नेपालमा संविधान निर्माण

न्याय तथा सामाजिक रूपान्तरणका लागि जनताले उठाएको माग

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

संविधानसभाका सदस्यहरु राष्ट्रपतिको निर्वाचनमा मत खसाल्नुअघि मतदाता सूचीमा आफ्नो नाम खोज्दै । २०६५ श्रावण ६ गतेका दिन नेपालको संविधानसभाले तराई वा मधेस भनिने क्षेत्रमा बसोबास गर्ने मधेसी समुदायबाट नेपालको पहिलो राष्ट्रपतिको चयन गरेको थियो । नेपालको संविधानसभाका कुल ६०१ सदस्यमध्ये १९१ सदस्य महिला छन् ।

यश घइ र जिल कट्रेल

संविधान धेरै तरिकाले बनाउन सकिन्छ । नेपालमै पनि विगतमा विभिन्न तरिकाले संविधान बनाइएका छन् । सुरूमा राणा वा राजाले कृपा गरेर संविधान दिने गर्दथे । दरबारले आफैं संविधान नबनाए तापनि शाही घोषणामार्फत् ती संविधानलाई जारी गरिएको थियो । कहिलेकाहीँ विशेषज्ञ वा विशेषज्ञहरूका विशेष समितिले संविधान बनाउँथे । वि. सं. २०४७ को संविधानमा केही सीमित मात्रामा बाहेक संविधान बनाउने प्रक्रियामा जनतासँग कुनै प्रकारको राय लिने चलन थिएन, त्यसैले संविधानको सारमा जनताको रायको प्रभाव नगन्य रह्यो । वि. सं. २०४७ को संविधान राजनीतिक दल र दरबारसँग निकट सम्पर्कमा रहेर एउटा सानो समूहको विशेषज्ञ टोलीले बनाएको देखिन्छ । वि. सं. २०४६ को जनआन्दोलनको परिणामस्वरूप बनेको २०४७ को संविधानलाई विस्थापित गर्न आएको अन्तरिम संविधान पनि जनपरामर्शविना नै बनाइयो । यद्यपि यसले जनतालाई उनीहरूको स्थायी संविधान लेख्नका लागि सरकारलाई निर्देशन गरेको छ । नेपालमा संविधान लेखनको प्रक्रिया पहिलोपटक निर्वाचित संविधानसभाको काँधमा आएको छ ।

प्रत्येक संविधानले केही सीमित सामाजिक तथा राजनीतिक अग्रगमनलाई मात्र प्रतिनिधित्व गर्दा बहुसङ्ख्यक जनता राजनीतिक तथा आर्थिक पहुँचबाट जहिले पनि बाहिर पारिए । परिणामस्वरूप, विभिन्न राजनीतिक स्रोतबाट वञ्चित समूहहरूले आफ्ना असन्तुष्टिहरु पोखिरहँदा र न्यायको माग राख्दा विगतका प्रत्येक संविधानहरु चुनौतीको घेराभित्र रहे । संविधान लेखन जति बढी सहभागितामूलक बन्दै जान्छ संविधानले पनि त्यति नै बढी लोकतन्त्र र सामाजिक न्यायका सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गर्न सक्छ । नेपालको संविधान लेखनको इतिहासमा पनि यी अन्तर्राष्ट्रिय प्रवृत्तिहरूको झल्को पाइन्छ । सहभागितामूलक संविधान निर्माणको प्रवृत्तिलाई हालसाल विकास हुँदै गएका अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता, अन्य मुलुकको अनुभवका विषयमा सहजै प्राप्त हुन सक्ने सूचना, र कहिलेकाहीँ अन्तर्राष्ट्रिय संविधान निर्माण प्रक्रियामा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको भूमिकाले बल प्रदान गर्दै आएका छन् । राष्ट्रिय पृष्ठभूमिले पनि प्रक्रियालाई केही हदसम्म असर पार्ने भए तापनि र संविधान निर्माण प्रक्रियाको तुलनात्मक अनुभवका विषयमा नेपालीहरूमाझ राम्रो ज्ञान भए पनि नीति निर्माताहरु भने सहभागितामूलक संविधान निर्माणको मान्यताबाट धेरै प्रभावित भएको देखिँदैन । नेपालमा जारी प्रक्रियाको महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेकै राजनीतिक दलका नेताहरूबीचको सहमति हो । तर, यस प्रक्रियाबाट सबै सन्तुष्ट भने छैनन् । संविधानसभाका एकजना सदस्यले संविधानको खाका तयार पार्ने क्रममा नेताहरूको एउटा सानो समूहको वर्चस्व रहने खतरा आउन नदिन र संविधान निर्माण प्रक्रियालाई सन्तुलनमा राख्न जनसाधारणलाई बढीभन्दा बढी प्रतिक्रिया र सुझाउ दिन आव्हान गरेका थिए ।

