



## राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने :

विश्वव्यापी अनुभव आदान-प्रदानबाट  
सिकिएका पाठहरू

इन्टरनेसनल आइडिया/यु.एन.ए.एम. ले आयोजना गरेको कार्यशाला गोष्ठीको सारांश

मूल अङ्ग्रेजीबाट अनूदित

एन्ड्रिउ एलिस

किस्टी सामुइल्स

नेपाली अनुवाद : उदय नेपाली श्रेष्ठ

सम्पादन : खुशी प्रसाद थारु, इन्टरनेसनल आइडिया

यो सारांश "राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने, विश्वव्यापी अनुभव आदान-प्रदानबाट सिकिएका पाठहरू" यु.एन.ए.एम. (२००९): पृष्ठ ५०९-५४९ मा आधारित छ ।

- © सर्वाधिकार: इन्टरनेसनल आइडिया २०१०
- © अटोनोमस नेसनल युनिभर्सिटी अफ मेक्सिको (UNAM) २०१०

यस प्रकाशनमा व्यक्त विचारहरू इन्टरनेसनल आइडिया र अटोनोमस नेसनल युनिभर्सिटी अफ मेक्सिको वा तिनका कर्णकारी अंग वा प्रशासनिक अंग वा/र सदस्य राष्ट्रहरूको विचारको प्रतिनिधित्व गर्दैन । यो प्रकाशन कुनै खास राष्ट्रिय वा राजनीतिक स्वार्थवाट गरिएको होइन ।

यस प्रकाशन वा यसको कुनै अंश पुनः प्रकाशित गर्न वा अनुवाद गर्नका लागि निम्न ठेगानामा आवेदन गर्न सकिन्छ :

International IDEA  
SE -103 34 Stockholm  
Sweden

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n Ciudad de la Investigación en Humanidades Ciudad  
Universitaria, 04510 México, D. F.

ग्राफिक डिजाइनर : सुवर्ण हुमगाई

यो सामग्री राष्ट्रपति प्रणालीको पक्षमा वकालत गर्ने उद्देश्यले प्रस्तुत गरिएको होइन बरु संसारका विभिन्न मुलुकमा राष्ट्रपति प्रणाली लागु गर्दाका धेरथोर अनुभवहरू यसमा समाहित भएकाले तिनको आदानप्रदान गर्नका निम्ति प्रस्तुत गरिएको हो । युरोपका धेरैजसो मुलुक राष्ट्रपति प्रणाली नभई संसदीय प्रणालीमा छन् । तिनको धेरथोर ज्ञानका साथै नेपाल स्वयंले संसदीय प्रणालीको अनुभव २०४७ सालदेखि बटुलिसकेको छ ।



## परिचय

विगत दश वर्षदेखि लोकतन्त्र निर्माण सम्बन्धि सहयोगको प्रकृतिमा व्यापक परिवर्तन भएको छ । सन् १९९० को दशकमा दक्षिणमा<sup>१</sup> लोकतन्त्र निर्माणमा संलग्न सहभागी र व्यवसायीहरूलाई उत्तर<sup>२</sup> र पश्चिमको लोकतन्त्र सम्बन्धि विशेष ज्ञान उपलब्ध गराउनेबारे ध्यान दिने गरिन्थ्यो । यस उपागमले लोकतान्त्रिक विकासलाई अक्सर प्राविधिक तथा विज्ञहरूद्वारा निर्देशित तयारी अवस्थामा समाधान दिन सक्ने विषयको रूपमा लिएको थियो । प्रभावकारी लोकतन्त्रको निर्माण भनेको वार्ता र स्थानीय स्वामित्वमा आधारित राजनीतिक प्रक्रिया हो भन्ने वास्तविकतासँग यो उपगम अनभिज्ञ रह्यो ।

साथै, लोकतन्त्रीकरणको तेस्रो लहरसँगै दक्षिणी मुलुकभरि अनुभव, ज्ञान, सफलता एवं असफलताको ओइरो नै लाग्यो । ल्याटिन अमेरिकामा परिवर्तनको मुख्य लहर सुरु भएको अहिले ३० वर्ष पुगिसकेको छ, वर्लिन पर्खाल ढलेको २० वर्ष, दक्षिण अफ्रिकामा पहिलो पटक वालिग मताधिकार सहितको स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन भएको १५ वर्ष र इन्डोनेसियामा सुधारकालको पहिलो निर्वाचन भएको १० वर्ष पुगिसकेको छ । तसर्थ, लोकतन्त्र निर्माणमा सघाउ पुऱ्याउने संगठनहरूको मुख्य उद्देश्य सञ्जाल र साभेदारी निर्माण गरी यी अपार स्रोतबाट प्राप्त तुलनात्मक ज्ञान सश्लेषण गर्न सहजीकरण गर्नु हो ।

यो कुरा संसदीय तथा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक संविधानका सापेक्षिक गुणहरू सम्बन्धि बहसमा बढी सम्बद्ध देखिन्छ । दश वर्षअघि संयुक्त राज्य अमेरिका बाहेक ज्यादै कम मुलुकले अध्यक्षतात्मक लोकतन्त्र धान्न सक्ने तर्क गरिन्थ्यो । युरोपेलीमुलुकहरूले मौलिक रूपले संसदीय संरचना

<sup>१</sup> अनुवादकको नोट : दक्षिण भन्नाले गरिव राष्ट्र भन्न खोजिएको हो ।

<sup>२</sup> अनुवादकको नोट : उत्तर भन्नाले धनी राष्ट्र भन्न खोजिएको हो ।

अवलम्बन गरेका छन् र तिनेलाई सर्वोत्कृष्ट ठानेका छन् । तसर्थ त्यहाँ राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको कमै मात्रामा अध्ययन, चिन्तन र विश्लेषण गरिएको छ (निश्चित रूपले ल्याटिन अमेरिका बाहिर) र यसले स्थिरता र प्रभावकारी उपलब्धि दिन नसक्ने भन्ने दृष्टिकोण पाइएका छन् ।

तथापि, थुप्रै राज्यहरूले विगत १५ वर्षमा संक्रमण काल वा लोकतन्त्रीकरणको अङ्गको रूपमा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली अपनाएका छन् र त्यो प्रणाली संसदीय प्रणाली जत्तिकै राजनीतिक संकट वा आर्थिक धक्काको सामना गर्न सक्षम भएको मानिएको छ । संसदीय लोकतान्त्रिक प्रणालीको आयु राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको भन्दा बढी भएको कुरा धेरै वर्षसम्म स्वीकार गरिएको भए तापनि हाल आएर यसको कारण अध्यक्षात्मक प्रणालीको संरचना स्वयं नभई यो प्रणाली कुन परिस्थिति र समयमा स्थापना भएको हो भन्नेमा निर्भर गर्छ । खास गरी लोकतन्त्र सफल हुने सम्भावना न्यून रहने सैनिक तानासाहीबाट गुज्रेका मुलुकहरूमा स्थापना भएको हो कि भन्नेमा निर्भर हुने गर्छ ।<sup>१</sup>

साथै, वास्तविक रूपमा भन्नुपर्दा मुख्य प्रश्न के हो भने संसदीय तथा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमध्ये कुन प्रणाली छान्नु पर्दछ भन्ने होइन कि हाम्रो प्रणालीलाई कसरी कार्यमूलक बनाउने भन्ने हो । कुनै मुलुकमा अवलम्बन गरिएको संस्थागत प्रणालीका परिस्थितिजन्य, ऐतिहासिक र साङ्केतिक कारणहरू हुन्छन् । कुनै एउटा संस्थागत प्रणालीबाट अर्को प्रणालीमा नाटीकय ढङ्गले परिवर्तित हुने परिकल्पना विरलै गरिन्छ । वास्तवमा विगत साठी वर्षमा लोकतन्त्रमा संस्थागत प्रणालीजन्य सुधारहरू कमै मात्रामा भएका छन् । संसदीय संस्थागत संरचनाहरू तथा अध्यक्षात्मक वा अर्ध अध्यक्षात्मक संस्थागत संरचनाहरू बीचको संक्रमणको बारेमा भन्नु पर्दा हामीले सात वटा मात्रै दृष्टान्त पाउँछौ । ब्राजिलमा दुई र फ्रान्स, गाम्बिया, मोल्दोभा, स्लोभाकिया र श्रीलङ्का हरेकमा एक ।

