नेपालका लागि शासनप्रणालीको रोजाइ

विश्वको पछिल्लो सङ्घीय राज्य आफनो नयाँ संविधान लेख्ने तयारीमा छ ।

कृष्ण खनाल

नेपाल २०६५ जेष्ट १५ मा सङ्घीय गणराज्यको लक्ष्यमा आरोहण गरेको छ । संविधानसभाको पहिलो बैठकले २४० वर्ष पुरानो शाह राजतन्त्रलाई अन्त्य गऱ्यो र अन्तिम राजा रहेका ज्ञानेन्द्रलाई १५ दिनभित्र राजदरबार खाली गर्न आदेश दियो ।

राजनीतिक दलहरूले निर्वाचनपूर्व गरेको प्रतिज्ञालाई औपचारिकतामा ल्याए । २०६४ चैत्र २८ मा संविधानसभाको निर्वाचन भयो । कुल ६०१ सदस्य रहेको संविधानसभामा कुनै पनि पार्टीले बहुमत ल्याउन सकेन, तर समग्रमा सङ्घीय गणतन्त्रवादी पार्टीहरूको अत्यधिक बहुमत भने आयो ।

२०६२/६३ मा भएको जनआन्दोलनमा गणतन्त्र र सङ्घीयताको नारा देशभरि घन्कियो । कुनै पनि पार्टीले यसको विरोध गर्न हिम्मत गरेनन् । संविधानसभाको निर्णयपछि अनुमान तथा कल्पना विपरीत श्रीपेच र राजदण्ड सरकारी कर्मचारीलाई छाडेर पूर्व राजा ज्ञानेन्द्र र उनकी श्रीमती कोमलले दरबार छाडे । २०६५ साउन ७ गते राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति निर्वाचित भएपछि गणतन्त्र औपचारिक रूपमा पूर्ण भयो । र बहुप्रतिक्षित नयाँ सरकार पनि बन्यो र सत्ता पनि हस्तान्तरण भयो ।

२०६५ भाद्र ९ गते संविधानसभाले नेकपा माओवादीका अध्यक्ष पुष्पकमल दाहाल (प्रचण्ड) लाई अत्यधिक बहुमतले प्रधानमन्त्री निर्वाचित गऱ्यो । सभामा मत विभाजित थियो । त्यहाँ प्रतिनिधित्व गर्ने २५ राजनीतिक पार्टीमध्ये २१

AP PHOTO/BINOD JOSHI

नवनियुक्त परराष्ट्रमन्त्री उपेन्द्र यादव (दायाँ) र अर्थमन्त्री डा. बाबुराम भट्टराई (दायाँबाट दोस्रो)लाई पद तथा गोपनीयताको सपथ खुवाउँदै भूतपूर्व प्रधानमन्त्री पुष्पकमल दाहाल (बायाँ) । सपथ कार्यक्रम अवलोकन गर्दै राष्ट्रपति डा. रामवरण यादव (बायाँबाट दोस्रो) ।

पार्टीले प्रचण्डलाई भोट दिए । उनले ४६४ र उनका प्रतिद्वन्द्वी नेपाली काङ्ग्रेसका शेरबहादुर देउवाले ११३ भोट प्राप्त गरे । अन्तरिम संविधानले सहमतिको सरकारको व्यवस्था गरेको छ । केही राजनीतिक दलहरु विशेष गरी नेपाली काङग्रेस माओवादीको नेतृत्वमा सरकारमा गएको थिएन । नयाँ सरकार तीन पार्टीको गठबन्धबाट बनेको थियो, मूलतः नेकपा माओवादी, नेकपा (एमाले) र मधेसी जनअधिकार फोरम (मजफोने) । अरु तीन साना पार्टीहरु पनि सरकारमा सामेल थिए । गठबन्धन सरकारले अपनाएको साझा कार्यक्रममा मुख्य रूपले तीन कुरामा जोड दिएको छ : (१) दुई वर्षभित्र नयाँ संविधान बनाउने (२) ६ महिनाभित्र माओवादी सैनिकलाई समायोजन र पुनर्स्थापना गर्ने (३) अपराध र कानुन विहीनतालाई नियन्त्रण गरी शान्ति र सुरक्षा कायम गर्ने ।