द्वन्द्वपछिका मुद्दाको निरूपण

द्वन्द्व उप्रान्तको अवस्थामा रहेका मुलुकहरूमा संविधान बनाउने कार्यअन्तर्गत युद्धविराम र राज्यको प्रशासनका लागि अन्तरिम व्यवस्थाहरूमा सहमति गर्ने, विद्रोहीहरु र छुट्टिएर गएका ससाना समूहहरूलाई राज्य प्रक्रियाको मूलधारमा ल्याउने, नयाँ संवैधानिक प्रावधानहरूका सम्बन्धमा निर्णय लिन संवैधानिक सिद्धान्त र खाकालाई बहसमा ल्याउने र नयाँ वैधानिक सरकारका लागि निर्वाचन गर्नेलगायतका चरणगत प्रक्रियाहरु पर्दछन् । नेपालले यस क्रमलाई नजिकबाट पहिल्याएको छ र शान्ति निर्माणमा भएको प्रगतिले संवैधानिक परिवर्तनको गतिलाई निर्धारण गरेको छ ।

यश घइ र जिल कट्रेल संवैधानिक कानुनका विज्ञ हुनुहुन्छ ।

नेपालमा संविधान निर्माण कार्य अन्य धेरै द्वन्द्वपश्चात्का अवस्थामा रहेका मुलुकहरूमा भन्दा सजिलो र कठिन दुवै छ । सजिलो यस अर्थमा कि नेपालको विद्रोह विभाजन वा घृणा जन्माउने जातीय द्वन्द्वमा आधारित नभएर राजनीतिक विचारधारामा केन्द्रित रह्यो र द्वन्द्वको नेतृत्व गर्ने मानिसहरू पनि लगभग समान वर्गको पृष्ठभूमिबाट आएका थिए ।

बढी जटिल यस अर्थमा कि सो द्वन्द्वलाई व्यवस्थित गर्न वि. सं. २०६३ को दोस्रो जनआन्दोलनपछि द्वन्द्व निरूपणको त्यही प्रक्रियाले नयाँ मागहरू उब्जायो । विद्रोह र माओवादीले सीमान्तकृत समुदायसँग गरेको अपिलले वर्ग सङ्घर्षको तर्कभन्दा धेरै शक्तिशाली दमनका विरूद्ध जागरण सुरूआत् गऱ्यो अथवा प्रस्फुटन गऱ्यो र विशेष गरी एउटै समूहको वर्चस्व रहेको पुरानो सत्तामाथि प्रश्न उठाउँदै पहिचानको राजनीतिलाई प्रोत्साहन गऱ्यो । यस सुरूआत्ले राज्यको प्रकृति र यसको सांस्कृतिक तथा राष्ट्रिय आधारहरूका बारेमा आधारभूत जिज्ञासाहरू उत्पन्न गरायो । सामाजिक वञ्चना, विभेद र धेरैजसो समुदायमा विद्यमान गरिबीसँग जोडिएको पहिचानको राजनीतिले त्यहीँबाट मलजल पायो । यसले सामाजिक न्यायलाई पनि प्रधान मुद्दा बनाएको छ । यदि वि. सं. २०४७ को संविधानको आधार वि.सं. २०४६ को जनआन्दोलनलाई राजनीतिक शक्ति र राज्यको संरचनासँग जोडेर हेरिन्थ्यो भने वर्तमान आन्दोलनलाई विशेषतः सामाजिक न्याय र समाजको रूपान्तरणसँग जोडेर हेर्न गरिएको छ ।

रूपान्तरणको व्यवस्थापन

यस आन्दोलनसँगै सम्बोधन गरिनुपर्ने अन्य अन्तर्सम्बन्धित "क्रान्ति" वा रूपान्तरणहरू पनि छन् : प्रस्ट रूपमा राजतन्त्रबाट गणतन्त्र, हिन्दू तथा नेपाली भाषामा आधारित शासनबाट समावेशीकरण, सामन्तवाद तथा अधिनायकवादबाट लोकतन्त्र, जातीय र सामाजिक स्तरीकरणबाट लैङ्गिक तथा जातीय समानता र अझ पनि समाधान भइनसकेको सामन्ती-पुँजीवादबाट समाजवाद वा साम्यवाद ।

