संविधान निर्माण प्रक्रिया:
यसका चुनौती र भावी संभावनाहरू

प्रा. डा. सूर्य ढुङ्गेल

१. नयाँ संवैधानिक विधिशास्त्र

द्वन्द्व पश्चात् शान्ति स्थापनाका निम्ति विश्वले नयां संवैधानिक विधिशास्त्र (Constitutional Jurisprudence) विकासगर्दै आएको छ। संयुक्त राष्ट्र संघकै संलग्नतामा सरकार संचालन गर्ने देखि शान्ति संझौताका दस्तावेजमै संवैधानिक अवधारणा समाहित गर्ने कार्य समेत स्वतंत्र राष्ट्रहरूले स्वीकार गर्न थालि सकेका छन्। कम्बोडिया, पूर्वी टिमोर, ईराक, लाइवेरिया, आदि यसका ज्वलंत उदाहरण हुन।जन आन्दोलन पश्चातका संसदीय निर्णयहरु राजनीतिक प्रकृतिका भएता पनि नयाँ संवैधानिक विधिशास्त्र निर्माण गर्ने खालका छन्। शान्ति स्थापनाको संदर्भमा अन्यत्र झैं नेपालमा पनि नागरिक समाजको सकारात्मक भूमिका रहेको छ। प्रधानमंन्त्रीलाई नै संक्रमणकालमा राजा र राष्ट्रप्रमुखको अभिभारा सुम्पिने नयां विधिशास्त्र आफ्नै ढंगले नेपालमा प्रयोग हुंदैछ। यसको तर्कसंगत अन्त्य नयां संविधानले स्वतःनै गर्नेछ। गणतंन्त्रबारे निर्णय गर्ने अधिकार भएको संविधान सभाले कार्यान्वयन विधि मात्र आफ्नो आन्तरिक नियम तयगर्दा निर्धारण गर्नुपर्‍यो (धारा ७८)। सरकारले गृहकार्य प्रारम्भ गरेको खण्डमा अझपनि राजतंत्रको समाप्ति र नयाँ राष्ट्रिपतिको अंन्तरिम एवं संकमणकालिन व्यवस्थाको लागि छुट्टै ऐन बनाउन सकिन्छ।नयाँ निर्मित संविधानले गणतंन्त्र प्रणालीको प्रकृति र स्वरुप तय गरे बमोजिम नयाँ "राष्ट्रप्रमुख"को नामाकरण नगरेसम्म अंतरिम संविधानको धारा १५९ मा उल्लेखित व्यवस्थालाई ग्रहणको सिद्धान्त (doctrine of eclipse) ले ढाक्न र निष्क्रिय बनाउन सक्छ। "राजा" शब्दको ठाउँमा अब राष्ट्रपति राखिएको छ। संविधान सभाको निम्ति सरकार गठन र गणतंत्र कार्यान्वयन त्यति असजिलो र चुनौतीपूर्ण कार्य होइन। यो भन्दा बढी महत्वपूर्ण विषय र चुनौती ६०१ जनाको विशाल सभाको परिचालन र सहि व्यवस्थापन हो। यो पक्षलाई धेरै कम व्यक्तिहरूले कोट्याएको देखिन्छ। सरकार संचालन, संसदीय भूमिका तथा संविधान निर्माण, यी तीनै अलग अलग र एक आपसमा विरोधाभास हुनसक्ने कार्य निपुर्णताका साथ सम्पन्न गर्न संविधान सभालाई निश्चयनै अप्ठेरो पर्नेछ पछि समस्या देखिए मात्र समाधान गर्ने प्रयत्न गर्नुभन्दा पहिले नै समस्या न्यूनगर्ने रणनीतिमा सहमति जुटाउन सके भविष्यको बाटो सुगम हुनसक्छ।