<sup>१</sup> चेबुब, जोसे अन्टोनियो, प्रसिडेन्सियालिज्म, पार्लियामेन्टालिज्म एन्ड डेमोक्रेसी, क्याम्ब्रिज युनिभर्सिटी प्रेस, २००७ ई. हेर्नुहोस ।

यस पक्षमाथि दृष्टिगत गरी इन्टरनेसनल आइडिया (International IDEA) र अटोनोमस नेसनल युनिभर्सिटी अफ मेक्सिको (UNAM) ले सन् २००८ को फेब्रुअरीमा मेक्सिको सहरमा अध्यक्षतात्मक शासन प्रणालीलाई कसरी कार्यमूलक बनाउने भन्ने विषयमा कार्यशाला गोष्ठीको आयोजना गरेका थिए । सो कार्यशाला गोष्ठीमा प्राज्ञिक वर्ग, वकिलदेखि राजनीतिक कार्यकर्ता तथा राजनीतिक टिप्पणीकारहरू, विज्ञहरूको ठूलो समूह छलफलमा सहभागी भई राजनीतिक सुधारका विषयमा विचार विमर्श गरेका थिए । उक्त कार्यशाला गोष्ठीमा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली स्थापित भएका एसिया र अफ्रिकाका राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक र लोकतान्त्रिक प्रणाली अपनाएका मुलुकका प्रतिनिधिहरूले समेत भाग लिएका थिए । व्यवहारमा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक संरचनाहरूले सामना गर्नुपर्ने चुनौतीका बारेमा विचार विमर्श गरी स्थिर र प्रभावकारी सरकार निर्माण गर्न सक्ने राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको संस्थागत प्रारूपका विशेषताहरू पहिचान गरी तथा यस प्रणालीलाई कसरी कार्यमूलक बनाउन सकिन्छ भन्ने प्रश्नको जवाफ र केही मार्गदर्शन विकास गरी सो कार्यशाला गोष्ठीले लोकतन्त्र र लोकतन्त्रीकरणमा अध्यक्षतात्मक प्रणालीको सम्भाव्य भूमिकाको बोध अभिवृद्धि गर्न खोजेको थियो । अर्ध अध्यक्षतात्मक प्रणालीका बारेमा पनि केही छलफल गरियो तर तिनको कार्य सम्पादनको बारेमा विस्तृत विश्लेषण गरिएन । साथै सो कार्यशाला गोष्ठीले मेक्सिकोमा सम्भाव्य संस्थागत सुधार सम्बन्धी बहसमा योगदान गर्ने प्रयास पनि गऱ्यो । यो सिंहावलोकनले कार्यशालामा प्रस्तुत कार्यपत्रहरूमा गरिएको विश्वव्यापी तुलनात्मक छलफलको सार संक्षेप प्रस्तुत गर्दछ । ती कार्यपत्रहरूको सँगालो मेक्सिकोको युनाम विश्वविद्यालय (UNAM) र इन्टरनेसनल आइडिया (IDEA) बाट प्रकाशितगरिएको छ ।

## कार्यकारिणी अधिकारको क्षेत्र: राष्ट्रपतिलाई के कस्ता संवैधानिक र राजनीतिक अधिकार दिइनु पर्दछ ?

विज्ञहरू : लरेन्स एवाइटहेड, डाईटर नोलेन, जेसस ओरोजको हेन्निविज

कार्यक्रममा सर्वप्रथम जोसे अन्टोनियो चेवुवले मूल विचार प्रस्तुत गर्नुभयो तर समूहगत वा सामूहिक छलफलमा उहाँ सहभागी हुन सक्नु भएन । राष्ट्रपतिले राज्यको सत्ता वा शक्ति प्राप्त गरिसकेपछि उसको आफ्नो सरकार, संसद, राजनीतिक दल र जनताप्रतिको जवाफदेहिता कम हुँदै जान्छ । तसर्थ शक्तिसम्पन्न अर्थात् निर्णायक निर्णायहरू गर्न सक्ने एवं विकासका दीर्घकालीन लक्ष्यहरू प्रति प्रतिबद्धता व्यक्त गर्न सक्ने राष्ट्रपति र जवाफदेही तथा परामर्शमुखी राष्ट्रपति बीचको फरक व्यवस्थापन गर्नु पर्ने चुनौती छ । यी दुई खतरा बीच कसरी सन्तुलन कायम गर्ने अर्थात् राष्ट्रपति निरंकुश बन्ने र राष्ट्रपतिका अधिकार अप्रभावकारी वा शिथिल हुने अवस्था बीच सन्तुलन कसरी कायम गर्ने भन्ने चुनौती छ ।

अनुभवले के देखाउँछ भने कार्यकारिणीको कुनै पनि ढाँचा सबै सन्दर्भ र परिवेशहरूमा आदर्शमूलक छैन । धेरै कुरा राजनीतिक, सांस्कृतिक, संस्थागत परम्परा, राजनीतिक दलीय प्रणाली, जनताको दृष्टिकोण र राष्ट्रपतिको नेतृत्व शैलीमा निर्भर गर्छ । राष्ट्रपति कति सबल वा शक्तिशाली हुनु पर्दछ भन्ने कुरा सम्बद्ध परिस्थितिहरूमा निर्भर गर्छ । केही अवस्थामा कमजोर भएकोमा तात्कालिक संकटकालीन समस्याहरू (उदाहरणको लागि लागु पदार्थको ओसारपसार) लाई सम्बोधन गर्न र प्रभावकारी नेतृत्व दिन राष्ट्रपतिले तत्काल कार्य गर्न सक्ने हुनु पर्दछ भने अन्य अवस्थामा



राष्ट्रपतिले दीर्घकालीन सहमति निर्माण गर्ने र विभिन्न दल वा पक्षहरू बीचको द्वन्द्वलाई न्यूनीकरण गर्न सहयोग गर्ने उद्देश्य राख्नु पर्दछ ।

संविधानमा गरिएका व्यवस्थाहरूले संस्थागत यथार्थता निक्कै गर्नमा खेल्ने भूमिकाबारे अतिशयोक्ति गर्ने प्रवृत्ति छ । व्यवस्था र तिनको कार्यन्वयन गर्ने तरिका धरातलीय यथार्थसँग सम्वन्धित छैनन् ।

राष्ट्रपतिको नेतृत्वशैली वा व्यवस्थापिकाप्रतिको निजको सम्मान जस्ता अन्य पक्षहरूलाई पनि दृष्टिगत गर्नु पर्दछ । धेरै अवस्थामा व्यवस्थापिका र राष्ट्रपति बीच अधिकारको औपचारिकता सम्वन्धी समस्याको तुलनामा कमजोर संस्थागत कारण नै मूल समस्या हुन्छ । अधिकांश दक्षिण अमेरिकी मोडेलहरूमा कार्यपालिकाले व्यवस्थापिका माथि गरेको अतिक्रमण र व्यवस्थापिकाले कार्यपालिकालाई पछारेका परिदृश्यहरू बीच ढिकिच्याउँ खेलेजस्तो अवस्था सिर्जना गरिएको पाइन्छ । उदाहरणका लागि, मेक्सिकोमा संविधानमा कुनै संशोधन नगरिएको भए तापनि समयको क्रमसँगै ज्यादै शक्तिशाली राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली बढी बहुलवादी र कम निरंकुश हुदै आएको पाइन्छ । तर, कार्यपालिका र व्यवस्थापिका एक अर्काप्रति बढ्दो रूपमा अवरोधात्मक एवं विरोधी हुदै गएका पनि छन् ।