सभाद्वारा संविधान निर्माण प्रक्रिया सुरू

नेकपा एमालेका सुवास नेम्बाङलाई सभामुखमा निर्वाचित हुन तीन महिनाभन्दा बढी समय लाग्यो । २०६५ साउन ९ गते सभामुखको निर्वाचन भयो । त्यसै समय २६ जुनमा नेपाली काङ्ग्रेसका नेता गिरिजाप्रसाद कोइरालाले आफ्नो राजिनामा घोषणा गरेका थिए । तर राष्ट्रपतिको निर्वाचन नभई उनको राजिनामा स्वीकृत हुने अवस्था थिएन । एक महिनापछि मात्र नेपाली काङ्ग्रेसका नेता डा. रामवरण यादवलाई संविधानसभाले राष्ट्रपति निर्वाचित गऱ्यो । यादवको राष्ट्रपति निर्वाचनले मात्र प्रचण्डलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्न संविधानसभाले बाटो पायो ।

नेपालको राष्ट्रपति कार्यकारिणीसहित हुनुपर्दछ न कि संसदीय प्रणालीसहितको प्रतीकात्मक भूमिका भएको भन्ने धारणा माओवादीको थियो । तर अन्तरिम संविधानको पाँचौं संशोधनले

कृष्ण खनाल त्रिभुवन विश्वविद्यालयका राजनीतिशास्त्रका प्राध्यापक हुनुहुन्छ ।

संसदीय सरकारलाई निरन्तरता दिँदै संवैधानिक राष्ट्रप्रमुखमा राष्ट्रपति र कार्यकारिणी सरकार प्रमुखमा प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था गऱ्यो । माओवादीले कार्यकारिणीसहितको राष्ट्रपति तत्काललाई छोड्न पुग्यो । निश्चय नै संसदीय वा राष्ट्रपतीय सरकार कुन हुने ? भन्ने कुरा फेरि पनि संविधानसभामा बहस हुने नै छ ।

गठबन्धनको निर्माण

निर्वाचनपछिको नेपाली राजनीति तरल र सरकारको गठबन्धन परिवर्तन भइरहन सक्ने अवस्थाको छ । संविधानसभामा २५ वटा पार्टीहरु छन् । दुईजना स्वतन्त्र सभासद् छन् । सबैभन्दा ठूलो २२० सिट ल्याएको माओवादीदेखि एक वा दुई सिट ल्याउने एकदर्जन पार्टीहरु रहेका छन् । २६ जनाको मनोनयन पनि राजनीतिक पार्टीहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्वका आधारमा भएको छ । गठबन्धन धेरै अनुमान गर्न नसकिने अवस्थाको छ । यो अहिले माओवादीका पक्षमा छ त कुनै पनि बेला विपक्षमा जान पनि सक्छ । विगतको अनुभवलाई हेर्दा गठबन्धन अस्थिर रहने सम्भावना बढी छ । माओवादीले नेकपा एमाले वा नेपाली काङ्ग्रेसलाई मिलाएर स्थिर गठबन्धन बनाउन सक्थ्यो तर उसले "विजेतालाई सबै" भन्ने मान्यता लियो । जसले माओवादी एमालेबीचको गठबन्धन बन्नुभन्दा पहिले नै तुहियो । यस्तो अवस्थामा चलखेलको फोहरी राजनीतिक खेललाई अस्वीकार गर्न सकिँदैन, जुन माओवादी नेता प्रचण्डका शब्दमा "भ्रष्टहरुद्वारा खेलिएको पुरानो खेल" हो । अहिले नेपालको सङ्क्रमणकालीन राजनीति "पद्धतिविनाको राजनीति" जस्तो देखिन्छ ।

> विषयको चुरो संसदीय वा राष्ट्रपतीय शासन कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने होइन कि शासन कसरी स्थिर, सक्षम र उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ भन्ने हो । विगतमा वेस्ट मिनिस्टर मोडलको संसदीय प्रणालीले यी चिज दिन नसकेको हो । अविश्वासको प्रस्तावले सरकार गिराउने, जसले गर्दा मतदाता विभिन्न पार्टीमा विभाजित भएर राम्रो काम गर्न नसकेको कारण अस्थिरता निम्त्यो ।

