विद्यमान संवैधानिक अवरोध समाधानका विकल्प सम्बन्धी विशेषज्ञ अध्ययन प्रतिवेदन

तयार गर्ने

नेपाल कानून समाज
Nepal Law Society

INTERNATIONAL IDEA
INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

विषयसूची

१. संवैधानिक अवरोधको प्रकृति र प्रभाव ____ १

२. संवैधानिक अवरोध समाधानका अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव ____ ५

३. संवैधानिक अवरोध समाधानका सम्भावित विकल्पहरु ____ ५

३.१ व्यवस्थापिका संसदको रुपमा संविधान सभाको पुनर्संस्थापना, संविधान संशोधन र नयाँ संविधान सभाको निर्वाचन ____ ७

३.२ संविधान सभाको पुनर्संस्थापना ____ १०

३.३ एक साथ विवादित विषयमा जनमत संग्रह र व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन ____ १२

३.४ संविधानमा सहमति गरी व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन ____ १४

३.५ अर्को संविधान सभाको निर्वाचन ____ १६

४. निर्वाचन सम्बन्धी कानूनमा गर्नु पर्ने सुधार ____ २१

४.१ मतदाता नामावली सम्बन्धी ऐन, २०६३ ____ २१

४.२ निर्वाचन आयोग ऐन, २०६३ ____ २१

४.३ निर्वाचन (कसूर र सजाय) ऐन, २०६३ ____ २२

४.४ संविधानसभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०६४ ____ २२

४.५ संविधानसभा अदालत ऐन, २०६४ ____ २२

४.६ अन्य कानूनमा तत्काल गर्नुपर्ने सुधार ____ २२

५. बाधा अडकाउ फुकाउने संवैधानिक व्यवस्था र यसको उद्धेश्य ____ २४

५.१ बाधा अडकाउको अर्थ ____ २४

५.२ बाधा अवरोध फुकाउने उपाय ____ २४

५.३ अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास ____ २५

५.४ नेपालमा यो उपायको प्रयोगको इतिहास ____ २५

५.५ बाधा अडकाउको आदेश जारी गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरु ____ २६

६. सुझाव तथा निष्कर्ष ____ २७

६.१ निष्कर्ष ____ २७

६.२ सुझाव ____ २७

भाग १

संवैधानिक अवरोधको प्रकृति र प्रभाव

गत जेठ १४ गते संविधानसभाबाट नेपालको नयाँ संविधान जारी हुन नसक्नु नेपालमा हुँदै आएको विषम एवम् अव्यवस्थित राजनैतिक परिवर्तनहरुको एउटा नयाँ पाटो थियो । संविधान जारी हुन नसक्नुका विविध कारणहरु छन् । कारण जेसुकै भए पनि त्यसको परिणाम चाहिँ एउटै छ - त्यो हो संविधानसभाको अवसानका कारण उपस्थित भएको संवैधानिक संकट । संविधानसभाले नयाँ संविधान जारी नगरुञ्जेलसम्मका लागि मात्र अन्तरिम संविधानको रचना गरिएको थियो । संविधान सभाको असफलताका कारण जुन संवैधानिक संकटमा मुलुक प्रवेश गरेको छ, त्यो संकटको समाधान आजको प्रमुख चुनौती हो । यो चुनौतीका गम्भीर राजनैतिक परिणामहरु हुन सक्दछन् । यो प्रतिवेदन यसै चुनौतीको समाधान खोज्ने प्रयाससँग सम्बन्धित छ ।

संवैधानिक संकटको समाधान खोज्दा देहायका मूलभूत उद्देश्यलाई ध्यानमा राख्नुपर्ने हुन्छ ।

१. अन्तरिम संविधानका कार्यान्वयनयोग्य सबै व्यवस्थाहरुलाई निरन्तरता दिँदै संवैधानिक संकटको चाँडोभन्दा चाँडो समाधान खोजिनु पर्दछ । यस्तो समाधान मोटामोटी रुपमा अन्तरिम संविधानको वर्तमान सिद्धान्त, प्रारुप वा संवैधानिक उद्देश्य बमोजिम नै खोज्नु राजनैतिक अर्थमा सबैभन्दा सजिलो विकल्प हुनसक्छ । अन्य विकल्पहरु बढी जोखिमपूर्ण हुनेछन् । किनकी तत्कालै तिनका गन्तव्य स्पष्ट हुन गाह्रो हुनेछ ।

२. उपर्युक्त बमोजिम संवैधानिक विकल्प खोज्दा प्रजातान्त्रिक विधि एवम् संविधानवादको आधारभूत सिद्धान्त बमोजिम खोज्नु पर्ने अर्को राजनैतिक बाध्यता हो । प्रजातान्त्रिक विधिको अवलम्बनले सामूहिक निर्णय प्रक्रियालाई मद्दत गर्दछ । यस्तो नीतिले निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक विरोधहरु हुन दिँदैन । त्यस्तै संविधानवादको आधारभूत सिद्धान्तले कानुनको शासन, मौलिक अधिकार, न्यायिक स्वतन्त्रता र निर्वाचनका पद्धतिहरुलाई आवश्यक मान्दै सरकारले लिने जुनसुकै निर्णय पनि स्थापित सिद्धान्तद्वारा बाँधिने एवम् सीमित सरकारको अवधारणालाई निरन्तरता दिने हुनुपर्दछ ।

३. देशको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता एवम् राष्ट्रवादी आकांक्षालाई पन्छाएर आएको समाधानले संकटलाई समाधान गर्नुको साटो अझ गहिर्‍याउँछ । अतः समाधानका प्रक्रिया मुलुकमुखी एवम् आन्तरिक हुनु जरुरी छ ।

संवैधानिक अवरोधको प्रकृति र प्रभाव

संवैधानिक संकटले देशको संविधानमा उल्लेखित कतिपय व्यवस्थाहरु एवम् तिनले कायम गरेका कामकारबाहीका नियमहरुले मुलुकलाई पर्याप्त रुपमा निर्देशन दिन नसक्ने अवस्थालाई इंगित गर्दछ । यसबाट सरकार सञ्चालनका व्यवस्थाहरु अवरुद्ध हुन पुग्दछन् । यस्ता अवस्थाहरु विभिन्न परिप्रेक्ष्यमा आउने गर्छन् । संविधान निर्माण गर्दा प्रजातन्त्र एवम् संविधानवादको आधारभूत पक्षहरुलाई आत्मसात् गर्न नसक्दा यो परिस्थिति अवश्यंभावी हुन्छ । कहिलेकाहीँ संविधानमा लेखिएका व्यवस्थाहरुको विरोधाभाषपूर्ण व्याख्याका कारण यस्तो अवस्था आउँदछ भने कहिले राज्यका प्रमुख कार्यकारिणी, विधायिकी एवम् न्यायिक

अंगहरु बीच शक्तिको बाँडफाँडमा रहेको अस्पष्टताका कारणले यस्तो अवस्था उत्पन्न हुन सक्छ ।

कतिपय संघीय देशहरुमा राष्ट्रिय तथा प्रान्तीय सरकारहरु बीच शासकीय अधिकार तथा जिम्मेवारी बहन गर्ने कुरामा मुख नमिलेका कारण पनि संवैधानिक संकटहरुको सिर्जना हुन जान्छ। संकटलाई गहिर्‍याउने विभिन्न लक्षणहरु हुन्छन् । कहिले सामान्य रुपमा स्वीकार गरिने संविधानवाद वा कानुनको शासनका सिद्धान्तहरुलाई नमान्दा पनि यस्तो संकट गहिरिन्छ । कहिले स्थापित संवैधानिक परम्पराहरुको निर्वाह नगर्दा पनि यस्तो अवस्था आउँदछ । संवैधानिक प्रावधानहरुमा बेलाबखत अस्पष्टता देखिनु संवैधानिक विकासको क्रममा साधारण कुरा हो । यस्तो अस्पष्टतालाई न्यायिक वा अन्य प्रक्रियामार्फत समाधान गरेपछि त्यस्तो समाधानले भविष्यका लागि नजीरको स्वरुप धारण गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्तो नहुनु पनि संवैधानिक संकट गहिर्‍याउने कारण बन्न सक्दछ ।

संवैधानिक संकट प्रायगरी प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली भएका मुलुकहरुमा नैदेखिने गर्दछ । किनकी अधिनायकवादी मुलुकहरुमा प्राय संविधान केवल हात्तीको देखाउने दाँतका रुपमा मात्र रहेको हुन्छ। त्यस्ता मुलुकहरुमा संविधानले संविधानवाद वा सीमित सरकारका अवधारणाहरुलाई संरक्षण गर्न सकेको हुँदैन । त्यसैले ती मुलुकहरुमा राजनैतिक संवैधानिक संकटहरु कसैको चुनौती विना सम्बन्धित नेतृत्वले सफलतापूर्वक लिन र कार्यान्वयन गराउन सक्दछ । विधिविधानले रोकटोक गरेमा त्यसलाई पनि बलपूर्वक नै तह लगाउने गरिन्छ । यसरी गरिएको समाधान उपर अड्डाअदालतमा चुनौती दिने स्थिति रहँदैन । तर प्रजातान्त्रिक मुलुकमा संवैधानिकताको सिद्धान्तले जुन प्रक्रिया अपनाए पनि सिद्धान्तनिष्ठ हुन बाध्य गराउँछ । त्यस्ता सिद्धान्तहरुको न्यायिक पुनरावलोकन खुला राखिएको हुन्छ । त्यस्तै व्यापक राजनैतिक वैधताका लागि संवैधानिक संकट समाधानमा प्रजातान्त्रिक प्रणालीको पनि अनुशरण गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रजातान्त्रिक संरचनामा आधारित भए पनि कतिपय मुलुकहरुमा संवैधानिक कानुन स्पष्ट नभएका कारण त्यसको गैरसंवैधानिक प्रयोग हुन सक्ने स्थिति देखिन्छ । यी खतराहरु संवैधानिक संकट भोगेका हरेक मुलुकहरुले कुनै न कुनै रपमा भोगेकै हुन्छन् ।

संवैधानिक संकटको समाधान संवैधानिक एवम् प्रजातान्त्रिक मान्यतामा खोज्नु अत्यधिक चुनौतीपूर्ण कार्य हो । नेपालमा गत जेठ १४ मा भएको संविधानसभाको विघटनले उपस्थित गरेको संवैधानिक संकटहरुयसप्रकार छन् :

१. अन्तरिम संविधानको मूल उद्देश्य संविधान सभाको निर्वाचन, नेपालको नयाँ संविधानको निर्माण एवम् नयाँ संविधानको संरचना अन्तर्गत निर्वाचन भई संसद् बहाल नहुञ्जेलसम्मको परिस्थितिमा सरकार निर्माण, अन्य व्यवस्थापिकीय कार्यहरु एवम् शासकीय संरचनालाई आफूप्रति जवाफदेशी बनाउनु थियो । संविधान जारी हुन नसकेपछि यी सबै उद्देश्य पूरा हुन नसक्ने परिस्थितिमा पुगेका छन् भने अगाडि कसरी बढ्ने भन्ने सम्बन्धमा अन्तरिम संविधानका प्रावधानहरुले कुनै स्पष्ट बाटो छोडेका छैनन् । अगाडि बढ्ने बाटो नहुनु संवैधानिक संकटको पहिलो विशेषता हो ।