आमूल परिवर्तनभन्दा पनि क्रमिक विकास लोकतान्त्रिक संस्थाहरूको सबलीकरणमा वढी सहयोगी हुने देखिन्छ किनकि उत्प्रेरणामा सुधार ल्याउन गरिने अमूर्त निर्णयले मौन समझदारीमा खलल पार्न सक्ने, आवेगात्मक हठ भड्काउने खतरा रहने र अर्को भाषामा भन्नु पर्दा सूत्राधारहरूले नसोचेका दुष्परिणामहरू निम्त्याउन सक्ने हुन्छ । स्थानीय सन्दर्भ र लोकप्रिय बुझाइलाई ध्यान दिने प्रस्तावको समायोजन, समस्याको पहिचान र सिफारिसको विश्वसनीयताका सम्वन्धमा प्राविधिक सल्लाहकारहरूको नरम र सशक्त योजनाले क्रमिक विकासप्रतिको आम रुचिलाई प्राथमिकता दिन्छन् जुन कुरा कम हानिकारक तत्व हुन् ।

कार्यक्रममा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको मूल्याङ्कनको आधार सम्बन्धी प्रश्नमा पनि छलफल केन्द्रित थियो । स्थिर सरकार, विधेयक पारित गराउन सरकारको सफलता तथा सेवा वा सरकारको संस्थागतकरणको तहलाई मापदण्डको आधार बनाउनु पर्ने तर्कहरू पनि प्रस्तुत भएका थिए ।

अर्ध अध्यक्षात्मक वा मिश्रित प्रणालीको सम्भाव्यताका बारेमा पनि छलफल भयो । तर, धेरैको विचारमा यस्तो प्रणालीले वास्तविक निरंकुश प्रवृत्तिको न्यूनीकरण गर्न सक्ने मध्यविन्दु उपलब्ध गराउँदैन किनभने यो प्रणाली व्यवहारमा कहिले संसदीय प्रणाली जस्तो त कहिले अध्यक्षात्मक प्रणाली जस्तो हुने देखिन्छ । यो दृष्टिकोण अनुसार अध्यक्षात्मक र संसदीय प्रणाली आफैमा स्वायत्त छैन बरु फ्रेन्च प्रणाली जस्तो संसदमा राष्ट्रपतिको बहुमत भएको अवस्थामा अध्यक्षात्मक प्रणालीको रूपमा र बहुमत नभएको अवस्थामा संसदीय प्रणालीको रूपमा काम गर्दछ ।

चेबुबले राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली सम्बन्धी थुप्रै परम्परागत अबधारणा र पाठहरूको वैधता उपर प्रश्न गर्नुभयो । जस्तै : विश्वसनीयता र व्यवस्थापिकासँगको द्वन्द्वको सम्भाव्यता वृद्धि गर्ने भएकाले धेरै संवैधानिक अधिकार नदिने राजनीतिक दलहरूको संख्या घटाउन र व्यवस्थापिकामा बहुमतको सम्भाव्यता वढाउन राष्ट्रपतिको साभ्ता वा दुई चरण निर्वाचन प्रणाली अपनाउने, समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अपनाई व्यवस्थापिकाको निर्वाचन गराउँदा यसले व्यवस्थापकीय खण्डीकरणतर्फ लैजाने भएकाले त्यस्तो प्रणाली नअपनाउन र आफूलाई सत्तामा टिकाई राख्न आफ्नो संस्थागत ओहदा प्रयोग गर्नबाट सर्वशक्तिमान् कर्तालाई रोक्न पुनः निर्वाचनमा उम्मेदवार हुने संवैधानिक सीमा राख्ने ।

पदावधि सम्बन्धी सीमा एकै किसिमको राख्ने सम्बन्धमा र खास गरी राष्ट्रपति वा व्यवस्थापिकाका सदस्यको पदावधि लामो रहेको (उदाहरणका लागि मेक्सिकोमा राष्ट्रपतिको कार्यकाल एक पटकमा ६ वर्षको हुने) विषयमा पनि प्रश्न गरिएको थियो । पुनः निर्वाचनका लागि आफ्नो सम्भाव्यताको बारेमा होइन कि राज्यको हितमा ध्यान केन्द्रित गर्ने राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक

प्रणालीका फाइदाको बारेमा पनि छलफल भएकोथियो । कसैले के पनि तर्क गरे भने अहिले सर्वोत्कृष्ट व्यक्तित्व कोही पनि छैन : उदाहरणका लागि, मुखिया प्रथा रहेको समाजमा संसद वा राष्ट्रपतिको पुनः निर्वाचनले कुनै मूल्य र महत्व थप गर्दैन । राजनीतिज्ञलाई पुनः निर्वाचन गर्ने वा नगर्ने जनइच्छा नै लोकतन्त्रमा जबाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने एउटा तत्व हो भन्ने दृष्टिकोणले यो तर्कको सन्तुलन भयो । निर्वाचन नै त्यस्तो प्रक्रिया हो जसले सरकारलाई मतदाताका लागि काम गर्ने र मतदाताप्रति जबाफदेही हुन प्रोत्साहित गर्दछ । पदावधिको सीमाको सट्टा बरु अन्य संयन्त्रहरूको विकास गर्नु उचित हुन्छ, जस्तै: निर्वाचनमा प्रतिस्पर्धीहरूले आफूसँग रहेका साधन स्रोतहरूको दुरुपयोगहरूलाई नियन्त्रण र सीमित गर्ने ।

## कार्यकारिणी अधिकारमा नियन्त्रण र सन्तुलन कायम गर्न राजनीतिक दल, न्यापालिका, व्यवस्थापिका र सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका

विज्ञहरू मारिया अम्पारो कासर, जुअन रिअल, एक्विलिनो पिमेन्टेल र डोमिन्गो गर्सिया बेलाउन्डेद्वारा लिखित कानून र वास्तविकता बीचको रिक्तता खास गरी संस्थागत राजनीतिक संस्कृतिका सम्बन्धमा एउटा मुख्य कठिनाई हो भन्ने पहिलो समूहको निचोड उपर छलफल भएको थियो । प्रायः जुनसुकै प्रारूप अपनाइए तापनि चरम राष्ट्रपतिवाद/अध्यक्षवाद उत्पन्न भएको पाइन्छ किनभने कमजोर राजनीतिक दल, कमजोर न्यायिक संरचना र कमजोर निकायहरूको कारणले नियन्त्रण र सन्तुलन पनि कमजोर हुन पुग्छ । एउटै प्रारूप भएका मुलुकहरूमा भिन्न भिन्न समयमा एउटा राष्ट्रपति सहमति प्रवृत्तिको र अर्को निरंकुश प्रवृत्तिको पनि हुन सक्दछ । तसर्थ, तुलनात्मक सन्देश वा पाठ लिने सन्दर्भमा राष्ट्रपतिको अधिकारमा भन्दा पनि ती अधिकारहरूको प्रयोग र संयोजनमा राष्ट्रपतिको जवाफदेहिता निर्भर रहन्छ ।

राजनीतिक दल मार्फत जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न खोज्नु प्रायः अनिश्चित हुन्छ । दक्षिण अमेरिकाका अधिकांश भागमा जनसंख्याको ठूलो हिस्साले राजनीतिक दलहरूलाई वैध प्रतिनिधि मान्दैनन् । उदाहरणका लागि, बोलिभिया र इक्वेडरले आफ्ना पुराना राजनीतिक दलहरूलाई अस्वीकार गरेका छन् र निकारागुआ र अन्य स्थानमा दलको असंस्थाकरणको प्रक्रिया वढिरहेको छ र राजनीतिक आन्दोलनको भूमिका र काम महत्वपूर्ण हुँदै आएको छ । यस प्रवृत्तिले राष्ट्रपतिमा र राजनीतिको व्यक्तिकरणमा वद्धो ध्यान केन्द्रित गर्न प्रोत्साहित गरेको छ । दक्षिण अमेरिकामा सन् २००८ मा बहालवाला १८ मध्ये १२ वटा राष्ट्रपतिहरू व्यक्तित्व वा विलक्षण प्रतिभाका आधारमा निर्वाचित भएका थिए ।