माओवादीको शङ्का छ कि राजनीतिक अवस्थालाई यथास्थितिमा राख्न केही शक्तिहरु जानाजान सत्ता हस्तान्तरण गर्न ढिलो गरिरहेका छन् । यथार्थमा नेकपा माओवादी संविधानसभामा ठूलो पार्टी भएका कारणले अरु दलहरूले माओवादीले नै सरकारको नेतृत्व गर्न पाउनुपर्छ भन्ने मान्यता राखे । तर उनीहरूले माओवादीलाई मात्र एकल रूपमा सत्ता दिन अनिच्छा तथा बलिया रिजर्भेसन राखे । माओवादी पार्टीलाई सत्तामा आउनबाट रोक्न नेपाली काङ्ग्रेसका गिरिजाप्रसाद र भ्रष्टाचारीहरूले खेल खेल्दैछन् भन्ने प्रचण्डले आरोप लगाए र कुनै चतुऱ्याइँद्वारा उनीहरु सत्तामा आए भने ती भ्रष्टाचारीलाई धपाइदिने धम्की दिए ।

संवैधानिक विषयहरूको समाधान

धेरै संवैधानिक विषयहरुमा जटिलता तथा कठिनाइहरु छन् । त्यसैले संविधानसभाले संविधान मस्यौदा गर्नुअगाडि सहमति निर्माण गर्नु आवश्यक छ । जस्तै सङ्घीय एकाइका रूपमा एकाइहरूको निर्माण, एकाइ र केन्द्रबीच अधिकार विभाजन, सरकारको स्वरूपको निर्धारण र निर्वाचन प्रणालीको प्रकार । विभिन्न राजनीतिक नेता र विज्ञहरूले सन १९९४ मा दक्षिण अफ्रिकाको परिस्थितिसँग तुलना गर्दछन् । यहाँ त्यहाँजस्तो राजनीतिक दल र संविधानसभा सदस्यहरूलाई नयाँ संविधान निर्माणको सैद्धान्तिक मार्ग निर्देशन छैन । प्रमुख राजनीतिक दलहरु प्रायः सबै "नयाँ नेपाल" निर्माणको कुरा गर्छन्, जुन आफूलाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर न कि स्वच्छ धरातल तथा सिद्धान्तमा नयाँ राजनीतिक अवस्था कायम गर्न ।

प्रमाणका रूपमा चुनावी घोषणापत्र हेर्दा नयाँ संविधानमा भविष्यमा कस्तो किसिमको सरकार हुने सम्बन्धमा फरकफरक स्पष्ट धारणा देखिन्छ । बहसको केन्द्रबिन्दु नै संसदीय वा राष्ट्रपतीय प्रणाली कुन हुने भन्ने छ । अनौठो कुरा के भने नेकपा माओवादी र मधेसी फोरमको सरकारको पद्धतिमा एउटै विचार छ । उनीहरु काङ्ग्रेस र एमालेको विचारलाई विरोध गर्दछन् । माओवादी, फोरम र अन्य साना दलहरु राष्ट्रपतीय प्रणालीको समर्थक छन् । जसमा राष्ट्रपति जनताद्वारा सिधै निर्वाचित हुन्छ र सरकारको कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्न पाउँछ । तर नेपाली काङ्ग्रेस, नेकपा एमाले र धेरै अरु पार्टीहरु संसदीय प्रणालीको निरन्तरताका पक्षमा छन् । जसमा प्रधानमन्त्री संसद्को बहुमतबाट निर्वाचित हुन्छ र ऊसँगै कार्यकारिणी अधिकार हुन्छ । राष्ट्रपति औपचारिक रूपमा राज्यको संवैधानिक प्रमुख मात्र हुन्छ ।

सरकारको स्वरूपको निर्माण

दुवै प्रस्तावित प्रणालीमा अनौठा विशेषताहरु छन् । माओवादीको निर्वाचन घोषणापत्रमा भनिएको छ, "जनताले सिधै निर्वाचित गरेको राष्ट्रपति र विधायिकाले निर्वाचित गरेको प्रधानमन्त्री रहनेछ ।" यो फ्रान्स तथा रसियाको प्रणालीसँगै मिल्दोजुल्दो छ, जहाँ राष्ट्रपतिले सम्पूर्ण कार्यकारिणी कार्य गर्दछ भने प्रधानमन्त्रीले दैनिकी प्रशासन चलाउँछ । मधेसी जनअधिकार फोरम अमेरिकन मोडलको प्रधानमन्त्रीविनाको राष्ट्रपतिका पक्षमा छ ।