EYE UBIQUITOUS/REX FEATURES

ठूलो परालको भारी टाउकामा बोकेर हिँड्दै एक महिला । नेपालको कुल जनसङ्ख्याको पचासी प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रमा बसोबास गर्छन् जहाँ विद्युत, पिउने पानी, अस्पताल र स्कुलहरूको अभाव छ ।

यी चुनौती र प्रश्नहरू असाध्यै जटिल छन् । सङ्क्रमणकाल र यसका प्रभावलाई विश्लेषण गर्दा प्रत्येक सन्दर्भमा परिवर्तनका यस्ता जटिलताहरू देख्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि गणतन्त्रसम्मको सङ्क्रमणकाल स्वरूप मात्रको थिएन किनकि उदाहरणका लागि कुनै स्क्यान्डिनेभियन देशको राजतन्त्रलाई समाप्त पारेको भए बरू त्यसो हुन सक्दथ्यो । विगतमा राजा हिन्दू धर्मको प्रमुख तथा इतिहासको गौरव अझ विशेषगरी राज्य र राष्ट्रको प्रतीकका रूपमा रहेका थिए । कसैले राजालाई मुलुकको एकताको प्रतीकका रूपमा लिन्थे भने अन्यले राजतन्त्रलाई परम्परागत वंशवाद, मर्यादाक्रमको स्रोत तथा उत्प्रेरक, सामाजिक वञ्चना र अधिनायकवादको स्रोत भनेर नेपालकै सबैभन्दा निकृष्ट संस्थाका रूपमा हेर्दथे । नेपालीहरू अहिले राजा हटेपछिको युगमा नयाँ प्रतीकहरूको खोजीमा छन् । यो कस्तो प्रकारको राष्ट्रपतीय प्रणालीले राजतन्त्रलाई विस्थापन गर्ने सवाल मात्र होइन यस परिवर्तन वा सङ्क्रमणसँग गाँसिएका अन्य धेरै गहन मुद्दाहरू छन् ।

सामन्तवाद तथा अधिनायकवादबाट लोकतन्त्रसम्मको सङ्क्रमणकाल एउटै मात्र मुख्य तथा संस्थागत मुद्दा होइन । आधारभूत रूपमा यो एउटा मूल्य मान्यताको विषयवस्तु र लोकतन्त्रको संस्कार, जनताको सशक्तीकरण, मानवअधिकारप्रति जागरण वा सम्मान तथा राजनीतिक दलहरूको केन्द्रीयताको सवाल हो । समावेशीकरण सम्भवतः सबैभन्दा कठिन विषय हो किनकि यसअन्तर्गत पहिचान र राष्ट्रियता, निर्वाचन प्रणाली, शासन प्रणालीको प्रकृति र यसका सञ्चालकको चयनका अभ्यास, समुदायको अधिकारको पहिचान र भाषा, धर्म तथा परम्पराका बारेमा नयाँ सोच जस्ता महत्त्वपूर्ण सवालहरू पर्छन् । नेपालका सन्दर्भमा आफ्नै अनुभव नभएकाले हालको अवस्थामा महत्त्वपूर्ण एजेन्डा बनेको सङ्घीयता उत्तिकै विवादास्पद छ र यसलाई समझदारीमा उतार्न उत्तिकै कठिन हुने देखिन्छ । सामन्तवादबाट बजारमुखी व्यवस्था हुँदै समाजवादी अर्थतन्त्रमा जाने मार्क्सवादी दृष्टिकोण, जसलाई माओवादी नेताहरूले बेलाबखत दोहोऱ्याउँदै आएका छन्, ले पनि नेपालका यी जटिलताहरूलाई थप जटिल बनाउनेछ ।