२. संविधान निर्माण संबन्धी प्रारम्भिक सवालहरू

नेपाल अहिले आमूल परिवर्तनको जटिल मोडमा उभिएको छ । करीब १३ वर्षको सशस्त्र द्वन्द्वले समाजका संम्पूर्ण परम्परागत मान्यताहरु तथा देशको राजनीतिक आधारलाई जगैदेखि हल्लाएको स्पष्ट छ । २०६२/६३ सालको जन आन्दोलन परिवर्तनका संवाहक जनतानै हुन भन्ने स्थापित गर्न सफल भयो । तर टुट्दै गएका पुराना मान्यताहरुलाई विस्थापित गर्ने नयाु सोच र सहि मान्यताको विकास अझै हुनसकेको छैन । शान्ति प्रक्रियालाई संस्थागत गर्ने दिशामा देशको शासन विधि र नयाु संरचनाको खाका कोर्न भर्खरै संविधान सभाको बैठक प्रारम्भ भएको छ । तोकिएको समय भित्र नयाँ संविधान निर्माण गर्नुका साथै राष्ट्रले खोजेको आमूल परिवर्तनलाई व्यवस्थितगरी अग्रदिशामा लैजान ठूला-ठूला अड्चन एवं चुनौतीहरु अझ पनि यथावत छन् । संवैधानिक विषय वस्तुको माग र राजनीतिज्ञहरुको सोचाई एवं व्यवहारबीच ठूलो खाडल छ ।

जनताले अपेक्षा गरेका राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक परिवर्तनको सहि पहिचान तथा रुपान्तर परम्परागत सोच र शैलीबाट हुनसक्दैन । २००७ सालदेखि आजका दिनसम्म विभिन्न जन-आन्दोलनले ल्याएका परिवर्तनका अवसरलाई नेतृत्वदिने दलहरुले व्यवस्थितगर्न नसकेकै कारण राजनीतिले स्थायित्व प्राप्त गरेन् । आन्दोलन र परिर्वतनलाई नेतृत्वदिन राजनैतिक दलहरु सधैं नै सफल भए । तर परिवर्तन पश्चात आफैले ल्याएको परिवर्तनलाई व्यवस्थीत तथा रुपान्तरितगर्न भने असफल भएको इतिहास आज पनि साक्षी छ । २००७ साल, २०१५ साल, २०४७ र २०६४ साल उदाहरणका रुपमा जीवन्त छन् । तसर्थ अहिले पनि संविधानसभा निर्वाचन पश्चात "परिवर्तन व्यवस्थापन" र संविधान निर्माण द्वारा "रुपान्तर व्यवस्थापन" को चुनौती नै प्रमुख भएको महशूस हुन्छ । यिनै चुनौतीसँग सम्वन्धित केही संवैधानिक सवालहरु यस लेखमा उठाईएका छन् ।

संविधान निर्माण प्रकियालाई प्रायः तीन चरणमा बाँडिन्छ । तयारीको चरण, मस्यौदा तथा परामर्शको चरण र संविधान घोषणा तथा अनुमोदनको चरण । यि प्रत्येक चरणमा जन-सहभागिताले अनिवार्य तत्वका रुपमा प्रवेश पाएको छ । संविधान सभा जन स्वामित्व एवं जनआकांक्षा प्रतिविम्वित गर्ने एक प्रभावकारी संयन्त्रको रुपमा विकास हुदैछ । तर प्राविधिक विषयमा आत्यावश्यक विशेषज्ञको सहयोगले साधारण जनताबाट हुनुपर्ने सहभागिता र सहयोगलाई विस्थापितगर्न सक्दैन ।

जनतामा निहित सार्वभौमिक अधिकार प्रयोगको वैधानिक विधिलाई संविधान भनिन्छ । २००४ सालदेखि २०६३ सालसम्ममा ६ वटा संविधान निर्माण भए । २०४७ सालको प्रक्रियामा बाहेक कुनै पनि संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनताहरु सामेल

आवश्यक हुन्छ । भौगोलिक दृष्टिबाट विश्व राजनीति र शक्तिहरू बीचको प्रतिस्पर्धासंग गांसिएको द्वन्द्व पीडित मुलुक पनि भएकोले नेपालको शान्ति र भविष्य हामीमा मात्रै भरपर्ने चाहि होइन । अन्तर्राष्ट्रिय पक्षको गहिरो प्रभाव नेपालको राजनीतिमा संधै रहेको हुनाले र प्राविधिक विषयमा विशेषज्ञहरुको सल्लाँह आवश्यक पर्ने पनि भएकाले संविधान निर्माण प्रक्रियामा वाह्य प्रभाव कुनै न कुनै रुपमा पर्छ नै । तर बाह्य सहयोग र प्रभाव पारदर्शी तथा हाम्रो राष्ट्रिय माग अनुरुप हुनुपर्छ ।