२. जेठ १४ को अर्द्धरात्रीमा संविधानसभाको कार्यावधि समाप्त भएपछि संविधानको धारा ३८ (७)(ख) बमोजिम प्रधानमन्त्री संसद्को सदस्य नरहेको अवस्थामा प्रधानमन्त्री पदमुक्त हुने अवस्था सृजना भए पनि अर्को प्रधानमन्त्रीको चयन गर्न सकिने संवैधानिक व्यवस्था छैन । यो अन्यौलतायुक्त अवस्था कहिले सम्म कायम रहने र देशले कसरी निकास पाउने हो भन्ने निश्चितता छैन ।

३. जबसम्म अर्को मन्त्रिपरिषदको गठन हुन सक्दैन, तबसम्म वर्तमान प्रधानमन्त्री वा निजको अध्यक्षतामा रहेको मन्त्रिपरिषदको वैधानिक हैसियतमा परिवर्तन आउन सक्दैन । तर अन्तरिम संविधानको परिच्छेद ७ अन्तर्गत अर्को संविधानसभाको निर्वाचन गराउन सकिने प्रावधान नभएको परिस्थितिमा अर्को निर्वाचन गराउनका लागि वैधानिक विकल्प देखिँदैन ।

४. सरकारको स्थिति कार्यवाहकका रुपमा स्वीकार गरिए पनि संसद् नभएको कारणले गर्दा संवैधानिक निकायहरुमा गरिने पदाधिकारीहरुको पदपूर्तिका लागि सिफारिस गर्ने अलग निकायका रुपमा रहेको संवैधानिक परिषद्को बैठक वैध रुपमा बस्न नसक्ने अवस्था आएकाले पद रिक्त हुँदै जाँदा संवैधानिक अंगहरु क्रमशः क्रियाशील हुन नसक्ने परिस्थितिमा पुग्दैछन् । सर्वोच्च अदालतमा कार्यरत ५ अस्थायी न्यायाधीश स्वतः पदमुक्त हुन पुगेको पछिल्लो घटनाले सर्वोच्च अदालतको कार्यसञ्चालनमा गम्भिर असर परेको छ। संवैधानिक परिषद्को बैठकमा संसद्का सभामुख तथा यसका विपक्षी दलका नेता सदस्यका रुपमा उपस्थित हुनुपर्ने धारा १४९ को प्रावधान छ । संवैधानिक परिषदको काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धी ऐनले बैठकमा सबै पदाधिकारीको अनिवार्य उपस्थितिको व्यवस्था गरेको छ। त्यस्तै त्यस्ता पदाधिकारी एवम् सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरुको नियुक्तिका सिफारिसहरु संविधानको धारा १५५ अन्तर्गत संसद्बाट अनुमोदन हुनुपर्ने व्यवस्था पनि संसद्को अभावमा कार्यान्वय हुन सक्दैन । यस परिस्थितिमा निर्वाचन आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायतका आयोगहरुका पदाधिकारीहरुको पद रिक्त भएका कारणले गर्दा उचित प्रक्रियाद्वारा संवैधानिक दायित्व निर्वाह गर्न नसक्ने परिस्थितिमा पुग्दैछन् ।

५. नेपालका राष्ट्रपति राष्ट्राध्यक्ष भए पनि कार्यकारिणी अधिकार प्राप्त राष्ट्रपति होइनन् । संविधानको संरक्षण र पालना गर्नु राष्ट्रपतिको प्रमुख कर्तव्य हो । तथापि सो कार्य गर्नका लागि संविधान अन्तर्गत कुनै छुट्टै निकायको व्यवस्था नभएको हुँदा राष्ट्रपतिले सरकार तथा संवैधानिक अंगहरुमार्फत नै संविधानको संरक्षण र पालना गर्नुपर्ने स्पष्ट रुपमा देखिन्छ । प्रधानमन्त्री एवम् मन्त्रिपरिषद्ले संकट समाधानका सम्बन्धमा उपयुक्त सल्लाह, सुझाव वा सहयोग नदिएको खण्डमा वा आम राजनीतिक सहमति नभएको स्थितिमा राष्ट्रपतिले संविधानतः केही गर्न सक्ने अवस्था पनि छैन ।

६. संविधानको धारा ३६ग बमोजिम राष्ट्रपतिको पदावधि संविधानसभाबाट जारी हुने संविधान प्रारम्भ नभएसम्मका लागि हुनेछ भनी उल्लेख गरिए तापनि अब संविधानसभा हुन नसक्ने परिस्थितिमा राष्ट्रपति चाहिँ सदाका लागि निर्वाचित हुन् भन्न नसकिने देखिन्छ । तथापि राष्ट्रपतिको संवैधानिक हैसियत प्रधानमन्त्रीको समाप्त भइसकेको हैसियत सरह भने होइन । अतः निकास खोज्ने प्रक्रियामा राष्ट्रपतिले संविधानको मर्मको संरक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ । तर त्यो भूमिकाका सम्बन्धमा राजनैतिक दलहरु बीच एकमत नहुँदाको अवस्थामा संवैधानिक संकटको समाधान सम्भव हुँदैन ।

७. राज्य सञ्चालनका लागि संसद् नभएको परिस्थितिमा आवश्यक कानुन प्राप्त गर्ने एउटै बाटो धारा ८८ अन्तर्गत अध्यादेश जारी गर्ने अधिकार हो । व्यवस्थापिका संसद्को अधिवेशन वा बैठक चलिरहेको अवस्थामा बाहेक अन्य अवस्थामा तत्काल केही गर्न आवश्यक परेको छ भन्ने कुरामा राष्ट्रपति सन्तुष्ट भएमा यस संविधानमा लेखिएका कुराहरुको प्रतिकूल नहुनेगरी मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा आवश्यक

अध्यादेश जारी गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था छ । अध्यादेश जुनसुकै परिस्थितिमा पनि मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा मात्र जारी हुन्छ । तर अध्यादेश शासन सञ्चालन गर्ने नियमित तरिका होइन । संवैधानिक संकटमा रुमल्लिरहेको वर्तमान राजनैतिक परिस्थिति र भविष्यका बारेमा निश्चित संवैधानिक दिशा निर्देश स्पष्ट नहुँदा अध्यादेश जारी गरी अत्यावश्यक कानूनी आधार खडा गर्न पनि चुनौति देखिएको छ ।

८. संवैधानिक संकटको समाधान गर्ने एउटा उपयुक्त उपाय बाधा अड्काउ फुकाउने प्रावधान हुन सक्छ । धारा १५८ अनुसार "यो संविधानको कार्यान्वयन गर्न कुनै बाधा अड्काउ परेमा राष्ट्रपतिले मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा त्यस्तो बाधा अड्काउ फुकाउन आदेश जारी गर्न सक्नेछ र यस्तो आदेश व्यवस्थापिका संसद्बाट एक महिनाभित्र अनुमोदन गराउनुपर्नेछ" भन्ने व्यवस्था छ । मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्टपतिले बाधा अड्काउ फुकाउन पाए पनि तथा सो माध्यमबाट संवैधानिक संकटको समाधान खोज्ने प्रयास गरेपनि अन्ततः व्यवस्थापिका संसद्बाट एकमहिनाभित्र अनुमोदन गराउनुपर्ने व्यवस्था र संसद्विहीनताको वर्तमान स्थिति एवम् वैध रुपमा निकट भविष्यमा संसद्को निर्वाचन हुन सक्ने अवस्था नभएको स्थितिमा बाधा अड्काउ फुकाउने अधिकारको प्रयोग कसरी गर्न सकिन्छ भन्ने सन्दर्भमा पनि राजनीतिक रुपले छलफल गरी समझदारी निर्माण गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

९. संवैधानिक संकटको समाधानको प्रक्रिया वा प्रयासहरुलाई न्युनतम रुपमा राष्ट्रिय सहमतिको सरकारको स्थापनाको माध्यमबाट अगाडि बढाउन सकिन्छ । यस्तो सरकारले बहुमतीय सरकारभन्दा बलियोगरी संवैधानिक संकटका सबै बुँदाहरु उपर एकमुष्ठ समाधान खोज्न सक्दछ । तर राष्ट्रिय सहमतिको सरकार निर्माणको बाटो खुला गरिए पनि त्यसको परिणाम केवल मुलुकका राजनैतिक दलहरुले मात्र दिन सक्दछन् । अतः राष्ट्रपति लगायत कसैले पनि राष्ट्रिय सहमतिको सरकारको ग्यारेण्टी गर्न सक्ने स्थिति छैन ।

१०. उपरोक्त संवैधानिक संकट उपरको अर्को संकट भनेको संविधान संशोधनको अवस्था नहुनु हो । संसद्विना संविधान संशोधन गर्न सकिँदैन । व्यापक रुपमा राजनैतिक वैधता सिर्जना गरी अघि बढ्न प्रयास गरेपनि जबसम्म संविधानको संशोधन हुँदैन, तबसम्म वैकल्पिक उपायहरुको संवैधानिक वैधता सिर्जना गर्न नसकिने परिस्थिति छ । यस प्रसंगमा संविधान संशोधनका लागि मात्र भए पनि संविधानसभा पुनस्थापना गर्ने कुरा पनि चलेको छ । तर यो कदम सर्वोच्च अदालतको आदेशको बर्खिलाप हुनुको साथै यसले जनसमर्थन पाउन सक्छ वा सक्दैन भन्ने प्रश्न अनुत्तरित नै छ ।

भाग २

संवैधानिक अवरोध समाधानका अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव

संसारका विभिन्न मुलुकमा विभिन्न समयमा संवैधानिक अवरोधहरु सिर्जना भएका छन् । कतिपय अवस्थामा तिनको सफल समाधान प्राप्त भयो । कतिपय अवस्थामा हुन सकेन । हरेक मुलुकका आआफ्ना राजनैतिक परिवेश र संवैधानिक अनुभवहरु हुन्छन् । त्यो परिवेश तथा अनुभव जस्ताको तस्तै अनुकरण गर्न सकिँदैन । तथापि केही उदाहरणहरु हाम्रो चासोको विषय बन्न सक्दछ ।

मुलुकको नयाँ संविधानले जल्दाबल्दा संवैधानिक प्रश्नहरुको स्पष्ट निकास उल्लेख नगरेको अवस्थामा संवैधानिक अवरोध देखिएका छन् । संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानलाई फिलाडोल्फियामा अन्तिम रुप प्रदान गर्दा अमेरिकी संघका घटक राज्यहरु छुट्टिएर जान पाउने कि नपाउने भन्ने सम्बन्धमा केही उल्लेख गरिएन । यसको फाइदा उठाएर संविधान लागू भएको करिब ७३ वर्षपछि दक्षिणी क्षेत्रका केही अमेरिकी घटक राज्यहरु अमेरिकाबाट छुट्टिन थाले । संघीय सरकारले यसको प्रतिवाद गऱ्यो । यो संवैधानिक संकटको समाधान वार्ताबाट निस्कन सकेन । यही प्रतिवादका कारण अमेरिकामा सन् १८६१ देखि लगातार ५ वर्षसम्म भीषण गृहयुद्ध भयो । अन्ततः संघीय सरकार आफ्नो मुलुकको अखण्डता बचाउन सफल भयो । यसको परिणामस्वरुप त्यहाँ अब उप्रान्त कुनै पनि राज्यहरु छुट्टिएर जान नपाउने भन्ने नियमले संवैधानिक व्यवस्थामा अघोषित स्थान पाएको छ । यसबाट संवैधानिक संकट त समाधान भयो । तर त्यो समाधान धेरै खर्चिलो थियो । यस गृहयुद्धमा लाखौं अमेरिकीको जीउज्यान गयो । गृहयुद्धमा देशलाई लगेर शासनका नियमहरु स्थापित गर्नु हुँदैन भन्ने यो उदाहरणबाट बुझ्न सकिन्छ ।

