँगको छलफलबाट प्रधानमन्त्रीले यसबारे राजनीतिक निर्णय लिन सक्छन् । अथवा, संसद् वा व्यवस्थापिकाको मतबाट पनि जनमत संग्रहको निर्णय लिन सकिन्छ । कुनै अवस्थामा जनमत संग्रहको आह्वान गर्ने निकायको व्यवस्था संविधानमै गर्न सकिन्छ जबकि अन्य अवस्थामा कार्यपालिकीय वा व्यवस्थापिकीय तहबाटै पनि जनमत संग्रह आह्वान गर्न सकिन्छ ।

राजनीतिक निकायहरूले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष दुवै रूपमा जनमत संग्रहको आह्वान गर्न सक्छन् । तिनले त्यति बेला जनमत संग्रह अप्रत्यक्ष रूपमा आह्वान गर्छन् जति बेला संविधान वा कानुनले नै जनमत संग्रहको आवश्यकता स्थापित गर्छ । यस्तो खालको अनिवार्य जनमत संग्रह संविधान संशोधन जस्ता विशेष मामिला वा अवस्थामा आवश्यक मानिन्छ । राजनीतिक निकायहरूले जनमत संग्रह त्यति बेला प्रत्यक्ष रूपमा आह्वान गर्न सक्छन् जति बेला उनीहरू संविधान वा अन्य सामान्य कानुन अन्तर्गत बाध्य नभई केवल राजनीतिक वा अन्य कारणले त्यस्तो गर्न चाहन्छन् । यस्तो प्रकारको ऐच्छिक जनमत संग्रहका लागि कार्यपालिकाले, व्यवस्थापिकाको बहुमतले वा कहिलेकाहीँ व्यवस्थापिकाको अल्पमतले पनि अगुवाइ गर्न सक्छ ।

अनिवार्य रूपले
गरिने जनमत संग्रह
मतदाताहरूको त्यस्तो
अभिमत हो जुन
संविधान वा अन्य
सामान्य कानुनद्वारा
तोकिएको परिस्थितिमा
स्वतः आह्वान
गरिन्छ ।

अनिवार्य रूपले गरिने जनमत संग्रह मतदाताहरूको त्यस्तो अभिमत हो जुन संविधान वा अन्य सामान्य कानुनद्वारा तोकिएको परिस्थितिमा स्वतः आह्वान गरिन्छ । विश्वका करिब आधा देशहरूले कुनै न कुनै किसिमले यस प्रकारको जनमत संग्रह सम्बन्धी व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यस्तो जनमत संग्रहका लागि पूर्व निर्धारित विषयहरूमा विशेष गरी संविधान संशोधन, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरूको स्वीकृति, अधिकारीहरूको अन्तर्राष्ट्रिय वा अधिराष्ट्रिय निकायमा स्थानान्तरण, राष्ट्रिय सार्वभौमिकता र राष्ट्रिय आत्मनिर्णयको अधिकार जस्ता उच्च राजनीतिक महत्वका विषय रहने गरेका छन् । अस्ट्रेलिया, जापान, स्विट्जरल्यान्ड र उरुग्वे जस्ता देशमा संविधानका सबै संशोधन जनमत संग्रहद्वारा स्वीकृत गराइनुपर्छ भने आइसल्यान्ड, माल्टा, पेरु र स्पेनमा संविधानका केही संशोधन मात्र जनमत संग्रहबाट स्वीकृत गराइनु जरूरी हुन्छ । युरोपमा युरोपियन

युनियन सम्बन्धी कैयौं विषयमा जनमत संग्रह अनिवार्य बनाइएको छ । त्यस्ता जनमत संग्रह प्रायः कुनै देशको संविधान संशोधन गर्ने विषयसँग सम्बन्धित हुन्छन्; जस्तो- गणतन्त्र आयरल्यान्डको संविधान । यसका विपरीत, कर तथा सार्वजनिक खर्च जस्ता विषयहरू जनमत संग्रहका लागि अनिवार्य बनाइएका छैनन् । कुनै खास विषयमा अनिवार्य जनमत संग्रहको आवश्यकता बारे प्रायः देशको संविधानमा उल्लेख गर्ने चलन छ, तर त्यस्तो कुरा कुनै सामान्य कानूनद्वारा पनि तोक्न सकिन्छ ।

अनिवार्य जनमत संग्रह कुनै पूर्वनिर्धारित स्थितिका लागि पनि आवश्यक पर्न सक्छ । यसको एउटा उदाहरण राष्ट्रपतीय प्रणाली हो जहाँ कुनै विषयमा राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका बीच असमझदारी भए त्यस्तो विषयको समाधानका लागि जनमत संग्रह आवश्यक पर्छ । जस्तै- यदि आइसल्यान्डका राष्ट्रपतिले संसदद्वारा पारित कुनै विधेयक अस्वीकार गरेका खण्डमा त्यस्तो विधेयक कानूनसम्मत नै भए पनि अनुकूल परिस्थिति हेरी त्यसलाई स्वीकृति वा अस्वीकृतिका लागि जनमत संग्रहमा प्रस्तुत गर्नुपर्छ । जनमत संग्रहका मतदाताले अस्वीकार गरेमा त्यो विधेयक अवैध ठहरिन्छ अन्यथा त्यो लागू नै रहन्छ ।

अनिवार्य जनमत संग्रहहरू सामान्यतया अति महत्वपूर्ण ढानिएका राजनीतिक मामिलामा सीमित हुन्छन् । अत्यधिक जनमत संग्रहले राजनीतिक कार्यक्षमतालाई कमजोर तुल्याउन र राजनीतिक स्थिरतालाई प्रभावित तुल्याउन सक्छ । जनमत संग्रह गर्न समय, पैसा र राजनीतिक चिन्तनका हिसाबबाट महँगो हुन्छ त्यसैले यसको प्रयोग सावधानी पूर्वक गरिनुपर्छ । निरन्तर जनमत संग्रहले नीति नियमहरूको अत्यधिक परिवर्तन भई अस्थिर राजनीतिक अवस्था उत्पन्न हुन सक्छ, जहाँ नागरिकहरूले आफूलाई अनिश्चयको वातावरणमा पाउँछन् ।

जनमत संग्रहको अर्को प्रकार भनेको ऐच्छिक जनमत संग्रह हो । यस्तो जनमत संग्रह कानूनद्वारा व्यवस्थित नभई कार्यपालिका, व्यवस्थापिकाका तोकिएका सदस्यहरू वा केही अवस्थामा अन्य राजनीतिक पक्षहरूको अगुवाइमा गरिएको हुन्छ । ऐच्छिक जनमत संग्रह धेरै प्रकारका हुन सक्छन् । ती संविधानका नियम वा कानुनी मान्यताहरूबाट पहिले नै व्यवस्थित गरिएका अथवा जनमत संग्रह आह्वान गरिएको समयमा तोकिएका विशेष नियम अन्तर्गत सञ्चालित हुने तदर्थ प्रकृतिका पनि हुन सक्छन् ।

केही देशमा कानूनले नै ऐच्छिक जनमत संग्रहलाई नियमित गर्छ । स्पेनमा विशेष महत्वका राजनीतिक प्रस्तावहरू सल्लाहकारी जनमत संग्रहका लागि प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । संविधान बमोजिम प्रतिनिधि सभाले अधिकार प्रदान गरे मुताबिक सरकार प्रमुखको अनुरोधमा राजाले जनमत संग्रहका लागि आह्वान गर्न सक्छन् । रसियामा संघीय संवैधानिक कानूनले व्यवस्था गरे बमोजिम जनमत संग्रह आह्वान गर्न सक्ने अधिकार राष्ट्रपतिलाई प्रदान गरिएको छ । अर्जेन्टिनामा जस्तै व्यवस्थापिका र

अनिवार्य जनमत संग्रहहरू सामान्यतया अति महत्वपूर्ण ढानिएका राजनीतिक मामिलामा सीमित हुन्छन् । अत्यधिक जनमत संग्रहले राजनीतिक कार्यक्षमतालाई कमजोर तुल्याउन र राजनीतिक स्थिरतालाई प्रभावित तुल्याउन सक्छ ।

ऐच्छिक जनमत संग्रह कानूनद्वारा व्यवस्थित नभई कार्यपालिका, व्यवस्थापिकाका तोकिएका सदस्यहरू वा केही अवस्थामा अन्य राजनीतिक पक्षहरूको अगुवाइमा गरिएको हुन्छ ।

कार्यपालिका दुवैलाई जनमत संग्रहका लागि अगुवाइ गर्ने अधिकार संविधानद्वारा प्रदान गर्न पनि सकिन्छ । अमेरिकाका केही राज्यमा गभर्नरको सम्भावित निषेधाधिकार रोक्न व्यवस्थापिकीय निकायले जनमत संग्रहका लागि विधायिकी अगुवाइ गर्न सक्छन् ।

तदर्थ किसिमका ऐच्छिक जनमत संग्रह ती हुन् जुन संविधान वा स्थायी विधायनबाट नियमित गरिएका हुँदैनन् ।

तदर्थ किसिमका ऐच्छिक जनमत संग्रह ती हुन् जुन संविधान वा स्थायी विधायनबाट नियमित गरिएका हुँदैनन् । संसदीय प्रणालीमा कुनै खास विषयमा तदर्थ प्रकारको जनमत संग्रह व्यवस्थापिकाको बहुमतबाट कुनै विशेष कानून पारित गरेर पनि गर्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि, नर्वेको संविधानमा जनमत संग्रहबारे केही उल्लेख गरिएको छैन र जनमत संग्रह गर्ने कि नगर्ने भनेर व्यवस्थापिका सभाले निर्णय गर्नुपर्छ, साथै यसको कार्यान्वयनको सम्पूर्ण विवरण समेत पारित गरिनुपर्छ । राष्ट्रपतीय प्रणालीमा या त कार्यपालिकालाई जनमत संग्रह आह्वान गर्ने अधिकार दिइएको हुन सक्छ (जस्तो- अजरबैजान र रसियामा) अथवा राष्ट्रपतिले कुनै विशेष संवैधानिक अधिकार बिना नै यस्तो कार्य गर्न सक्छन् । जस्तै- चिलीमा सन् १९७८ मा राष्ट्रपति अगस्तो पिनोचेले मतदाता समक्ष आफूलाई समर्थन गर्न आग्रह गर्दै जनमत संग्रह आह्वान गरेका थिए ।

राजनीतिक निकायले विभिन्न उद्देश्यले जनमत संग्रह गराउने निर्णय गर्न सक्छन्; जस्तै, दुई प्रतिस्पर्धी बीच मध्यस्थता गर्ने साधनका रूपमा उपयोग गर्न, निर्वाचकहरू बीचको घात-प्रतिघात वा विभाजन रोक्न, राष्ट्रपति वा सरकारका पक्षमा जन समर्थन प्रदर्शन गर्न, कुनै विशेष प्रकारको राजनीतिक निर्णयमा जन समर्थन देखाउन वा संसदीय बहुमतद्वारा लिइएको निर्णयमा जनमत माग गर्ने संसदीय अल्पमतको संरक्षणको उपाय गर्न, आदि ।

राजनीतिक निकायले विभिन्न उद्देश्यले जनमत संग्रह गराउने निर्णय गर्न सक्छन्; जस्तै, दुई प्रतिस्पर्धी बीच मध्यस्थता गर्ने साधनका रूपमा उपयोग गर्न, निर्वाचकहरू बीचको घात-प्रतिघात वा विभाजन रोक्न, राष्ट्रपति वा सरकारका पक्षमा जन समर्थन प्रदर्शन गर्न, कुनै विशेष प्रकारको राजनीतिक निर्णयमा जन समर्थन देखाउन वा संसदीय बहुमतद्वारा लिइएको निर्णयमा जनमत माग गर्ने संसदीय अल्पमतको संरक्षणको उपाय गर्न, आदि ।

त्यसै गरी कहिलेकाहीँ सत्ताधारी दलभित्रको वा सत्ता साभेदार बीचको मतभेद समाधान गर्न कार्यपालिकाले जनमत संग्रह आह्वान गर्न सक्छ । यस्ता जनमत संग्रह मुख्यतया दुई प्रकारका लक्ष्यद्वारा निर्देशित हुन्छन् । जस्तो- प्रतिस्पर्धी समूहबीच मध्यस्थता संयन्त्रका रूपमा उपयोग गर्न वा विभाजनकारी विषय वा निर्वाचक बीचको घात-प्रतिघातको दुष्परिणाम रोक्न । जनमत संग्रहको घोषणाबाट कार्यपालिकाले कुनै खास विषयलाई चुनावी अभियानभन्दा पर रहेर राजनीतीकरण नगर्ने उद्देश्य राख्छ ।

युरोपको अखण्डता जस्ता विषयमा कार्यकारीको अगुवाइमा निरन्तर ऐच्छिक जनमत संग्रहहरू भइरहेका हुन्छन् ।

राजनीतिक निकायले कहिलेकाहीँ राष्ट्रपति र सरकारका पक्षमा जनसमर्थन देखाउन पनि जनमत संग्रह गराउने गरेका छन् । यस्तो अवरुधामा कुनै खास विषयमा परेको मत त्यसका पक्षधर राजनीतिक नेताहरू स्वयंले पाएको मतभन्दा कम पनि हुन सक्छ, जसबाट उत्पन्न अव्यवस्थाले राष्ट्रपति वा सरकारको राजीनामा सम्मको परिणाम निम्त्याउन सक्छ । उदाहरणका रूपमा फ्रान्सलाई लिन सकिन्छ, जहाँ राष्ट्रपति चार्ल्स द गालले आफ्नो नेतृत्वप्रति जनताको विश्वास छ भनेर देखाउन धेरै पटक जनमत संग्रहको प्रयोग गरेका थिए । तर, सन् १९६९ मा यस्तो प्रयास असफल भयो र उनले राजीनामा गर्नुपरेको ।

कार्यपालिकाले कुनै खास राजनीतिक निर्णयका पक्षमा जनसमर्थन छ भन्ने देखाउन पनि जनमत संग्रह गराउने गरेको पाइन्छ । सरकारहरूले प्रायः के दाबी गर्छन् भने जनमत संग्रह गराउनुपर्ने यो नै मुख्य र एउटा मात्र कारण हो, जबकि वास्तविक कारण चाहिँ अर्कै राजनीतिक वा कार्यनीतिक प्रतिफल हुने गर्छ । जनमत संग्रह गराउन देखाइने यस्ता राजनीतिक वा कार्यनीतिक कारणहरूको लोकतान्त्रिक दृष्टिकोणबाट बढी आलोचना हुने गरेको छ । किनकि, यहाँनिर जनमत संग्रह जनताको सार्वभौमिकतालाई बलियो बनाउन वा राजनीतिक समानता वृद्धि गर्न प्रयोग नभई जनताको नियन्त्रणलाई छल्न र कार्यपालिकाको अधिकार कायम राखिराख्न र बढाउन समेत प्रयोग गर्ने गरिएको पाइन्छ । लोकतान्त्रिक र निरंकुश दुवै प्रकारका सरकारले स्थायित्व र शासन व्यवस्थामा चुस्ती ल्याउन पनि जनमत संग्रह गराउन सक्छन् ।

कतिपय देशमा संसदीय बहुमतले पारित गरेको निर्णयबारे जनमत संग्रहको माग गर्न सक्ने संसदीय अल्पमतलाई संरक्षण गर्ने उपायका रूपमा जनमत संग्रहको प्रयोग गरिन्छ । डेनमार्कमा व्यवस्थापिकाका एक तिहाइ सदस्यले व्यवस्थापिकाले पारित गरेको विधेयकका सम्बन्धमा कानुनी रूपमा बन्धनकारी जनमत संग्रहका लागि माग गर्न सक्छन् । स्विडेनमा, मुलतवी रहेको संविधान संशोधन प्रस्ताव व्यवस्थापिकाका दस प्रतिशत सदस्यले अनुरोध गरेमा कानुनी रूपमा बन्धनकारी जनमत संग्रहका लागि लैजानुपर्छ ।