संसदीय प्रणालीका पक्षमा रहेका पार्टीहरूमध्ये नेकपा एमाले, नेकपा माले संसद्को बहुमतबाट सिधै जनताले चुनिने प्रधानमन्त्रीका पक्षमा छन् । एमालेको चुनावी घोषणापत्रमा भनिएको छ, "जनताले वालिग मताधिकारका आधारमा प्रधानमन्त्री चुन्नेछन् । केन्द्र र एकाइको संसद् रहेको इलेक्टोरल कलेजले राष्ट्रपति चुन्नेछन् ।" रोचक कुरा के छ भने वालिग मताधिकारका आधारमा प्रधानमन्त्रीको चुनाव गर्नुपर्छ भन्ने विचार एक दशकअघिदेखि नेपाली काङ्ग्रेसका नेता नरहरि आचार्यले उठाइरहेका थिए । उनको विचार आफ्नो पार्टीले स्वीकार गरेन । तर विपक्षीले स्वीकार गऱ्यो । यथार्थमा नेपालीको राजनीतिक संस्कृतिमा संसदीय सरकारको वेस्ट मिनिस्टर मोडलकै पक्षमा बलियो जनमत रहेको छ ।

विधायिकाको स्वरूपका बारेमा धेरै राजनीतिक दलहरूबीच एकरूपता पाइन्छ । उनीहरु प्रायःजसो सबै केन्द्रमा द्विसदनात्मक र एकाइमा एक सदनात्मक विधायिका हुनुपर्छ भन्ने पक्षमा

रहेका छन । तर पनि सङ्घीय संसद्को माथिल्लो सदनको गठन र अधिकारका सम्बन्धमा तिनीहरूले स्पष्ट विचारहरु दिएका छैनन्, जुन सङ्घीय प्रणालीमा सत्तासाझेदारीका लागि महत्वपूर्ण हुन्छ ।

निर्वाचन प्रणालीमा आउँदा

नेपालको संविधान निर्माणमा निर्वाचन प्रणालीको रोजाइ र राज्यको अधिकारको प्रयोग सरकारको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । सीमान्तकृत र वन्चित समुदायहरु जस्तै महिला, दलित, जनजाति (आदिवासीहरु) मधेसी गैरपहाडीहरु जो ऐतिहासिक रूपमा नेपालको दक्षिणतर्फ भारतीय सीमानजिकको समतल ठाउँमा रहँदै आएका छन् र विभिन्न जातजाति र भाषिक समूह तथा धार्मिक समुदायहरूमा पर्दछन् र जसले समानुपातिक आधारमा समावेशी सरकारको माग गरेका छन्, सांस्कृतिक र जातीय विविधताका आधारमा तिनीहरूको मागलाई देशभरिबाट समर्थन छ ।

संविधानसभाका ६० प्रतिशत सिटहरूमा जातीय लैङ्गिक समानुपतिक आधारमा निर्वाचित गरिएको छ । ४० प्रतिशत पहिलो हुनेले जित्ने निर्वाचनका आधारमा एकल क्षेत्रबाट आएका छन । परिमाणस्वरूप सीमान्तकृत र वञ्चित समूहका समुदायको राम्रो समावेशी संविधानसभा छ । अब देश पूर्ण रूपमा पहिलो हुनेले जित्ने निर्वाचन प्रणालीमा फर्कन सक्दैन । राज्यको संरचनामा समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि पूर्ण समानुपातिक अथवा पहिलो हुनेले जित्ने निर्वाचन प्रणालीसँगै मिश्रित निर्वाचन प्रणाली जातीय र लैङ्गिक आकाङ्क्षालाई सन्तुष्टि दिलाउन आवश्यक छ ।

सङ्घीय नेपालको कस्तो सरकार हुनेसम्बन्धमा हालको गठबन्धन सरकारको दैनिक कार्य र एकता कायम गर्ने क्षमताका आधारमा निर्क्योल हुनेछ । माओवादी नेताहरूलाई संसदीय शब्दबाट एलर्जी भएको देखिन्छ । सरकारले संसदीय व्यवस्था मन्त्रालयको नाम परिवर्तन गरी संविधानसभा मन्त्रालय मात्र राखेन कि वेस्ट मिनिस्टर प्रणालीमा आधारित परम्परागत संसदीय प्रणाली स्वीकार नगर्नेसमेत भनेको छ । परन्तु धेरै सरकारी कामहरु संसदीय प्रक्रियाबाट गरिएका छन् । माओवादी नेताहरूले विगतभन्दा निर्णायक परिवर्तन गर्न प्रभाव दिन