मध्यअफ्रिकी मुलुक कंगोले १९६० यता विभिन्न संविधान प्रयोग गर्दै आएको छ । सन् १९६० मा प्रजातन्त्रको प्राप्तिपछि जोसेफ कासाभूबु त्यहाँका राष्ट्रपति भएका थिए । उनका प्रधानमन्त्री थिए - प्याट्रिस लुमुम्बा । संसदीय नमुनाको प्रजातन्त्रमा राष्ट्रपति तथा प्रधानमन्त्री बीच सामान्यतः स्थापित परम्परा बमोजिम दुवैले मिलेर काम गर्न सकेनन् । अनुदार मानिएका राष्ट्रपति कासाभूबुलाई प्रधानमन्त्री हुञ्जेलसम्म विधानसम्मत् हिसाबले मुलुक चल्न नपाउने भयो भन्ने लाग्यो । उनी प्रधानमन्त्रीलाई बर्खास्त गर्ने चाजो मिलाउन थाले । राष्ट्रवादी मानिएका प्रधानमन्त्रीले पनि राष्ट्रपतिको सल्लाह र सुझावले आफ्नो कार्यकारिणी कामकारबाहीमा तगारोको काम गऱ्यो भन्ने सोचाई राखे । मुलुकले भर्खर बेल्जियमबाट स्वतन्त्रता पाएको अवस्थामा राजनैतिक एवम् सामरिक व्यवस्थापन राम्रो हुन सकेको थिएन । केही प्रदेशहरुमा छुट्टिएर जाने आन्दोलन सुरु भइसकेको थियो । यो परिस्थितिमा राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीलाई बर्खास्त गरे । प्रधानमन्त्रीले त्यसलाई स्वीकार गरेनन् र एउटा 'डेडलक' उपस्थित भयो । यसबाट कंगोका जेनेरल मोबुतु सेसेसेकोलाई शासन आफ्नो हातमा लिने अवसर प्राप्त भयो । उनले प्रधानमन्त्रीलाई कारागार पठाए । अनि राष्ट्रपतिलाई पुनस्थापना गरे । एकपटकलाई संवैधानिक संकट टऱ्यो । तर आखिर उद्देश्य जेसुकै भए पनि त्यो 'कू' नै थियो । यो 'कू' प्रतिको आकर्षणमा कंगोमा त्यसपछि कहिल्यै कमि आएन । सन् २००६ मा कंगोमा नयाँ संविधान जारी भएको छ । तर निरन्तर गृहयुद्धको कथा कंगोमा अझ पनि टुंगिदैन कि भन्ने डर छँदैछ ।

बेल्जियम पुरानो संवैधानिक राज्य हो । सन् १८३१ मा लागु भएको संविधान नै आज पनि बेल्जियममा कायम छ । तर सन् १९९० मा बेल्जियमका राजा बाउदोंले त्यहाँको संसद्ले

पारित गरेको गर्भपतन सम्बन्धी ऐनमा विभिन्न कारणले लालमोहर लगाउन अस्वीकार गरे । यसले संवैधानिक संकट ल्यायो । किनकी लालमोहर विना कानुन बन्न सक्दैनथ्यो । तर राजा संसद्ले पास गरेको यो कानुनसँग सन्तुष्ट थिएनन् । यो संकटलाई किनारा लगाउन प्रथमतः सरकारले राजा बाउदोंलाई अस्थायी रुपमा राज्य चलाउन असक्षम घोषणा गऱ्यो । संविधान अन्तर्गत सरकारको यस्तो अधिकार थियो । यसरी असक्षम घोषित अवधिमा मन्त्रिपरिषद्बाटै लालमोहर लगाई संवैधानिक संकट समाधान गरियो । त्यसपछि राजालाई पुनः सक्षम घोषित गरियो । यसरी संवैधानिक प्रक्रियबाट यो समस्या टरेको मानिन्छ । तर यो कारबाहीलाई राजाका हकमा अझै पनि विवादास्पद मान्नेहरु छन् ।

साम्यवादी प्रणालीको अन्त्य भएपछि रुसले सन् १९९३ मा नयाँ संविधान मार्फत् मुलक चलाउन खोज्दैछ । १९९३ मा रुसका नयाँ राष्ट्रपति बोरिस यल्त्सिन तथा रुस्लान् खास्बुलातोभले नेतृत्व गरेको रुसी संसद्का बीच भएको तनाव एउटा उल्लेखनीय संवैधानिक संकट थियो । यही तनावको फलस्वरुप संसद्लाई सेनाद्वारा आफ्नो नियन्त्रणमा लिएको थियो । यो प्रक्रियामा भएको सडक तोडफोडमा १८७ जनाको ज्यान गएको थियो । यो संघर्षपश्चात अलेक्सान्द्र रुत्स्कोयले कार्यबाहक राष्ट्रपतिको जिम्मेवारी लिएपछि संकट समाधान भएको थियो । यो प्रक्रियाको 'फलआउट' का रुपमा राष्ट्रपति यल्त्सिन अझ बलियो र संसद् अझ कमजोर हुन गएको जिकीर पनि गरिएको थियो ।

पाकिस्तानमा सन् १९९७ मा सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीश साजद अलिशाह र प्रधानमन्त्री नवाज सरिफबीचको मुठभेडलाई अर्को उदाहरणका रुपमा लिन सकिन्छ । प्रधानन्यायाधीशको दाबी प्रधानमन्त्रीले अदालतको स्वतन्त्रतालाई न्युनीकरण गरेका छन् भन्ने थियो । उनले प्रधानमन्त्रीलाई बर्खास्त गर्न नसकिने गरी गरिएको पाकिस्तानी संविधानको संशोधनलाई निलम्बन गरेका थिए । यसबाट रिसाएका प्रधानमन्त्री सरिफले तत्कालीन राष्ट्रपति फारुक लेघारीलाई नयाँ प्रधानन्यायाधीश नियुक्त गर्न अनुरोध गरेका थिए । प्रक्रिया मिचेर नयाँ प्रधानन्यायाधीश नियुक्त हुनु भनेको बहालवाला प्रधानन्यायाधीशलाई अपदस्थ गरिनु सरह भएकाले यो अनुरोधलाई राष्ट्रपति लेघारीले स्वीकार गरेनन् । यसले गर्दा सरिफले उनीविरुद्ध महाभियोगको तयारी गर्न थाले । यो तयारीलाई सेनाले चुनौती दिने अवस्था आएपछि प्रधानमन्त्री पछाडि फर्के । अर्कोतर्फ तत्कालीन परिस्थितिमा राष्ट्रपति लेघारीका अघिल्तिर दुईवटा विकल्प मात्र थिए - या त प्रधानमन्त्री सरिफको मागलाई उनले स्वीकार गर्नुपर्थ्यो, या उनलाई बर्खास्त गर्नुपर्थ्यो । यस्तो दुष्चक्रमा फसेको स्थितिमा राष्ट्रपति लेघारीले राजीनामा दिएर बिदा भए । यो राजीनामापछि प्रधानन्यायाधीशले पनि राजीनामा दिए । त्यसपछि संवैधानिक संकट चाहिँ समाधान भयो । तर प्रधानमन्त्री सरिफ संवैधानिक प्रणालीमा संविधानले अपेक्षा गरेभन्दा अलग तरिकाले बलिया हुन पुगे । यस्तो बलमिचाइँले संवैधानिक संकट चाहिँ समाधान हुन्छ, तर यसबाट अधिनायकवादले प्रश्रय पाउँछ ।

भारतमा पनि १९५० को नयाँ संविधानको प्रयोग समस्यामुक्त थिएन । जस्तो प्रथम निर्वाचित राष्ट्रपति डा. राजेन्द्र प्रसाद तथा प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरु बीच राष्ट्रपतिको अधिकारको विषयलाई लिएर पत्राचार भएको तथा राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीभन्दा अलग आफ्नो पनि केही तजबीजि अधिकारको दाबी गरिदिएका कारण उनीहरु बीच असमझदारी बढेको दृष्टान्तहरु पाइन्छन् । पछि संविधानको संशोधन गरी प्रधानमन्त्रीका अधिकारलाई सुरक्षित गरी राष्ट्रपतिले मन्त्रिमण्डलको सिफारिसमा मात्र कामकारबाही गर्ने भनी उल्लेख गरेपछि शक्तिविभाजनको प्रश्नले समाधान पाएको थियो । यो संवैधानिक अवरोध समाप्तिको एउटा असल उदाहरण हो ।

भाग -३

संवैधानिक अवरोध समाधानका सम्भावित विकल्पहरु

नेपालको संवैधानिक ईतिहासमा पहिलो पटक निर्वाचित संविधानसभाले चारवर्षको पर्याप्त समयावधिमा समेत नयाँ संविधानको निर्माण गर्ने ऐतिहासिक राष्ट्रिय जिम्मेवारी पुरा गर्न सकेन । निकै ठूलो विश्वास र उत्साहकासाथ संविधानसभाको गठन भई यसले संविधान निर्माणको कार्य प्रारम्भ गरेको भएपनि चारवर्ष लामो अभ्यासको बाबजुद नयाँ संविधान बिना संविधान सभा स्वतः विघटन हुन पुग्नु नेपालको संवैधानिक इतिहासको अहिले सम्म कै सर्वाधिक दुर्भाग्यपूर्ण र दुखद घटना हो । संविधान विना नै संविधान सभा स्वतः विघटन भएपछि राजनीतिक दलहरुले अधुरो रहेको संविधान निर्माणको प्रक्रियालाई कुन विधिबाट सम्पन्न गर्न सकिन्छ भनेर छलफलमा जुटेको त देखिन्छ तर छ महिना लामो समय वित्दा समेत विधिमा समेत सहमति कायम गर्न नसकेको अवस्था छ । विद्यमान संवैधानिक र राजनीतिक गतिरोधले बहुआयामिक र बहुपक्षीय संकटहरुको सिर्जना भई दिनानु दिन जटिलताहरु थपिएका छन । प्रमुख राजनीतिक दलहरु अबको निकास सम्बन्धमा देहायका पाँचवटा विकल्पमा छलफल गरिरहेका छन :

- व्यवस्थापिका संसदको रुपमा संविधान सभाको पुनर्संस्थापना, संविधान संशोधन र नयाँ संविधान सभाको निर्वाचन
- संविधान सभाको पुनर्संस्थापना
- एक साथ विवादित विषयमा जनमत संग्रह र व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन
- संविधानमा सहमति गरी व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन
- नयाँ संविधान सभाको निर्वाचन

अबको निकास राजनीतिक सहमतिबाटै निकाल्नु पर्ने बाध्यता भएकोले राजनीतिक शक्तिहरु माथिका कुनै पनि विकल्पमा जान सक्छन । तर सबै विकल्प राजनीतिक र संवैधानिक रुपमा सुरक्षित छैनन । सहमति भएमा जे पनि गर्न सकिन्छ भन्ने भ्रमबाट कम्तिमा पनि निर्णायक राजनीतिक शक्तिहरु मुक्त हनुपर्दछ । राजनीतिक शक्तिहरुले गर्ने सहमति संविधानवाद, विधिको शासन र जनउत्तरदायी शासन प्रणालीका विश्वव्यापी आधारभुत मुल्य र मान्यताको अनुकुल हुन जरुरी छ । यसमा विशेष ख्याल गर्नु पर्ने अवस्था छ । यस परिवेशमा विद्यमान संवैधानिक अवरोध समाधानको लागि राजनीतिक तहमा छलफलमा ल्याइएका उल्लिखित सबै विकल्पहरुको बारेमा विशेषज्ञ दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्ने, हरेक विकल्पको सकरात्मक र चुनौति पक्ष केलाउने र कार्यन्वयनको लागि संवेधानिक र कानूनी रुपमा अवलम्बन गर्नु पर्ने प्रक्रिया पहिचान गर्ने प्रयास यो भागमा गरिएको छ ।