कानुनी परिणामका हिसाबबाट हेर्दा राजनीतिक शक्ति वा निकायले गरेको जनमत संग्रह या त परामर्शकारी हुन्छ अथवा कानुनी रूपमा बन्धनकारी हुन्छ । जे भए पनि यो भिन्नता त्यति महत्वपूर्ण नहुन सक्छ । परामर्शका लागि मात्र गरिएको जनमत संग्रह भए पनि लोकतान्त्रिक सरकारहरूलाई त्यस्तो जनमत संग्रहको परिणामलाई अस्वीकार गर्न कठिन हुन्छ । उदाहरणका लागि सन् २००५ मा फ्रान्स र नेदरल्यान्डसमा भएको युरोपियन युनियनको संवैधानिक सन्धिबारेको जनमत संग्रहलाई लिन सकिन्छ ।

कानुनी परिणामका हिसाबबाट हेर्दा राजनीतिक शक्ति वा निकायले गराएको जनमत संग्रह या त परामर्शकारी हुन्छ अथवा कानुनी रूपमा बाध्यकारी हुन्छ ।

साथै, जब सरकारका लागि कानुनी रूपमा बन्धनकारी जनमत संग्रहको परिणाम स्वीकार गर्न असम्भव हुन जान्छ, त्यस बेला उसले अलिकति भिन्न प्रश्नमा ताजा जनमत संग्रह आह्वान गरी पछिल्लो जनमत संग्रहको परिणाम छल्ने उपाय निकाल्न सक्छ । जस्तै- मारिट्टक्ट सन्धिबारे सन् १९९२ र १९९३ मा डेनमार्कमा, नाइस सन्धिबारे २००२ र २००९ मा आयरल्यान्डमा भएको जनमत संग्रहलाई यस्तो जनमत संग्रहका उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ । तर कतिपय देशमा निश्चित समय सम्मका लागि जनमत संग्रहलाई दोहोर्न्याउन दिइँदैन; जस्तो- अर्जेन्टिनामा दुई वर्षसम्म जनमत संग्रहलाई दोहोर्न्याउन सकिँदैन ।

प्रक्रियागत पक्षहरू

कुनै देशको कानुनी प्रणाली र राजनीतिक संस्कृतिभित्र जनमत संग्रह कसरी नियमन गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्ने निक्कै गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ ।

कुनै देशको कानुनी प्रणाली र राजनीतिक संस्कृतिभित्र जनमत संग्रह कसरी नियमन गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्ने निक्कै गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । जनमत संग्रहलाई लिखित संविधानद्वारा, कुनै सामान्य वा विशेष विधायनद्वारा वा कुनै खास विषयमा बनेका तदर्थ कानूनद्वारा नियमन गर्न सकिन्छ ।

स्विट्जरल्यान्डमा संघीय शासनले केवल केही अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र संविधान संशोधनका लागि अनिवार्य रूपमा जनमत संग्रह आह्वान गर्न सक्छ । यदि कुनै विशेष कानूनद्वारा जनमत संग्रह नियमन गरिएको छ भने संविधान वा स्थायी कानूनले कुनै विशेष कार्यविधि आवश्यक छ भन्ने कुरा तोक्न सक्छ वा आवश्यक कानून निर्माणका लागि सामान्य कार्यविधि अपनाउन सक्छ । यदि जनमत संग्रहलाई संविधानले सोभै बन्देज लगाएको छैन भने नर्वेमा जस्तै सामान्य व्यवस्थापिकीय प्रक्रिया अन्तर्गत पारित गरिएको कुनै खास तदर्थ कानूनद्वारा नियमन गर्न सकिन्छ ।

संविधान र सामान्य कानून अन्तर्गत जनमत संग्रह सञ्चालन गर्नुको फाइदा भनेको पारदर्शिता र जनताको बृहत्तर नियन्त्रण नै हो, जसले राजनीतिक निकायबाट सञ्चालन गरिएको जनमत संग्रहलाई प्रजातान्त्रिक वैधता प्रदान गर्छ । यदि संविधानले अनिवार्य जनमत संग्रहको व्यवस्था गरेको छ भने जनताका लागि राजनीतिक प्रक्रियामा प्रभावकारी रूपमा सहभागी हुने राम्रो मौका प्राप्त हुन सक्छ र उनीहरू राजनीतिक शक्तिहरूले गर्ने हेराफेरीको सिकार कम हुने सम्भावना रहन्छ ।

संविधान वा स्थायी प्रकृतिका विधायनहरूबाट व्यवस्था नगरिएका ऐच्छिक जनमत संग्रहले राजनीतिक निकायहरूलाई जनमत संग्रहलाई कार्यनीतिक उद्देश्यका निम्ति र कहिलेकाहीँ मतदान गरिने विषयहरू, मतदानको समय (दिन), मतपत्रमा प्रयोग गरिने शब्दावली, निर्णयका लागि आवश्यक मतसंख्या आदिबारे निर्णय गरेर जनमत संग्रहको परिणाममा प्रभाव पार्ने मौका प्रदान गर्छन् । ऐच्छिक जनमत संग्रहलाई लोकतान्त्रिक दृष्टिकोणबाट आलोचना गरिने यो एउटा प्रमुख कारण हो ।

संविधान बा कानूनमै जनमत संग्रहको व्यवस्था गर्नुको बेफाइदा के

एकातिर लोकतान्त्रिक वैधता र अर्कातिर राजनीतिक निपुणता एवं स्थायित्वबीच सन्तुलन कायम राख्नु जरूरी हुन्छ ।

हो भने यसले खास गरी यदि संवैधानिक नियमन थकाउने खालको छ र ऐच्छिक जनमत संग्रहलाई बन्देज लगाउछ भने लचक घटाउँछ । अतः एकातिर लोकतान्त्रिक वैधता र अर्कातिर राजनीतिक निपुणता एवम् स्थायित्वबीच सन्तुलन कायम राख्नु जरूरी हुन्छ ।

समयावधि

जनमत संग्रह कुन समयमा गराउने भन्ने कुरा प्रचार अभियानका लागि पर्याप्त समयावधि सुनिश्चित गरेर मात्र निर्धारण गर्नु आवश्यक छ । जनमत संग्रहका लागि आह्वान गरिसकेपछि यो काम निश्चित समयभित्र गरिसक्नुपर्ने हुन्छ । यदि प्रत्येक पटक यसरी समय निर्धारण गर्न सकिएन भने सरकारले या त एकदमै छिटो आह्वान गर्न सक्छ जसले गर्दा महत्वपूर्ण सार्वजनिक संवाद असम्भव हुन पुग्छ या त समय यति पर पुऱ्याउन सक्छ, जसले गर्दा त्यो विषय नै अन्य विषयसँग विलय हुन पुग्छ र त्यसप्रति जनताको रूचि नै समाप्त भइसक्छ । थाइल्यान्डको नयाँ संविधानबारे त्यहाँको सैनिक शासनले गराएको जनमत संग्रह खास गरी प्रचार अभियानका लागि समय अपर्याप्त भएको भनेर प्रक्रियागत आधारमा अत्यधिक आलोचित बनेको थियो । जनमत संग्रहको अभियानका लागि सामान्य र स्थायी प्रकारका नियमले लोकतान्त्रिक वैधतालाई सुधार्न सक्छन्, जबकि खास प्रकारका तदर्थ नियमले सरकारी लचक र सक्षमताका लागि बढीभन्दा बढी अवसर प्रदान गर्छन्, जुन कुरा जनमत संग्रहको मतपत्रमा उल्लिखित विषयबारे जनताको ज्ञान र चेतनाको स्तरमा भर पर्छ ।

एउटा के कुरामा विचार गर्नु उपयुक्त हुन सक्छ भने संविधान वा सामान्य स्थायी कानूनले जनमत संग्रह राष्ट्रिय, क्षेत्रीय वा नगर निर्वाचन सँगै एकै पटक सम्पन्न गर्न सकिन्छ या त्यस्ता निर्वाचनहरू अलग अलग समयमा गर्नु ठीक हुन्छ भन्नेबारे तोक्न सक्छ । दक्षताको दृष्टिकोणबाट, निर्वाचन र जनमत संग्रह सँगसँगै लैजान सकेमा पैसाको बचत हुन सक्छ र मतदाताहरूको उच्च सहभागिता समेत हुन सक्छ । यस स्थितिमा जनमत संग्रहको लोकतान्त्रिक वैधता प्रायः सहभागिताको परिमाणमा निर्भर गर्नेछ, जुन अपेक्षित हुन्छ । तर, अर्कातिर, जनमत संग्रहको विषय अन्य निर्वाचनको विषयसँग विलीन हुन सक्ने हुन्छ र यसमा पर्याप्त ध्यान पुऱ्याउन नसकिने हुन सक्छ । लोकतान्त्रिक वैधताका निम्ति मतदाताहरूबीच पर्याप्त छलफल र संवाद हुनु जरूरी छ तर जनमत संग्रह र निर्वाचन एकै चोटि गर्दा निर्वाचनले मतदाताको ध्यान विकेंद्रित गर्न सक्छ ।

एकभन्दा बढी विषयमा एकै पटक जनमत संग्रह गर्न सकिन्छ कि सकिन्न भन्ने विषयमा पनि विचार गर्नु जरूरी छ । सन् २००३ मा को लम्बियाका राष्ट्रपति अलभारो युरिवेले मतदाताहरूले १९ वटा अलग अलग विषयमा निर्णय दिनुपर्ने गरी जनमत संग्रह गराएका थिए । यसको राम्रो पक्ष के हो भने मतदाताहरू अत्यधिक सार्वजनिक विषयहरू सम्बन्धी निर्णय

जनमत संग्रह कुन समयमा गराउने भन्ने कुरा प्रचार अभियानका लागि पर्याप्त समयावधि सुनिश्चित गरेर मात्र निर्धारण गर्नु आवश्यक छ ।

प्रक्रियामा बढी दक्षताका साथ संलग्न हुन्छन् जसले लोकतान्त्रिक वैधता र उत्तरदायित्वमा वृद्धि गर्छ । यसको अवगुण के हो भन्ने मतदाताहरूले एक अर्कासँग असम्बन्धित धेरै विषयबारे जानकारी राख्नुपर्ने हुन्छ ।

धेरै विषयमा कसरी मतदान गर्ने भन्नेबारे पर्याप्त सूचना प्राप्त गर्ने कुरा समय खपत गर्ने र बौद्धिकता माग गर्ने खालको हुन्छ । सबै विषयमा गहिरो सार्वजनिक छलफल नहुन सक्छ र अभियानमा ध्यान कम केन्द्रित हुन सक्छ । मतदाताहरूले राजनीतिक दलहरू, सरोकारवाला संगठनहरू र तदर्थ अभियानकर्ताहरूको सल्लाहमा भर पर्नुपर्ने हुन सक्छ । धेरै विषयमा एकै पटक मतदान गर्दा सूचनाको कमी भई मतदाता बीचको अलमल बढ्नुका साथै सहभागितामा कमी हुन्छ, जसले जनमत संग्रहको लोकतान्त्रिक वैधता अनिर्धारित रहन सक्छ ।

मतपत्रको भाषा

*मतपत्रको भाषा
सम्भव भएसम्म स्पष्ट
एवं छोटो हुनुपर्छ
र त्यसबाट एउटै
मात्र अर्थ एवं आशय
निस्कनुपर्छ ।*

मतपत्रमा राखिनुपर्ने विषय अर्थात् मतदातासँग के सोध्ने भन्ने कुरा महत्वपूर्ण छ । मतपत्रमा राखिने शब्दावलीले जनमत संग्रहको परिणाममा वा यसको वैधतामा महत्वपूर्ण प्रभाव पार्न सक्छ । मतपत्रको भाषा सम्भव भएसम्म स्पष्ट एवं छोटो हुनुपर्छ र त्यसबाट एउटै मात्र अर्थ एवं आशय निस्कनुपर्छ । त्यो अस्पष्ट र धेरै अर्थ लाग्ने किसिमको हुनु हुँदैन । यो स्वाभाविक रूपमा निर्माण गरिएको हुनुपर्छ र यसबाट कुनै सकारात्मक वा नकारात्मक अभिव्यक्ति प्रकट हुनु हुँदैन । संक्षेपमा, यो सीधा र आफैंमा पूर्ण देखिनुपर्छ । दोहोरो नकारात्मक वाक्यांश र पूर्वाग्रही भाषा जस्ता कुराबाट जोगिनुपर्छ ।

मतपत्रको शब्दावली बारे आधिकारिक निर्णय कसले लिने भन्ने तोक्नु उपयुक्त हुन सक्छ । खास गरी सरकार स्वयं नै प्रश्न निर्माणका लागि जिम्मेवार हुन्छ भन्नेबारे विचार गरिनुपर्छ । सरकार आफैँले जनमत संग्रहका लागि अगुवाइ गरेको भए उसले अपेक्षा गरेको परिणाम आउन सक्ने गरी प्रश्नको रूपरेखा तयार पार्ने सम्भावना रहन सक्छ । कतिपय अवस्थामा निर्वाचन व्यवस्थापन गर्ने निकाय (ईएमबी) ले जनमत संग्रहको प्रश्न निर्माण गर्ने विषयलाई रेखदेख गर्न सक्छ, जसले गर्दा प्रश्न निर्माणको उत्तरदायित्व राजनीतिक रूपमा निष्पक्ष निकायमाथि रहन जान्छ ।

कसले जनमत संग्रह आह्वान गर्ने भन्ने प्रश्नलाई पनि सम्बोधन गरिनुपर्छ । जस्तै- मतपत्र बनाउने सरकारी निकायभन्दा अलग निकायले या निश्चित संख्यामा नागरिकहरूले आह्वान गर्ने । साथै कुन समयभित्र आह्वान गर्ने भन्ने कुरा पनि एकदमै सुनिश्चित गरिनु जरूरी छ । यी सबै विषयमा कुन निकायले निर्णय लिने हो भन्नेबारे पनि विचार पुऱ्याउनुपर्छ । यस क्रममा उठेका विवादको समाधान त्यस्तो निकायले कति समयभित्र गर्नेछ भन्ने विषयमा पनि स्पष्ट नियम हुनुपर्छ ।

मतदाताका लागि प्रस्तुत गरिएका विकल्पबारे होसियारी पूर्वक

विचार गरिनुपर्छ । प्रायः जनमत संग्रहले मतदाताहरूलाई कुनै विशेष प्रस्तावको पक्ष वा विपक्षमा मतदानका लागि अवसर प्रदान गर्छ । कुनै अवस्थामा मतदाताहरूलाई तीनवटा विकल्पमध्ये एउटा छान्ने मौका प्रदान गरिन्छ । उदाहरणका लागि, स्विडेनमा सन् १९८० मा आणविक शक्तिबारे भएको जनमत संग्रह । यदि मतदाताहरूलाई दुईवटा स्पष्ट विकल्पमध्ये छनोट गर्ने अवस्था प्रदान गरिएमा स्पष्ट परिणाम प्राप्त हुन्छ । तीनवटा विकल्पमध्ये एउटा छान्न लगाउँदा भने जनमत संग्रहको परिणामको व्याख्या गर्न गाह्रो हुन्छ ।

जे होस्, यदि दुईभन्दा बढी विकल्प दिनैपर्ने आवश्यकता छ भने मतपत्रमा श्रेणीगत क्रमको आधार अवलम्बन गर्न सकिन्छ । अथवा, सम्बन्धित विषय अन्तर्गतका मुद्दाहरूलाई (प्रत्येकका दुई विकल्प बनाएर) दुई वा बढी प्रश्नमा विभाजन गर्न सकिन्छ । जस्तो- गणतन्त्र आयरल्यान्डमा सन् १९९२ मा भएको जनमत संग्रहमा गर्भपतन सम्बन्धी नीतिबारे छुट्टाछुट्टै तीनवटा प्रश्न तयार गरी जनताको मत मागिएको थियो ।

