नेपालको संविधान र संविधान निर्माण प्रक्रिया

- श्यामप्रसाद मैनाली

विश्वका कुनै पनि देश आफ्नो छुट्टै शासनद्वारा शासित हुन चाहन्छ । यो उसको सार्वभौम अधिकार हो । संविधानले राज्य सञ्चालनका मूल ढाँचा तयार पार्नुका साथै सिद्धान्तको घोषणा गर्छ । यिनै सिद्धान्तबाट शासन र शासितबीच शक्ति सम्बन्धलाई सन्तुलित गराइएको हुन्छ । राजनीतिक परिवर्तन र उथलपुथल पश्चात् संविधानमा व्यापक संशोधन गर्ने वा नयाँ संविधान नै बनाउनुपर्ने परिस्थिति आइपर्छ । राजनीतिक सहमति र आर्थिक, सामाजिक नीति तर्जुमाका लागि खाका निर्माण गर्ने भएकाले संविधानलाई राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक दस्तावेजका रूपमा स्वीकार गरिएको हुन्छ । देशको सर्वोच्च सार्वभौम शक्ति नै संविधानको स्रोत हुने भएकाले यो देशको मूल कानुन पनि हो । संविधानका आधारमा मात्रै अन्य कानुन बन्ने, निर्माण गरिएका कानुन यदि संविधानसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म बदर हुने भएकाले यस सिद्धान्तलाई संवैधानिक सर्वोच्चताको सिद्धान्त मानिन्छ ।

- संविधान एउटै दस्तावेजका रूपमा र एकभन्दा धेरै दस्तावेजका रूपमा छरिएर रहेको अवस्थामा प्रयोगमा आएका छन् । नेपालको संविधान अध्ययन गर्दा २००४ सालदेखि २०७२ सालसम्म निर्माण भएका सबै सातवटै संविधान एकीकृत रूपमा अथवा एउटै दस्तावेजका रूपमा प्रचलनमा आएका थिए तर अलिखित संविधान भएका देशहरूमा एकभन्दा बढी दस्तावेजका रूपमा संविधान रहेका हुन्छन् । ती सबै दस्तावेज विभिन्न विषयहरूमा संविधानसरह काम गरी राखेका हुन्छन्, जस्तै इजरायलको संविधान जहाँ ६ वटाछुट्टै ऐनहरूको समष्टिगत स्वरूपलाई संविधान भन्नुपर्नेहुन्छ । प्रायः अधिकांश देशहरूमा संविधानकै नामबाट देश सञ्चालित हुन्छ तर केही मुलुकहरूमा संविधानको सट्टा अन्य नाम दिएको देखिन्छ । उदाहरण दिनुपर्दा इजरायल र जर्मनीको संविधानलाई आधारभूत कानुन भन्ने गरिन्छ । नाम जस्तोसुकै होस्, यी दस्तावेज लिखित हुन् वा अलिखित एकै स्थानमा संग्रह गरिएको एकीकृत दस्तावेज होस् वा छुट्टाछुट्टै दस्तावेजका रूपमा यस्तो संविधानलाई नै प्रमुख आधार मानी राज्य सञ्चालन भइराखेको हुन्छ । यसमा विश्वका जनताको एकमत छ अथवा सबै देशहरूले स्वीकार गरिआएका छन् । यही परिप्रेक्ष्यमा नेपालको वर्तमान संविधानको अध्ययन र विश्लेषण गर्नुपर्छ । संविधान निर्माण कसरी

भएको छ ? त्यसको आधारमा अमुक देशको संविधान कति लोकतान्त्रिक छ ? अनुमान गर्न सकिन्छ ।

- विभिन्न देशहरूमा संविधान निर्माण गर्ने प्रक्रिया विभिन्न खालका छन् । सबैले मान्दै आएका विषयहरू जनताको समर्थन र स्वीकृति, जनताको समर्थन लिने तरिकाहरू समेतमा विविधता पाइन्छ । उदाहरणका लागि बेलायतमा देशभित्र स्थापित मूल्य, मान्यता, प्रथा र परिस्थितिका आधारमा संवैधानिक नियमको निर्माण गरिन्छ । जनताले स्वतः स्फूर्तरूपमा आत्मसात् गरिराखेको परिस्थितिजन्य विषयहरूसँग सामन्जस्यता कायम गर्ने भएकाले सिद्धान्त र व्यवहारमा एकरूपता कायम गर्ने दृष्टिकोणबाट कार्यान्वयन सहजै हुने गर्छ । परीक्षण गरिरहनु जरुरी नै हुँदैन, जनताद्वारा स्वीकृत भएको मानिन्छ । सामान्यतया संविधान निर्माण प्रक्रिया संविधान सुझाव आयोग, संविधान सुधार सुझाव आयोग, संवैधानिक सम्मेलन, जनमत संग्रह, बृहत् राजनीतिक सम्मेलन संविधानसभा आदिबाट गरिन्छ । संविधान निर्माण प्रक्रियामा संविधानसभालाई समेत महŒवपूर्ण प्रक्रियाका रूपमा लिइएको छ किनकि यसको गठन हुन्छ, कार्य प्रक्रिया निर्धारण गर्छ र सुझावहरूको संकलन गर्छ ।