३.१ व्यवस्थापिका संसदको रुपमा संविधान सभाको पुनर्स्थापना, संविधान संशोधन र नयाँ संविधान सभाको निर्वाचन

गत जेठ १४ गते संविधानसभाको कार्यकाल नयाँ संविधान निर्माण विना नै समाप्त हुने निश्चित भएपछि नेपाल सरकारले नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ६३ (२) बमोजिम अर्को संविधानसभाको निर्वाचन आगामी मंसिर ७ गते हुने गरी मिति निर्धारण गरेको थियो । तर अर्को संविधानसभाको निर्वाचनको लागि विद्यमान संवैधानिक र कानूनी

अवरोधको बारेमा नेपाल सरकार, तत्कालिन संविधानसभा र व्यवस्थापिका संसद कुनै पनि अंगले कुनै छलफल नै गरेनन । जेठ १४ गते राती संविधान जारी नहुने निश्चित भएपछि संविधान सभाका तत्कालिन अध्यक्षले नेपालको अन्तरिम संविधान संशोधन नगरी निर्वाचनमा पनि जान नसकिने भनी शिर्ष नेताहरुसंगको छलफलको क्रममा संविधान संशोधन गर्नको लागि प्रस्ताव राखेको भएपनि त्यसमा सहमति जुट्न नसकेको भन्ने तथ्य जेठ १५ गते सार्वजनिक भएको पाईन्छ । त्यसपछि राजनीतिक दलका नेताहरु, सम्माननीय राष्ट्रपति र निर्वाचन आयोगबाट समेत निर्वाचनको लागि धेरै संवैधानिक र कानूनी अडचन रहेको सार्वजनिक रुपमा औल्याएको देखिन्छ । आधारभुत रुपमा देहायका संवैधानिक व्यवस्थामा संशोधन नभई अर्को संविधान सभाको निर्वाचन हुन सक्ने अवस्था हुदैन ।

१. संविधानको धारा ३३ को खण्ड (क) मा २०६४ साल भित्र स्वतन्त्र, निष्पक्ष रुपमा संविधानसभाका सदस्यको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने भन्ने प्रावधान यथावत रहेको ।

२. संविधानको धारा ६३ (३) को खण्ड (क) मा संविधानसभाको निर्वाचन हुनु भन्दा तत्काल अघिको राष्ट्रिय जनगणनाबाट निश्चित भएको जनसंख्याको आधारमा धारा १५४क. बमोजिम निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण हुनु पर्ने व्यवस्था रहेको । गत वर्ष राष्ट्रिय जन गणना भएकोले अब हुने निर्वाचनको लागि यो धारा बमोजिम निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण गर्नु पर्ने बाध्यता छ ।

३. संविधानको धारा ६३ (७) मा २०६३ साल मंसिर मसान्त सम्म १८ वर्ष उमेर पुरा भएको नेपाली नागरिकलाईमात्र संविधानसभाको निर्वाचनमा मतदान गर्ने अधिकार रहेको छ । उक्त अवधि पछिका छ वर्षभरीमा १८ वर्ष उमेर पुरा भई मतदाता नामावलीमा नाम समावेश भएका मतदाताहरुलाई मतदानको अधिकार दिनु पर्ने आवश्यकता छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १४८ बमोजिम मात्र संविधान संशोधन हुन सक्ने, व्यवस्थापिका संसदको अभावमा संविधानको संशोधन हुनै नसक्ने र संविधानको धारा ८८ बमोजिम अध्यादेशबाट तत्काल आवश्यक ऐन सरहको कानून जारी गर्न सकिने भएपनि संविधान संशोधन हुन नसक्ने गम्भिर अवस्था भएकोले मंसिर ७ गते निर्धारित निर्वाचनको प्रारम्भिक तयारी समेत हुन सकेन । हालै मंसिर ५ गते नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले अर्को संविधान सभाको निर्वाचन आगामी २०७० साल बैशाख महिना भित्र गर्ने गरी राजनीतिक सहमतिमा निर्वाचनको मिति पछि तोक्ने निर्णय गरेको छ । निर्वाचनको लागि देखिएका संवैधानिक अवरोधहरु यथावत छन । यसलाई संबोधन गर्नको लागि केही राजनितिज्ञहरु र संविधानविद्हरुले व्यवस्थापिका संसदको रुपमा काम गर्न मात्र संविधान सभाको पुनर्संस्थापना गर्ने, त्यसबाट संविधान संशोधन तथा आवश्यक कानून निर्माण गरी नयाँ संविधान सभाको निर्वाचनको संवैधानिक र कानूनी आधार तयार गर्न सकिने यो विकल्प अघि सारेको पाइएको छ ।

यो बिकल्पका सकरात्मक पक्षहरु:

- संविधान सभाको अर्को निर्वाचनलाई सम्भव तुल्याउने गरी धारा १४८ बमोजिम व्यवस्थापिका-संसदको बैध प्रक्रियाबाटै संविधानको संशोधन सहज हुने ।
- हाल सम्मका राजनीतिक उपलब्धीको रक्षा हुने ।
- संविधान सभाको नयाँ निर्वाचन गरी बैधता प्राप्त संविधान सभाको विधिबाट नै संविधानको निर्माण हुने ।

- निर्वाचनको लागि आवश्यक पर्ने कानूनहरु पनि व्यवस्थापिका-संसद बाटै पारित गर्न सकिने, अध्यादेशको बाटो अवलम्बन गर्न नपर्ने ।

यो बिकल्पका चुनौतिहरु

- विगतमा संविधान सभाको निर्वाचन भएको, संविधानसभाले व्यवस्थापिका-संसदको हैसियतले मात्र विधायिकी काम गरेको हुनाले मुल संस्थाको अस्तित्व कायम नगरी केवल हैसियतले मात्र काम गर्ने व्यवस्थापिका-संसदको रुपमा संस्थागत अस्तित्व कसरी दिन सकिन्छ भन्ने गम्भिर प्रश्न उठ्ने सम्भावना छ ।
- यो विकल्पमा राजनीतिक सहमति जुटाउन पनि निकै गाह्रो हुने देखिन्छ । पहिले सरकारमा सबै सहभागि हुने वातावरण सुनिश्चित नभई राजनीतिक सहमति बनदैन ।
- राजनीतिक सहमति जुटेमा पनि धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गरेर मात्र यो विकल्पको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने चुनौति छ ।
- व्यवस्थापिका संसदको रुपमा संविधान सभाको पुनर्स्थापना के कुन प्रक्रियाबाट कसले गर्ने र कति समयको लागि गर्ने भन्ने कुनै मापदण्ड विद्यमान छैन ।
- जति समयको लागि व्यवस्थापिका संसदको रुपमा संविधान सभाको पुनर्स्थापना हुन्छ उक्त समय भित्र संविधान संशोधन हुन सकेन वा व्यवस्थापिका-संसदको दुई तिहाई बहुमत नयाँ संविधान सभाको निर्वाचनको लागि सहमत नै भएन भने संवैधानिक जटिलता झन बढेर जान्छ । व्यवस्थापिका-संसदले गर्ने सरकारको परिवर्तन, नीति तथा कार्यक्रम, बजेट, संसदीय सुनुवाई जस्ता नियमित कामको ओईरो लाग्छ, ती काम नगर्ने भनेर कसरी भन्न मिल्छ ?
- यो कदम उपर सर्वोच्च अदालतमा चुनौति दिन पनि सकिन्छ । यसले अन्यौलता कायमै राख्छ ।
- संविधान सभाको विघटन भएपछि फुटेका राजनीतिक दलहरुको संसदीय हैसियतबारे कानुनी अन्यौलता हुने ।

यो बिकल्प कार्यान्वयन को लागि चाल्नु पर्ने कदम र त्यसको प्रक्रिया

- सर्वप्रथम प्रमुख राजनीतिक शक्तिवीचमा सहमति हुनु पर्छ ।
- उक्त सहमति बमोजिम नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले संविधानको धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गर्न सम्माननीय राष्ट्रपति समक्ष सिफारिस गर्नुपर्छ ।
- सम्माननीय राष्ट्रपतिबाट उक्त बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी हुनु पर्छ ।

यो बिकल्पलाई सवैधानिक सिद्धान्त, विधिशास्त्र, राजनीतिक बैधताको दृष्टिले विश्लेषण र मुल्यांकन गर्ने हो भने कार्यान्वयन गर्न कठिन देखिने र अवरोधको दिगो समाधान हुन सक्छ भनी विश्वस्त हुन पनि गाह्रो छ ।

३.२ संविधान सभाको पुर्नस्थापना

निकै उत्साहजनक वातावरणमा नेपालमा संविधान सभाको निर्वाचन भएको थियो । जनताको सहभागितालाई केन्द्र विन्दुमा राखेर विश्वको लागि नै उदाहरणीय कार्यविधि पनि संविधान सभाले निर्माण गरेको हो । सम्वत् २०६६ माघ २१ गते भित्रै संविधान सभाका सबै एघारवटा समितिहरुले आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रपरेका विषयको अवधारणापत्र सहितको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार पारेर संविधानसभामा पेश गरिसकेका र संविधानसभामा छलफल पनि सम्पन्न भई सकेको थियो । त्यस बखत प्रमुख राजनीतिक शक्तिहरुकावीच सत्ता साँझेदारी र शान्ति प्रक्रिया अन्तर्गतको माओवादी सेनाका लडाकुको समायोजन र पुनर्स्थापनाको विषय टुंगो लागी सकेको भए संविधानसंग सम्बन्धित विवादित विषयमा सहमति गरी उक्त दुई वर्षको अवधि भित्र नै संविधान जारी हुन असम्भव पनि थिएन । तर पहिलो र दोस्रो प्राथमिकतामा परेका उल्लिखित दुई कार्यमा कुनै ठोस प्रगति हुन नसक्दा तेस्रो प्राथमिकताको संविधान निर्माण गर्ने कार्यको जिम्मेवारी लिएको संविधानसभाले दलहरुवीच सहमति हुने दिनको प्रतिक्षा गरेर थप दुई वर्ष बस्नु पर्ने बिडम्बनापूर्ण स्थिति देखियो । यस वीचमा संविधानसभाले दलिय मतान्तर रहेका संविधानसंग सम्बन्धित करिब ३०० वटा बुंदाको पहिचान गरी विभिन्न औपचारिक संयन्त्र मार्फत नै करिब २०० वटा बुंदामा सहमति कायम गरेकोले संविधानसभाले चार वर्षको अवधिमा केही पनि नगरेको भन्न मिल्ने स्थिति चाही होईन । राज्यको पुनर्संरचना, शासकीय स्वरुप, निर्वाचन प्रणाली, न्याय प्रणालीसंग सम्बन्धित आधारभुत विषयमा सहमति कायम हुन नसकेकोले संविधानको पहिलो मस्यौदा बन्न सक्ने अवस्था भने थिएन ।