प्रचार अभियान : संगठन र नियम

जनमत संग्रहको परिणामको वैधताका लागि त्यसको मुख्य विषयवस्तुबारे आम जनतालाई सुसूचित गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । यस सन्दर्भमा, प्रचार अभियानका लागि गरिने खर्चलाई कुन सीमासम्म नियन्त्रण गर्ने तथा सार्वजनिक र निजी सञ्चार माध्यमहरूको प्रयोगलाई कुन सीमासम्म छुट दिने जस्ता विषयबारे ध्यान दिँदै प्रचार अभियान सम्बन्धी क्रियाकलापको नियमनबारे पनि विचार गरिनुपर्छ । एकातिर उपयुक्त व्यवहारको सिद्धान्तले प्रस्तावका पक्ष र विपक्षमा भएका मतदाताहरू बीच छलफलको प्रशस्त अवसर सुनिश्चित गर्छ भने अर्कातिर अभिव्यक्तिको मौलिक सिद्धान्तलाई पनि सम्मान गर्नुपर्छ । सरकार, जसले जनमत संग्रहको प्रस्ताव अधि बढाउँछ, उसले आफूलाई प्रस्तावको मुख्य अवधारणा जनतालाई सुसूचित गर्ने काममा सीमित गर्नुपर्छ अथवा उसलाई त्यस्तो प्रस्तावका पक्षमा वकालत गर्न सार्वजनिक कोषको प्रयोग गर्ने अनुमति समेत दिनुपर्छ भन्ने विषय सुस्पष्ट गरिनु जरूरी हुन्छ । गणतन्त्र आयरल्यान्डमा सर्वोच्च अदालतले जनमत संग्रहको प्रचार अभियानमा प्रस्तावको एउटा पक्षमा मात्र सरकारले सार्वजनिक पैसा खर्च गर्न नपाउने र सार्वजनिक सञ्चार माध्यमले पनि एउटा पक्षलाई मात्र बढी स्थान वा समय दिएर प्रचार प्रसार गर्न नपाउने निर्णय गरेको थियो ।

प्रस्तावको पक्ष वा विपक्षमा गरिने खर्चमा कुनै हद लागू गरियो भने यसले अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता र जनमत संग्रहको परिणामको वैधताका सम्बन्धमा पनि समस्या खडा गर्न सक्छ । गणतन्त्र आयरल्यान्डमा त्यहाँको जनमत संग्रह सम्बन्धी १९९८ को ऐन अन्तर्गत रही सबै पक्षका लागि निष्पक्ष होस् भन्ने हेतुले संविधानमा प्रस्तावित संशोधनका सम्बन्धमा विषयवस्तु माथिको वादविवाद, छलफल वा बहसलाई सहजीकरण गर्न र

जनमत संग्रहको परिणामको वैधताका लागि त्यसको मुख्य विषयवस्तुबारे आम जनतालाई सुसूचित गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ ।

जनमत संग्रह सम्बन्धी अभियानलाई सिंहावलोकन गर्न कानुनद्वारा छुट्टै स्वतन्त्र आयोग गठन गरिएको थियो । यस्तो प्रावधान व्यापक सार्वजनिक बहसका लागि सहयोगी हुन्छ वा यसले सार्वजनिक बहसलाई अनावश्यक रूपमा बन्देज लगाउँछ, त्यो भने विवादको विषय हो ।

मतदानका लागि योग्यता, संयन्त्र र नियमहरू

जनमत संग्रह र
राष्ट्रिय निर्वाचन
(आम निर्वाचन) मा
एउटै नियम अपनाउनु
सामान्यतः सबैभन्दा
राम्रो अभ्यास हुन्छ ।

जनमत संग्रह कसरी व्यवस्थित गर्ने र मतदानको तरिका, कार्यविधि र सञ्चालनलाई सुनिश्चित गर्न कुन निकाय जिम्मेवार हुने भन्ने सम्बन्धमा विचार पुऱ्याउनुपर्छ । जनमत संग्रहमा कसले मतदान गर्ने र राष्ट्रिय निर्वाचनमा कसले मतदान गर्ने भन्नेबारे स्पष्ट व्यवस्था गर्ने विशेष नियमहरू हुन सक्छन् । उदाहरणका लागि, मतदाताको उमेर र नागरिकता सम्बन्धी कुरा । त्यस्तै, मतदानको समय र मतदानको तरिका पनि तोक्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि, हुलाकबाट गरिने मतदान, अनुपस्थितहरूको मतदान तथा इन्टरनेटबाट गरिने विद्युतीय मतदान आदिमध्ये केलाई अनुमति दिने वा नदिने । साथै अनिवार्य मतदानका लागि कुनै नियम पनि बनाउन आवश्यक हुन सक्छ । जनमत संग्रह र राष्ट्रिय निर्वाचन (आम निर्वाचन) मा एउटै नियम अपनाउनु सामान्यतः सबैभन्दा राम्रो अभ्यास हुन्छ ।

जनमत संग्रहको प्रस्ताव कति बेला पारित भएको मानिन्छ भन्ने कुरामाथि विचार गरिनु आवश्यक हुन्छ । कुनै देशमा मतदाताहरूको सामान्य बहुमतले 'हो' भनेमा वा सकारात्मक मत दिएमा पारित भएको मानिन्छ भने कतै पूर्वनिर्धारित मतसंख्या पुगेपछि मात्र वा तोकिएका मतदाताले सकारात्मक मत दिएपछि मात्र जनमत संग्रहको प्रस्ताव पारित भएको मानिन्छ । कतिपय मुलुकमा प्रस्ताव पारित हुन दोहोरो बहुमत आवश्यक पर्छ । उदाहरणका लागि, अस्ट्रेलिया र स्विट्जरल्यान्डमा मतदाताहरूको पूर्ण बहुमत तथा संघीय राज्यभित्र रहेका उपक्षेत्रहरूको बहुमत आवश्यक पर्छ । न्यूनतम कति प्रतिशत मत खसेपछि जनमत संग्रह मान्य हुने अथवा प्रस्ताव स्वीकृत हुन कति मत चाहिने जस्ता सामान्य नियमहरू जनमत संग्रहभन्दा पहिले नै स्पष्ट गरिनुपर्छ । प्रस्ताव पारित हुन आवश्यक मतसंख्या जनमत संग्रहभन्दा ठीक अगाडि तदर्थ रूपमा निर्णय नगरी संविधान र कानुनमै तोकिएका खण्डमा जनमत संग्रहको वैधता, पारदर्शिता, स्वच्छता र परिणामको सार्वजनिक स्वीकृतिमा सुधार ल्याउन सकिन्छ । यस्तो मतसंख्या निर्धारण गर्ने नियमहरू जनमत संग्रहलाई निष्कर्षमा पुऱ्याउन अप्ठ्यारो पार्ने खालका भने हुनु हुँदैन ।

मतदाताको उच्च सहभागितालाई प्रायः जनमत संग्रहको लोकतान्त्रिक वैधताको मापदण्ड मानिन्छ । तर, मतदानको निश्चित संख्या तोकिएन भने उच्च सहभागितालाई बढावा नदिन सक्छ भन्ने अनुभवले देखाएको छ, किनभने यस्तो अवस्थामा प्रस्तावका विरोधीले मतदातालाई मत दिन नजाने पार्न अभियान चलाउन सक्छन् (उदाहरणका लागि, इटालीमा यस्तो भएको छ) । राजनीतिक निष्क्रियतालाई बढावा दिनु र

नागरिकहरूको मतदान गर्ने कर्तव्यको मान्यतालाई कमजोर ठान्नु राजनीतिक निर्णयहरू माथि नागरिक नियन्त्रणको विकासका निम्ति सहयोगी हुन सक्दैन ।

जनमत संग्रहको निर्णय कानुनी रूपमा बाध्यकारी भएका खण्डमा सरकार वा उपयुक्त निकायहरू त्यसलाई कार्यान्वयन गर्न बाध्य हुन्छन् । यस्तो निर्णय सल्लाहकारी मात्र भएको अवस्थामा भने, कानुनी भाषामा, त्यसले सरकार वा उपयुक्त निकायलाई परामर्श मात्र प्रदान गर्छ । जनमत संग्रहको कानुनी हैसियत के हुन्छ भन्नेबारे संविधान वा कानूनमा स्पष्ट शब्दमा तोकनु उचित हुन्छ ।

निष्कर्ष

अनिवार्य जनमत संग्रहहरू सामान्यतया अति महत्वपूर्ण ठानिएका राजनीतिक मामिलामा सीमित हुन्छन् । धेरै जनमत संग्रहले कार्यक्षमता र राजनीतिक स्थायित्व घटाउन सक्छ । तसर्थ यसको उपयोगबारे होसियारीसाथ विचार गरिनुपर्छ ।

संविधानमा तथा साधारण, सामान्य वा स्थायी विधायनमा लोकतान्त्रिक वैधतालाई सुधार गर्न वा तदर्थ निर्णयहरूलाई निषेध गर्न *जनमत संग्रहको प्रयोगलाई नियमन गर्ने* कुरा सिफारिस गरिएको हुन्छ । खास गरी जहाँ लोकतान्त्रिक नियमहरूबारे आम सहमति र लामो लोकतान्त्रिक परम्पराको अभाव छ, त्यहाँ यो कुरा लागू हुन्छ ।

कुनै क्षेत्र वा देशमा *कानुनी प्रणालीभित्र वा राजनीतिक संस्कृतिभित्र जनमत संग्रह कसरी नियमन गर्नु उपयुक्त हुन्छ* भन्ने निर्धारण गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । पारदर्शिता र बृहत् नागरिक नियन्त्रण जस्ता कुरा संविधान वा कानूनले नियमन गर्नुका फाइदा हुन् जसले राजनीतिक निकायहरूले अगुवाइ गरेको जनमत संग्रहलाई लोकतान्त्रिक वैधता प्रदान गर्छन् । संविधानले नै जनमत संग्रहको नियमन गर्नुको बेफाइदा चाहिँ कम लचिलोपन हो, खास गरी जब त्यसले ऐच्छिक जनमत संग्रहलाई पूरै निषेध गर्छ । त्यसैले एकातिर लोकतान्त्रिक वैधता र अर्कातिर राजनीतिक सक्षमता र स्थायित्व बीच सन्तुलन कायम गर्नुपर्छ ।

जनमत संग्रहले राजनीतिक शक्तिहरूका हातमा खतरा र लोकतान्त्रिक सम्भावनाहरू दुवै राखिदिन सक्छ । जनमत संग्रह कहिले गर्ने वा कुन राजनीतिक विषयका लागि गर्ने, मतदान कहिले आह्वान गर्ने, प्रचार अभियान कसरी सञ्चालन गर्ने, मतदातालाई सूचना कसरी प्रवाह गर्ने र जनमत संग्रहको निर्णयलाई व्याख्या कसरी गर्ने भन्ने अधिकार राजनीतिक निकायहरूमा निहित भयो भने त्यस्तो जनमत संग्रह लोकतन्त्रको हितका लागि भन्दा शासन गर्ने राजनीतिक दलहरूको आवश्यकता पूर्ति गर्ने राजनीतिक हतियार मात्र हुन जान्छ ।

३. जनता स्वयंले कहिले अगुवाइ गर्न सक्छन् : योजना र राजनीतिक चिन्तन

नागरिक अगुवाइका र नागरिकद्वारा नै माग गरिएका जनमत संग्रह माथिबाट लादिएका निर्णय नभई तलबाट सुरु गरिएका प्रक्रिया हुन् ।

नागरिक अगुवाइका र नागरिकद्वारा नै माग गरिएका जनमत संग्रह माथिबाट लादिएका निर्णय नभई तलबाट सुरु गरिएका प्रक्रिया हुन् ।

हाते पुस्तकको परिच्छेद ३ ले दुईवटा प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रियाबारे सूचना प्रदान गर्छ जसमा नागरिकहरूले नागरिक अगुवाइ र नागरिक द्वारा माग गरिएको जनमत संग्रहको प्रक्रियालाई अघि बढाउँछन् । दुवै प्रक्रिया जनमत संग्रह र त्यसमा हुने मतदानबाट निस्कने निर्णयमा पुगेर टुंगिन्छन् । प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका यी दुवै अवयव माथिबाट निर्णय लिने नभई तलबाट सुरु गरिने प्रक्रियामा आधारित छन् ।

नागरिक अगुवाइ (जसलाई जन अगुवाइ पनि भनिन्छ) मा जनताले राजनीतिक प्रस्ताव प्रस्तुत गर्छन् (जस्तो- मस्यौदा विधेयक) र आवश्यक संख्यामा हस्ताक्षर संकलन गरेर कुनै विषयमा जनमत संग्रहका लागि नागरिक समर्थन देखाउन सक्छन् । यस्तो अगुवाइ प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष दुवै हुन सक्छ । प्रत्यक्ष अगुवाइमा अधिकारीहरूको कुनै प्रत्यक्ष हस्तक्षेपबिना जनमत सम्पन्न हुन जान्छ । अप्रत्यक्ष अगुवाइमा व्यवस्थापिकीय निकायले मतदानका लागि मात्र प्रस्तावलाई अनुमोदन गर्न सक्छ वा अर्को वैकल्पिक प्रस्ताव पनि प्रस्तुत गर्न सक्छ ।

नागरिकहरूले राजनीतिक वा व्यवस्थापिकीय विषयहरूमा प्रस्ताव ल्याउने र चुनावी मतदान प्रक्रियाको स्वयं अगुवाइ गर्ने जस्ता कुरा यी दुवै प्रक्रियाका साभ्ना विशेषता हुन् ।

नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रह विद्यमान कानून, राजनीतिक वा व्यवस्थापिकीय प्रस्तावका सन्दर्भमा नागरिकहरूको समूहद्वारा अगुवाइ गरिएको पनि हुन्छ । पहिलेको कुरा उल्टाउन गरिएको जनमत संग्रहले विद्यमान कानून वा त्यसको कुनै भागलाई खारेज गर्ने अनुमति प्रदान गर्छ । अर्कोतर्फ, प्रतिस्थापन गर्ने जनमत संग्रहले लागू नरहेको कुनै नयाँ कानून माग गर्ने अनुमति जनतालाई प्रदान गर्छ । नागरिकहरूले राजनीतिक वा व्यवस्थापिकीय विषयहरूमा प्रस्ताव ल्याउने र चुनावी मतदान प्रक्रियाको स्वयं अगुवाइ गर्ने जस्ता कुरा यी दुवै प्रक्रियाका साभ्ना विशेषता हुन् । कार्यसूचीगत अगुवाइ भने यीभन्दा फरक प्रक्रिया हो, जस अन्तर्गत नागरिकहरूले व्यवस्थापिका वा अन्य सरकारी निकायमा औपचारिक प्रस्ताव लैजान सक्छन् । तर, त्यसबारे जनमत संग्रहको माग गरिँदैन (खण्ड ४ हेर्नुहोस्) ।

सरकारी निकायहरूद्वारा आह्वान गरिने जनमत संग्रहको व्यवस्था भएका मुलुकहरूको तुलनामा नागरिक अगुवाइको संयन्त्र भएका देशहरूको संख्या ज्यादै न्यून पाइन्छ । ज्यादाजसो युरोप र ल्याटिन अमेरिकाका गरी करिब ३७ देशमा नागरिक अगुवाइ गर्ने संयन्त्र सम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाहरू पाइन्छन् । युरोपका धेरै देश, ल्याटिन अमेरिकाका कतिपय देश तथा ओसेनिया, अफ्रिका र एसियाका केही देशमा राष्ट्रिय स्तरमा नागरिकहरूको अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्था पाइन्छ । विश्वका कमै देशमा मात्र नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रह सम्बन्धी