- ***देशको सर्वोच्च सार्वभौम शक्ति नै संविधानको स्रोत हुने भएकाले यो देशको मूल कानुन पनि हो***
- देशभित्र र देशबाहिरका संवैधानिक अभ्यासहरूको अध्ययन गरी घरेलु परिस्थितिमा उपयुक्तताको परीक्षण गर्छ, मस्यौदा तयार पार्छ, आवश्यकताअनुसार छलफलका लागि जनताका माझमा लैजान्छ । जनताबाट प्राप्त सुझाव ससम्मान समायोजन गरी अन्तिम मस्यौदा तयार पार्छ । संविधान पारित गर्छ र घोषणा गर्छ । तत्पश्चात् संविधान कार्यान्वयनमा आउने गर्छ । संविधान सभामा सबै जनताद्वारा चुनिएका प्रतिनिधि रहने भएकाले उनीहरूले पारित गरेको संविधानले जनताले समर्थन प्राप्त गरेको मानिन्छ र सबैभन्दा लोकतान्त्रिक संविधान बन्ने मान्यता राख्छ । यसै कारणले संविधान सभाको गठनद्वारा संविधान सभाभित्रै गरिने निर्माण प्रक्रिया सबैभन्दा उत्तम प्रक्रियाका रूपमा धेरै लोकतान्त्रिक देशहरूले मान्दै आएका छन् ।

- नेपालको संविधान सभा ६ सय १ सदस्यीय विश्वकै संविधान सभामध्ये सबैभन्दा ठूलो र अत्यधिक समावेशी प्रतिनिधित्व गराई गठन भएको थियो । यसको आयु दुई वर्षको थियो । २०६५ साल जेठ १५ गते यसको पहिलो बैठक बसी

संविधानसभाले विधिवत रूपमा कार्य आरम्भ गरेको थियो । सर्वोच्च विधायिकी अधिकार प्राप्त यस संविधानसभालाई आफ्नो कार्यव्यवस्था आफंै निर्धारण गर्ने अधिकार भएकोमा गठनभएको करिब सात महिनापछि २०६५ साल पुस २९ गतेमा संविधानसभा नियमावली २०६५ जारी भयो । संविधानलाई अन्तिम रूप दिन सो विधेयक पारित गर्ने क्रममा दलको छाप लाग्ने कि नलाग्ने भन्ने विषयमा विवाद भएकाले यो पारित हुन सात महिना लागेको थियो । पछि यस’bout केही उल्लेख नगरी नियमावली पास गरिएको थियो । विभिन्न देशहरूको अभ्यास हेर्दा संविधान तयार पार्नुभन्दा पहिले विभिन्न खालका सिद्धान्तका आधारमा समझदारी गरी कार्यआरम्भ गर्ने प्रक्रियामा गएको पाइन्छ । सन् १९४७ मा भारतको संविधान सभाले सुरुमै ९ बुँदे संकल्प प्रस्ताव पारित गरी त्यसैका आधारमा संविधान तयार पारेको थियो ।