२०६८ साल चैत्र २८ गते माओवादी सेनाका लडाकुहरुको समायोजन र पुनर्स्थापनाको विषयसंग सम्बन्धित महत्वपूर्ण पक्षमा राजनीतिक सहमति भएपछि प्रमुख राजनीतिक शक्तिका शिर्ष नेताहरु संविधानसंग सम्बन्धित आधारभुत विषयमा कायम विवादको टुंगो लगाउन केन्द्रित भएर क्रियाशिल भएका थिए । जसको परिणम स्वरुप २०६९ साल जेठ २ गते प्रमुख तीन दलवीच संविधानसंग सम्बन्धित सबै आधारभुत विवादमा सहमति भइसकेको पनि थिथो । राज्यको पुनर्संरचनासंग सम्बन्धित सहमतिको विषयमा मधेश केन्द्रित दलहरु र आदीवासी जनजाती सभासद समूहले असहमति प्रकट गरेको भएपनि अन्य विषयको सहमतिको सम्बन्धमा संस्थागत रुपमा कुनै पनि राजनीतिक शक्तिले असहमति प्रकट गरेका थिएनन । प्रदेशको संख्या र नामाकरणको सम्बन्धमा भएको सहमतिबारे शिर्ष नेतृत्वले सबै शक्तिलाई विश्वासमा लिन सकेको भए संवैधानिक समितिबाट सबै विषयमा सहमति कायम गरी संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको मुल्यमा आधारित संविधानको मस्यौदा तयार गर्न कुनै अवरोध हुने थिएन ।

यसरी संविधान निर्माणको गन्तव्य नजिकै पुगेर पनि संविधानसभा सफल बन्न नसकी विघटन भएको, त्यस पछि राजनीतिक दलहरवीचको अविश्वास अझै गहिरिएको, घोषणा भएको निर्वाचन पनि हुन नसकेको, सरकारले आर्थिक गतिविधि सूचारु गर्ने पूर्ण बजेट सम्मपनि ल्याउन नसकेको, सर्वोच्च अदालत, निर्वाचन सम्पन्न गर्ने निर्वाचन अयोग लगायत सबै संवैधानिक निकायमा रिक्तताको सिर्जना हुन थालेको र विगतमा संविधान सभाले राजतन्त्रको विधिवत अन्त्य गरी गणतन्त्रको घोषणा गरेको, पहिलो बैठकबाटै नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र हुने प्रस्ताव पारित गरेको र अधिकांश संविधानका अन्तरवस्तुहरुमा पनि सहमति भईसकेकोले राष्टको साझा सम्पत्तिको रुपमा रहेका यी उपलब्धीहरु रक्षा गर्न आवश्यक रहेको भन्दै केही राजनीतिक दलहरु र अधिकांश तत्कालिन संविधान सभाका सदस्यहरुले संविधान सभाको पुनर्स्थापनाको विकल्पमा जोड दिएको पाईन्छ ।

यो विकल्पका सकरात्मक पक्षहरु

- विगतको संविधान सभाबाट भएका यावत कामको रक्षा हुन सक्ने र राष्टको लगानी पनि सदुपयोग हुने ।
- अब संविधान निर्माणको कामलाई छोटो अवधिमा नै टुंगो लगाउन सकिने ।
- जनप्रतिनिधिहरु र राजनीतिक दलहरु रित्तो हात जनता सामु जान नपर्ने ।
- संविधान निर्माणको लागि अत्यन्त कम लगानी मात्र गरे हुने ।
- संविधानको निर्माण गरी संविधान बमोजिमका विभिन्न निकाय र पदाधिकारीको निर्वाचनमा जान सकिने ।

यो बिकल्पका चुनौतिहरु

- संविधानसभाको अवधि बाँकी पनि नरहेको, कसैले विघटन पनि नगरेको हुनाले संविधान सभाको पुर्नस्थापनाको कुनै संवैधानिक र राजनीतिक आधार नरहेको ।
- सम्मानित सर्वोच्च अदालतले वालकृष्ण न्यौपाने विरुद्ध संविधान सभा सचिवालय समेत भएको रिट निवेदनमा मिति २०६८।८।९ मा गरेको आदेशको प्रतिकुल हुने ।
- संविधान सभाको पुनर्स्थापना के कुन प्रक्रियाबाट कसले गर्ने र कति समयको लागि गर्ने भन्ने कुनै मापदण्ड विद्यमान छैन ।
- जति समयको लागि संविधान सभाको पुनर्स्थापना हुन्छ उक्त समय भित्र नयाँ संविधान निर्माण गर्ने कार्य पुरा नभएमा जटिलता झन थपिन्छ ।
- बैधता गुमाई सकेको सभाको पुनर्स्थापना गरी तयार भएको संविधानको बैधतामाथि ठुलो प्रश्न उठ्न सक्ने सम्भावना रहन्छ ।
- यो विकल्पमा राजनीतिक सहमति जुटाउन पनि निकै गाह्रो हुने देखिन्छ । पहिले सरकारमा सबै सहभागि हुने वातावरण सुनिश्चित नभई राजनीतिक सहमति बन्दैन ।
- राजनीतिक सहमति जुटेमा पनि धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गरेर मात्र यो विकल्पको कार्यान्वियन गर्नु पर्ने चुनौति छ ।
- यो कदम उपर सर्वोच्च अदालतमा चुनौति दिन पनि सकिन्छ । यसले अन्यौलता कायमै राख्छ ।
- संविधान सभाको विघटन भएपछि फुटेका राजनीतिक दलहरुको संसदीय हैसियतबारे कानुनी अन्यौलता हुने ।

यो बिकल्प कार्यान्वयन को लागि चाल्नु पर्ने कदम र त्यसको प्रक्रिया

- सर्वप्रथम प्रमुख राजनीतिक शक्तिवीचमा सहमति हुनु पर्छ।
- उक्त सहमति बमोजिम नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले संविधानको धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गर्न सम्माननीय राष्ट्रपति समक्ष सिफारिस गर्नुपर्छ।
- सम्माननीय राष्ट्रपतिबाट उक्त बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी हुनु पर्छ

यो बिकल्पलाई सवैधानिक सिद्धान्त, विधिशास्त्र, राजनीतिक बैधताको दृष्टिले विश्लेषण र मुल्यांकन गर्ने हो भने कार्यान्वयन गर्न कठिन देखिने र अवरोधको दिगो समाधान हुन सक्छ भनी विश्वस्त हुन पनि गाह्रो छ।

३.३ एक साथ विवादित विषयमा जनमत संग्रह र व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन

नेपालमा वि.सं. २००७ सालमा नै संविधान सभाको विधिबाट संविधान बनाउने घोषणा भएको तर पछि विशेषज्ञ विधिबाट नै वि.सं.२०१५ सालको संविधान बनेर लागू भएको ऐतिहासिक यथार्थता छ। फेरी करिब ६ दशक पछि संविधान सभाको माग जोडतोडका साथ उठेको र त्यसमा सबै राजनीतिक शक्तिहरु सहमत भई संविधान सभाको गठन भएको थियो। देशको जनसंख्या अनुरुपको समावेशी संविधान सभा निर्माण भई जनताको सहभागितालाई केन्द्र विन्दुमा राखेको पारदर्शी संविधान निर्माण प्रक्रिया बनाई चार वर्ष काम गर्दा पनि संविधान निर्माण हुन नसकेको स्थिति हो। संविधान सभामा धेरै राजनीतिक दलहरुको उपस्थिति रहेकोले दलिय मतभिन्नता गहिरिदै गएको, संविधान सभा र समितिमा सबै नेता र सदस्यहरु सक्रियतापूर्वक सहभागि नै नभएका, केवल शक्ति प्रयोग गर्न सकिने र आर्थिक स्रोत चलाउन पाईने सरकारी ओहदा तर्फमात्र जनप्रतिनिधिको ध्यान आकर्षण भएको, आधारभुत विषयमा राजनीतिक सहमति भएपनि उक्त सहमतिबाट नेताहरु तत्कालै पछि फर्कने प्रवृत्ति दोहोरिएको र संविधानका आधारभुत विषयको विवादलाई संविधानसभाको सामूहिक विवेकबाट पनि टुंगो लगाउन नसकिएकोले नेपालमा संविधान सभाको प्रक्रिया सफल हुन धेरै कठिन हुने निष्कर्षका आधारमा राज्यको पुनर्सरचना, शासकीय स्वरुप, न्याय प्रणाली, निर्वाचन प्रणाली, नागरिकता, राजनीतिक अग्राधिकार र आत्म निर्णयको अधिकार जस्ता विवादास्पद विषयलाई आम जनताको अभिमत अनुरुप स्थायी रुपमा टुंगो लगाउन नै सर्वाधिक उपयुक्त हुने भनी केही राजनेता र संविधानविद्हरुले यो एक साथ विवादित विषयमा जनमत संग्रह र व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन गर्ने विकल्प अघि सारेको पाईन्छ।

यो बिकल्पका सकरात्मक पक्षहरु

- देश र जनताको लागि दीर्घकालिन प्रभाव पार्ने महत्वपूर्ण विषयमा जनताले नै निर्णय गर्न पाउने।
- नेपालमा पहिलो पटक मतपेटिकाबाट जनताले राजनीतिक दर्शन र आफ्नो इच्छा र आस्थाको विषय रोज्ने अवसर पाउने।
- विवाद समाधानको निश्चितता हुने, दल र नेताहरु अनिर्णयको बन्दी बन्न नपर्ने।

- जनतामा सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता रहेको वास्तविक र व्यवहारिक रुपमा नै पुष्टि हुने
- जनमत संग्रहबाट निर्णय भएको विषयमा जनताको स्वामित्व र अपनत्व हुने ।
- राजनीतिक दलहरुको सिण्डीकेटबाट निर्णय गरी जनतासमक्ष निर्णय लाद्ने प्रवृत्तिको अन्त हुने ।
- निवेदक भरतमणी जंगम विरुद्ध संविधान सभा सचिवालय समेत भएको रिट नं. ०६८-WS-००१४ को रिट निवेदनमा सर्वोच्च अदालतबाट मिति २०६८।८।९ मा भएको आदेशमा निर्धारित समय भित्र संविधान सभाले संविधान निर्माणको कार्य पुरा गर्न नसकेमा धारा १५७ बमोजिम जनमत संग्रह गर्न पनि सकिन्छ भनी औंल्याएकोले यो बिकल्प सर्वोचच अदालतको आदेश अनुकुल हुने देखिन्छ ।

यो बिकल्पका चुनौतिहरु

- विवादित विषय एक वा दुईवटा नभई धेरै रहेकोले जनमत संग्रहमा जान व्यवहारिक रुपमा धेरै कठिन छ । धेरै विषय र धेरै विकल्प राख्दा जनताले छनौट नै गर्न नसक्ने अवस्था हुन्छ ।
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १५७ मा राष्ट्रिय महत्वको विषयमा जनमत संग्रह गर्न सकिने व्यवस्था भएपनि कुन विषयमा जनमत संग्रह गर्ने भन्ने विषय संविधानसभाको दुईतिहाई बहुमतबाट निर्णय हुनु पर्ने व्यवस्था छ । हाल संविधान सभा नै नभएकोले यो विषय सहज छैन ।
- जनमत संग्रहमा राख्ने विषय बाहेकको संविधानको मस्यौदा कसले निर्माण गर्ने, जनमत संग्रहबाट आएको परिणाम बमोजिम सबै विषयको मस्यौदालाई अन्तिम रुप दिई संविधानको विधेयक कसले बनाउने र कसले पारित गर्ने भन्ने विषय स्पष्ट गर्न अत्यन्त जटिल छ ।
- जनमत संग्रहको साथै व्यवस्थापिका संसदको पनि निर्वाचन गर्ने भनिएको छ तर अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था नै नरहेको कुन व्यवस्थापिका संसद, कति सदन, कति सदस्य र कुन निर्वाचन विधिबाट निर्वाचन गर्ने भन्ने विषय नै अन्यौलग्रस्त रहेको छ ।
- अन्तरिम संविधानको मुल मर्म संविधान सभाबाट नै संविधान बनाउने भन्ने भएकोले त्यो बाहेकको अन्य बाटोबाट संविधान बनाउने कुरामा राजनीतिक सहमति गर्न सजिलो छैन । पहिले सरकारमा सबै सहभागि हुने वातावरण सुनिश्चित नभई राजनीतिक सहमति बन्दैन ।
- राजनीतिक सहमति जुटेमा पनि धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गरेर मात्र यो विकल्पको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने चुनौति छ ।
- बाधा अडकाउ फुकाउने आदेशबाट संविधानको कार्यान्वयन गर्न बाधा गर्ने अमुक व्यवस्था लागू नहुने व्यवस्था सम्म गर्न सकिने हुन्छ । तर संविधानमा हुदै नभएको नयाँ व्यवस्था थप गर्न वा भई रहेको व्यवस्थाको सट्टा अर्को व्यवस्था गर्न सकिने