कार्यशाला गोष्ठीमा संस्थागत कमजोरी तथा अपरिपक्व लोकतन्त्रमा अन्तर्निहित चुनौतीहरूको पहिचानबारे पनि छलफल गरिएको थियो । फिलिपिन्सका घटनाक्रमको अध्ययनले राष्ट्रपतिलाई दिएको नियुक्तिसम्बन्धी धेरै व्यापक अधिकारले अभिभावकीय राजनीतिलाई प्रोत्साहित गरेको देखियो । राष्ट्रपतिलाई सरकारका मुख्य मुख्य अङ्गहरू, मन्त्री, राजदूत, अम्बुडसम्यान र मानव अधिकार आयोग जस्ता संवैधानिक निकायका पदाधिकारीहरू, कर्नेल दर्जादेखि माथिका सैनिक अधिकारी, उच्च पदस्थ प्रहरी अधिकृत, सरकारी कार्यालय सञ्चालन गर्ने क्षेत्रीय निर्देशक र सरकारी स्वामित्व भएका संस्थानका संचालकहरू समेत नियुक्ति गर्ने अधिकार छ । राष्ट्रपतिले न्यायपालिकाको प्रारम्भ तहको अदालतदेखि सर्वोच्च अदालतसम्मका सबै सदस्यहरूको नियुक्ति पनि गर्दछ, जसबाट न्यायपालिकाको राजनीतिकरण गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । यसले राष्ट्रपतिलाई जवाफदेही बनाउन सक्ने वास्तविक संस्थाको भूमिकालाई अवमूल्यन गर्दछ । संविधानतः व्यवस्थापिकाले राष्ट्रपतिले गर्ने नियुक्तिमा नियन्त्रण गर्न सक्दछ तर व्यवहारमा यो अत्यन्त कमजोर वा फितलो सावित भएको छ ।

राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका संसद बीचको शक्ति सम्बन्धमा संशोधन गर्नका लागि गरिने सबैधानिक सुधारका चुनौतीहरूबारे विचार विमर्श भएको थियो जसमा पेरुको उदाहरण दिइयो । औपचारिक प्रारूप परिवर्तन भएको भए तापनि शक्तिसंघर्ष र द्वन्द्वपूर्ण व्यवहार नियम जस्तै रहन पुगे । पेरुमा, संसदमा राष्ट्रपतिको बहुमत नभएको अवस्थामा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीचको सम्बन्ध द्वन्द्वपूर्ण रह्यो । सन् १९३२ को संविधानले मिश्रित राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक संसदीय प्रणाली अवलम्बन गरी राष्ट्रपतिका अधिकारहरू कटौती गर्‍यो । यो संरचनाको फलस्वरूप कार्यकारिणी र व्यवस्थापिका बीच थुप्रै गतिरोध र सत्तासंघर्ष उत्पन्न भयो, जसले अन्ततोगत्वा राजनीतिक संकट र सत्ता पलट (coup) नै निम्त्यायो । सन् १९७९ को संविधानले राष्ट्रपतिमा पुनः शक्ति केन्द्रित गर्‍यो तर संसदमा राष्ट्रपतिको बहुमत नभएको अवस्थामा कठिनाइ उत्पन्न हुने क्रम भने कायमै रह्यो । अलवर्टो फुजिमोरीले सत्ता कब्जा गरेपछि सन् १९९३ को

संविधानले राष्ट्रपतिको अधिकारलाई थप सुदृढ बनायो । फुजिमोरीको पतन भए तापनि त्यो संविधान अझै कायमै छ ।

कमजोर संस्थाहरूलाई तीव्र रूपले सुदृढ गर्ने वा राजनीतिक दलहरूलाई पुनः वैधता दिने कुरा प्रायः असम्भव भएको हुँदा समूहले नियन्त्रण र सन्तुलनमा मात्रै ध्यान नदिएर सहयोग, समन्वय गर्ने संयन्त्रको अभाव जस्ता कुरामा छलफल केन्द्रित भएको थियो । नियन्त्रण र सन्तुलनको काम गर्न व्यवस्थापिका र कार्यपालिका बीचको सम्बन्ध द्वन्द्वात्मक हुनु पर्दछ भन्ने दृष्टिकोण र सोच नै एउटा मुख्य समस्या हो । बरु प्रभावकारी र स्थिर सरकारका लागि यी दुई निकायहरूले राम्रोसँग सहकार्य गर्नु पर्दछ र अहं प्रश्न चाहिँ यसलाई समुन्नत ढङ्गले सहजीकरण गर्ने संस्थागत संरचना के कस्तो हुनु पर्दछ भन्ने हो ।

## राष्ट्रपतिको निर्वाचन र पदमुक्ति : राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको कार्यान्वयनमा निर्वाचन प्रणाली र दलीय प्रणालीले पार्ने प्रभाव

**विज्ञहरू:** लोरेन्जो कोर्डोभा, लरेन्स ह्वाइटहेड, माथियास हुन्कपे र जर्ज लान्जारी

अधिल्ला समूहको मूल विषय र सन्देशलाई विस्तृतीकरण गर्दै छलफल अघि बढ्यो । उत्तम निर्वाचन प्रणाली त्यो हो जसले राष्ट्रपतिलाई बहुमतमा राख्दछ तर बहुमत कमजोर हुनु पर्दछ जसमा वार्ताको आवश्यकता पर्दछ । यसले राष्ट्रपतिले दलका सदस्यहरूलाई एकसाथ राख्नु पर्ने अवस्था सहित संसदको संरचना प्रतिविम्बित गर्दछ ।

प्रस्तुत अध्ययनमा बेनिनमा निर्वाचन प्रणाली र दलीय प्रणालीलाई राष्ट्रपतिको अधिकार सन्तुलन गर्नमा प्रयोग गरिएको देखियो । दशकौंको अस्थिरता, राजनीतिको जातिकरण र व्यक्तिकरण एवं सैनिक तानसाहीबाट पार पाउन एउटा राष्ट्रिय सम्मेलन भएको थियो जसले प्रणालीमा परिवर्तन ल्याउने निर्णय गर्‍यो, जसमा बहुदलीयतामा आधारित राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली अपनाउने र दलको गठनमा सरलता र सबल न्यायपालिकाको प्रावधान थियो । यसको प्रभाव तुलनात्मक रूपले सफल रह्यो । बेनिनमा अनेक जातीय समूह र भाषाहरू छन् जसमा गठबन्धन निर्माण गरी बहुमत कायम राख्न ज्यादै कठिन छ । त्यहाँको व्यवस्थापिकामा १२ वटा दलहरूको मात्र प्रतिनिधित्व भए तापनि बेनिनमा कुल १०६ वटा राजनीतिक दलहरू छन् । साथै यसबाट राष्ट्रपतिको अधिकारमाथि नियन्त्रण राख्न सहयोग पनि भएको छ, किनकि राष्ट्रपतिले विभिन्न घटकहरूलाई सहजै नियन्त्रण गर्न सक्दैन ।

बेनिनमा सन् १९९० मा लागु गरिएको राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली

शक्तिशाली राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको रूपमा ग्रहण गरिएको थियो जसमा कार्यपालिकालाई व्यवस्थापिकाको स्थिरताबाट प्रभावित नहुने गरी अत्यन्तै विभाजित राजनीतिक परिदृश्यमा काम गर्न सक्ने अवस्था थियो । सो प्रणालीले सामना गर्नु परेका तीन वटा सम्भाव्य चुनौतीहरू थिए: प्रणालीमा अस्थिरता र द्वन्द्वको जोखिम, निरंकुशताको जोखिम र जवाफदेहिताको अभाव । यसको पुनरावलोकन गर्ने क्रममा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच अधिकारको स्पष्ट विभाजन पर्दछ जसमा कानून निर्माणमा राष्ट्रपतिलाई कमजोर निषेधाधिकार (भिटो) र राष्ट्रपतिको आदेशको माध्यमबाट पारित हुने बजेट सम्बन्धी अपवादलाई छाडेर राष्ट्रपतिले प्रस्तुत गर्ने विधेयकमा संसदले संशोधन गर्न सक्ने व्यवस्था पर्दछ एवं सबल संवैधानिक अदालतको अवश्यकता पनि देखाइयो । निरंकुश प्रवृत्ति व्यवस्थापन गर्न सहयोगी मुख्य मुख्य उपायहरूमा संवैधानिक अदालतको सवलता, संवैधानिक अदालतमा उजुरी गर्न नागरिकलाई अधिकार दिने सम्बन्धी व्यवस्थाहरू, राष्ट्रपतिको निर्वाचन दुई चरणमा गर्नु पर्ने निर्वाचन प्रणाली र निर्वाचन व्यवस्थापन गर्ने स्वतन्त्र निकाय समेतलाई लिन सकिन्छ ।