व्यवस्था पाइन्छ । केवल इटाली र ल्याटिन अमेरिकाका केही देशमा पहिलेको कुरा उल्टाउने जनमत संग्रह सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ । राष्ट्रिय स्तरमा यस्तो कुनै व्यवस्था नभएका तर स्थानीय र क्षेत्रीय स्तरमा यस्तो अगुवाइ गर्ने अधिकार प्रदान गर्ने ठूला संघीय मुलुकहरूमा ब्राजिल, जर्मनी र संयुक्त राज्य अमेरिका पर्छन् । अमेरिकाका ५० मध्ये २४ राज्यमा नागरिकहरूको अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्था पाइन्छ । अन्य देशमा स्थानीय तहमा मात्र यस्तो व्यवस्था पाइन्छ; उदाहरणका लागि मेक्सिको, पानामा र अन्य युरोपेली देश ।

नागरिकहरूको अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्थाको उत्पत्ति एकै प्रकारको छैन । पहिलो पटक सन् १८४८ मा स्विट्जरल्यान्डले नागरिकहरूको अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्था लागू गर्‍यो । सन् १८७४ मा बैकल्पिक जनमत संग्रह (नागरिकद्वारा माग गरिएको) का रूपमा यसलाई निरन्तरता दिइयो । यसैगरी सन् १८९१ मा संविधान संशोधन सम्बन्धी प्रस्तावमा यसलाई लागू गरियो । सन् १८९० पश्चात् नागरिकहरूको अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्थाले थुप्रै अमेरिकी राज्यमा शक्तिशाली व्यावसायिक हितका निम्ति जनप्रतिनिधि संस्थाहरूको दुरुपयोग गरिने क्रमलाई नियन्त्रण गर्ने प्रयास गर्‍यो । जनताको सार्वभौमिकताको अभिव्यक्ति र लोकतन्त्रको पुनःस्थापनाको समर्थनमा इटाली तथा जर्मनीमा (क्षेत्रीय राज्यहरूमा) १९४५ पछि वा निरंकुश शासनको अवधि पश्चात् यस्ता प्रावधानलाई अनुमोदन गरिएको पाइन्छ । यसै गरी सन् १९९० को दशकमा कम्युनिस्ट शासनको पतन लगत्तै अधिकांश पूर्वी युरोपेली देश र सोभियत संघका उत्तराधिकारी कतिपय देशमा नागरिक अगुवाइको अधिकार लागू गरिएको थियो । ल्याटिन अमेरिकाका केही देशमा खास गरी निरंकुश शासनको अवधि पश्चात् यस्तो व्यवस्था कायम भएको पाइन्छ । केही देशले संविधानमै अगुवाइ गर्ने अधिकारबारे व्यवस्था गरे पनि तिनको कार्यान्वयनका लागि कुनै कानुनी व्यवस्था गरेको पाइँदैन, जसको उदाहरणका रूपमा ग्वाटेमाला र पाराग्वेलाई लिन सकिन्छ । यस्तो व्यवस्थाको व्यापक प्रयोग गर्ने देश उरुग्वेलाई ल्याटिन अमेरिकामा अपवादका रूपमा लिन सकिन्छ ।

योजना तथा ढाँचा सम्बन्धी अवधारणा

आफ्नो अभिमत व्यक्त गर्ने नागरिकहरूको क्षमता र लोकतान्त्रिक प्रणालीको खुलापनमाथि जोड दिँदै, प्रतिनिधिमूलक व्यवस्थाले उपलब्ध गराउने बाहेकका राजनीतिक अभिव्यक्ति र सहभागिताका थप तरिका उपलब्ध गराउने गरी अगुवाइका संयन्त्रहरू तयार गरिएका हुन्छन् । यस्ता संयन्त्रले लोकतान्त्रिक समानता, स्वच्छता र पारदर्शिताका सिद्धान्तलाई प्रतिबिम्बित गर्नुपर्छ । अगुवाइका संयन्त्रलाई प्रयोग गर्दै सामान्यतया शासकीय बहुमत वा संसद् अथवा व्यवस्थापिका जस्ता प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरूको आचरण र क्रियाकलापको आलोचना गर्ने गरिन्छ । त्यसैले प्रायः सरकारी प्रणालीका मुख्य कर्ताधर्ता र नागरिक अगुवाइ वा नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रहका प्रस्तावकहरूबीच तनाव वा खिचातानी हुने गर्छ,

प्रतिनिधिमूलक व्यवस्थाले उपलब्ध गराउने बाहेकका राजनीतिक अभिव्यक्ति र सहभागिताका थप तरिका उपलब्ध गराउने गरी अगुवाइका संयन्त्रहरू तयार गरिएका हुन्छन् ।

जसमा प्रायः विपक्षी दलहरू, सरोकारवाला संगठनहरू र नागरिक समाज समेत सम्मिलित हुने गर्छन् । यस्तो खिचातानी नागरिक संयन्त्रहरूलाई सञ्चालन गर्ने नियमहरूको योजना र तिनको व्यावहारिक प्रयोगका सिलसिलामा पनि देखिने गर्छ ।

नागरिकद्वारा माग गरिएका जनमत संग्रह दुई प्रकृतिका हुन सक्छन् । इटालीमा केवल विद्यमान कानुन वा त्यसको कुनै भागको खारेजीका लागि पहिलेको कुरा उल्टाउने जनमत संग्रहमा अगुवाइको प्रक्रिया लागू हुन्छ । नागरिक अगुवाइसँग यसका केही समानता हुन्छन्, तर यसले कुनै नयाँ कानुन ल्याउन वा चुनौती दिइएको कुनै कानुनको सडामा नयाँ कानुन प्रतिस्थापन गर्ने अवसर प्रदान गर्दैन । तर, अमान्य गर्ने जनमत संग्रहले कुनै नयाँ कानुन लागू हुनुभन्दा पहिले त्यसलाई रोक्ने प्रक्रिया जनतालाई उपलब्ध गराउँछ । त्यसैले प्रतिनिधिसभा वा विधायिकाका क्रियाकलाप प्रति यसको प्रतिक्रिया पनि बढी हुन्छ । यस्तो व्यवस्थाले कानुन निर्माण गर्ने निकायका प्रतिनिधिहरूले सामाजिक समूह र नागरिकहरूको हित र प्रतिबद्धतालाई उल्लंघन गर्दैनन् भन्ने सुनिश्चित गर्न राजनीतिक नियन्त्रणको कार्यलाई सहयोग पुऱ्याउँछ । जनमत संग्रहहरू प्रायः विवादित कानुनका हकमा लागू हुन्छन् र बहुमतबाट विवाद समाधानतिर अग्रसर हुन्छन् ।

यदि निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले नागरिक अगुवाइ र जनमत संग्रहका प्रक्रियाहरू प्रयोग गरिनेछन् भन्ने पूर्वानुमान गरे भने यसले अप्रत्यक्ष रूपमा राजनीतिक निर्णय प्रक्रियालाई प्रभावित तुल्याउनेछ । राजनीतिक निर्णयको वैधतालाई मजबुत बनाउन राजनीतिक नेताहरू सम्बन्धित नागरिकहरू प्रति बढी उत्तरदायी ढंगले काम गर्न उत्प्रेरित हुन सक्छन् । साथै यसको प्रभाव के पनि पर्न सक्छ भने महत्वपूर्ण राजनीतिक नेताहरूले नै निर्वाचन राजनीतिका साथै नागरिक अगुवाइ गर्ने कुरामा र जनमत संग्रहको मागमा पनि नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन् ।

बन्देज र कार्यविधिहरू

धेरै देशमा अगुवाइको प्रक्रियाका लागि कतिपय विषयमा बन्देज लगाइएको हुन्छ । सामान्यतया यस्तो बन्देजका तीन समूह देख्न सकिन्छ : (क) संविधान संशोधन सम्बन्धी विषयहरू, (ख) राज्यको अखण्डता सम्बन्धी विषयहरू, युद्ध र शान्ति सम्बन्धी विषयहरू, अधिराष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय निकायहरूमा राज्यको क्षेत्राधिकारको स्थानान्तरण तथा अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरू, तथा (ग) सामान्य कानुन र अन्य राजनीतिक निर्णयहरूका सम्बन्धमा निर्धारित विविध सीमाहरू । यस्तो बन्देज ज्यादै बढी भयो भने त्यसले अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्थाहरूको प्रयोगको सम्भावनालाई सीमित गर्न सक्छ ।

केही आधारभूत विशेषताहरूले प्रक्रियागत रूपरेखा निर्धारण गर्छन्, जस अन्तर्गत नागरिकहरूले नयाँ प्रस्तावहरूका लागि अथवा कुनै कानुनमाथि जनमत संग्रहको मागबारे निर्णय प्रक्रियाको अगुवाइ गर्न

सकछन् । यस्तो प्रक्रियाका लागि तीन किसिमका आवश्यकता महत्वपूर्ण मानिन्छन् : (क) नागरिकहरूको महत्वपूर्ण हिस्साले गरेको माग वा प्रस्तावको पक्षमा राजनीतिक समर्थन प्रदर्शन गर्न सूचीकृत मतदाताहरूको निर्धारित संख्यामा हस्ताक्षर, (ख) हस्ताक्षर संकलनका लागि निर्धारित अवधि, र (ग) केही खास सर्तहरू जस अन्तर्गत मत परिणाम वैध भएको घोषणा गरिन्छ (उदाहरणका लागि, गणपूरक संख्या) । विभिन्न देशमा यी आवश्यकतामा उल्लेखनीय अन्तर पाउन सकिन्छ । संविधान संशोधनका लागि धेरै देशले सामान्य कानूनका सन्दर्भमा तोकिए भन्दा धेरै बढी सर्त र आवश्यकताको व्यवस्था गरेका हुन्छन्, जसले अगुवाइलाई पुष्टि गरोस् र जनमत संग्रहलाई आवश्यक वैधता प्रदान गरोस् । देशको संविधान आधारभूत कानून र राजनीतिक प्रणालीको मान्यताको स्रोत भएकाले सामान्य कानूनभन्दा बढी स्थिर, व्यापक वैधता भएको र स्वीकारयोग्य हुनुपर्छ (व्यवस्थापिकाले संविधान संशोधन गर्नु अघि प्रायः विशेष सर्त र आवश्यकता हरू पूरा गर्नुपर्छ) ।

प्रस्तावका पक्षमा न्यून वा सामान्य संख्यामा हस्ताक्षर पर्याप्त हुने व्यवस्थाले नागरिकलाई निर्णायक कार्यसूची अघि बढाउन सहजता प्रदान गर्छ तथा खुला लोकतन्त्र र राजनीतिक समानताको सिद्धान्तलाई बल पुऱ्याउँछ । ठूलो संख्यामा हस्ताक्षरको आवश्यकताले अगुवाइ गर्ने संयन्त्रको व्यावहारिक प्रयोगलाई सीमित गर्ने मात्र होइन बन्देज सम्म लगाउन सकछ । यस्ता प्रावधान संयन्त्रको दुरुपयोगलाई निषेध गर्ने आवश्यकता द्वारा प्रेरित हुन सकछन्, तर अगुवाइ गर्ने अधिकारका सम्पूर्ण विचारलाई यसले कमजोर तुल्याउन सकछ । १५ प्रतिशत भन्दा बढी सूचीकृत मतदाताहरूको हस्ताक्षर आवश्यकता पर्ने मुलुकहरूमा प्रायः कुनै पनि विषयका अगुवाइ मतदान गर्न योग्य ठहरिँदैनन् । खास गरी हस्ताक्षरको उच्च सीमाले अत्यन्त बलिया राजनीतिक संगठनहरू (ठूला दलहरू, सरोकारवाला समूहहरू) लाई पहुँचमा अग्राधिकार प्रदान गर्छ र अगुवाइको अधिकार ठूला समूह र संगठनहरूका लागि शक्तिको औजारका रूपमा स्थानान्तरण हुने गर्छ ।

समयका सम्बन्धमा, नागरिक अगुवाइ सम्बन्धी व्यवस्था भएका धेरै जसो देशमा हस्ताक्षर संकलनका लागि पर्याप्त समयवाधि, जस्तै केही महिना, दिइन्छ । आवश्यक हस्ताक्षर संकलन पश्चात् अगुवाइले मान्यता पाएपछि जनमत संग्रहको पालो आउँछ जसका लागि पनि उसैगरी पर्याप्त समयवाधि दिइन्छ । यस्तो समयवाधि सूचना प्रवाह गर्न, सम्बन्धित विषयमा विचारको प्रचार गर्न र सार्वजनिक विचार-विमर्शको प्रक्रिया सुरु गर्न महत्वपूर्ण मानिन्छ । तत्कालै र तर्कसंगत छलफलका लागि समेत यस्तो समय आवश्यक हुन्छ ।

जनमत संग्रहको परिणामको वैधताका आधारहरू परिभाषित गर्ने क्रममा अनिवार्य वा ऐच्छिक जनमत संग्रहमा जस्तै प्रश्न उठ्न सकछन् । अधिकारीहरूले अनिवार्य जनमत संग्रह वा ऐच्छिक जनमत संग्रहका लागि आह्वान गरेका छन् अथवा नागरिक अगुवाइमा जनमत संग्रह हुन

प्रस्तावका पक्षमा न्यून वा सामान्य संख्यामा हस्ताक्षर पर्याप्त हुने व्यवस्थाले नागरिकलाई निर्णायक कार्यसूची अघि बढाउन सहजता प्रदान गर्छ तथा खुला लोकतन्त्र र राजनीतिक समानताको सिद्धान्तलाई बल पुऱ्याउँछ ।

लागेको छ भने यी तीनवटै अवस्थामा जनमत संग्रहको निर्णय पारित हुन आवश्यक पर्ने मतसंख्या एकसयले परिभाषित गरिनुपर्छ ।

नागरिक अगुवाइको संवैधानिक एवं कानुनी वैधतालाई प्रमाणित गर्ने लगायतका प्रक्रियाको औपचारिक कार्यान्वयन गर्ने क्रममा सरकारी पात्रहरूको भूमिका रहन सक्छ । यहाँनिर के कुरा महत्वपूर्ण छ भने, सम्बन्धित निकायहरूका लागि स्पष्ट र पारदर्शी नियमहरू तथा विशेष प्रशासनिक उत्तरदायित्वहरू निर्धारण गरिएको हुन्छ । उदाहरणका लागि राष्ट्रपतिको कार्यालय, सरकारी निकायहरू, केन्द्रीय व्यवस्थापिकीय प्रशासन, निर्वाचन व्यवस्थापन निकाय आदि । यस्तो जिम्मेवारी वहन गर्नका लागि सरकारी निकायहरूले अगुवाइ गर्ने पात्रहरूसँग स्वच्छ र विश्वसनीय तरिकाले अन्तरक्रिया गर्नुपर्छ । राजनीतिक दाउपेच र प्रक्रियागत हेराफेरीका लागि कार्यविधिगत भूमिकाको प्रयोग गरियो भने समग्र प्रक्रिया प्रतिको विश्वसनीयतामा कमी आउने र त्यसले वैधता गुमाउने अवस्था आउन सक्छ ।