हुदैन । त्यसैले यो विषयलाई सर्वोच्च अदालतमा चुनौति दिन सकिने भएकोले अन्यौलता कायमै रहन्छ ।

यो बिकल्प कार्यान्वयनको लागि चाल्नु पर्ने कदम र त्यसको प्रक्रिया

- राजनीतिक रुपमा जनमत संग्रहमा जाने निर्णय गरी विषयको छनौट हुनु पर्छ । सके सम्म कम भन्दा कम विवादलाई जनमत संग्रहमा लैजानु पर्छ ।
- जनमत संग्रहमा राख्ने विषय बाहेकको संविधानको मस्यौदा निर्माण गर्न र जनमत संग्रहको परिणाम बमोजिम सबै विषयको मस्यौदालाई अन्तिम रुप दिई संविधानको विधेयक तयार गर्न मन्त्रीपरिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट एउटा विशेषज्ञ समिति बनाउनु पर्ने हुन्छ ।
- आयोगले तयार गरेको संविधानको विधेयक निर्वाचित व्यवस्थापिका संसदले पारित गरेपछि लागूहुने व्यवस्था गर्न को विकल्प हुदैन ।
- व्यवस्थापिकासंग सम्बन्धित कुनै पनि विषय जनमत संग्रहमा राख्नु पर्ने भए व्यवस्थापिकाको निर्वाचन नै हुन सक्दैन । त्यसैले व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन गर्नको लागि राजनीतिक शक्तिहरुको वीचमा व्यवस्थापिकाको संरचना, सदस्य संख्या, निर्वाचन प्रणालीको बारेमा आम सहमति पहिले नै हुनु पर्दछ ।
- उक्त सहमति बमोजिम नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले संविधानको धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गर्न सम्माननीय राष्ट्रपति समक्ष सिफारिस गर्नुपर्छ ।
- सम्माननीय राष्ट्रपतिबाट उक्त बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी हुनु पर्छ ।

जनमत संग्रहमा जाने कुरा जनताको बैधता एवं संवैधानिकताको दृष्टिले उपयुक्त भएपनि व्यवहारिक रुपमा निकै जटिल छ । विवादित विषय धेरै रहेका र व्यवस्थापिका संसदको व्यवस्था संविधानमा नभैकन केवल राजनीतिक सहमति र निर्णयको आधारमा गर्दा त्यसको बैधतामा प्रश्न उठ्न सक्छ ।

३.४ संविधानमा सहमति गरी व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन

चार वर्षको अवधिमा संविधानसभाले संविधान निर्माणसंग सम्बन्धित अधिकांश कामहरु सम्पन्न गरिसकेको, संविधान सभाको भित्रको कारणले नभई शान्ति प्रक्रिया समयमा टुंगो नलागेको र प्रमुख राजनीतिक शक्तिहरुकावीच सत्ता साँझेदारीमा सदैवको किचलो रहेकोले संविधान निर्माणको कामलाई संविधान सभाले पूर्णता दिन नसकेको हो । संविधान बनाउने काम केवल कानुनी प्रक्रियामा मात्र आधारित र प्राविधिक प्रकृतिको नभई राजनीतिक यथार्थतामा आधारित रहने हुनाले मुख्य विषयमा राजनीतिक शक्तिले नै निर्णय गर्नु पर्ने हुन आउछ । जबसम्म राजनीतिक शक्ति र नेताहरु सहमतिमा आउदैनन, जति पटक संविधान सभाको निर्वाचन गरेपनि, जति अवधि व्यतित गरेपनि संविधान बन्दैन । यो यथार्थतालाई बुझेर विगतमा संविधान सभाले गरेको काममा नै उभिएर विवादित विषयमा नेताहरुले नै सहमति कायम गरी संविधानलाई पूर्णता दिने र सहमति भएको संविधानको आधारमा व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचनमा जान उपयुक्त हुने भन्दै केही राजनीतिक दलहरु र

नेताहरुले संविधानमा सहमति गरी व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन गर्ने विकल्पमा जोड दिएको पाईन्छ ।

यो बिकल्पका सकरात्मक पक्षहरु

- संविधान निर्माणको लागि पुनः संविधान सभाको निर्वाचन गर्न नपर्ने, थप राष्ट्रिय स्रोत साधन पनि आवश्यक नपर्ने ।
- विगतमा संविधान सभाले गरेको कामले पूर्ण रुपमा मान्यता पाउने ।
- शिर्ष नेताहरुले कुनै औपचारिक प्रक्रिया पुरा नगरी काम गर्न पाउने लचकता हुने । संविधान निर्माणको कामलाई छोटो अवधिमा नै टुंगो लगाउन सकिने ।
- जनप्रतिनिधिहरु र राजनीतिक दलहरु रित्तो हात जनता सामु जान नपर्ने ।
- संविधान निर्माणको लागि अत्यन्त कम लगानी मात्र गरे हुने ।

यो बिकल्पका चुनौतिहरु

- चार वषको अवधिमा पटक पटक सहमति गर्ने, सहमतिमा नअडिने र फर्कने प्रवृत्ति दोहोरिरहेको विगतलाई हेर्दा दलका नेताहरुले संविधानका सबै विषयमा सहमति गर्ने कुरा सहज छैन । राष्ट्रिय सर्वदलिय सरकार नभै यति गम्भिर विषयमा सहमतिको वातावरण बन्दैन ।
- अब राजनीतिक सहमति कति दलको विचमा हुनु पर्ने हो भन्ने यकिन छैन । देश भित्र क्रियाशिल भएका सबै दललाई सहभागि नगराएमा राजनीतिक प्रतिरोध हुन सक्छ ।
- नेताहरुको वीच अनौपचारिक सहमति भएर मात्र संविधानले औपचारिकता पाउदैन । बैधानिक र औपचारिक संस्थाबाट औपचारिक रुपमा पारित नभै त्यसले मान्यता पाउनै सक्दैन । जनता र जनताका प्रतिनिधि सहभागि नभई बनेको संविधान शासकको वा नेताको कृपा र दयाको विषय बाहेक केही हुन सक्दैन ।
- अन्तरिम संविधानको मुल मर्म संविधान सभाबाट नै संविधान बनाउने भन्ने भएकोले त्यो बाहेकको अन्य बाटोबाट संविधान बनाउने कुरामा राजनीतिक सहमति गर्न सजिलो छैन । पहिले सरकारमा सबै सहभागि हुने वातावरण सुनिश्चित नभई राजनीतिक सहमति बन्दैन ।
- संविधानमा सहमति भएपनि त्यो औपचारिक रुपमा पारित भई लागु नभएसम्म त्यसमा गरिएको व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न सकिदैन । यस अवस्थामा कुन व्यवस्थापिका संसद, कति सदन, कति सदस्य र कुन निर्वाचन विधिबाट निर्वाचन गर्ने भन्ने विषय नै अन्यौलग्रस्त रहेको छ ।
- राजनीतिक सहमति जुटेमा पनि धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गरेर मात्र यो विकल्पको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने चुनौति छ ।

यो बिकल्प कार्यान्वयनको लागि चाल्नु पर्ने कदम र त्यसको प्रक्रिया

- संघीयता, शासकीय स्वरुप, निर्वाचन प्रणाली, न्याय प्रणाली लगायत सबै विवादित विषयमा राजनीतिक शक्तिहरुवीच सहमति हुनु पर्छ ।
- राजनीतिक सहमति बमोजिम संविधानको मस्यौदा तयार गर्नको लागि मन्त्रिपरिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट विशेषज्ञहरुको एउटा समिति गठन गर्नु पर्छ ।
- विशेषज्ञहरुको समितिले पेश गरेको मस्यौदा मन्त्रीपरिषदले स्वीकृत गरी राष्ट्रपतिसमक्ष पेश गर्ने र राष्ट्रपतिबाट संविधान जारी गर्ने उपाय अवलम्बन गर्नु पर्ने हुन्छ ।
- त्यसरी जारी गरिएको संविधानमा व्यवस्था भएको व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन गर्न सकिने र निर्वाचित संसदले पारित गरे पछि मात्र संविधानका अरु व्यवस्था प्रभावकारी हुने व्यवस्था संविधानमा नै गरिनु पर्दछ ।
- उक्त सहमति बमोजिम नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले संविधानको धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गर्न सम्माननीय राष्ट्रपति समक्ष सिफारिस गर्नुपर्छ ।
- सम्माननीय राष्ट्रपतिबाट उक्त बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी हुनु पर्छ ।

यो बिकल्पलाई सवैधानिक सिद्धान्त, विधिशास्त्र, राजनीतिक बैधताको दृष्टिले विश्लेषण र मुल्यांकन गर्ने हो भने कार्यान्वयन गर्न कठिन देखिने र अवरोधको दिगो समाधान हुन सक्छ भनी विश्वस्त हुन पनि गाह्रो छ ।

३.५ अर्को संविधान सभाको निर्वाचन

वि.सं. २०६२ साल मंसिरमा भएको बाह्रबुंदे सहमति देखि अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी गर्दा सम्मको सहमतिलाई आधार मान्ने हो भने नेपालको नयाँ संविधान संविधान सभाको विधिबाट नै बनाउनु पर्ने बाध्यता छ । संविधान सभाबाट नै संविधान बनाउनु पर्ने विषयलाई सम्मानित सर्वोच्च अदालतको विशेष इजलासले *सुवोधमान नापित विरुद्ध नेपाल सरकार, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय समेत भएको मुद्दामा मिति २०६७।१।२ मा गरेको निर्णयमा* अन्तरिम संविधानको अपरीवर्तनीय आधारभुत संरचना समेत भनेको अवस्था छ । जनताले आफ्ना लागि आफैले संविधान बनाउन पाउने अवसर संविधान सभाको गठन हुनुले मात्र पुरा हुन सक्दो रहेनछ भन्ने कुरा विगतको संविधान सभाको अभ्यासबाट देखिएको छ । संविधानले निश्चित जिम्मेवारी साथ खडा गरेको संस्था वा निकायको एउटा औचित्यपूर्ण समय सिमा र अवधि हुनु स्वाभाविक हो । २ वर्षको लागि गठित संविधान सभाले अन्तरिम संविधानको आठौ, नवौ, दशौं र एघारौ संशोधनबाट थप भएको २ वर्ष समेत गरी जम्मा चार वर्षको अवधि व्यतित हुदा पनि जनताको अपेक्षा बमोजिम संविधान निर्माण गर्न सकेन । यो अवधि एउटा सामान्य अवस्थाको व्यवस्थापिकीय अंगको आवधिक निर्वाचनको अवधि कै हाराहारीमा रहेको छ ।