राष्ट्र निर्माणमा महत्त्वपूर्ण कदमहरू

आजको यक्ष प्रश्न भनेको संविधान बनाउने कस्तो प्रक्रियाले यी सङ्क्रमणकालीन कठिनाइहरूलाई सहज बनाउन सक्छ भन्ने हो । यस चुनौतीअन्तर्गत राज्य निर्माण वा पुनर्संरचना र राष्ट्र निर्माण दुवै पर्छन् । राष्ट्र निर्माणको सवाल महत्त्वपूर्ण छ किनकि राज्यको स्वरूप त्यस्तो प्रकारको बनाइनुपर्छ जसले जनताको चाहनालाई प्रतिबिम्बित गरोस् । एउटा तहमा नयाँ नेपालको सिद्धान्त र मूल्यमा आमसहमति बनेको देखिन्छ । नियालेर हेर्ने हो भने नयाँ नेपालको अवधारणासँग गाँसिएका यस्ता सिद्धान्तले जनहितसँग सम्बन्धित मूलभूत द्वन्द्वहरु, अवधारणाहरु र प्राथमिकताहरु छायाँमा पारेका देखिन्छन् । आपसी सहमतिद्वारा संविधान बनाउने प्रक्रिया मतभिन्नताहरु समाधान गर्ने, मूल्य मान्यता, संस्थाहरु र प्रक्रियाहरूमा सहमत हुने र पुराना मतभिन्नता र द्वन्द्वका कारकतत्त्वहरु समाधान गर्ने एउटा उत्तम अवसर हो । बौद्धिक नेतृत्व र कुशल व्यवस्थापन दर्शाउन सकेमा संविधान निर्माण प्रक्रियाले मेलमिलाप बढाउन र पुराना तिक्तता मेटाउन सघाउ पुऱ्याउँछ । तर अर्कातिर, सदिच्छा र सुझबुझपूर्ण नेतृत्वका अभावमा यो प्रक्रिया विखण्डनकारी पनि हुन सक्दछ । यस प्रक्रियामा असन्तुष्टिहरु अभिव्यक्त गर्न दिइनुपर्दछ तर यी असन्तुष्टिहरूले प्रक्रियालाई नै अवरूद्ध पार्ने अवस्था आउनुहुँदैन । विगतलाई आत्मसात् गरी निरन्तर अगाडि बढ्ने खालको प्रक्रिया नै बढी प्रभावकारी हुन्छ ।

जनतालाई जनशक्ति, संस्था र तिनका उद्देश्यका सम्बन्धमा बहसमा उतार्न संविधान निर्माणको समयभन्दा अर्को उपयुक्त समय हुनै सक्दैन । राज्यसंयन्त्रहरूको उपादेयता र लोकतन्त्रका बारेमा जनताले प्रस्ट नबुझेसम्म जतिसुकै राम्रोसँग बनाइएको नयाँ संविधानले जरा गाड्न सक्ने सम्भावना कम रहन्छ । लोकतन्त्र कानुनी दस्तावेज वा घोषणापत्रको परिणाम मात्र होइन । जनताको प्रतिबद्धता नभएसम्म र जनसरोकारका विषयहरूमा सहभागी हुने, आफ्ना चाहनाहरूलाई अभिव्यक्त गर्ने र आफ्ना लागि समर्थन जुटाउने, आफ्ना अधिकारको उपभोग र संरक्षण गर्ने र नागरिकका हैसियतले आफ्ना जिम्मेबारीलाई गम्भीरतापूर्वक लिने इच्छा र क्षमता नभएसम्म त्यहाँ कुनै लोकतन्त्र हुँदैन । अन्य धेरै देशहरूमा झैं नेपालीहरूमा, विशेषगरी ग्रामीण समुदायका जनताहरूबीच राज्य सञ्चालनका प्रक्रिया र राज्यका अङ्गहरूबारे पर्याप्त बुझाइ छैन । नेपालीहरु लामो समयसम्म सामन्ती र अधिनायकवादी सरकारको अधीनमा रहे । अब उनीहरूले कसरी आफ्ना हक अधिकारहरु स्वतन्त्रपूर्वक उपभोग गर्न सक्छन् भनी बुझाउनु जरूरी देखिन्छ ।

संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिताका तीन निश्चित औचित्यहरु छन् । यिनै तीन औचित्यहरूले नै जनआन्दोलन दोस्रोको अन्तर्वस्तु बोकेका थिए । यी औचित्यहरु हुन्ः नेपालीका रूपमा नयाँ पहिचान, समावेशी लोकतन्त्र र सामाजिक न्याय । नेपालको विविध समाजिक र जातीय समुदायहरूको उल्लेख्य सक्रिय सहभागिता नभईकन यीमध्ये कुनै पनि कुरा हासिल गर्न सकिँदैन । सहभागिता भन्नाले संविधानसभाका सदस्यहरूलाई मतदान गर्नुमात्र होइन । सामाजिक, आर्थिक र अन्य सुधारका मुद्दाहरूलाई काठमाडौँमा मात्र होइन मुलुकभरि व्यापक बहस, विवाद र परामर्शका माध्यमद्वारा जनताको प्रतिबद्वतालाई दरिलोसँग समेट्नुपर्छ । जनताको सहभागिताले पीरमर्का, दमन, अन्याय र अत्याचार किन भएको रहेछ भन्ने कुरा बुझ्न सघाउँछ । यसले जनतालाई नेपालको संवैधानिक इतिहास, र उस्तै समस्या भोगेका अन्य देशका अनुभवहरूबाट सिक्ने अवसर दिनुका साथै लोकतन्त्रको विकासका लागि जनताको दक्षता अभिवृद्धि गर्दछ ।