नागरिक अगुवाइको योजनाको स्परेखा तयार गर्दा दुईवटा प्रक्रिया बीचको अन्तर छुट्याउन सकिन्छ । प्रत्यक्ष अगुवाइ अन्तर्गत (जस्तो, अमेरिकी राज्यहरूमा) निर्धारित कार्यविधि पूरा गरेर अगुवाइ कार्य दर्ता भैसकेपछि जनमत संग्रहका लागि आग्रह गर्नु अगाडि व्यवस्थापिकासँग कुनै औपचारिक अन्तरक्रिया हुँदैन । अप्रत्यक्ष अगुवाइ अन्तर्गत (जस्तो, केही युरोपेली देशमा) भने निर्धारित कार्यविधि पूरा गरेको उपयुक्त अगुवाइ कार्यलाई व्यवस्थापिकामा प्रेषित गरिन्छ, जोसँग दुईवटा विकल्प हुने गर्छन् : प्रस्ताव स्वीकृत गरेर जनमत संग्रहमा नजानु अथवा प्रस्ताव अस्वीकृत गरेर जनमत संग्रहमा जानु । केही देशमा जनमत संग्रहमा मतदानका लागि व्यवस्थापिकाले नै वैकल्पिक प्रस्ताव पनि अगाडि सार्न सक्छ । अगुवाइ प्रक्रिया प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रको संस्थागत वातावरण अन्तर्गत सञ्चालन हुने भएकाले त्यस क्रममा विभिन्न पक्षबीच अन्तर क्रिया हुनु उचित एवं स्वाभाविक हुन्छ । यदि व्यवस्थापिकाले अगुवाइमाथि औपचारिक तवरमा विचार गर्न वा छलफल गर्न सक्यो र त्यसलाई ग्रहण गर्न वा जनमत संग्रहका लागि वैकल्पिक प्रस्ताव ल्याउन सक्यो भने त्यहाँ हुने जटिल छलफलहरूबाट राजनीतिक प्रक्रिया समृद्ध हुन जान्छ र निर्णय गरिनुपर्ने विषयमा जनताको व्यापक हिस्सा परिचालित हुन्छ । जनमत संग्रहमा स्पष्ट विकल्पहरूको छनोट पनि नागरिकहरूका लागि बढी उत्पादक हुन सक्छ ।

कम शर्तहरूको व्यवस्था र निरन्तर प्रयोगको संस्कृतिले अगुवाइको प्रक्रियालाई राजनीतिक प्रणालीको अभिन्न अङ्गका रूपमा विकास गर्छ ।

अगुवाइ प्रक्रियाको प्रयोगको सीमा हेर्दा विभिन्न देशबीच निकै अन्तर रहेको पाइन्छ । प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका यी संयन्त्रलाई बारम्बार प्रयोगमा ल्याउने देश चारवटा छन् : इटाली, लिक्स्टेन्टाइन, स्विट्जरल्यान्ड र उरुग्वे । स्मरणीय छ, यी देशमा अगुवाइ कार्यलाई मान्यता दिन बन्दे जयुक्त शर्तहरू कम छन् । सामान्य निष्कर्ष के हुन सक्छ भने कम शर्तहरूको व्यवस्था र निरन्तर प्रयोगको संस्कृतिले अगुवाइको प्रक्रियालाई राजनीतिक प्रणालीको अभिन्न अङ्गका रूपमा विकास गर्छ ।

यसको ठीक उल्टो, अगुवाइका अधिकारहरू औपचारिक रूपमा अस्तित्वमा रहेका थुप्रै देशमा आजसम्म एक चोटि पनि जनमत संग्रह भएको छैन । यो कुरा रूस लगायत सोभियत संघका अन्य उत्तराधिकारी राष्ट्रहरू (जस्तो- बेलारूस, जर्जिया, माल्दोभा र युक्रेन) मा लागू हुन्छ । एकातिर धेरै किसिमका विषयगत बन्देज र प्रक्रियागत सीमाहरू अर्कातिर असहभागितामूलक राजनीतिक संस्कृति र निरंकुश राजनीतिक प्रणालीका कारण यी मुलुकमा अगुवाइका प्रक्रियाहरू अघि बढाउन ज्यादै मुश्किल हुन्छ, जसलाई यी देशको राजनीतिक प्रणालीको अनौटो विशेषताका रूपमा हेरिन्छ ।

थुप्रै देशमा भने नागरिक अगुवाइको कानुनी व्यवस्था रहे पनि यसको अति कम मात्र प्रयोग भएको पाइन्छ । मध्य र पूर्वी युरोपेली देशहरू (जस्तो- हंगरी, लात्भिया, लिथुआनिया, म्यासेडोनिया, स्लोभाकिया, स्लोभेनिया) मा अगुवाइहरू मुख्यतः साम्यवादी शासनबाट रूपान्तरणका विषयमा केन्द्रित गरिएका छन् । ल्याटिन अमेरिकाका केही देश (जस्तो, बोलिभिया, कोलम्बिया र भेनेजुएला) मा अगुवाइको अधिकार न्यूनतम प्रयोग गरिएको पाइन्छ । किनकि, त्यहाँ त्यस्ता अधिकार प्रयोगका लागि संरचनागत र राजनीतिक अवस्थाहरू सहयोगात्मक छैनन् ।

त्यस्ता संघीय राज्यहरूमा निकै भिन्न खालको अवस्था देख्न सकिन्छ जसले राज्य, क्षेत्रीय र स्थानीय तहमा अगुवाइका संयन्त्रहरू उपलब्ध गराएका छन् । संयुक्त राज्य अमेरिकाका अगुवाइका प्रावधान भएका २४ मध्ये अधिकांश राज्यमा (खास गरी एरिजोना, क्यालिफोर्निया, कोलोराडो, उत्तरी डकोटा र ओरेगनमा) यस्ता धेरै क्रियाकलाप देख्न सकिन्छ । जर्मनीमा पनि, जहाँ सबै उपक्षेत्रहरूमा यस्ता व्यवस्थाहरू छन्, नागरिकहरूले धेरै विषयमा अगुवाइ लिएका छन् (खास गरी वाभारिया, ब्रान्डेनबर्ग, ह्यामबर्ग र स्चेल्बिगहोल्स्टिनमा) । केही देशमा त्यस्ता व्यवस्था स्थानीय तहका साथै अन्यत्र पनि प्रदान गरिएका छन् (जस्तै- जर्मनी, इटाली र संयुक्त राज्य अमेरिकाका केही राज्यहरू) भने कतिपय देशमा स्थानीय तहमा मात्र (जस्तै- बेल्जियम, चेक गणतन्त्र, मेक्सिको, नर्वे, पोल्यान्ड, स्पेन, स्विडेन) उपलब्ध गराइएका छन् । विषय माथिको बन्देज, प्रक्रियागत बन्देज र राजनीतिक संस्कृति अनुसार देशहरूबीच अगुवाइ गतिविधिहरूको मात्रा निकै भिन्न रहेको पाइन्छ ।

निष्कर्ष

अगुवाइ प्रक्रियाहरू क) विद्यमान कानुन उल्टाउने वा खारेजी गर्ने, ख) व्यवस्थापिकाद्वारा पारित गरिएको तर लागू नभइसकेको कानुनलाई इन्कार गर्ने विषयमा नागरिक अगुवाइ र नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रहबाट टुंगोमा पुग्नुपर्ने गरी डिजाइन गरिएका छन् । केही देशमा यी दुईमध्ये कुनै एउटा मात्र व्यवस्था पाइन्छ । नयाँ प्रस्तावहरू अगाडि सार्दा नागरिक अगुवाइले राजनीतिक स्पष्टताका लागि राम्रो काम गर्न सक्छ भने नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रहले राजनीतिक नियन्त्रणको

नयाँ प्रस्तावहरू
अगाडि सार्दा नागरिक
अगुवाइले राजनीतिक
स्पष्टताका लागि राम्रो
काम गर्न सक्छ भने
नागरिकद्वारा माग
गरिएको जनमत
संग्रहले राजनीतिक
नियन्त्रणको संयन्त्रका
रूपमा बढी काम गर्न
सक्छ ।

संयन्त्रका रूपमा बढी काम गर्न सक्छ । यी लोकतान्त्रिक कार्यहरूले कति विस्तृत क्षेत्र ओगट्छन् भन्ने कुरा दुवै प्रकारको व्यवस्था उपलब्ध गराएर महसुस गर्न सकिन्छ ।

अगुवाइ संयन्त्रका लागि स्वीकार्य हुने विषयगत बन्देजहरू प्रायः कानूनद्वारा नै निर्धारित हुन्छन् । जसरी आधारभूत कानूनहरू जनताको सहमतिमा आधारित हुनुपर्छ र नागरिकहरूका सामु छलफल एवं परिवर्तनका लागि खुला हुनुपर्छ, त्यस्तै प्रकारले संविधान संशोधनका लागि अगुवाइका प्रक्रियाहरूबारे बहस हुनुपर्छ । सामान्य प्रकारका राजनीतिक विषयसँग सम्बन्धित कानूनहरूका सम्बन्धमा अत्यन्त कठोर अगुवाइका प्रावधान राखिएमा अगुवाइको प्रक्रिया प्रयोगमा आउन मुस्किल हुन सक्छ, जसबाट अवसरभन्दा बढी नैराश्य हात लाग्न सक्छ । सबैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा के हो भने विषयमाथि बन्देज लगाउने हो भने त्यसको स्पष्ट रूपमा तर्जुमा हुनुपर्छ र त्यो धेरै कानुनी अनिश्चितताको विषय बन्नु हुँदैन । खास गरी वित्तीय कुराहरू संवेदनशील हुन्छन् । यदि बजेट अथवा कर सम्बन्धी विषयमा अगुवाइमाथि बन्देज लगाउने हो भने के कुरा स्पष्ट पार्नुपर्छ भने त्यस्तो बन्देजले ती सबै कानुनी र राजनीतिक विषयहरू समेट्नेछैन जसमा थोरै मात्र आर्थिक व्ययभार जोडिएको होस् ।

अगुवाइका प्रक्रियाहरू यस प्रकार डिजाइन गरिनुपर्छ जसबाट तिनको प्रयोगले वास्तविक अवसरहरू प्रदान गर्न सकियोस् । मतदानको प्रस्तावको उपयुक्तताका लागि हस्ताक्षरको सीमा महत्वपूर्ण कुरा हो । त्यस्ता क्षेत्र वा देश, जहाँ सूचीकृत मतदाताहरूको १५ प्रतिशत हस्ताक्षर आवश्यक पर्छ त्यहाँ अगुवाइका क्रियाकलाप निकै कम हुन्छन् । हस्ताक्षरको ५ प्रतिशत वा सोभन्दा कम सीमा प्रक्रिया लोकतन्त्रीकरणका लागि बढी उपयुक्त हुन सक्छ । साथै प्रतिनिधिमूलक संरचनामा राजनीतिक सहभागिताका अतिरिक्त उपायहरू प्रदान गर्नु बढी उपयुक्त हुन सक्छ ।

त्यसो त जनमत संग्रहको परिणाम बाध्यकारी हुन सक्छ कि सक्दैन भन्नेबारे पनि प्रश्न उठाउन सकिन्छ । केही देशमा (जस्तो- न्युजिल्यान्ड जहाँ सन् १९९३ मा यो व्यवस्था लागू गरिएको थियो) अगुवाइ सम्बन्धी प्रस्ताव माथिको जनमतलाई बाध्यकारी रूपमा स्वीकार गरिएको थिएन । मतदाता समक्ष राखिएको विषयमा उनीहरूले दिएको मत नै परिणामलाई बाध्यकारी बनाउन पर्याप्त प्रतीत हुन्छ र त्यही उपयुक्त पनि हुन्छ । अन्यथा नागरिकहरूको मतलाई गम्भीरतापूर्वक लिइएको मानिँदैन ।

४. कार्यसूचीगत अगुवाइ : व्यवस्थापिकीय कार्यसूचीमा नागरिकहरूद्वारा उठाइएको प्रस्ताव कहिले राखिन्छ

प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक संयन्त्र अन्तर्गत कार्यसूचीगत अगुवाइले विशेष भूमिका निर्वाह गर्छ । यो नै यस्तो एक मात्र लोकप्रिय अधिकार हो जसले अनिवार्यतः जनमत संग्रहकर्ता उन्मुख गराउँदैन । यसले राजनीतिक कार्यसूची माथि निश्चित विषय स्थापित गर्छ र प्रस्ताव माथि विचार

गर्न विशिष्ट निकाय अर्थात् व्यवस्थापिकाको माग गर्छ । यस्तो कार्यबाट कहिलेकाहीँ व्यवस्थापिकीय निकायले त्यस विषयलाई जनमत संग्रहका लागि अगाडि ल्याउने सम्भावना हुन्छ । कार्यसूचीगत अगुवाइ पनि निश्चित नियमहरूद्वारा (जस्तो- आवश्यक हस्ताक्षरको निश्चित संख्या, हस्ताक्षर संकलनका लागि दिइएको निश्चित समय र निश्चित विषयहरूमा लगाइएको बन्देज आदि) नियमन गरिएको हुन्छ । यसबारे हाते पुस्तकको परिच्छेद ४ मा विस्तृत वर्णन गरिएको छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी प्रक्रिया मागपत्र पेस गर्नुभन्दा बेग्लै कुरा हो भन्ने बुझ्नु जरूरी छ । मागपत्रको संरचना अलिक औपचारिक हुन्छ र त्यो निर्वाचन क्षेत्रबाट विधायक वा अधिकारी समक्ष दिइने पत्र वा निवेदन जस्तो हुन्छ । तिनको व्यवस्थापन पक्ष कमजोर छ र विश्वभरि प्रायः जहाँकहाँ पनि मागपत्र दिने चलन छ । कार्यसूचीगत अगुवाइ भने बलियो संयन्त्र हो ।

तालिका १ : कार्यसूचीगत अगुवाइ : मध्यमार्गी संयन्त्र

कार्यविधि	परिभाषा	उदाहरण
मागपत्र	त्यस्तो कार्यविधि जसले एक वा धेरै व्यक्तिलाई अधिकारप्राप्त निकाय समक्ष एउटा वा धेरै प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न अनुमति दिन्छ ।	सन् २००५ मा थाइल्यान्डका नागरिकहरूको सम्बन्धित समूहले राष्ट्रिय सिनेमा जाँच सम्बन्धी प्रचलनको विरोध गर्न हस्ताक्षर संकलन गरेको थियो ।
कार्यसूचीगत अगुवाइ	प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको त्यस्तो कार्यविधि जसले नागरिकलाई प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न योग्य बनाउँछ, जसमाथि विधायिका द्वारा विचार गरिनुपर्छ, तर मतदानका लागि जनता सामु अनिवार्यतः प्रस्तुत गर्नुपर्दैन ।	सन् २००२ मा अर्जेन्टिनामा अधिकारीहरू र विधायकहरूको निवृत्तिभरण कोष अन्त्य गर्न करिब चार लाख नागरिकहरूले हस्ताक्षर गरेका थिए ।
नागरिक अगुवाइ	प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको त्यो प्रक्रिया जसले नागरिकहरू द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव माथि मतदानको अगुवाइ गर्ने अवसर प्रदान गर्छ । यस्तो प्रस्ताव नयाँ कानून बनाउन, संविधान संशोधन गर्न वा विद्यमान कानूनको संशोधन वा खारेजीका लागि पेस गर्न सकिन्छ ।	क्यालिफोर्नियाका नागरिकहरूले ५ लाख हस्ताक्षर संकलन गरेका थिए जसले २००८ मा तीव्र गतिले चल्ने रेलवे प्रणालीका लागि जनमत संग्रह गराउनु परेको थियो ।

कहिलेकाहीँ कार्यसूचीगत अगुवाइ प्रक्रियाले जनमत संग्रहका लागि दिइने मागपत्र वा नागरिक अगुवाइलाई अतिक्रमण गर्न सक्छ । यस्तो त्यति बेला हुन्छ जब केवल एउटा व्यक्तिले कुनै विषयलाई राजनीतिक कार्यसूचीका रूपमा राख्न सक्छ अथवा जब कार्यसूचीगत अगुवाइ अन्तर्गत कुनै खास विषयमा जनमत संग्रह गर्न व्यवस्थापिकीय निकाय समक्ष अनुरोध गरिन्छ । विशिष्ट लोकतान्त्रिक प्रक्रियाका रूपमा मध्यमार्गी मागपत्रहरू, नागरिक अगुवाइ र कार्यसूचीगत अगुवाइलाई यदाकदा जनमत, सहमतिको अधिकार वा लोकप्रिय व्यवस्थापिकीय अगुवाइ पनि भन्ने गरिएको छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी प्रक्रिया मागपत्र पेस गर्नुभन्दा बेग्लै कुरा हो । मागपत्रको संरचना अलिक औपचारिक हुन्छ र त्यो निर्वाचन क्षेत्रबाट विधायक वा अधिकारी समक्ष दिइने पत्र वा निवेदन जस्तो हुन्छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइको प्रक्रियालाई पूर्वनिर्धारित सर्तहरू पूरा गर्ने, कानून पुनर्निर्माण प्रक्रिया सुरु गर्ने, नयाँ कानून ल्याउने वा संविधान संशोधन गर्ने मतदाता समूहको अधिकारका रूपमा लिइन्छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइको प्रक्रियालाई पूर्वनिर्धारित सर्तहरू पूरा गर्ने, कानुन पुनर्निर्माण प्रक्रिया सुरु गर्ने, नयाँ कानुन ल्याउने वा संविधान संशोधन गर्ने मतदाता समूहको अधिकारका रूपमा लिइन्छ । जे भए पनि यसबारे व्यवस्थापिकीय निकायले पूरा निर्णय गर्ने अधिकार राख्छ । कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी संयन्त्रलाई नागरिक अगुवाइभन्दा फरक राख्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । शक्तिको भागबन्डाको अवधारणा सबै प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको विशेषता हो र त्यो कुरा यहाँ कार्यसूची तय गर्ने सन्दर्भमा सीमित हुन्छ ।