कार्यपालिकाको अनुगमन वा सुपरीवेक्षणका निम्ति व्यवस्थापिकालाई प्रोत्साहित गर्न गरिएका कुनै पनि औपचारिक व्यवस्थाले राम्रोसँग काम गर्न सकेनन् (उदाहरणका लागि, सरकारलाई प्रश्न सोध्ने, जाँचबुझ र सूचना आयोग, बजेट सम्बन्धी कानूनमा मतदान आदि) । तथापि, राष्ट्रपति वा मन्त्रीपरिषद्का सदस्यहरूको राजनीतिक इच्छा शक्ति एवं नागरिक समाजका संगठनहरूबाट जवाफदेहिता सम्बन्धी विश्वसनीय काम कारबाही भए । यद्यपि भ्रष्टाचार र सार्वजनिक काम कारबाहीका गलत व्यवस्थापन विरुद्धको लडाइँमा नागरिक समाजका संगठनहरू अग्र पङ्तिमा छन् ।

राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीले व्यवस्थापिकीय सौदाबाजीको वातावरणलाई जटिल बनाउँछ पनि भन्न सकिन्छ । सोही अनुरूप, छलफल र समझदारीको आधार निर्माण गर्न यस्तो वातावरण निर्माण गर्ने लक्ष्य हुनु पर्दछ । राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमा निर्वाचित विधायकहरूले दलको अडान अनुरूप मत दिने सम्भावना कम हुन्छ जसबाट दलहरू कमजोर बन्छन् ।



तथापि यो स्पष्ट छैन कि दलहरूको कमजोरी राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीका कारक हुन् वा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीका कारणले दलहरू कमजोर भएका हुन्छन् ।

सफल लोकतन्त्रका लागि सबल दलहरू अत्यावश्यक हुन्छन् भनी प्राय भन्ने गरिन्छ तापनि तथ्यहरूले के देखाउँछन् भने दक्षिण अमेरिकाका थुप्रै जनताले आफ्ना प्रतिनिधिहरूले दलीय रेखा अनुसार भन्दा आफ्ना विवेकका आधारमा मत दिएको हेर्न चाहन्छन् । व्यवस्थापकीय निर्णय प्रक्रियामा प्रभाव पार्न सक्ने सामूहिक कार्य सम्पादन सम्बन्धी समस्या र समाधान गर्न दलहरूको आवश्यकता पर्ने भएकाले राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमा संस्थागत ढाँचाको चुनौती भनेको दलहरूलाई सीमान्तिकृत नगरी वा पूर्ण रूपले तिनलाई कमजोर नबनाई संसदीय दलहरूसँगै सहकार्य गर्न सक्ने राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको व्यवस्था गर्नु हो ।

आफ्नो कार्यपत्रमा चेबुबले व्यापक दलीय विखण्डन भएको अवस्थामा गठबन्धन निर्माण गर्न राष्ट्रपतिलाई कठिन हुन्छ वा एकदलीय अल्पमतको राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक सरकार गठबन्धन सरकारको तुलनामा कम प्रभावकारी हुन्छ भन्ने दृष्टिकोणलाई पुष्टि गर्ने कुनै पनि व्यावहारिक प्रमाण नभएको तर्क प्रस्तुत गर्नु भयो । तसर्थ, समानुपातिक प्रतिनिधित्वस्वयंले राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीलाई निस्तेज गर्दैन । राष्ट्रपतिका निर्वाचन प्रणालीको ढाँचा बनाउँदा एकता र एकीकरणका लागि शक्तिसेतुको रूपमा काम गर्न राष्ट्रपतिलाई प्रोत्साहित गर्ने राजनीतिक, जातीय, भौगोलिक वा धार्मिक पक्षहरूलाई मध्यनजर राख्नु पर्दछ । उदारहणका लागि, नाइजेरियमा निर्वाचित हुनका लागि संघका कम्तीमा दुई तिहाइ राज्यहरूमा कम्तीमा एक चौथाइ मत प्राप्त गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तो भूमिका दक्षिण अमेरिकामा आम रूपमा प्रयुक्त दुई चरण निर्वाचन प्रणालीले पनि खेल्न सक्दछ । सँगसँगै गरिने राष्ट्रपतिको र संसदीय निर्वाचनले राष्ट्रपतिको कार्यकालका बीचमा आफ्नो अस्वीकृति सङ्केत गर्ने अवसरबाट मतदातालाई बञ्चित गर्दछन् ।

तथापि, राष्ट्रपति कसरी निर्वाचित हुन्छ भन्ने कुराभन्दा व्यवस्थापकीय कार्यसूची निर्धारण गर्ने र व्यवस्थापकीय बहुमत जुटाउन सरकारलाई सघाउने संयन्त्रहरूको विद्यमानता र प्रभावकारिता महत्वपूर्ण पक्ष हो । निर्माताहरूले व्यवस्थापकीय छलफल प्रक्रियाका पक्षहरू, कानुन बनाउने तथा संशोधन गर्ने प्रक्रिया र खास गरी बजेट, आर्थिक कार्यप्रणाली, राष्ट्रपतिको निषेधाधिकार (भिटो) को व्यवस्था र स्वरूप आदि कुराहरूमाथि विचार गर्नु पर्दछ ।

## शक्तिशाली राष्ट्रपति कहिले फाइदाजनक हुन्छ ?

**विज्ञहरू:** तानिया ग्रोपी, जोन केरी, काउन काकार र जर्ज सिल्भेरो

राष्ट्रपतिले मूल राजनीतिक केन्द्रमा सौदाबाजीको वृत्त फराकिलो पारी संवादलाई प्रोत्साहित गरेको अवस्थामा शक्तिशाली राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक अधिकार सिर्जनात्मक हुन सक्दछ । शक्तिशाली राष्ट्रपति राज्यलाई एकताको सूत्रमा आबद्ध गरी सहिष्णु एवं राष्ट्रको प्रतीक हुन सक्दछ, जो व्यवस्थापिका विभाजित भएको अवस्थामा एकताको सूत्रधार बन्न सक्दछ तथापि शक्तिशाली राष्ट्रपति समग्र समाजको वास्तविक प्रतिनिधि नभएको अवस्थामा विभाजनकारी पनि हुन सक्दछ ।

कमजोर राष्ट्रहरू वा द्वन्द्वबाट गुज्रेका राज्यहरूमा व्यवस्थापकीय प्रक्रियामा अनभिज्ञता तथा द्वन्द्वको मानसिकताका कारणले उत्पन्न हुने धेरै जटिल चुनौतीहरूको असर शासकीय प्रणालीमा देखा पर्दछ । उदाहरणका लागि, अफगानिस्तान जहाँ राष्ट्रपति राजनीतिक दलबाट नआएको हुँदा शक्तिशाली राष्ट्रपतिको रूपमा उसमा अत्यधिक रूपले अधिकार केन्द्रित छ । यस स्थितिमा व्यवस्थापिकाको भूमिका गौण हुन्छ र आफ्नो धेरै समय प्राविधिक बहसमा खर्च हुन्छ । कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाले कमै मात्रामा आआफ्नो भूमिका बुझेका हुन्छन् तथा व्यवस्थापिकीय निकाय र समितिहरूलाई पर्याप्त सहयोग र आर्थिक स्रोतको व्यवस्था छैन । जसले गर्दा राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका बीच द्वन्द्वात्मक सम्बन्ध उत्पन्न भएको पाइन्छ । उदाहरणका लागि, ऐन नबनेसम्म राष्ट्रपतिलाई विधायिकी कार्यविधिमा राष्ट्रपतिको परामर्श लिईदैन, फलतः निषेधाधिकार वा भिटो प्रयोगको सम्भावना बढेर आउँछ ।