नेपालमा संविधान सभा एकपटक असफल भयो भनेर जनसहभागितामा आधारित संविधान निर्माण गर्ने विधिको औचित्य सकिएको निष्कर्षमा पुग्न पनि मिल्दैन । नेपालमा जस्तै संसारका धेरे मुलुकमा पटक पटक लोकतन्त्र, संविधान र संविधान सभा संकटमा परेका छन्, असफल पनि भएका छन । यो लोकतान्त्रिक पद्दति र प्रक्रिया खराब भएर असफल

भएको होईन । सञ्चालनकर्ताको अकर्मण्यता नै यसमा जिम्मेवार रहेको हुन्छ । संविधानले विश्वास गरेका संस्थाले दिएको जिम्मेवारी पुरा गर्न नसकेमा जति असल संविधान बनाएपनि शासन लोकतान्त्रिक र जनमैत्री हुन सक्दैन भन्ने कुरा विश्व इतिहासले प्रमाणीत गरिसकेको छ ।

संविधान निर्माण गर्न संविधान सभा गठन भएपछि भएका उपलब्धीहरु र बाँकी रहेका कामहरुलाई विचार गरी अन्तिम पटक समयावधि थप गरी कार्य सम्पन्न गर्न सम्मानित सर्वोच्च अदालतले छ महिना अघि नै संविधान सभालाई अवसर दिएको थियो । सो अवधि भित्र संविधान निर्माणको कार्य सम्पन्न गर्न नसकेमा संविधान सभाको कार्यकाल स्वतः समाप्त हुने भएकोले त्यही अवधिमा नै संविधानको धारा १५७ बमोजिम जनमत संग्रह वा अर्को संविधानसभाको निर्वाचन वा संविधान बमोजिम अन्य उपयुक्त प्रबन्ध मिलाउन संविधान सभालाई आदेश पनि दिएको थियो । तर संविधान सभाले नत संविधानलाई पूर्णता दियो नत अर्को कुनै विकल्प दिन सक्यो । यथास्थिति मै संविधान सभाको विघटन भएको परिवेशमा अन्तरिम संविधानको मुल मर्म, सर्वोच्च अदालतको आदेश र जनताको अपेक्षा संविधान सभाको विधिबाट संविधान निर्माण गर्नु रहेकोले अर्को संविधान सभाको निर्वाचन गरी अधुरो रहेको संविधान निर्माणको प्रक्रियालाई पूर्णता प्रदान गर्नु सर्वाधिक उपयुक्त विकल्प रहेको आम धारणा रहेको छ । नेपाल सरकार, प्रमुख राजनीतिक दलहरु, संविधान विद्हरु र नागरिक समाजका प्रबुद्ध व्यक्तिहरु सबैले यही बिकल्पलाई जोड दिइरहेको अवस्था छ ।

यो बिकल्पका सकरात्मक पक्षहरु

- अन्तरिम संविधानको मर्म, आवधिक निर्वाचन, संविधानवाद र विधिको शासन अनुकुल रहेको ।
- निवेदक *भरतमणी जंगम विरुद्ध संविधान सभा सचिवालय समेत भएको रिट नं. ०६८-WS-००१४* को रिट निवेदनमा सर्वोच्च अदालतबाट मिति २०६८।८।९ मा भएको आदेश अनुकुल रहेको ।
- जनताको ताजा अभिमतबाट निर्वाचित संविधान सभा बैध हुने भएकोले त्यसले गरेको कामले स्वतः बैधता पाउने निश्चित रहेको ।
- नयाँ निर्वाचित संविधान सभाले विगतका कमी कमजोरी बाट पाठ सिकेर काम गर्ने भएकोले सफलता प्रति आश्वस्त हुने आधार देखिन्छ ।
- यो बिकल्पलाई संवैधानिक र राजनीतिक रुपमा कसैले पनि अस्वीकार गर्न सक्ने ठाउँ छैन ।
- पुराना र नवगठित सबै दललाई जनताको विश्वास जित्ने र आफूलाई परीक्षण गर्ने मौका प्राप्त हुनेछ ।
- मतदातालाई पनि विगत चार वर्षको संविधान सभाको कार्यकालमा विभिन्न विषयमा अभिमत प्रकट गर्ने नेता र दलको मुल्यांकन गर्ने अवसर प्राप्त हुन्छ ।

यो बिकल्प कार्यान्वयन गर्नको लागि सामना गर्नु पर्ने चुनौतिहरु

- अर्को संविधान सभाको निर्वाचन गर्नेमा करिब सबैको सहमति भए पनि सोको लागि राष्ट्रिय सहमतिको सरकारको आवश्यकतामा सबैको जोड रहेको छ । सहमतिको परिभाषा, सरकारको स्वरुप, नेतृत्व र सरकार गठनको प्रक्रियामा अझ केही समय अन्यौल हुने देखिन्छ ।
- राजनीतिक सहमति भएपछि त्यसलाई बैधानिकता दिन मन्त्रिपरिषदको अनुमोदन र मन्त्रिपरिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गरेर मात्र यो विकल्पको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने चुनौति छ ।
- अर्को संविधान सभाको निर्वाचनमा जान अवरोध गरेका अन्तरिम संविधानका प्रावधानहरुको संशोधन र पुरै रिक्त हुन लागेको निर्वाचन आयोगका पदाधिकारीको नियुक्ति चुनौतिपूर्ण छ ।
- लम्बिदै गएको संक्रमणकाल, राजनीतिक दलहरुप्रति जनतामा देखिएको नैराशयता र संविधान सभाको विधिको सफलता प्रति देखिएको नागरिक आशंकालाई संबोधन गर्न सजिलो छैन ।

यो बिकल्प कार्यान्वयनको लागि चाल्नु पर्ने कदम र त्यसको प्रक्रिया

- राजनीतिक दलहरवीच तत्काल देहाय बमोजिमको सहमति हुनु पर्छः
  १. संविधानको धारा ३८ (१) बमोजिम सर्वपक्षीय राष्ट्रिय सहमतिको सरकार निर्माण गर्ने
  २. सहमतिमा यथासिघ्र अर्को संविधान सभाको निर्वाचन गर्न मिति निर्धारण गर्ने
  ३. संविधान सभाको निर्वाचन ५ वर्षको अवधिको लागि गर्ने, पहिलो एक वर्षमा संविधान निर्माण सम्पन्न गरी जारी गर्ने र बाँकी ४ वर्ष संघीय व्यवस्थापिका संसदको रुपमा क्रियाशिल रहने । प्रदेशको संरचना निर्माण, स्थानीय निकायको पुनर्संरचना, राष्ट्रपति, उपराष्टपति लगायत प्रदेश सभा र स्थानीय सरकारको निर्वाचन सम्बन्धी संक्रमणकालको व्यवस्थापन गर्न आवश्यक कानूनको निर्माण गरी संविधान कार्यान्वयनको सुनिश्चितता गर्ने ।
  ४. सर्वोच्च अदालतका प्रधान न्यायाधीश, न्यायाधीश, संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारी तथा राजदुतको रिक्त पदमा संविधान बमोजिम नियुक्ति गर्न सकिने, अर्को संविधान सभाको गठन पश्चात त्यस्ता सबै नियुक्तिहरु अनुमोदन गराउनु पर्ने ।
  ५. अर्को संविधान सभाको निर्वाचनको लागि अन्तरिम संविधानमा रहेका अप्ठ्याराहरु फुकाउन र माथिको सहमति कार्यान्वयन गर्न मन्त्रिपरिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट संविधानको धारा १५८ बमोजिम देहायको आदेश एकै पटक जारी गर्ने र उक्त आदेश अर्को संविधान सभाको बैठकबाट अनुमोदन गराउने ।

आदेशको व्यहोरा

"नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ (यो आदशेमा यस पछि संविधान भनिएको) को धारा ६३ बमोजिम गठित संविधान सभा संविधान निर्माणको कार्यलाई पूर्णता प्रदान नगरी स्वतः विघटन भएको, संविधान बमोजिम नेपालको विधायिकी अधिकार पनि सोही संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा गर्दै आएकोमा संविधान सभाको विघटन पश्चात विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्ने अंगको सुन्यताको स्थिति सिर्जना भएकोले संविधान निर्माण गर्न अर्को संविधान सभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्न र नियमित विधायिकी अधिकारको प्रयोगको व्यवस्था गर्न संविधानका देहायका प्रावधानहरुमा बाधा अडकाउ परेकोले संविधानको धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउन मन्त्रिपरिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट देहायको आदेश जारी भएको छः

१. संविधानको धारा ३३ को खण्ड (क) मा २०६४ साल भित्र स्वतन्त्र, निष्पक्ष रुपमा संविधानसभाका सदस्यको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने भन्ने प्रावधान रहेकोमा २०७० साल बैशाखमा स्वतन्त्र, निष्पक्ष रुपमा अर्को संविधान सभाको निर्वाचन गर्न सकिनेछ ।

२. संविधानको धारा ३८ को उपधारा (१) मा राजनैतिक सहमतिको आधारमा प्रधानमन्त्री र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको, सहमतिमा प्रधानमन्त्री पनि व्यवस्थापिका संसदबाट नै चयन हुने अभ्यास रहेकोमा हाल व्यवस्थापिका संसद नरहेकोले राष्ट्रपतिले संविधानको धारा ३८ को उपधारा (१) बमोजिम राजनीतिक सहमतिमा सिफारिस गरेको व्यक्तिलाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गरी निजकै अध्यक्षतामा मन्त्रीपरिषदको गठन गर्न सकिनेछ ।

३. संविधानको धारा ६३ (३) को खण्ड (क) मा संविधानसभाको निर्वाचन हुनु भन्दा तत्काल अघिको राष्ट्रिय जनगणनाबाट निश्चित भएको जनसंख्याको आधारमा धारा १५४क. बमोजिम व्यवस्था भएको निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोगबाट निर्धारण भएबमोजिम दुई सय चालिस निर्वाचन क्षेत्र कायम हुने व्यवस्था भएकोमा सम्वत् २०६८ सालमा भएको राष्ट्रिय जनगणना बमोजिम तत्काल निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण गर्न बाधा उत्पन्न भएकोले आगामी २०७० बैशाखमा सम्पन्न हुने संविधान सभाको निर्वाचन प्रयोजनको लागि सम्वत् २०६४ सालमा निर्धारित दुई सय चालिस निर्वाचन क्षेत्र नै कायम रहनेछन ।

४. संविधानको धारा ६३ (७) मा संविधानसभाको निर्वाचनको प्रयोजनको लागि संवत् २०६३ साल मंसिर मसान्तसम्म अठार वर्ष उमेर पुरा भएको प्रत्येक नेपाली नागरिकलाई मतदान गर्ने अधिकार रहेकोमा संवत् २०७० साल बैशाखमा हुने संविधान सभाको निर्वाचन प्रयोजनको लागि २०६८ साल चैत्र मसान्तसम्म अठार वर्ष उमेर पुरा भएको प्रत्येक नेपाली नागरिकलाई मतदान गर्ने अधिकार हुनेछ ।

५. संविधानको धारा १४२ को उपधारा (५) को प्रतिबन्धात्मक वाक्याशंमा अन्तरिम व्यवस्थापिका संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने दलहरुको हकमा निर्वाचन प्रयोजनको लागि दल दर्ता गर्न कम्तीमा दस हजार मतदाताको समर्थन सहितको हस्ताक्षर निवेदन आवश्यक नपर्ने व्यवस्था रहेकोमा हाल