- यस्तै दक्षिण अफ्रिकामा संविधान निर्माण गर्नुपूर्व सबै दलबीच सहमति कायम गरी ३४ बँुदे सिद्धान्त अन्तरिम संविधानमा नै राखेको थियो । यिनै सिद्धान्तहरूको आधारमा रहेको संविधान सभाले संविधान निर्माण गरेको हो वा होइन परीक्षण गर्न संवैधानिक अदालतको व्यवस्थासमेत अन्तरिम संविधानले नै गरेको थियो । यस्तो कार्य प्रारम्भ गर्नुपूर्व नै निश्चित सिद्धान्त तय गरी संविधान निर्माण कार्य प्रारम्भ गर्दा सहज बन्ने महसुस गरिएको छ । तर, नेपालको संविधान सभाले हिन्दूस्थान र अफ्रिकामा जस्तो कार्य प्रारम्भ गर्नुपूर्व कुनै सिद्धान्त वा संकल्प प्रस्ताव पारित गरी राजनीतिक दलबीच न्यूनतम समझदारी बनाई कार्य आरम्भ गर्ने काम गरेन । हाम्रो संविधानसभाले संविधान निर्माण प्रक्रियामा संविधान सभामा संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार पार्ने प्रयोजनका लागि विभिन्न १० वटा विषयगत समितिहरूको व्यवस्था, निर्माण प्रक्रियाको प्रक्रियागत र प्रशासनिक कार्यमा सहयोग पु¥याउन तीनवटा प्रक्रियागत समितिहरू रहने व्यवस्था, विषयगत समितिहरूको विस्तृत गृहकार्य गरी पेस गरेको मस्यौदाको एकीकृत मस्यौदा तयार पार्ने प्रयोजनका लागि संवैधानिक समितिको व्यवस्था, संवैधानिक समितिहरूले अन्तिम रूप दिएको मस्यौदालाई दफाबार छलफल गरी पारित गर्ने काम संविधान सभाको हुनेजस्ता प्रावधान राखेको थियो ।

- यसप्रकार निर्माण प्रक्रियापूर्व कुनै औपचारिक सहमतिका आधारमा सिद्धान्त प्रतिपादन नगरी विषयगत समिति र संवैधानिक समितिमा पर्याप्त छलफल

गराई प्रतिवेदन दिई संविधानसभाबाट पारित भई संविधानको अन्तिम रूप दिइएको थियो । यस आधारमा विषयगत समितिहरूबाट यथासम्भव सहमतिकै आधारमा संविधानको मस्यौदा पास गर्नुपर्नेमा कतिपय विषयमा सहमति जुट्न नसकी फरक मतसहित बहुमतका आधारमा पारित गरी संविधान सभाको संवैधानिक समितिमा पुगेर थन्किएको, विषयगत समितिहरूबाट फरक मतसहित प्राप्त बुँदाहरूका विषयमा कुनै निर्णयमा पुग्न नसकेको र संविधान सभा नै समाप्त भएकाले निर्वाचनमार्फत दोस्रो संविधान सभा गठन भई नयाँ संविधान जारी भएको थियो ।

- ***नेपालमा जारी भएका सातवटा संविधानमध्ये अधिकांश समझदारीका आधारमा निर्माण भएका छन्***
- नेपालको संविधान निर्माणका चुनौतीहरूमा निर्माण कार्य प्रारम्भ गर्नुपूर्व राजनीतिक दलबीच संविधान निर्माणका विषयमा कुनै पनि सिद्धान्त तयार पार्ने र राजनीतिक दल त्यसैअनुरूप अघि बढ्ने सहमति नहुनु, संविधान सभा सरकार बनाउने र गिराउने काममा संलग्न हुनु, संविधान निर्माण प्रक्रियासँगै शान्ति प्रक्रिया पनि साथ साथै आउनु, संविधान सभालाई आफ्ना काममा मात्र सीमित नगरी व्यवस्थापिका संसद्को काम गर्नुपर्ने अवस्था हुनु, विस्तृत शान्ति सम्झौताअनुसार माओवादी लडाकुहरूको सुरक्षा अंगमा समायोजन र समाजमा पुनः स्थापना, नेपाली सेनाको लोकतान्त्रीकरण, द्वन्द्वपीडित र विस्थापितको पुनः स्थापना, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गरी मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्ने जस्ता प्रायः सबै शान्ति प्रक्रियासँग सम्बन्धित काममा शीघ्र संलग्न हुनुपर्ने स्थिति रहनु, राजनीतिक दलबीच अविश्वास, दलीय अभीष्ठ पूरा गर्ने सोच र क्षणिक लाभ हानिका हिसाबले मात्रै अघिबढ्ने प्रवृति देखा पर्नु, आदि मुख्यमुख्य थिए ।

- देशमा पछाडि पारिएका सबै वर्ग, समुदाय आदिलाई न्याय प्रदान गर्नका लागि संघीयतामा जाने निर्णय संविधानसभाले लिइसकेकाले अन्यथा गरी संविधान बन्न सक्ने अवस्था भएन । राज्यको पुनः संरचना गर्नुपर्ने स्थिति बन्यो । कस्तो स्वरूपको संघीयता निर्माण गर्ने ? संघीय एकाइहरूको संख्या कति हुने ? सीमा निर्धारण गर्ने, नामकरण गर्ने, स्रोतको बाँडफाँट गर्नेजस्ता विषय’bout दलबीच मतैक्यता नहुनु, जातीयताका आधारमा संघीयतामा जाने माग उठ्नु, एक मधेस एक प्रदेस र मधेस क्षेत्रलाई आत्मनिर्णयको अधिकार पाउनुपर्ने माग मधेसवादी