ऐतिहासिक रूपमा कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी प्रक्रिया पहिलो विश्वयुद्ध पछि युरोपेली देशहरूको संविधानमा देखा परेको थियो । त्यस्ता देशको समूहमा अस्ट्रिया, लात्भिया र स्पेन पर्छन् । दोस्रो विश्वयुद्ध पछि यसको दोस्रो लहर ग्वाटेमाला, उरुग्वे र भेनेजुएला लगायतका ल्याटिन अमेरिकी देशहरूमा देखा पर्‍यो । सन् १९८९ देखि धेरैजसो देशमा कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी प्रक्रिया स्थापित भएका छन्, जसमा दक्षिणपूर्वी एसियाका फिलिपिन्स, थाइल्यान्ड लगायत र पश्चिम अफ्रिकाका घाना, नाइजर एवं पूर्वी युरोपका हंगेरी, पोल्यान्ड र स्लोभेनिया पर्छन् ।

कार्यसूचीगत अगुवाइका योजना र नियमहरू दक्षतापूर्ण कार्य सञ्चालनका लागि महत्वपूर्ण छन् । नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रह, नागरिक अगुवाइ र प्रत्याह्वान जस्ता प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका अन्य प्रक्रियासँग कार्यसूचीगत अगुवाइको धेरै समानता छ । हस्ताक्षरका अति उच्च सर्तहरू र हस्ताक्षर संकलनका लागि तोकिएको धेरै छोटो समयले कार्यसूचीगत अगुवाइलाई स्वीकार्य तवरमा अगाडि ल्याउने सम्भावनालाई सीमित तुल्याउँछ । जे होस्, कार्यसूची तय गर्ने एउटा संयन्त्रका रूपमा कार्यसूचीगत अगुवाइको औजारलाई निरन्तर स्वच्छतापूर्वक ठूलो संख्यामा हस्ताक्षर संकलन गरेर प्रयोग गर्न सकिन्छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइको प्रक्रियागत अवधारणालाई मूल्यांकन गर्दा यसको समर्थनमा राष्ट्रिय स्तरमा हस्ताक्षर संकलन महत्वपूर्ण विशेषता हो । उपलब्ध तथ्याङ्कहरूले यी सर्तहरूको आवश्यकताका सम्बन्धमा सारवान विविधता प्रस्तुत गर्छन् । उदाहरणका लागि, उरुग्वेमा व्यवस्थापिकीय कार्यसूची सम्बन्धी अगुवाइका लागि कुल मतदाताको २५ प्रतिशत भन्दा कम हस्ताक्षर हुनु हुँदैन जबकि जर्जियामा यो सीमा १ प्रतिशत भन्दा कम छ । धेरै देशमा व्यवस्थापिकीय र संवैधानिक कार्यसूचीको अगुवाइका लागि विभिन्न सर्त छन् । किर्गिजस्तानमा विधि निर्माण सम्बन्धी प्रस्तावका लागि ३० हजार हस्ताक्षर आवश्यक पर्छ भने संविधान संशोधनका लागि त्यसको दस गुणा अर्थात् ३ लाख हस्ताक्षर चाहिन्छ ।

हस्ताक्षरका सर्तहरू बाहेक अन्य धेरै महत्वपूर्ण योजना र नियमहरू छन्; जस्तै- क) कार्यसूचीगत अगुवाइको विषयबाट हटाउन सकिने मुद्दाहरू, ख) हस्ताक्षर संकलनसँग जोडिएको निर्धारित समय र स्थान,

उपस्थापित विषयलाई केवल व्यवस्थापिकीय निकायको कार्यसूचीमा राखिने भएकाले कार्यसूचीगत अगुवाइ मूलतः प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको सीमित प्रक्रिया मात्र हो । तथापि कतिपय ठाउँमा राजनीतिक संस्कृति निर्माण गर्न यसको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ र ठीक तरिकाले प्रयोग गरिएमा यो एउटा महत्वपूर्ण औजार हुन सक्छ ।

ग) व्यवस्थापिकीय निकायहरूले कार्यसूचीगत अगुवाइसँग कसरी व्यवहार गर्छन् भन्ने कुरा, घ) कार्यसूचीगत अगुवाइ समितिका लागि अधिकारीहरू द्वारा हुने सम्भावित सहयोग, र ङ) कार्यसूचीगत अगुवाइ समितिको कानुनी स्थिति र उसका अगाडिको व्यवस्थापिकीय निकाय ।

उपस्थापित विषयलाई केवल व्यवस्थापिकीय निकायको कार्यसूचीमा राखिने भएकाले कार्यसूचीगत अगुवाइ मूलतः प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको सीमित प्रक्रिया मात्र हो । तथापि कतिपय ठाउँमा राजनीतिक संस्कृति निर्माण गर्न यसको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ र ठीक तरिकाले प्रयोग गरिएमा यो एउटा महत्वपूर्ण औजार हुन सक्छ । कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी प्रक्रिया आफ्नो लक्ष्य प्राप्त गर्न असफल भएका खण्डमा नागरिकहरू व्यवस्थापिकीय प्रक्रियामा आफ्नो प्रभाव देखाउनका लागि अन्य उपाय खोज्न प्रवृत्त हुन सक्छन् ।

निष्कर्ष

कार्यसूचीगत अगुवाइ सम्बन्धी संयन्त्र प्रारम्भ वा प्रयोग गर्दा यो मागपत्र सम्बन्धी संयन्त्रभन्दा बिलकुलै फरक हो भनेर स्पष्ट हुनु अत्यन्त जरूरी हुन्छ । प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका अन्य सम्भाव्य संयन्त्रहरू (जस्तो- नागरिक अगुवाइ वा नागरिकद्वारा माग गरिएको जनमत संग्रह) सँगको द्विविधा हटाउन कार्यसूचीगत अगुवाइका प्रमुख सर्तहरू पहिले नै परिभाषित र कानुनी रूपमा स्वीकृत हुनुपर्छ ।

सामान्य विषयसँग सम्बन्धित हुने मागपत्रको ठीक विपरीत कार्यसूचीगत अगुवाइले पूर्णतया निर्माण गरिएको मस्यौदा कानून वा संशोधनको माध्यमबाट कानुनी वा संवैधानिक मुद्दालाई सम्बोधन गर्नुपर्छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइको मान्यताका लागि आवश्यक *हस्ताक्षरको सीमामा* ध्यान दिनुपर्छ । न्यून सीमाले उठाइएका मुद्दालाई इन्कार गर्न व्यवस्थापिकीय निकायलाई बल पुऱ्याउन सक्छ भने धेरै उच्च सीमाले मुद्दालाई मान्यता प्राप्त गराउनमै कठिनाइ उत्पन्न गर्न सक्छ ।

कार्यसूचीगत अगुवाइले नागरिक र अधिकारीबीच संस्थागत संवादलाई बलियो एवं नियमित गराउने भएकाले यसलाई अघि बढाउन केही *सार्वजनिक र प्रबन्धकीय सहयोग* उपलब्ध गराइनुपर्छ ।

५. नागरिकहरूले निर्वाचित अधिकारीलाई कहिले प्रत्याह्वान गर्न सक्छन्

प्रत्याह्वान सम्बन्धमा हाते पुस्तकको परिच्छेद ५ मा उल्लेख गरिएको छ । यो प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रिया हो, जसले उपयुक्त निकाय र नागरिकहरूको निश्चित संख्यालाई सार्वजनिक ओहोदामा बसेको कुनै निर्वाचित व्यक्तिलाई निजको पदावधि सकिनु अगावै हटाउन मतदातासँग उनीहरूको मत माग्ने अवसर प्रदान गर्छ । प्रत्याह्वानले प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको एउटा संयन्त्रको रूप लिनका लागि निर्वाचित अधिकारीको

प्रत्याह्वानले प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको एउटा संयन्त्रको रूप लिनका लागि निर्वाचित अधिकारीको पदावधिमा कानुनी हस्तक्षेप गर्ने प्रक्रियामा अगुवाइ र मतदाताहरूको मतको आवश्यकता पर्छ ।

पदावधिमा कानुनी हस्तक्षेप गर्ने प्रक्रियामा अगुवाइ र मतदाताहरूको मतको आवश्यकता पर्छ । यो प्रक्रिया महाभियोगको विपरीत छ जहाँ व्यवस्थापिका, न्यायपालिका जस्ता आधिकारिक निकायहरूले मतदाताको प्रत्यक्ष सहभागिता बिना त्यस्तो अधिकारीलाई हटाउन सक्छन् ।

प्रत्याह्वानमा नागरिकहरूको हस्तक्षेप आवश्यक हुन्छ । चाहे आधिकारिक निकायले लिएको निर्णयबाट हुने जनमत संग्रहमा त्यसको समर्थन वा इन्कार गरियोस् (अस्ट्रिया, आइसल्यान्ड, पलाउ, रूमानियामा जस्तो), अथवा त्यस्तो निकायले पहलकर्ताको प्रस्तावलाई अघि बढाउने वा स्वीकृत गर्ने निधो गरोस् (युगान्डामा जस्तो) । यसलाई मिश्रित प्रत्याह्वानका रूपमा लिन सकिन्छ । यो प्रक्रिया अत्यधिक सहभागितामूलक हुन्छ जब प्रत्याह्वानको अगुवाइ र स्वीकृति दुवैका लागि नागरिकहरूको प्रत्यक्ष हस्तक्षेपको आवश्यकता पर्छ । पहिलो, अनुरोधको अगुवाइकर्ताका रूपमा र दोस्रो मतदानद्वारा प्रश्नलाई समर्थन वा इन्कारी व्यक्त गरेर । यहाँ परिभाषा गरिए अनुसार यो प्रक्रियालाई पूर्ण प्रत्याह्वानका रूपमा लिइन्छ । पलाउ सहित केही देशमा कार्यपालिकाका उच्चतम अधिकारीहरूका लागि मिश्रित प्रत्याह्वानको अनि राष्ट्रिय व्यवस्थापिकीय निकायका सदस्यहरूका लागि पूर्ण प्रत्याह्वानको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ ।

प्रत्याह्वानका विषय स्थानीय, क्षेत्रीय वा राष्ट्रिय तहका निर्वाचित पदाधिकारीहरू नै हुन् । प्रत्याह्वान संसदीय व्यवस्थामा भन्दा कार्यपालिकीय अधिकारीहरू सीधै निर्वाचित हुने राष्ट्रपति प्रणाली भएको ठाउँमा बढी युक्तिसंगत हुन्छ । विधायकलाई प्रत्याह्वान गर्ने कुरा समानुपातिक प्रतिनिधित्वमा भन्दा एकल संसदीय निर्वाचन क्षेत्रमा बढी प्रचलनमा रहेको देखिन्छ ।

विधायकलाई प्रत्याह्वान गर्ने कुरा समानुपातिक प्रतिनिधित्वमा भन्दा एकल संसदीय निर्वाचन क्षेत्रमा बढी प्रचलनमा रहेको देखिन्छ ।

महाभियोगको विपरीत, प्रत्याह्वानको प्रक्रिया सुरु गर्न अगुवाइकर्ताहरूले कानुनी आधारमा कुनै मागलाई समर्थन गर्नु आवश्यक पर्दैन । यो यस्तो राजनीतिक संयन्त्र हो जसको माध्यमबाट कुनै खास निर्वाचन क्षेत्रका मतदाताहरूले कुनै खास निर्वाचित पदाधिकारीप्रति आफ्नो असन्तुष्टि जाहेर गर्छन् । आवश्यकता परेका खण्डमा, यसको औचित्यका व्यापक स्वीकार्य आधारहरू हुन सक्छन्; जस्तै भ्रष्टाचार, अक्षमता वा अपराधिता । इक्वेडोरमा पदाधिकारीको पदावधिको कुनै पनि बिन्दुमा प्रत्याह्वानको प्रक्रिया अघि बढाउन सकिन्छ । जे होस्, प्रत्याह्वानका लागि कानुनी औचित्य वा आधार आवश्यक नभए पनि यसको प्रक्रिया जटिल हुन सक्छ ।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका विविध प्रक्रियामध्ये प्रत्याह्वान सबैभन्दा कम प्रचलित प्रक्रिया हो । केही देशले मात्र आफ्नो संविधान वा कानुनी प्रणालीमा प्रत्याह्वानलाई समावेश गरेको पाइन्छ । प्रत्याह्वानको सबै भन्दा बढी प्रयोग भेनेजुएलामा भएको पाइन्छ, जहाँ राष्ट्रपति लगायत सबै निर्वाचित पदाधिकारीका हकमा प्रत्याह्वानको व्यवस्था पूर्णतः लागू हुन्छ । सन् २००४ मा भेनेजुएलाका २४ लाख नागरिकले राष्ट्रपतिलाई प्रत्याह्वान

गर्ने प्रयास गरेका थिए जुन घटना उच्चतम तहमा प्रत्याह्वान संयन्त्रको प्रयोग गरिएको प्रत्यक्ष उदाहरणका रूपमा रहेको छ । त्यस घटनामा ४०.६ प्रतिशत मतदाताले मात्र प्रत्याह्वानलाई समर्थन गरेका कारण राष्ट्रपति आफ्नो पदमा कायमै रहे ।

१९ औं शताब्दीको अन्ततिर राज्य वा स्थानीय स्तरमा प्रत्याह्वानको प्रयोग गर्ने अगुवा राष्ट्रका रूपमा स्विट्जरल्यान्ड रहेको थियो । यो अभ्यासलाई कतिपय अमेरिकी राज्यले पछ्याएका थिए । सन् १९९० को दशक यता ल्याटिन अमेरिकी मुलुकहरूमा बनेका नयाँ संविधानमा प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रलाई सहभागितामूलक लोकतन्त्रसँग जोड्न प्रत्याह्वानको व्यवस्था गर्ने क्रम बढ्दै गएको छ । यीमध्ये केही देशका संविधानमा स्थानीय र क्षेत्रीय निकायका लागि बढी र राष्ट्रिय निर्वाचित पदाधिकारीहरूका लागि कम मात्र प्रत्याह्वानको व्यवस्था गरिएको छ ।

अवधारणागत दृष्टिकोणबाट प्रत्याह्वानको प्रक्रिया जनप्रतिनिधिहरूले आफूलाई निर्वाचित गर्ने जनताप्रति जवाफदेही बनाउनुपर्छ भन्ने विचारसँग सम्बन्धित छ । प्रत्याह्वानका समर्थकहरू के ठान्छन् भने यो प्रक्रियाले नागरिकहरूका तर्फबाट निर्वाचित पदाधिकारीमाथि निगरानी राख्न सहयोग पुऱ्याउँछ र मतदाता एवं तिनका निर्वाचित प्रतिनिधिबीच तलदेखि माथिसम्मको टाडो जवाफदेहीका लागि प्रभावकारी संयन्त्र स्थापना गर्छ । यस क्रममा, प्रतिनिधिहरू जनताका अपेक्षा पूरा गर्न असफल भएका खण्डमा पदावधि समाप्त हुनु अगावै उनीहरूलाई दिइएको जनादेश अन्त्य गर्ने मौकाको छनोट गर्न मतदाताहरू योग्य हुनुपर्छ ।