संविधान सभागठन पश्चातका प्रारम्भिक कालमा सरकार गठन , गणतन्त्र कार्यन्वयन तथा सभा संचालन विधि तय गर्न केही गंभीर चुनौती देखा पर्छन नै । मंन्त्रीपरिषदको गठनका सन्दर्भमा संवैधानिक जटिलता भन्दा राजनैतिक दलहरू बीच आपसी अविश्वास र शासनमा भागबण्डाको विवादले समस्या बढाएको देखिन्छ । संविधान आफूमा प्रष्ट छः संविधान सभाको गठन भएपछि मात्र नयां मंत्रिपरिषदको गठन प्रक्रिया शुरू हुन्छ (धारा ४४) । यद्यपि यसको गृहकार्य एवं राजनैतिक शक्तिहरू बीचको परामर्श प्रारम्भगर्न विशेषगरी २४० जनाको प्रत्यक्ष निर्वाचनमा १२० स्थान प्राप्तगरेको आधारमा एवं राजनैतिक अर्थमा नेकपा (माओवादी)लाई आफ्नो नेतृत्वमा सरकार गठनगर्ने तर्फ सहमतिको लागि अग्रसर हुन बाटो प्रशस्त संविधानले नै गरेको छ । यो जिम्मेवारीले नेकपा (माओवादी)लाई आफ्नो कार्यशैलीमा केही परिवर्तन गर्न बाध्य गर्नसक्छ । नयाँ उदयमान केही थप सशक्त दलसहितका २५ राजनीतिक दलहरुबीच सहयोग र सन्तुलन कायमगरी सरकार व्यवस्थापन गर्न निश्चयनै सजिलो हुनेछैन । जनतालाई सरकार भएको र सुरक्षाको न्यूनतम अनुभूतिदिने कार्यबाट शासन व्यवस्था शुरु हुन आवश्यक छ । यि चुनौतीलाई ध्यानमा राखी सरकारगठनका निम्ति ६०१ सदस्य भएको वृहत सभामा बहुमत हासिल नगरेको भएता पनि सवभन्दा ठूलो राजनैतिक दलका रुपमा जनताले आफ्नो मत दिइसकेपछि नेकपा (माओवादी)लाई आफ्नो भूमिका खेल्न राष्ट्रप्रमुखको समेत कार्यभार बोकेका प्रधानमंन्त्रीले आग्रह गर्नु स्वभाविक हो ।

अन्तरिम संविधानको उपधारा ३८(१) मा उल्लेखित राजनैतिक दल लगायत अन्य संविधान सभामा निर्वाचित दलहरूसंग परामर्श गरी राजनैतिक सहमति जुटाउने अभिभारा ठूलो दलका हैसियतले निश्चयनै नेकपा (माओवादी) को काँधमा पर्छ । आफ्नो पक्षमा सहमति जुटाउन नसके अन्य राजनैतिक दलहरूका लागि पनि यो विकल्प खुला हुन सक्छ । अन्यथा संविधान सभाको दुई तिहाई बहुमतको समर्थन प्रमाणित गरेरमात्र कुनै सभासदले प्रधानमंत्रीको पद ग्रहणगर्न सक्छ (उपधारा ३८(२)) । तर, प्रधानमन्त्री छनौट र मंन्त्रीपरिषद गठनको विस्तृत प्रक्रियात्मक विधि चाँहि या त संविधानसभाले आफ्नो पहिलो