दलहरूबाट जोडदार रूपमा आउन आदि नेपालको संविधान निर्माण गर्दा सामना गर्नु परिराखेका जटिलता हुन् । सामान्यतया संविधान बनाउन निर्देशक सिद्धान्त राजनीतिक दलहरूले तय नगरी संविधान निर्माणमा लागेकाले कतिपय मामिलाहरूको निकास राजनीतिक दल र पहिलो संविधान सभाले दिन सकेन भनिन्छ तथापि दोस्रो संविधान सभाले संविधान निर्माणका लागि दिल्लीमा सात राजनीतिक दलको गठबन्धन र माओवादीबीच भएको १२ बुँदे बृहत् शान्ति सम्झौता, २०६३ सालमा माओवादी र नेपाल सरकारबीच भएको आठबुँदे सहमति र मधेस आन्दोलनपश्चात् मधेसवादी दलहरू र सरकारबीच भएको सहमतिलाई नै मूल रूपमा आधार मानी संविधान निर्माण गरेको हो ।

- समग्रमा अध्ययन गर्दा नयाँ संविधान निर्माणका दिशामा अघि बढ्दा संविधानवादका सर्वमान्य सिद्धान्त, विभिन्न लोकतान्त्रिक देशमा अवलम्बन गरिएका उपयुक्त अभ्यास र मूलतः आफ्नै परिवेशलाई आत्मसात् गरी भोलिका दिनमा सबै जनताले स्वीकार गर्न सक्ने वातावरण निर्माण गर्ने प्रकारको संविधान निर्माण भएको दाबी गरिएको छ । सामाजिक न्याय प्रदान गर्ने, सबै प्रकारका कुरीति र असमनाताको अन्त्य गर्ने प्रकारको संविधान निर्माण भएकाले नेपाली जनताहरूले संविधानप्रति स्वामित्व भाव प्रदान गर्ने र दीर्घजीवी संविधान तयार भएको दाबी गरिरहेकोमा केही मधेसवादीले यस संविधानको विरोध गरिराखेका छन् ।

- संघीयताको सम्बन्धमा बिस्तृत गृह कार्य नगरी अल्प अवधिमा नै नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा पहिलो संशोधनमार्फत व्यवस्था गरिनु, अधिकांश नेपाली हिन्दू धर्मावलम्बी भएको देशमा रातारात धर्म निरपेक्षतामा जाने निर्णय लिनु, निरंकुश राजतन्त्रविरुद्ध संघर्ष गर्ने जनआन्दोलन २०६३ को एजेन्डा रहेकोमा राजसंस्थालाई नै गैरलोकतान्त्रिक सस्थाका रूपमा संविधान सभाले ग्रहण गर्न पुग्नुजस्ता कारनले गर्दा हाम्रो संविधान लोकतान्त्रिक प्रक्रियाबाट जनताका प्रतिनिधिले निर्माण गरेको अवस्था हुँदा पनि आलोचना मुक्त हुन् सकेको छैन । वर्तमान संविधानले लोकतान्त्रिक विशेषताको पर्याप्त व्यवस्था गर्दा पनि निर्माण प्रक्रियामा राष्ट्रिय राजनीतिक दलहरूका शीर्षथ नेतृत्वमा रहनेहरूको मतैक्यतामा यो संविधान तयार पारेको भनिँदै छ, मधेशवादी दलहरूको संविधानका केही प्रावधानहरूमा असन्तुष्टि रहनु र संघीयता, धर्म निरपेक्षता एवं गणतन्त्रका सम्बन्धमा जनताको प्रत्यक्ष मत नलिँदा संविधानप्रति

असहमति राख्नेहरूको संख्यालाई पनि राष्ट्रले महŒव दिनुपर्ने अवस्था रहेको तर्क गरिँदै छ । निस्कर्षमा नेपालमा जारी भएका सातवटा संविधानमध्ये अधिकांश समझदारीका आधारमा निर्माण भएजस्तै यो संविधानले पनि सहमति र समझदारीको दस्तावेज भएको विश्लेषण राजनीतिमा चासो राख्नेबीच भइराखेको छ ।