आलोचनात्मक दृष्टिकोणबाट प्रत्याह्वानलाई उच्चस्तरको ध्रुवीकरण संयन्त्रका रूपमा लिइन्छ, जसले निर्वाचित प्रतिनिधिको सामान्य काम कारबाहीका सन्दर्भमा गम्भीर विवाद र मुठभेड सिर्जना गर्छ । यसलाई विपक्षी समूहका लागि, निर्वाचित पदाधिकारीलाई विस्थापित गर्ने अवसरका रूपमा पनि हेरिन्छ । प्रत्याह्वान अभिसम्म पनि अत्यन्त विवादास्पद मानिन्छ र खास गरी राष्ट्रिय स्तरमा यसको प्रयोग बारेको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव समेत अत्यन्त कम छ ।

प्रत्याह्वानले लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा सहभागिताको तरिका र निर्वाचित पदाधिकारी माथि नागरिक निगरानीलाई सुधार गर्छ भन्ने कुरालाई सुनिश्चित गर्न नागरिक र निर्वाचित पदाधिकारी दुवैका अधिकार सुनिश्चित गरिनुपर्छ । अन्य प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रियामा जस्तै प्रत्याह्वानले सहभागिता र प्रभावकारी शासनका सिद्धान्त बीच सन्तुलन कायम गर्नुपर्छ । त्यस्तो सन्तुलन कायम गर्न कठिन छ र सन्तुलन कायम हुन सकेन भने त्यसले गम्भीर परिणामतर्फ उन्मुख गराउन सक्छ । साथै, प्रत्याह्वानको प्रक्रिया अघि बढाउन अत्यन्त सहज छ भने यसले प्रत्याह्वानलाई अनुपयोगिता तर्फ उन्मुख गराउँछ र लगातार हुने प्रत्याह्वानले सरकारी काम कारबाहीलाई अस्तव्यस्त पार्न सक्छन् । अर्कातिर, प्रत्याह्वानका लागि अप्ठेरा सर्तहरू राखियो

*अवधारणागत
दृष्टिकोणबाट
प्रत्याह्वानको प्रक्रिया
जनप्रतिनिधिहरूले
आफूलाई निर्वाचित
गर्ने जनताप्रति
जवाफदेही बनाउनुपर्छ
भन्ने विचारसँग
सम्बन्धित छ ।*

प्रत्याह्वानले
लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा
सहभागिताको तरिका
र निर्वाचित पदाधिकारी
माथि नागरिक
निगरानीलाई सुधार
गर्छ भन्ने कुरालाई
सुनिश्चित गर्न नागरिक
र निर्वाचित पदाधिकारी
दुवैका अधिकार
सुनिश्चित गरिनुपर्छ ।

भने त्यसले यसलाई अप्रभावकारी तुल्याउँछ । किनकि सार्वजनिक अधिकारीलाई मत प्रक्रियाबाट हटाउनका लागि कानुनी सर्तहरू पूरा गर्न कठिन हुने भएपछि यसको प्रयोगतर्फ नागरिकहरू निरूत्साहित हुन सक्छन् ।

निष्कर्ष

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका अन्य संयन्त्र सरह नै प्रत्याह्वान प्रयोग नगरिनुको एउटा कारण प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रका प्रभावकारी संयन्त्रसँग प्रत्याह्वान प्रक्रियालाई मिलाएर लैजान कठिन हुनु हो । प्रत्याह्वानका लागि गरिने निरन्तर मतदानले प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रलाई कमजोर तुल्याउन सक्छ । तथापि प्रत्याह्वान प्रक्रियालाई प्रयोग गर्न अत्यन्त कठिन बनाउँदा आफ्ना प्रतिनिधि माथि नागरिकहरूले राख्ने नियन्त्रणको माध्यमका रूपमा यसको प्रभावकारिता सीमित हुन जान्छ । प्रत्याह्वानले प्रत्यक्ष लोकतन्त्र, प्रतिनिधित्वका नियमहरू र अन्य संस्थालाई प्रभाव पार्छ । तसर्थ यसलाई कुनै निश्चित संस्थागत प्रक्रियाबाट लागू गर्ने निर्णय गर्दा त्यस ढाँचामा पार्ने सम्भाव्य प्रभाव माथि पनि विचार पुऱ्याउनुपर्छ ।

प्रत्याह्वान प्रक्रियाका लागि अनुमति दिइँदा धेरैवटा सम्भाव्य प्रश्नमाथि विचार पुऱ्याउनु पर्ने हुन्छ । जब कुनै पदाधिकारीलाई प्रत्याह्वान गरिन्छ त्यसको सट्टा अर्को व्यक्ति छान्ने प्रावधान पनि बनाउनुपर्छ । यसका लागि अतिरिक्त निर्वाचन पनि आवश्यक पर्न सक्छ । प्रत्याह्वान सँगसँगै अर्को व्यक्ति छान्न निर्वाचन गराउँदा यो विषय चुनावी राजनीतिका मुद्दामा अल्झिन सक्छ र प्रत्याह्वान प्रतिस्पर्धी राजनीतितर्फ मोडिन सक्छ । सट्टामा आउने व्यक्ति सोभै नियुक्त गरियो भने त्यसले प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रियालाई कम लोकतान्त्रिक तुल्याउन सक्छ । प्रत्याह्वान प्रक्रियाका संयन्त्रलाई व्यवहारमा व्यवस्थापन गर्न बारम्बार कठिन हुँदा पनि प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका निहित सिद्धान्तहरूसँग प्रत्याह्वानको तर्क सुसंगत नै हुन्छ ।

६. नागरिकहरू चरणबद्ध रूपमा कसरी सहभागी हुन्छन्

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रहरूको समूहभित्र मतदाताहरूले कार्यसूची निर्माता र निर्णायक दुवैका रूपमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छन् । हाते पुस्तकको परिच्छेद ६ ले नागरिकद्वारा सञ्चालन गरिने प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका यस्ता क्रियाकलाप सम्बन्धी प्रक्रियागत पक्षहरू बारे व्याख्या गरेको छ । यसले नागरिक अगुवाइका मुख्य चरण निर्धारण गरेको छ र त्यस्तो प्रक्रियाको संक्षिप्त मार्गचित्र प्रस्तुत गरेको छ ।

धेरै देशमा तल उल्लेख गरिएका कतिपय प्रक्रिया मात्र सान्दर्भिक छन् भने केही देशमा न्यायिक पुनरावलोकन वा नियन्त्रणसँग सम्बन्धित अतिरिक्त मध्यवर्ती कदमहरू हुन सक्छन् । प्रायः यस्ता प्रक्रिया संविधान वा अगुवाइ एवम् जनमत संग्रहसँग सम्बन्धित कानुनमा उल्लेख गरिएका हुन्छन् । तालिका नं. २ मा यस्ता कदमहरूको सारांश दिइएको छ ।

तालिका २ : प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रियामा सहभागिताका चरण, पात्र र घटनाहरू

क्र.सं.	चरण	पात्र/कर्ता	घटना
१	ज्ञान	निर्वाचन व्यवस्थापन निकाय (ईएमबी), शैक्षिक र गैरसरकारी संस्थाहरू	उपलब्ध प्रक्रिया अनुसार सूचना प्रदान गरिने कुरा सुनिश्चित गर्ने प्रयास ।
२	विचार	नागरिक समूह वा अन्य संस्था वा संगठनहरू	ठीक प्रक्रियामा आधारित रहेर पूर्णतया नयाँ विचार वा नयाँ कानुनप्रति प्रतिक्रिया समावेश हुन्छ ।
३	संगठन	नागरिक समूह	अगुवाइ, माग र प्रत्याह्वान समितिको अनौपचारिक संस्थापना ।
४	मस्यौदा	समिति, ईएमबी	कानुनमा परिवर्तन वा संविधान संशोधनका लागि तयार गरिने पाण्डुलिपिमा सम्झौता (र, सम्भवतः अनुवाद) ।
५	शीर्षक	समिति, ईएमबी, व्यवस्थापिकीय निकाय	प्रस्तावका लागि शीर्षकको निर्धारण र आगामी सम्पूर्ण प्रक्रिया ।
६	दर्ता	समिति, ईएमबी	आधिकारिक निकाय समक्ष अगुवाइ, माग वा प्रत्याह्वान दर्ता गर्ने औपचारिक कदम ।
७	वैधानिकता (परीक्षण)	तोकिएका निकाय वा अधिकारी	तोकिएका एक वा धेरै निकायले प्रक्रियाका विभिन्न बिन्दुमा वैधता वा संवैधानिक परीक्षण गर्न सक्छन् ।
८	सुरुआत	समिति	हस्ताक्षर सङ्कलन कार्यको सुरुआत । माग/प्रत्याह्वान अत्यन्त अप्ठेरो अवस्थामा प्रवेश गर्छ ।
९	हस्ताक्षर	नागरिकहरू, समिति, आधिकारिक निकायहरू	हस्ताक्षर सङ्कलन प्रक्रिया सम्बन्धी खास नियम, विकल्प र बन्देजहरू बारे विचार पुऱ्याउनुपर्छ ।
१०	प्रस्तुति	समिति, ईएमबी	सङ्कलित हस्ताक्षरलाई आधिकारिक निकाय समक्ष प्रस्तुत गर्ने ।
११	प्रमाणीकरण	आधिकारिक निकायहरू	प्रस्तुत गरिएका हस्ताक्षरको ग्राह्यता र वैधताको आधिकारिक निकाय द्वारा परीक्षण ।
१२	सत्यापन	ईएमबी	वैधताको परीक्षण पश्चात् अगुवाइ, माग वा प्रत्याह्वानको सत्यापन गरिन्छ र या त तिनलाई मतदानका लागि सीधै स्वीकार गरिन्छ वा त्यसमा विचार गर्नका लागि व्यवस्थापिकीय निकाय वा सरकार समक्ष प्रस्तुत गरिन्छ ।
१३	अन्तरक्रिया	व्यवस्थापिका, सरकार, राष्ट्रपति	अगुवाइ सम्बन्धी प्रस्ताव अब आधिकारिक विषय हुन्छ । व्यवस्थापिका वा सरकारी निकायसँग जनमतका लागि वैकल्पिक प्रस्ताव राख्ने वा सिफारिस गर्ने अधिकार हुन्छ । अन्तरक्रियाको एउटा तत्वका रूपमा अगुवाइ समितिले सम्झौता गर्न यस्तो अगुवाइ फिर्ता लिने अधिकार हुन सक्छ ।

१४	प्रमाणीकरण	तोकिएको निकाय	मतपत्रको तयारी (समय, अन्तिम निकायहरू, अभियान सहयोगी) ।
१५	अभियान	नागरिक समूहहरू, राजनीतिक दलहरू	स्वतन्त्र र निष्पक्ष लोकतान्त्रिक प्रक्रियाका लागि अभियान सम्बन्धी नियमहरूको प्रयोग गर्न सकिन्छ ।
१६	मतदान	सूचीकृत मतदाताहरू	मतदान धेरै प्रकारका हुन सक्छन् । वैयक्तिक मतदान, दुर्गम मतदान र विद्युतीय मतदानका लागि धेरै दिन वा हप्ता लाग्न सक्छ ।
१७	पुनरावेदन	समिति, आधिकारिक निकायहरू	अनियमितताको स्थितिमा पुनरावेदकीय कार्यविधि सुरु हुन सक्छ । अन्यथा मतदानको निर्णय अन्तिम हुन्छ ।
१८	कार्यान्वयन	आधिकारिक निकाय, अन्य	नयाँ कानून वा संविधानको संशोधन लागू गर्ने, नयाँ गतिशीलता सिर्जना गर्ने, सम्भावित बाधाहरू । कहिले काही अगुवाइ समितिलाई पुनः सक्रिय गराउनुपर्ने समेत आवश्यकता ।

नागरिक एवं उपभोक्ता अनुकूल व्यवहारका लागि प्रशासकीय प्रक्रियाहरू महत्वपूर्ण हुन्छन् । सल्लाह दिने र मतदातालाई सहयोग गर्ने लगायत नागरिक एवं उपभोक्ता अनुकूल व्यवहारका लागि प्रशासकीय प्रक्रियाहरू महत्वपूर्ण हुन्छन् । सल्लाह दिने र मतदातालाई सहयोग गर्ने लगायत प्रक्रियाका लगभग हरेक चरणमा प्रशासकीय अधिकारीहरूले भूमिका खेल्नुपर्ने हुन्छ । सबैभन्दा महत्वपूर्ण पात्रहरू प्रक्रियाका प्रस्तावक वा पहलकर्ता हुन् । नागरिकद्वारा सञ्चालित प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका प्रक्रियाहरूका प्रमुख योजनाकारहरूले प्रस्तावक र अधिकारीहरू दुवैको भूमिका लगायत कानुनी सन्दर्भका कतिपय पक्षबारे पनि विचार गर्नुपर्छ । परिणामतः प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका प्रक्रियाहरूलाई कम्तीमा तीन परिप्रेक्ष्यबाट मूल्यांकन गरिनुपर्छ : (क) प्रशासकहरू (निर्वाचन व्यवस्थापन निकाय, अदालत आदि), (ख) उपभोक्ताहरू (नागरिक समूहहरू), र (ग) योजनाकारहरू (राजनीतिज्ञ, कानूनविज्ञ) ।

निष्कर्ष

उपलब्ध संयन्त्रहरू बारे नागरिकलाई ज्ञान हुनु अत्यावश्यक छ । जुन देशमा यस्ता संयन्त्र भर्खरै लागू गरिएका छन् वा कहिलेकाहीँ मात्र प्रयोग गरिएका छन्, त्यहाँ जनचेतना मूलक कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्छ, जस अन्तर्गत इन्टरनेट वेबसाइट, मुद्रित सामग्रीहरू, शैक्षिक सामग्रीहरू र समाचार प्रकाशन पर्छन् ।

सुरुका व्यक्तिहरू जसले अगुवाइ, माग वा प्रत्याह्वान सम्बन्धी दस्तावेजको मस्यौदा तयार गर्छन्, जम्मा गर्छन्, सही गर्छन् र दर्ता गर्छन्, तिनलाई *उत्प्रेरक वा प्रस्तावक* भनिन्छ । नागरिकद्वारा प्रारम्भ गरिएका

संयन्त्र दर्ता गर्न योग्य हुनका निम्ति र निश्चित अधिकार तथा कर्तव्यको हकदार हुनका लागि अधिकांश देशमा कतिपय सर्तहरू पूरा गर्ने *निर्धारित समितिहरू* को आवश्यकता महसुस गरिएको हुन्छ ।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रमा संलग्न तोकिएका समितिहरूलाई आधिकारिक सहयोग प्रदान गरिनुपर्छ । यस्तो सहयोग अन्तर्गत विषयवस्तु र शीर्षकको मस्यौदा, साथै बहुभाषिक देशहरूमा अनुवाद सेवा समेटिनुपर्छ । शीर्षक तयार गर्दा विषयवस्तुको स्पष्टता र अन्वितिको आवश्यकता जस्ता केही विशेष नियम पनि पालन गरिनुपर्छ ।

नागरिक अगुवाइका सिलसिलामा *हस्ताक्षर संकलन प्रक्रिया* अत्यन्त महत्वपूर्ण छ, जसका निम्ति केही नियमको निर्माण र तिनको समान प्रयोग जरूरी छ । यस्ता नियमले स्वतन्त्र रूपमा हस्ताक्षर सङ्कलनका लागि अनावश्यक व्यवधान खडा गर्नु हुँदैन र उपलब्ध समय सीमालाई बढी सीमित पनि गर्न हुँदैन । तलबी हस्ताक्षर सङ्कलनकर्ताको प्रयोग सम्बन्धी नियमहरू बारे पनि विचार गरिनुपर्छ ।