यसका विपरीत ब्राजिलमा शक्तिशाली राष्ट्रपति हुँदाहुँदै पनि विधेयकमा आंशिक मात्रामा निषेधाधिकार वा भिटो प्रयोग गर्न पाउने र आदेश जारी गर्न पाउने अधिकार छ भने कुनै खास विधेयकका सम्बन्धमा जरूरी छलफल हुनु पर्ने भनी अनुरोध गर्न सक्ने तथा बजेट विधेयक प्रस्तुत गर्ने अधिकार पनि रहेको छ । व्यवहारमा ब्राजिलको राष्ट्रपतिले विविध तह र तप्काहरू भएको मुलुक, आर्थिक रूपले विविध क्षेत्रहरू भएको संघीय राज्य, कमजोर जनआस्था भएका राजनीतिक दलहरू, राज्यका गभर्नरलाई दलीय निर्णयउपर प्रभाव पार्न सक्ने विशेषताहरू भएको सभाको निर्वाचन प्रणाली उदाहरणका लागि, खुला सूची सहितको समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीलाई एकताको सूत्रमा बाँधेको देखिन्छ ।

## कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच सहकार्य

विज्ञहरू : पेद्रो सालजार, जिन क्लाउड कोलियार्ड र अब्दु खाद्रे लो

## राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमा "विजेताले सबै लिने" प्रकृतिलाई संयमित बनाउने

विज्ञहरू: कार्लोस हुनियस, इस्टि युधिनी, मारिया अम्पारो कासार र डेभिड उसुपासभिली

विज्ञहरूका विचारमा राष्ट्रपतिको आधिपत्य संयमित बनाउने र कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका बीचको सहकार्य प्रोत्साहित गर्ने उपायको खोजी यसका महत्वपूर्ण शीर्षकहरू थिए । छलफल गरिएका अधिकांश विषयहरूमा राष्ट्रपतिको आधिपत्य तथा राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका बीचको द्वन्द्व जहाँ सिर्जनात्मक सहकार्य ज्यादै न्यून रहेका थिए ।

चिलीमा, संविधानबाट स्थापित केन्द्रीय बैंक र संवैधानिक अदालत जस्ता अर्ध सार्वजनिक निकायहरूको विद्यमानता र निर्वाचन खर्च नियमित गर्ने कानूनले वर्तमान राष्ट्रपतिको प्रभाव सीमित गरिदिएको छ । खास गरी सिनेट शक्तिशाली छ र सिनेटले नै केन्द्रीय बैंक, महालेखा नियन्त्रक, लोक सेवा आयोग लगायतका थुप्रै स्वतन्त्र निकायका संचालक समितिका सदस्यहरू निर्वाचित गर्दछ । साथै सिनेटले संवैधानिक अदालतका दुई जना सदस्यको निर्वाचन गर्दछ र चेम्बर अफ डेपुटिजले मनोनयन गरेका अन्य दुई जना सदस्यहरूको मनोनयन र अनुमोदन पनि गर्दछ ।

यसलाई "राष्ट्रपतिले सबै लिने" प्रारूपभन्दा त्यसलाई सहमतिको लोकतन्त्र (Democracy by consensus) को प्रारूपको रूपमा लिन सकिन्छ । तथापि, यही संवैधानिक संरचनामा चार वटा भिन्नाभिन्नै राष्ट्रपतिको

कार्यकालमा केही फरक उपागमहरू सिर्जना भएका देखिए, राष्ट्रपतिमा शक्तिको केन्द्रीकरणको अनेक रूपमा । यस प्रणालीको कार्यशैली वास्तवमा राष्ट्रपतिको लक्ष्य र नेतृत्व शैलीमा भर पर्ने देखिन्छ ।

जर्जियाले संसदीय, राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक र अर्ध राष्ट्रपति/अर्ध अध्यक्षात्मक/मिश्रित गरी सबै प्रणालीहरू अनुभव गरेको छ र सबैमा समस्या पनि पाएको छ । सन् १९९० को दशकमा स्वतन्त्र हुँदा जर्जिया संसदीय प्रणालीबाट राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमा प्रवेश गर्‍यो । सन् २००४ सम्म सो प्रणालीले राष्ट्रपतिलाई कङ्ग्रेस र समाजउपर पूर्ण नियन्त्रण हुने गरी राष्ट्रपतिमा शक्ति केन्द्रित गर्‍यो । आफ्ना समस्याहरू समाधान गर्न राष्ट्रपति उत्तरदायी हुनु पर्दछ भन्ने जनअपेक्षा पूरा नभएका कारणले प्रशस्त अस्थिरता सिर्जना भयो । राष्ट्रपतिहरू या त सैनिक विद्रोहबाट अपदस्थ भए या त सडक प्रदर्शनका कारणले राजिनामा दिन बाध्य भए । सन् २००४ मा जर्जियाले अर्ध अध्यक्षात्मक/राष्ट्रपति प्रणाली अवलम्बन गर्‍यो जसमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को नियुक्ति संसदबाट गरिन्छ तर संसद भङ्ग गर्ने अधिकार राष्ट्रपतिमा छ । तथापि यसबाट राष्ट्रपतिको शक्ति नियन्त्रण गर्नुको सट्टा अझ बढी शक्तिशाली र निरंकुश राष्ट्रपतिको उदय भयो ।

इन्डोनेसियामा विजेताले सबै लिने राष्ट्रपतिको प्रवृत्ति नियन्त्रण गर्ने प्रयत्नको रूपमा राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका दुवैको एकल निर्णय गर्ने क्षमतालाई सीमित गर्ने प्रयास भयो । व्यवस्थापिकीय प्रक्रियाको छलफलमा संसद तथा सरकारका प्रतिनिधिहरू दुवैले भाग लिन्छन् र कानुन निर्माण प्रक्रियामा दुवैको संयुक्त अनुमोदन चाहिन्छ । संकटकालीन अवस्थामा मात्र आदेशबाट शासन हुन्छ र संकटकालीन आदेशलाई यथाशीघ्र संसदबाट अनुमोदन गराउनु पर्दछ । कानुनको पदसोपान निश्चित गरिएको छ र कार्यकारिणी आदेश उच्च कानुनसँग अनुकूल हुनु पर्छ । साथै, हालै मात्र गठित संवैधानिक अदालतबाट कानुनको पुनरावलोकन गरिने हुँदा कानुनको संवैधानिकताको ख्याल गर्ने पर्छ । राजनीतिक सहभागितामा

विविधता जुटाउन इन्डोनेसियाले कुनै एक दल वा गठबन्धनबाट राष्ट्रपतिको उम्मेदवार हुन पाउने प्रवेशद्वारको व्यवस्था गर्‍यो जुन अहिलेसम्म कायमै छ । राष्ट्रपतिको प्रतिनिधिमूलकता र वैधता सुनिश्चित गर्ने अर्को रणनीति थियो राष्ट्रपतिको निर्वाचन दुई चरणमा हुने व्यवस्था । यो प्रणाली अनुसार, समग्र बहुमतका अतिरिक्त राष्ट्रपतिले कम्तीमा आधा प्रान्तहरूमा खसेको मतको २० प्रतिशत मत प्राप्त गर्नु पर्दछ ।

राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमा संवैधानिक अदालतको भूमिका उपर विषेश ध्यान दिइएको थियो । न्यायाधीशको नियुक्ति राष्ट्रपतिबाट हुने व्यवस्थाले न्यायाधीशहरू राष्ट्रपतिको प्रभावमा पर्ने भई संवैधानिक अदालत कमजोर हुन सक्दछ । तथापि संसदबाट नियुक्त हुने व्यवस्थामा पनि जोखिमहरू हुन्छन् । जर्जियामा व्यवस्थापिकालाई कमजोर बनाउने परिवर्तनले संवैधानिक अदालतलाई पनि कमजोर बनायो किनभने त्यहाँ एक तिहाइ न्यायाधीश व्यवस्थापिकाबाट नियुक्त हुने व्यवस्था थियो । यसबाट पनि व्यवस्थापिका कमजोर भएको अवस्थामा अदालतले पनि स्वतन्त्रता जोगाउन न्यून सहयोग पाएको महसुस गरियो ।