REUTERS/ SHRUTI SHRESTHA

मत्याहा पर्व अवलोकन गर्दै पाटनका स्थानीयवासी । परिवारका सदस्य गुमाएका मानिसहरूले मृतकको शान्तिको कामना गर्दै उक्त पर्व मनाउने गर्छन् ।

खोज्दै छन् । तर प्रधानमन्त्रीले सिराहमा माओवादी कार्यकर्ताले व्यक्तिको जग्गा हडपेको समर्थन गर्ने भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्री मातृका यादवलाई राजीनामा दिन बाध्य गराए । प्रमुख विपक्षी दल नेपाली काङ्ग्रेस र अन्य साना दलहरूले माओवादीको यस कार्यलाई मौकाका रूपमा लिँदै माओवादीका कारण प्रजातन्त्र खतरामा परेको र कम्युनिस्ट निरङ्कुशता लाद्न खोजेको आरोप लगाएका छन् ।

स्थायित्वको निश्चितता

संविधानसभाले संविधान निर्माणको दायित्व पूरा नगर्दासम्म यस्ता विषयहरूमा छलफल निरन्तर भइरहन्छ । विषयको चुरो संसदीय वा राष्ट्रपतीय शासन कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने होइन कि शासन कसरी स्थिर, सक्षम र उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ भन्ने हो । विगतमा वेस्ट मिनिस्टर मोडलको संसदीय प्रणालीले यी चिज दिन नसकेको हो । अविश्वासको प्रस्तावले सरकार गिराउने, जसले गर्दा मतदाता विभिन्न पार्टीमा विभाजित भएर राम्रो काम गर्न नसकेको कारण अस्थिरता निम्त्यो । त्यसैकारण वैकल्पिक प्रस्तावहरु आएका हुन् । यदि नेपाली काङ्ग्रेस गठबन्धन सरकारबाहिर रहिरह्यो भने परम्परागत संसदीय व्यवस्थालाई जोड दिनेछ र यसलाई फ्याँक्न खोज्यो भने प्रजातन्त्रविरोधी क्रियाकलाप ठान्नेछ । त्यसैकारण सरकारको पद्धतिका बारेमा छलफल गर्नु कसरी सक्षम र स्थिर सरकार नेपालमा निर्माण गर्ने भन्ने प्रमुख विषयलाई ओझलमा पार्न खोज्नु हो ।

नेपालमा जातीय सांस्कृतिक सीमाहरु स्पष्ट परिभाषित र सीमाङ्कन गरिएको छैन । सङ्घीय एकाइ निर्माण गर्दा धेरै विवाद खडा हुनेछ । आन्तरिक सीमा निर्धारण गर्दा दुईवटा विशेष असहमति हुने सम्भावना धेरै छन् ।

पहिलो असहमति मधेसलाई एक सङ्घीय एकाइमा हुनुपर्छ वा पर्दैन अथवा पहाडी दक्षिण किनारलाई छुट्टै बनाउने कि नबनाउने भन्नेसम्बन्धमा । संविधानसभामा चौथो ठूलो समूहमा रहेका मधेसी पार्टीहरु मेचीदेखि महाकालीसम्मको समग्र मधेस मधेसी जनताका लागि एक स्वायत्त एकाइ हुनुपर्छ भन्ने नारामा समेत अडिग छन । उनीहरूले काठमाडौँमा रहेका शासकलाई आफ्नो माग पूरा गर्ने निर्णायक प्रभाव देखाउन सफल भएका छन । अर्को असहमति सङ्घीय एकाइको निर्माण जातीय आधारमा गर्न सकिने वा नसकिने रहेको छ । नेपालको धेरै भागमा मिश्रित जनसङ्ख्या छ । कुनै पनि क्षेत्रमा कुनै पनि जातीय तथा भाषिक बहुमत देखिँदैन । काठमाडौँकेन्द्रित एकात्मक नेपाल सङ्घीय शासनमा परिवर्तन गर्न धेरै चुनौतीहरु रहेका छन् ।