गणतंत्रको कार्यान्वयनका संन्दर्भमा प्रमुख रुपमा अन्तरिम संविधानका धारा ४ र १५९ आकर्षित हुन्छन् । समस्या समाधानका लागि धारा १५७ र १५८ पनि सहयोगीका रुपमा लिन सकिन्छ । चौथो संशोधन अघिको अवस्थामा अन्तरिम संविधानको धारा ४ को उपधारा (१)ले "नेपाल एक स्वतंन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्म निरपेक्ष, समावेशी र पूर्ण लोकतान्त्रिक राज्य हो" भन्दछ । गणतंन्त्रको कुरा यसले गर्दैन । धारा १५९ ले चाहि राष्ट्रप्रमुख सम्बन्धी व्यवस्था गर्न तेश्रो संशोधनबाट "राजा सम्बन्धी व्यवस्था" भन्ने शीर्षक नै हटाएको छ । अनि उपधारा (१) मा "नेपाल एक संघीय लोकतांत्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ" भन्दै उपधारा (२)द्वारा "गणतंत्रको कार्यान्वयन संविधान सभाको पहिलो बैठकबाट हुने" व्यवस्था गरेको पाईन्छ । "पूर्ण लोकतान्त्रिक राज्य" को स्वरुप "गणतन्त्रात्मक" हुने नयाँ सोच भएकाले शासन प्रणालीको रुपान्तरलाई संक्रमणकालीन व्यवस्था अन्तरगत अंतरिम संविधानको भाग २३ भित्र राखिएको छ । तर, कार्यान्वयनको लागि अवलम्वन गरिनु पर्ने प्रक्रियात्मक विधि वा नियम के हुने त? यसमा संविधान मौन भए पनि धारा ७८ बमोजिम गणतन्त्र कार्यान्वय गर्ने विधि स्वयं संविधान सभाले तय गर्नसक्छ । गणतंत्र संम्बन्धी सारवस्तुबारे धारा १५९ को उपधारा (१) द्वारा निर्णय भैसकेको प्रावधान लागू गर्न संविधानकै संशोधन आवश्यक पर्ने थिएन । तर राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको पद सृजना गर्न चाहिं संविधान संशोधन अत्यावश्यक थियो । कैयौं संवैधानिक विशेषज्ञहरुको दृष्टिमा यो विषय चाहिं संविधान सभाको कार्यक्षेत्रमा पर्ने हुादा संविधान सभाले नै तय गर्नु उपयुक्त हुने थियो । तर अंतरिम संविधानको संशोधन मार्फत गरियो । राजतंन्त्रको अन्त्य गरी अन्तंरिम व्यवस्था गर्न एउटा ऐन (Monarchy Abolition Act) नै तर्जुमा गर्नु उपयुक्त बाटो थियो । यस विषयमा भोलि पनि संविधान सभाले सार्वभौम सभाको हैसियतमा पुनः प्रश्न उठाउन सक्छ । किन भने, राष्ट्रले अवलम्बन गर्ने शासन प्रणाली बारे (गणतंत्रात्मक वा अन्य) अंतिम चयन र विस्तृत व्यवस्था गर्न भोलि संविधान सभाका कैयौं वैठक बस्न सक्छन् ।

४. चुनौती र नयाँ संभावनाहरू

कुनै पनि मुलुकमा शसस्त्रद्वन्द्व पश्चातको परिवर्तन र संकमणकालमा नयाँ संविधान निर्माण गर्ने कार्य बडो जटिल एवं कष्टदायी हुन्छ । द्वन्द्वमा संलग्न राजनैतिक शक्तिहरु तथा तिनले बाँडेका सपनाहरुबाट प्रभावित साधारण जनताका ठूलाठूला आकांक्षाहरु छोटो अवधिमै पुरा हुन सक्दैनन् । राज्यले परिवर्तनलाई सुशासनको वैधानिक ढाँचामा राख्न र राष्ट्रलाई समुन्नतिको दिशातर्फ उन्मुखगर्न एउटा "मार्गचित्र" कोर्नु आवश्यक हुन्छ । तर २०६३ सालको अंतरिम संविधान र त्यसमा गाँसिएको विस्तृत "शान्ति संझौता" भित्र