पूर्ण संयन्त्रको खोजी

सतही रूपमा हेर्दा नेपालले सहभागिताका लागि एउटा दरिलो संयन्त्र फेला पारेको देखिन्छ । सीमान्तकृत समुदायको पूर्ण समानुपातिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित नगरिएको भए पनि अहिलेसम्मकै उत्कृष्ट जननिर्वाचित संविधानसभा छ । नेपाली जनतालाई संविधानसभाले अहिलेसम्म अन्यौलमा पारेको भए पनि यसबाट धेरै आशा गरिएको छ । तर जनताका चाहनाहरु भने नेतृत्वको चाहनामा प्रतिबिम्बित हुन सकिरहेको अवस्था छैन । धेरै महिनाको बहसपछि पनि संविधान लेखन प्रक्रिया सुरू नभएकाले संविधानसभाप्रति जनताको अधैर्यता बढ्दो छ । संविधानसभाको चुनाव पनि दुईपटक स्थगित भएको थियो तर अन्त्यमा त्यसलाई कुनै पनि बहानामा रोक्न सकिएन । जनताको दबाबलाई लामो समयसम्म थेग्न सकिने भएको भए संविधानसभा बनेपछि सायद यस प्रक्रियालाई पनि अवरूद्ध पारिन्थ्यो होला । संविधानसभालाई राजनीतिक पार्टीहरूका प्रमुख वा सचेतकहरूले प्रभावमा पारेको र सीमान्तकृत समुदायका सदस्यहरूलाई केवल आमन्त्रण मात्रै गर्ने अवस्था रहने हो भने अथवा संविधानसभाका सदस्यहरु आफैँ जागरूक नहुने र नागरिक समाजले पनि उनीहरूलाई आवश्यक सहयोग नपुऱ्याउने हो भने राजनीतिक दलहरूलाई सम्झौता गर्न र जवाफदेही बनाउन नसकिने अवस्थामा फेरि पनि जनताको सहभागिताको अवमूल्यन हुन सक्दछ ।

एउटा राष्ट्रिय सहभागितामूलक प्रक्रियाको सम्भावना बोकेर संविधानसभा गठन भएको भए पनि एउटा सानो समूहले प्रभावकारी ढङ्गले संविधान बनाउने सम्भावना रहेको छ र ६०१ सभासद्हरु केवल रबर छापमात्र हुने त होइनन् भन्ने आशङ्का छ । सहभागितामूलक प्रक्रियालाई पनि राजनीतिक दलको अन्तर्दलीय गठबन्धन वा एउटा प्रभावकारी दलको सहयोग र समर्थनको आवश्यकता रहन्छ । नेपाल कुन बाटोमा अघि बढ्ने हो ?

संविधान निर्माणका चरणहरू

वि. सं. २०६२ चैतदेखि नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रिया तीन चरण भएर गुज्रँदो छ । पहिलो चरणमा केही लोकतान्त्रिक जिम्मेबारी जस्तै, प्रतिनिधिसभा (राजाद्वारा विघटित र समयावधि सकिएको) लाई ब्यूँताएर २०४७ को संविधानबाट राजतन्त्रसँग सम्बन्धित व्यवस्थाहरु हटाएर संविधान संशोधन गरिएको थियो । राजनीतिक दलका शीर्षस्थ तहको निर्णय लिएर दलहरूले अन्तरिम संविधानको दोस्रो मस्यौदा तयार पारे । आठ दलको नियन्त्रण र ती दलबीचको सहमतिका आधारमा सञ्चालित प्रतिनिधिसभाका विशेष सिद्धान्तहरु हाल आएर संविधानसभाको मातहतमा पुगेको छ । यसका दुई पक्षहरु छन्ः आठ दलको नियन्त्रण, र उनीहरूबीचको सहमति । अहिले दोस्रो पक्ष दबाबमा छ र त्यसले पहिलो पक्षलाई जोखिममा पारेको छ । यी सैद्धान्तिक मान्यताहरु भत्किए भने स्वभावतः त्यसले एउटा गुणात्मक बहुमतीय निर्वाचनको अवस्था दोहोऱ्याउने छ र सहभागितामूलक प्रक्रियाको सम्भावनालाई बढाउनेछ । तर यसले स्वयम् प्रक्रियालाई जोखिममा पार्न पनि सक्दछ ।