संवैधानिक संरचनाको मेरुदण्डको रूपमा संवैधानिक अदालत रहेको मोडेलको एउटा उदाहरण हो बेनिन । बेनिनको संवैधानिक अदालतप्रति व्यवस्थापिकाको विश्वास रहेको छ । समस्याको समाधानमा सघाउन यसलाई उपयोग गरिएको छ र कुनै पनि नागरिकले अदालतसमक्ष निवेदन दिन सक्ने भएकाले नागरिकको अधिकार र स्वतन्त्रता संरक्षणमा यसले मुख्य भूमिका निर्वाह गरेको छ । राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका बीचको सहयोग तथा प्रोत्साहन गर्ने (जुन कार्यमूलक प्रणालीको विशिष्ट तत्व हो) उद्देश्यले बजेट पारित गर्ने संयन्त्र, निषेधाधिकार, व्यवस्थापिकामा विधेयक तर्जुमा, प्रस्तुत र संशोधन गर्ने, व्यवस्थापिका र राष्ट्रपतिको अधिकार, नियुक्तिसँग सम्बन्धित राष्ट्रपतिको अधिकारबारेमा थप विश्लेषण वाञ्छनीय छ । राष्ट्रपति र राजनीतिक दलहरू कसरी समायोजित हुन्छन् भन्ने कुरा पनि महत्वपूर्ण छ ।

## राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली र शक्तिको विभाजन : विकेन्द्रीकरण, निक्षेपण र संघीयता

विज्ञहरू: भिर्जिलो एफोन्सो डा सिल्भा (ब्राजिल), ओन्टोनियो मारिया हर्नान्डेज (अर्जेन्टिना), जोसे मारिया सेर्ना (मेक्सिको)

सिद्धान्ततः विकेन्द्रीकरण वा संघीयताले राष्ट्रपतिको अधिकारको आधिपत्य कम गर्ने तत्वको रूपमा काम गर्नु पर्दछ र शक्तिको न्यायपूर्ण निक्षेपणको संयन्त्रको व्यवस्था गर्नु पर्दछ । तथापि, व्यवहारमा यसको प्रयोग कसरी हुन्छ भन्ने कुरा भने धेरै तत्वहरूमा निर्भर हुन्छ । संघीय वा विकेन्द्रित संरचना कमजोर भएकोमा वा वित्तीय स्रोत न्यून वा अपुग रहेकोमा यसको प्रभाव ज्यादै कम परेको छ । क्षेत्र वा प्रदेशहरू प्रभावकारी र शक्तिसम्पन्न भएकोमा राष्ट्रपति र गभर्नर वा राज्यका नेताहरू बीचको शक्तिसंघर्षले द्वन्द्व र अस्थिरता बढ्न सक्दछ ।

तथापि ब्राजिलमा शक्तिसम्पन्न संघीय संरचनाले शक्तिशाली राष्ट्रपति हुँदाहुँदै पनि राम्रोसँग काम गरेको रोचक उदाहरण छ । सिद्धान्ततः क्षेत्र, राजनीतिक दल र काङ्ग्रेस (प्रतिनिधि सभा) कमजोर रहेको र राष्ट्रपति मात्रै शक्तिशाली भएको देखिन्छ तर व्यवहारमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका प्रायः राम्ररी सहकार्य गर्दछन् । यो प्रणालीलाई "गठबन्धनको राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणाली" भनिएको छ ।

यस्तो प्रणाली विकसित हुनमा एउटा वस्तुपरक कारण थियो । त्यो कस्तो भयो भने ब्राजिलमा राष्ट्रपतिलाई संसदमा कहिलै बहुमत प्राप्त नभएको कारणले निजले शासन गर्न गठबन्धन निर्माण गर्नु पर्ने आवश्यकता रह्यो । गठबन्धन निर्माण गर्ने राष्ट्रपति र दलहरूले अत्यन्त अनुशासनमा रही सहकार्य गर्दै आएका छन् । यस्तो सहकार्यको वातावरणमा संघका राज्यहरूको पनि केही भूमिका छ । संविधान अन्तर्गत राज्यहरूलाई महत्वपूर्ण



अधिकार नभए तापनि व्यवहारमा उम्मेदवारको चयन र निर्वाचन राज्यकै तहमा हुन्छ । उम्मेदवारको छनौट क्षेत्रीय नेताहरूमा निर्भर हुन्छ ।

किनकि कङ्ग्रेसमा निर्वाचित हुने अवसर पाउन उम्मेदवारले सेवा उपलब्ध गराएको र क्षेत्रमा लगानी भित्रिएको देखिनु पर्दछ जसका लागि राज्यको गभर्नरसँग निजको सम्बन्ध असल हुनु पर्दछ । यही कारणले सहयोगी र समावेशी वातावरण निर्माणमा संघीय संरचनाहरूको सहयोग हासिल गर्न सम्भव भएको हो । खास गरी राष्ट्रपतिले विभिन्न दलहरूसँग क्षेत्रीय मागहरू सम्बोधन गर्ने गरी र प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने गरी गठबन्धन निर्माण गर्ने हुँदा यो सफल भएको हो ।

## सारांश

लोकतन्त्र निर्माताले दिने व्यावहारिक सल्लाह र संयन्त्रहरूको सम्बन्धमा प्राज्ञिक प्रकाशनलाई जत्तिकै पूर्ण नियम पालन गर्नुपर्छ भन्ने हुँदैन । प्राज्ञिक लेखकले मेक्सिकोमा सम्पन्न सेमिनारमा प्रस्तुत कार्यक्रम र समूह छलफलबाट के निचोड निकाल्न सक्दछन् भने छलफलबाट निस्केका विचारहरूलाई पूर्ण रूपले मजबुत मान्नुभन्दा पहिले अझ बढी गहन अध्ययन र विश्लेषण आवश्यक छ । व्यावहारिक जीवनमा योगदान दिन केही पाठहरू लिन संभव छ जुन लोकतन्त्रको निर्माण तथा संस्थागत परिवर्तनमा संलग्न सहभागीहरूलाई थप विश्लेषण र थप अनुभवको माध्यमबाट यी पाठहरू विकसित, परिमार्जित र सम्भवतः परिवर्तित गर्न सहयोग पुग्नेछ । एउटा चक्र स्थापित हुन सक्छ जसमा अनुभवले कार्य गर्न सिकाउँछ र कार्यबाट समग्र अनुभव बन्दछ ।

दक्षिण अमेरिका, एसिया र अफ्रिकाको विगत दश वर्षको इतिहासले स्पष्ट रूपमा के बुझाउँछ भने राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीमा गुण र अवगुणहरू दुवै निहित छन् तथापि राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक लोकतन्त्र विकास गर्न र कायम राख्न शाश्वत रूपमा असम्भव भने छैन ।

व्यवहारमा यसले कसरी काम गर्दछ भन्ने कुरा केवल औपचारिक संस्थागत रूपरेखामा मात्रै निर्भर हुने होइन यस्ता रूपरेखा महत्वपूर्ण हुँदाहुँदै पनि यसमा प्रशस्त तमाम विकल्पहरू छन् जसमध्ये केहीले दिगो रूपमा लोकतन्त्रको प्रबर्धन गर्दछन् भने केहीले पछाडि धकेल्छन् । यसका साथै राष्ट्रपतिको व्यक्तित्वमा पनि निर्भर गर्छ र केही आम सांस्कृतिक मुद्दामा पनि निर्भर हुने गर्दछ ।

संसदीय वा अर्ध अध्यक्षात्मक वा राष्ट्रपति प्रणालीमा पाइला हाल्नुभन्दा पनि राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीलाई कसरी कार्यमूलक बनाउने भन्ने प्रश्नमाथि विचार गर्नु उपयोगी हुन्छ । यसको उत्तर प्रणालीकै परिवर्तन

भने होइन किनकि हरेक प्रणालीमा गुण र दोष अन्तर्निहित छन् । एउटै प्रणालीले भिन्न भिन्न राष्ट्रपतिहरू (बढी वा घटी केन्द्रीकृत अधिकार भएका) अन्तर्गत भिन्न भिन्न किसिमले कार्य सम्पादन गरेको देखिन सक्छ, तसर्थ सुधार र खास गरी मौलिक सुधारलाई सावधानीका साथ हेर्नु पर्दछ । अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न क्रमिक परिवर्तन सुस्त भए तापनि बढी भरपर्दो हुन सक्दछ । प्रणालीले कसरी काम गर्नेछ भन्ने मूल्याङ्कन गर्दा संविधानमा उल्लेख भए बमोजिमको अधिकारको औपचारिक विभाजनका सम्बन्धमा मात्रै होइन कि राष्ट्रपतिको अनौपचारिक अभ्यास र नेतृत्व शैलीका सम्बन्धमा पनि विचार गर्नु पर्दछ ।