प्रारम्भिक कार्यविधिका आधारमा मात्र संविधान सभा धेरै दिन चल्न सक्दैन। चलाउनु उपर्युक्त पनि होइन। विशेषज्ञहरुको सहयोगबाट तयार गरिएको आंतरिक नियमावलीलाई गंभीरतापूर्वक अध्ययन गरेर अवलम्वन गर्नुपर्छ। राष्ट्रिय सहमतिका आधारहरु तथा संविधानका न्यूनतम सिद्धान्तहरु लगायत संविधान निर्माणको मार्गचित्रलाई संविधान सभा कार्यविधि नियमावलीकै अभिन्न अंगका रुपमा विकसित गर्न सकिन्छ। संसदका सदस्यहरुले अतितमा कार्यविधि नियमावली निर्माण गर्ने क्रममा पटकै ध्यान दिएको देखिएन। संविधान निर्माणको लागि विषयगत समितिहरुको गठन विधि तथा कार्यक्षेत्रको प्रावधान, जन-सहभागिता तथा परामर्श व्यवस्था, विषयवस्तु अध्ययन एवं श्रोत सामाग्री तयारी, विशेषज्ञको राय संकलन, जनताबाट सुझाव संकलन तथा प्राप्त सुझावको विश्लेषणगर्ने संयन्त्र निर्माण, नागरिक समाज तथा प्रभावित पक्षहरुको सहयोग एवं संलग्नताको सहज परिचालन, र अन्तमा संविधानको मस्यौदा पारित, अनुमोदन एवं जारी गर्ने प्रकिया निर्धारण संविधान निर्माणको अत्यावश्यक अंग हो। यसले संविधानको वैद्यता स्थापित गर्न ठूलो मद्दत गर्दछ। विधिवत जन-सहभागिताको व्यवस्थाले जन-स्वामित्व स्थापित गर्ने मात्र होइन , यसले संविधान निर्माण प्रक्रियालाई बढी भन्दा बढी समावेशी बनाउन समेत सहयोग पुऱ्याऊँछ । तसर्थ संविधान सभा कार्यविधि नियमावलीको तयारी र अवलम्वन अति महत्वपूर्ण हुनुका साथै जटिल पनि छ । सूचना संकलन एवं संप्रेषण, जसको सम्वन्ध प्रभकारिता जगतसँग पनि छ , संविधान निर्माण प्रक्रियालाई सशक्त एवं प्रभाकारी बनाउन प्रमुख माध्यम हुनसक्ने कुरामा कुनै विवाद छैन । रेडियो र टेलिभिजनको प्रत्यक्ष प्रसारण निरन्तर रूपमा हुनसके संविधान सभा भित्र हुने छलफल र प्रस्ताव पारित हुने कार्यलाई जनताप्रति बढी जिम्मेवार बनाउन संभव हुन्छ । सभासदहरूको भूमिका र योगदानलाई प्रत्यक्ष रूपमा जनता समक्ष प्रस्तुत गर्ने व्यवस्थाले संविधान सभाप्रति जन-चासो र चेतना अभिवृद्धि हुने निश्चित छ। यसमाथि थप योगदान प्रत्येक दिन संविधान सभा र सम्वन्धित समितिहरूको कार्यबारे संप्रेषण गर्ने पत्रपत्रिकाले पुऱ्याउँछ नै। सूचना उपलब्ध गराउने प्रविधि एवं स्रोतको व्यवस्थापन गर्न सक्ने सक्षम संविधान सभाको सचिवालयको विकास हामी गर्न सक्छौं कि सक्दैनौं ? यो ठूलो प्रश्न हामी सामु जीवित छ।

संविधान सभामा र यसका समिति वा उप समितिहरुमा, हुने वहस र छलफलको पूर्ण रेकर्ड संकलन गर्ने र छलफलमा उठेका विषयवस्तु माथि तत्काल टिप्पणी गर्न सक्ने संविधानविदहरु तथा अन्य विषयगत वेत्ताहरुबाट समयमै सहयोग पुऱ्याउने व्यवस्था सचिवालय मार्फत हुन जरुरी छ । यसको लागि गैर(सरकारी संघ संस्थाको मद्दत उपयोगी हुनसक्छ । संविधान सभाको छलफलसंकलित रुपमा पछि प्रकाशित गर्ने प्रचलन अन्यत्र

EXECUTIVE COMMITTEE

Prof. Chuda Raj Uprety
(President)
Public Administration Association of Nepal
(PAAN)
Tel: 4222943 (Off.) 4466457 (Res.)

Vidhyadhar Mallik
(Vice-President)
Secretary
Ministry of Finance
Government of Nepal
Tel: 4211161(Off.) 4468144 (Res.)

Krishna Hari Baskota
(General Secretary)
Joint Secretary, Ministry of Finance
Gonvernment of Nepal
Tel: 4211401 (Off.) 4279987 (Res.)

Bishnu Raj Paudel
(Secretary)
Principal
Lincoln College
Tel: 4363024, 4382774 (Off.)
4352301 (Res.)

Ratna Raj Nirola
(Treasurer)
Associate Professor
Central Department of Public
Administration, Tribhuvan University
Tel: 4251872 (Off.) 4471371 (Res.)