हस्ताक्षर परीक्षण बारेका नियमहरू विभिन्न देशबीच फरक हुन सक्छन् । जस्तो- कुनै देशमा प्रस्तुत गरिएका सम्पूर्ण हस्ताक्षरको परीक्षण गर्ने प्रावधान हुन सक्छ भने कतै फाटफुट (च्यान्डम) परीक्षणको प्रावधान हुन सक्छ । संस्थागत विश्वसनीयतालाई बलियो बनाउन फाटफुट परीक्षणको कुनै पनि प्रणाली तथ्याङ्कगत हिसाबले मान्य हुनुपर्छ ।

प्रशासनिक प्रक्रियाहरू नागरिक तथा प्रयोगकर्ताका निम्ति सहज हुनै पर्छ । अधिकारीहरूले प्रक्रियाका प्रत्येक चरणमा मतदातालाई सल्लाह र सहयोग प्रदान गर्ने लगायतका भूमिका खेल्नुपर्ने हुन्छ । प्रत्यक्ष लोकतन्त्र प्रक्रियासँग नागरिकहरूले धेरै अपेक्षा राखेका हुन्छन् । त्यसैले मतदानको प्रस्तावको स्वीकृतिका लागि होसियारीपूर्ण योजना र असल प्रशासनिक व्यवहार अत्यावश्यक हुन्छ ।

७. प्रत्यक्ष लोकतन्त्र मत : सूचना, अभियान र वित्तीय व्यवस्था

जनमत संग्रह, अगुवाइ र प्रत्याह्वान अभियानको सञ्चालनले जनता समक्ष प्रस्ताव लैजाने वा अगुवाइलाई मतदानका निम्ति योग्य बनाउने जस्ता विषय बाहेक पनि धेरैवटा महत्वपूर्ण विषयको उठान गर्छ । सम्बन्धित विषयमा समुचित निर्णय लिन मतदाताहरूले पर्याप्त सूचना प्राप्त गरेका छन् भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्न संयन्त्रहरू ठीक ठाउँमा स्थापित गरिनु आवश्यक हुन्छ । विषयका समर्थक र विरोधी दुवैका लागि जनता समक्ष आफ्ना तर्क राख्ने पर्याप्त मौका प्रदान गरिनुपर्छ । यी उद्देश्यहरूका लागि विद्युतीय र छापा दुवै खाले सञ्चार माध्यममा पहुँच एवं सार्वजनिक वा निजी खर्चको आवश्यकता पर्छ । हाते पुस्तकको सातौँ परिच्छेदमा जनमत संग्रह, अगुवाइ वा प्रत्याह्वान सम्बन्धी अभियानको आयोजना, सञ्चालन र खर्च सम्बन्धी विषयबारे उल्लेख गरिएको छ ।

सम्बन्धित विषयमा समुचित निर्णय लिन सक्ने गरी मतदाताहरूले पर्याप्त सूचना प्राप्त गरेका छन् भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्न संयन्त्रहरूलाई ठीक ठाउँमा स्थापित गरिनु आवश्यक हुन्छ ।

अभियान सम्बन्धी नियमहरू र वित्तीय कानूनहरूको एउटा स्पष्ट लक्ष्य भनेको समान अवसरका आधारमा खेल मैदान निर्माण गर्नु र त्यसलाई कायम राख्नु नै हो । तर प्रायः तीव्र प्रतिस्पर्धामा चल्ने प्रचार अभियान अवधिभर यस्तो 'खेल मैदान' कसरी निर्माण गर्ने र कायम राख्ने भन्ने विषयलाई ठ्याक्कै परिभाषित गर्न चाहिँ सजिलो छैन । निष्पक्षता हासिल गर्नका लागि काम गर्दा योजनाकारहरूले निम्न विषयहरूमा विचार पुऱ्याउनु आवश्यक हुन्छ :

- अभियानमा सरकारको भूमिका;
- अभियानमा राजनीतिक दलहरूको भूमिका;
- अभियानका दौरान उठाइएको पैसा र त्यसको खर्चको सीमा, सार्वजनिक कोष उपलब्ध गराइएको छ भने त्यसको सीमा;
- अभियानका लागि भएको लगानीको स्रोत प्रकट गर्नुपर्ने र खर्चको हिसाब प्रकाशन गर्नुपर्ने आवश्यकता;
- सञ्चार माध्यममा पहुँचलाई कसरी नियन्त्रण गरिएको छ र 'बराबरी समय' सम्बन्धी प्रावधानहरू अनुमोदन गरिएका छन् कि छैनन् भन्ने विषय;
- मुद्दाको पक्ष-विपक्षमा रहेका सबैलाई समेट्ने कुनै छाता समिति (संगठन) को आवश्यकता पर्ने/नपर्ने कुरा; र
- निर्वाचनपूर्व जनतासामु निष्पक्ष र सन्तुलित सूचना प्रवाहमा सरकारको भूमिका ।

जनमत संग्रहको समय सम्बन्धी नियमले जनमत संग्रह कहिले सम्पन्न गर्ने भन्ने सन्दर्भमा प्रचार अभियानका लागि पर्याप्त समयावधि दिनुपर्छ । प्रचार अभियानको अवधि निर्धारण गर्न प्रयोग गरिने सामान्य र स्थायी नियमहरूले लोकतान्त्रिक वैधतालाई सुधार गर्न सक्छन् भने विशेष खालका तदर्थ नियमहरूले सरकारी लचक वा दक्षता वृद्धिको अवसर प्रदान गर्न सक्छन् । तदर्थ नियमहरूको प्रयोग सम्भव भएसम्म कम गरिनुपर्छ । कतिपय देशमा आम निर्वाचनको समयमा नै जनमत संग्रह अथवा नागरिक अगुवाइमा पनि मतदान गरिन्छ भने कतिपय देशमा यो अलग्गै समयमा सम्पन्न गरिन्छ । यसबारे लिइने निर्णयले प्रायः प्रचार अभियानमा उठाइएका विषयप्रति मतदाताले दिने ध्यान अथवा चासो र मतदानको मात्रा दुवैलाई प्रभाव पार्छ ।

जनमत संग्रह सम्बन्धी प्रस्तावको विषयवस्तुबारे जनतालाई सूचना प्रवाह गर्नु जनमत संग्रहको निर्णयको वैधताका लागि महत्वपूर्ण हुन्छ र यस्तो सूचना प्रवाहको प्रक्रियाबारे होसियारीसाथ विचार गर्नुपर्छ । यस सन्दर्भमा, एकातिर असल व्यवहारको सिद्धान्त अनुस्र्म प्रस्तावका समर्थक र विरोधीहरूका लागि समान अवसरका आधारमा खेलिने 'खेल मैदान' सुनिश्चित गर्नु जरूरी छ भने अर्कातिर अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रताको

मौलिक सिद्धान्तलाई सम्मान गर्नु पनि आवश्यक छ । यस क्रममा कतिपय देशमा प्रस्तावबारे नागरिकहरूले यथेष्ट सूचना प्राप्त गर्न सकून् भन्ने सुनिश्चित गर्न प्रस्तावका समर्थक र विरोधी दुवै पक्षलाई सार्वजनिक कोष र सञ्चार माथिको पहुँच निःशुल्क प्रदान गरिन्छ । केहीमा चाहिँ यो कार्य प्रचार अभियानका बेला पूर्णतया राजनीतिक दलहरू वा अन्य निजी अभियानकर्ताहरूका लागि छाडिन्छ ।

आधिकारिक प्रचार अभियान समितिहरूको स्थापना बारे पनि विचार गर्नु जरूरी हुन्छ । 'हुन्छ' र 'हुन्न' भन्ने सरकारी समितिले प्रचार अभियान सम्बन्धी सम्पूर्ण जिम्मेवारी ग्रहण गरेमा अगुवाइ वा जनमत संग्रह सम्बन्धी अभियानका लागि बढी सहज किसिमले व्यवस्थापन गर्न सकिने संरचना हासिल हुन सक्छ । यद्यपि कसैले यसलाई स्वतन्त्र अभिव्यक्ति माथिको अनुचित बन्देजका रूपमा लिएको पनि पाइन्छ ।

धेरै देशमा प्रचार अभियानका लागि प्रदान गरिएको आर्थिक सहयोगको हिसाब र आर्थिक प्रतिवेदन सरकारी अधिकारीहरू समक्ष सार्वजनिक गर्ने गरी *प्रचार अभियानको आर्थिक पक्ष* का सम्बन्धमा केही न्यूनतम कानुनी व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । जे होस्, प्रचार अभियानको खर्चमाथि नै नियन्त्रण गर्नु र प्राप्त आर्थिक सहयोग तथा खर्चबर्चको हिसाब देखाउन लगाउनु एउटै कुरा होइनन् । यदि समान अवसरका आधारमा खेलिने 'खेल मैदान' सिर्जना गर्ने उद्देश्य हो भने प्रचार अभियानमा एउटा पक्षले गर्ने खर्चको हद वा कुनै प्रकारको सरकारी सहूलियतबारे विचार गरिनुपर्छ ।

८. प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको असर

यस संक्षिप्त सिंहावलोकनमा छलफल गरिएका प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रलाई ठीक तरिकाले लागू गर्ने हो भने नागरिकहरूलाई उनीहरूका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूसँग अन्तरक्रिया गर्नका लागि महत्वपूर्ण उपाय वा माध्यम प्रदान गर्न सकिन्छ । *जनमत संग्रह* ले मतदाताहरूलाई जनसमर्थन प्रदर्शन गर्दै सरकारी निर्णयहरूको वैधानिकीकरण गर्न मतदातालाई अवसर दिन्छ । *नागरिक अगुवाइ* ले निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई छेउ लगाएर सोभै कानुन निर्माण गर्ने अवसर प्रदान गर्छ । *कार्यसूचीगत अगुवाइ* ले मतदाताहरूले उठाउन इच्छा गरेका विषयमा विचार गर्न निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई आदेश दिन्छ । *प्रत्याह्वान* ले मतदाताहरूलाई समयवधि सकिनु अगावै निर्वाचित प्रतिनिधिहरू वा अधिकारीहरूलाई हटाउने अवसर प्रदान गर्छ । यद्यपि यी सबै उपायका फाइदा-बेफाइदा दुवै छन् एवं यिनको सदुपयोग र दुरुपयोग दुवै गर्न सकिन्छ । तर, यिनले सामूहिक रूपमा मतदातालाई राजनीतिक प्रक्रिया माथि नियन्त्रण गर्न सकिन्छ भन्ने चेतना प्रदान गर्छन्, जसको विशेष महत्व छ । जहाँ यस्ता उपाय राजनीतिक संस्कृतिका हिस्सा बनिसकेका हुन्छन्, त्यहाँ यिनको खारेजीका लागि सफल राजनीतिक आन्दोलन गर्न सकिन्छ भन्ने परिकल्पना असम्भव जस्तै हुन्छ ।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रलाई लोकतान्त्रिक प्रणालीलाई मजबुत बनाउने साधनका रूपमा लिइनुपर्छ, जसले प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रका संस्थाहरूलाई विस्थापित गर्ने नभई तिनको पूरकका रूपमा काम गर्छन् ।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रलाई लोकतान्त्रिक प्रणालीलाई मजबुत बनाउने साधनका रूपमा लिइनुपर्छ, जसले प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रका संस्थाहरूलाई विस्थापित गर्ने नभई तिनको पूरकका रूपमा काम गर्छन् । यस्ता संयन्त्रले राजनीतिक वैधतालाई बलियो बनाउन र सहभागिताका बाटाहरू खोल्न मदत गर्छन् । तैपनि, जहाँ नागरिकहरूले आफ्ना रूचि र प्राथमिकतालाई संयुक्त रूपमा स्पष्ट तवरले व्यक्त गर्छन्, त्यहाँ राजनीतिक दलहरू र व्यवस्थापिका केन्द्रीय संस्थाका रूपमा कायम रहिरहन्छन् । ऐतिहासिक रूपमा केहीले प्रत्यक्ष लोकतन्त्रलाई प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रको विपरीत रूपमा लिने गर्दथे तर अहिले सामान्यतया यिनलाई एक अर्काको परिपूरकका रूपमा लिइन्छ । जनताले कहिलेकाहीँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र संयन्त्रलाई अत्यधिक महत्त्व दिने गर्छन् र त्यसबाट अधिक आशा पनि लिएका हुन्छन्, जुन प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको कार्य र क्षमताभन्दा बाहिर हुने गर्छ । तथापि, प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्रहरूको प्रयोगको फाइदा भनेको सरकारमाथि बृहत्तर नियन्त्रणको अभ्यास र त्यसप्रतिको विश्वासबाट नागरिकहरूले प्राप्त गर्ने सन्तुष्टि नै हो ।

इन्टरनेसनल आइडियाबारे

इन्टरनेसनल आइडिया के हो ?

लोकतन्त्र तथा निर्वाचन सहयोगका लागि अन्तर्राष्ट्रिय संस्था (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) दिगो लोकतन्त्रका निम्ति विश्वभर सहयोग गर्ने अन्तरसरकारी संस्था हो ।

तुलनात्मक ज्ञान उपलब्ध गराएर, लोकतान्त्रिक सुधारमा सहयोग पुऱ्याएर तथा नीति एवं राजनीतिमा सकारात्मक प्रभाव पारेर विश्वभर दिगो लोकतान्त्रिक परिवर्तनमा सघाउ पुऱ्याउनु इन्टरनेसनल आइडियाको मुख्य ध्येय र अभियान हो ।

इन्टरनेसनल आइडियाले के गर्छ ?

निर्वाचन र जनमत संग्रह, संविधान, राजनीतिक दलहरू, लैंगिकता र महिलाहरूको राजनीतिक सशक्तीकरण, लोकतन्त्रको स्वमूल्यांकन, लोकतन्त्र र विकासका क्षेत्रमा हामी तीन कार्यक्षेत्र मार्फत काम गर्छौं :

- विश्वभर विभिन्न परिस्थितिमा सम्पन्न लोकतन्त्रको विकास प्रक्रियाका व्यावहारिक अनुभवबाट प्राप्त तुलनात्मक ज्ञान र अनुभव उपलब्ध गराउने ।
- लोकतान्त्रिक संस्था र प्रक्रियाहरूको सुधारका निम्ति राजनीतिकर्मीलाई सघाउ पुऱ्याउने, साथै आमन्त्रित गरिएको खण्डमा राजनीतिक प्रक्रियामा सहयोग गर्ने ।
- तुलनात्मक ज्ञानका स्रोतहरूको व्यवस्था तथा राजनीतिकर्मीहरूलाई सहयोग मार्फत लोकतन्त्रको विकासका निम्ति अपनाइने नीतिमा प्रभाव पार्ने ।

इन्टरनेसनल आइडियाले कहाँ काम गर्छ ?

इन्टरनेसनल आइडियाले विश्वभर काम गर्छ । स्वीडेनको स्टकहोममा मुख्यालय रहेको यस संस्थाका अफिसहरू अफ्रिका, एसिया र ल्याटिन अमेरिकामा छन् ।

नेपाल कार्यक्रम

इन्टरनेसनल आइडियाले नेपालमा सन् २००४ देखि काम गरिरहेको छ । यसको शुरुआत लोकतन्त्रको नागरिक मूल्यांकनबाट भएको हो । सन् २००६ को लोकतान्त्रिक आन्दोलन र बृहत् शान्ति सम्झौता पश्चात् संस्थाले लोकतन्त्रको मर्म बुझ्न सघाउने जानकारीमूलक पुस्तकहरू र अभिमुखीकरण प्रदान गरी अगुवाहरूलाई सहयोग गर्ने तथा राजनीतिक वार्ता र संविधान निर्माण प्रक्रियामा जन सहभागिता सम्बन्धी सहयोग प्रदान गर्ने कार्यक्रमहरू संचालन गर्दै आएको छ ।