समग्रमा, सुगार्ट<sup>२</sup> र मेनवारिङ्गले सफल राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीका लागि प्रस्तुत गर्नु भएको विचारले सेमिनारमा भएको छलफलमा समर्थन प्राप्त गर्‍यो । ती विचारहरू हुन् - व्यवस्थापिकामा बहुमत नभए तापनि मनासिव तहको समर्थन राष्ट्रपतिले पाउने व्यवस्था गर्ने निर्वाचन प्रणाली, राष्ट्रपतिलाई आदेशबाट कानुन बनाउन सक्ने अधिकार न्यूनतम मात्र दिने वा त्यस्तो अधिकार नै नदिने व्यवस्था, राजनीतिक दलले व्यवस्थापिकामा आफ्ना प्रतिनिधिहरू उपर उपयुक्त किसिमको नियन्त्रण राख्ने व्यवस्था (यस्तो नियन्त्रण ज्यादै न्यून पनि हुनु हुँदैन किनकि प्रत्येक समयमा व्यवस्थापिकाका सदस्यहरूको समर्थन लिनुपर्ने हुन्छ र त्यस्तो नियन्त्रण ज्यादै अधिक पनि हुनु हुँदैन किनकि यसले राष्ट्रपति र दलको नेतृत्व बीच जटिल द्वन्द्व सिर्जना गर्न सक्दछ) ।

कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच सहयोगको संस्कृति र यो सहयोग कायम राख्ने संयन्त्रहरूको आवश्यकता छलफलको प्रमुख विषयको रूपमा रहन पुग्यो । यो सम्बन्ध द्वन्द्वमूलक हुनु हुँदैन । प्रभावकारी र स्थिर सरकारका लागि यी दुई अङ्गहरूले सहकार्य गर्नु पर्दछ । तसर्थ, मूल

---

<sup>२</sup> म्यानवारिन, स्कट एन्ड सुगार्ट, म्याथ्यु, प्रेसिडेन्सियालिजम् एन्ड डेमोक्रेसी इन ल्याटिन अमेरिका, क्याम्ब्रिज युनिभर्सिटी प्रेस, १९९७ ई. हेर्नुहोस

प्रश्न के हो भने - यस्तो सहयोगलाई के कस्ता संस्थागत संरचनाले सहजीकरण गर्दछ त ? थुप्रै कुराहरूले यसमा सहयोग पुऱ्याउन सक्छन् र घटनाक्रम अध्ययनहरूले केही संभाव्य उपागमहरूमा ध्यानाकर्षण गराएका छन् । सहकार्यमूलक व्यवस्थापकीय प्रक्रिया कसले विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्दछ वा कसले कानून निर्माण वा संशोधन गर्न सक्दछ भन्ने विषय, आकस्मिक बजेट, राष्ट्रपतिको निषेधाधिकार वा भिटोको व्यवस्था र स्वरूप आदि प्रस्तुत कार्यसूचीका विषयहरू हुन् । धेरै कुरा राजनीतिक संस्कृति र दलको प्रतिनिधिमूलकता, व्यावसायिकता र राष्ट्रपतिको व्यवस्थापिकाभित्र नेतृत्व शैलीमा पनि निर्भर हुनेछ ।

शक्तिशाली राष्ट्रपतिको अधिकार स्वयंमै विनाशकारी वा खतरनाक हुँदैन । राष्ट्रपतिले संवादलाई प्रोत्साहित गरेका मूल राजनीतिक सौदाबाजीको वृत्त विस्तार गरेको अवस्थामा यस्तो अधिकार सिर्जनात्मक पनि हुन सक्दछ । शक्तिशाली राष्ट्रपति राष्ट्रको प्रतिनिधित्व गर्ने, राज्यलाई एकीकरण गर्ने र एकताको प्रतीक हुन सक्दछ, जसले व्यवस्थापिका विभाजित भएको अवस्थामा एकताको सूत्रधारको काम गर्न सक्दछ । तथापि समुहगत उद्देश्यका लागि अधिकार प्रयोग गरेमा शक्तिशाली राष्ट्रपति खतरनाक ढङ्गले विभाजनकारी पनि हुन सक्दछ । बहुजातीय र विभाजित समाजमा उच्च केन्द्रीकृत अधिकार सहितको राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको उपयुक्तताका बारेमा विशेष सावधान रहनु पर्दछ किनकि यसको प्रवृत्ति बहिष्करण र द्वन्द्वतर्फ लैजाने देखिएको छ । उदाहरणका लागि, पूर्वी युरोप र फ्रान्कोफोन अफ्रिकामा अर्ध अध्यक्षात्मक/राष्ट्रपति प्रणालीका नवीन अनुभवहरूलाई सेमिनारमा सम्बोधन भएको देखिएन । तापनि सीमित छलफलबाट के पाइयो भने अध्यक्षात्मक प्रणालीका कमजोरीहरूलाई अर्ध अध्यक्षात्मक/राष्ट्रपति प्रणालीले सन्तुलन गर्न सक्दैन बरु द्वन्द्व र तनावका क्षेत्रहरू वृद्धि गर्दछ ।

राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको अभ्यासका अनुभवबाट सिक्नु पर्ने धेरै कुरा भए तापनि यो प्रणाली सफल हुन नियन्त्रण र सन्तुलनको

प्रभावकारी संरचना सहित सहकार्यमूलक सम्बन्धहरू आवश्यक हुन्छन् । नागरिक एवं सरकारी निकायहरूले दायर गरेका विवादहरू सुन्ने व्यापक क्षेत्राधिकार भएको सबल संवैधानिक अदालत राष्ट्रपतिको अधिकार प्रयोगमा अनुकूलता सुनिश्चित गर्ने र आम रूपमा कानूनको शासनप्रति सम्मानको वातावरण प्रबर्द्धन गर्ने एउटा उपयोगी संयन्त्र सिद्ध भएको छ । संस्थाहरू कमजोर भएको र राजनीतिक दलहरू प्रतिनिधिमूलक नरहेको अवस्थामा राष्ट्रपति/अध्यक्षात्मक प्रणालीको प्रभावकारितामा कसरी सुधार ल्याउने भन्ने सवाल चाहिँ मूल चुनौतीको रूपमा रहेको छ ।

## छानिएका सन्दर्भ सामग्री

चेबुब, जोसे अन्टोनियो, प्रसिडेन्सियालिज्म, पार्लियामेन्टालिज्म एन्ड डेमोक्रेसी, क्याम्ब्रिज युनिभर्सिटी प्रेस, २००७ ई.

हागार्ड, स्टेफेन एन्ड म्याकुविन्स, म्याथ्यु, प्रसिडेन्डस्, पार्लियामेन्टस् एन्ड पोलिसी, क्याम्ब्रिज युनिभर्सिटी प्रेस, २००१ ई.

म्यानवारिन, स्कट एन्ड सुगार्ट, म्याथ्यु, प्रेसिडेन्सियालिज्म एन्ड डेमोक्रेसी इन ल्याटिन अमेरिका, क्याम्ब्रिज युनिभर्सिटी प्रेस, १९९७ ई.

ओरोज्को हेन्ड्रिकयुजी, जेसस, जोवाटो डानियल र एलिस एन्ड्रिउ, मेकिड प्रसिडेन्सियालिज्म वर्क, यु.एन.ए.एम. प्रेस, मेक्सिको सिटी (२०१०)

सुगार्ट, म्याथ्यु एन्ड कारी, जोन, प्रेसिडेन्टस् एन्ड एसेम्ब्लिज, कन्स्टिच्युसनल डिजाइन एन्ड इलेक्ट्रोरल डाइनामिक्स, क्याम्ब्रिज युनिभर्सिटी प्रेस, १९९२ ई.

टेस्वेलिस, जर्ज, भिटो फ्लेयर्स, प्रिन्सटन युनिभर्सिटी प्रेस, २००२ ई.