व्यवस्थापिका संसद नरहेको कारण संवैधानिक व्यवस्था कायान्वयन गर्नमा बाधा उत्पन्न भएकोले सम्बत् २०७० सालमा हुने अर्को संविधान सभाको निर्वाचन प्रया्जनको लागि तत्कालिन संविधान सभामा प्रतिनिधित्व रहेका दलहरुको हकमा निर्वाचन प्रयोजनको लागि दल दर्ता गर्न कम्तीमा दस हजार मतदाताको समर्थन सहितको हस्ताक्षर निवेदन आवश्यक नपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

६. संविधानको धारा १५५ (१) मा यस संविधान बमोजिम संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा नियुक्त हुने संवैधानिक पद तथा सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश र राजदुतको पदमा नियुक्ति पूर्व कानुनमा व्यवस्था भए बमोजिम संसदीय सुनुवाई हुनेछ भन्ने व्यवस्था भएकोमा हाल व्यवस्थापिका संसद नरहेको र संवैधानिक परिषद पनि पूर्ण नभएकोले त्यस्ता पदमा मन्सिंविधान बमोजिम नियुक्ति गर्न सकिनेछ । अर्को संविधान सभाको गठन भए पश्चात त्यस्ता सबै नियुक्तिहरु व्यवस्थापिका संसदको संसदीय सुनुवाई समितिबाट अनुमोदन गराउनु पर्नेछ ।

७. संविधानको धारा १५८ को अन्तमा "र यस्तो आदेश व्यवस्थापिका संसदबाट एक महिना भित्र अनुमोदन गराउनु पर्नेछ" भन्ने व्यवस्था रहेकोमा हाल व्यवस्थापिका संसद नरहेकोले यो आदेश एक महिना भित्र अनुमोदन गराउन सम्भव नभएकोले अर्को संविधान सभाको गठन भई व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा पहिलो बैठक बसेको मितिले एक महिना भित्र अनुमोदन गराउनु पर्नेछ"

विद्यमान संवैधानिक एवम् राजनीतिक अवरोधलाई समाधान गरी नयाँ संविधानको सुनिश्चितता गर्ने र संवैधानिक प्रक्रियालाई सुचारु गर्ने यो प्रभावकारी उपाय हुन सक्ने देखिएको छ । यो प्रक्रिया संविधानवाद, विधिको शासन र राजनीतिक बैधताको दृष्टिले समेत सबैलाई स्वीकार्य हुन सक्ने विश्वास गर्न सकिन्छ ।

भाग ४

निर्वाचन सम्बन्धी कानूनमा हुनु पर्ने सुधार

निर्वाचनमा जानको लागि अवरोध सुजना गरेका संवैधानिक व्यवस्थालाई बाधा अडकाउ फुकाउन संविधानको धारा १५८ बमोजिमको आदेश जारी गर्नुको साथै संविधानको धारा ८८ बमोजिम "निर्वाचन सम्बन्धी केही नेपाल कानुनलाई संशोधन गर्न अध्यादेश" समेत जारी गर्न आवश्यक छ । सरसर्ति हेर्दा निर्वाचन सम्बन्धी देहायका ऐनमा रहेका देहायका व्यवस्था संशोधन गर्नै पर्ने अवस्था देखिएको छ । त्यसो नगरी नयाँ निर्वाचन हुन सक्दैन ।

४.१ मतदाता नामावली सम्बन्धी ऐन, २०६३

- दफा ५ को उपदफा (१) को खण्ढ (ख) को प्रतिबन्धात्मक वाक्याशंमा "२०६३ साल मंसिर मसान्त सम्म अठार वर्ष पुरा भएको व्यक्ति मतदाता हुन सक्ने" व्यवस्था रहेकोले त्यसको सट्टा "आगामी २०७० सालमा हुने अर्को संविधान सभा निर्वाचनको लागि सम्बत २०६८ साल चैत्र मसान्तसम्म १८ वर्ष उमेर पुरा गरेको व्यक्ति मतदाता हुन सक्ने व्यवस्था" थप गर्न आवश्यक देखिएको ।
- दफा २६ को उपदफा (२) को खण्ड (ख) मा र दफा २९ मा "अस्थायी शिविर (क्यान्टोनमेन्ट) मा रहेका माओवादी सेनाका लडाकु समेतलाई अस्थायी मतदाता नामावलीमा समावेश गर्नु पर्ने व्यवस्था" रहेको छ । हाल लडाकुको समायोजन भई शिविर बन्द गरिसकिएकोले उक्त शब्दावलीहरु भिक्नु पर्ने देखिएको ।
- ऐनको ठाउँ ठाउँमा रहेका "संविधान सभा" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "अर्को संविधान सभा" भन्ने शब्दहरु राखी रुपान्तर गर्नु पर्ने देखिएको ।

४.२ निर्वाचन आयोग ऐन, २०६३

- दफा १९ को उपदफा (३) को प्रतिबन्धात्मक वाक्याशंमा "अन्तरिम व्यवस्थापिका संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने दलहरुको हकमा दसहजार मतदाताको समर्थन सहितको हस्ताक्षर भएको विवरण पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था लागू नहुने" व्यवस्था रहेकोले त्यसको सट्टा "तत्कालिन संविधान सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दलहरुको हकमा दसहजार मतदाताको समर्थन सहितको हस्ताक्षर भएको विवरण पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था लागू नहुने" व्यवस्था राख्न आवश्यक देखिएको ।
- दफा २६ को उपदफा (१) को प्रतिबन्धात्मक वाक्याशंमा "निर्वाचनको मिति घोषणा भएपश्चात प्राप्त हुन आएको निवेदन उपर आयोगले कारवाही गर्ने छैन भन्ने व्यवस्था" रहेको छ । अब हुने अर्को संविधान सभाको निर्वाचनको मिति घोषणा भएपछि मात्र दल दर्ता र सोको निवेदनमाथि कारवाही गर्नु पर्ने अवस्था रहेकोले उक्त प्रतिबन्धात्मक वाक्याशं भिक्नु पर्ने अवस्था देखिएको ।
- ऐनको ठाउँ ठाउँमा रहेका "संविधान सभा" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "अर्को संविधान सभा" भन्ने शब्दहरु राखी रुपान्तर गर्नु पर्ने देखिएको ।

४.३ निर्वाचन (कसूर र सजाय) ऐन, २०६३

- ऐनको ठाउँ ठाउँमा रहेका "संविधान सभा" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "अर्को संविधान सभा" भन्ने शब्दहरु राखी रुपान्तर गर्नु पर्ने देखिएको ।

४.४ संविधान सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०६४

- दफा १ को उपदफा (३) मा "यो ऐन संविधान सभा कायम रहेको अवधिसम्म बहाल रहनेछ" भन्ने व्यवस्था रहेकोले यो ऐनलाई निरन्तर बैधता दिई निर्वाचन सम्पन्न गर्नको लागि उक्त उपधारा झिक्नु पर्ने देखिएको ।
- दफा १९ को खण्ड (छ) मा रहेको व्यवस्था सर्वोच्च अदालतबाट बदर र अमान्य घोषित भई सकेकोले उक्त व्यवस्था झिक्नु पर्ने देखिएको ।
- अनुसूची ३ र ४ मा रहेका "संविधान सभा निर्वाचन, २०६४" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "संविधान सभा निर्वाचन, २०७०" भनी संशोधन गर्नु पर्ने अवस्था देखिएको ।
- ऐनको ठाउँ ठाउँमा रहेका "संविधान सभा" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "अर्को संविधान सभा" भन्ने शब्दहरु राखी रुपान्तर गर्नु पर्ने देखिएको ।

४.५ संविधान सभा अदालत ऐन, २०६४

- दफा १८ मा संविधान सभा अदालत विघटनको व्यवस्था रहेकोले उक्त दफाको उपदफा (२) पछि नयाँ व्यवस्था थप गरी "माथि उपदफा (१) र (२) मा जुनसुकै कुरा लेखिएको भएतापनि यस ऐन बमोजिम एक पटक विघटन भएको अदालत आवश्यक परेमा पुनः गठन गर्न सकिनेछ ।" भन्ने व्यवस्था थप गर्न आवश्यक देखिएको ।
- दफा १९ मा रहेका "संसदीय व्यवस्था" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "संविधान सभा तथा संसदीय मामिला" भन्ने शब्दहरु राख्नु पर्ने देखिएको ।
- ऐनको दफा ४ को ठाउँ ठाउँमा रहेका "संविधान सभा" भन्ने शब्दहरुको सट्टा "अर्को संविधान सभा" भन्ने शब्दहरु राखी रुपान्तर गर्नु पर्ने देखिएको ।

४.६ अन्य कानूनमा तत्काल गर्नुपर्ने सुधार

विद्यमान संवैधानिक अवरोधको अन्त्य गर्न संविधान बमोजिम बाधा अडकाउको आदेश तथा अर्को संविधान सभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्न निर्वाचन सम्बन्धी कानूनमा माथि उल्लेख भएबमोजिमको संशोधन गर्न अध्यादेश जारी गर्नु पर्ने अपरीहार्यता देखिएको छ । साथै राज्य सञ्चालनमा महत्वपूर्ण भुमिका निर्वाह गरिरहेका न्यायपालिका र विभिन्न संवैधानिक निकायका पदाधिकारीका रिक्त पद तत्काल पूर्ति गर्नु पर्ने अवस्था पनि छ । त्यस्ता संवैधानिक पदको नियुक्तिमा सिफारिस गर्ने धारा १४९ बमोजिमको सवैधानिक परिषदमा सदस्य रहने व्यवस्थापिका संसदका सभामुख र विपक्षी दलका नेता नयाँ निर्वाचन सम्पन्न नभई संवैधानिक परिषदको बैठकमा सहभागि हुन सक्ने अवस्था छैन । संवैधानिक परिषद (काम कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधि) सम्बन्धी ऐन, २०६६ को दफा ६ को उपदफा (३) ले अध्यक्ष सहित सात

जना रहने परिषदको बैठक बस्न अध्यक्ष र कम्तीमा पाँच जना अन्य सदस्य उपस्थित भएमात्र गणपुरक संख्या पुगेको मानिने व्यवस्था गरेको छ । अतः उक्त दफा ६ को उपदफा (३) मा "तर कुनै सदस्यको पद रिक्त रहेको अवस्थामा कायम रहेका परिषदका अध्यक्ष र सदस्यहरु सबै उपस्थित भएमा परिषदको बैठकको लागि गणपुरक संख्या पुगेको मानिनेछ" भन्ने व्यवस्थाको प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश राख्न अध्यादेशबाट उक्त ऐनको संशोधन गर्न पर्ने देखिएको छ ।

भाग ५

बाधा अडकाउ फुकाउने संवैधानिक व्यवस्था र यसको उद्देश्य

नेपालको अन्तरिम संविधानको मुल मर्म भनेको नै संविधान सभाको विधिबाट संविधान निर्माण गर्ने भन्ने रहेको, धारा ६३ बमोजिम गठित संविधान सभा संविधान निर्माण नै नगरी विघटन हुने परिकल्पना संविधान ले नगरेको, सम्मानित सर्वोच्च अदालतको आदेश बमोजिम अन्तिम पटक थप भएको अवधिमा संविधान निर्माण कार्य पुरा हुन नसकेको र संविधान सभाले कुनै संवैधानिक निकास पनि नदिई विघटन भएको अवस्था पछि देशमा बहुपक्षीय संकटहरु देखा परेका छन । नेपाल सरकारले घोषणा गरेको अर्को संविधान सभाको निर्वाचन पनि हुन नसकेको परिवेशमा अहिले अर्को निर्वाचन गरी संवैधानिक प्रक्रियालाई सूचारु गर्न सवैधानिक बाधा अवरोध देखिएकोले एक पटक धारा १५८ बमोजिम बाधा अडकाउ फुकाउने आदेश जारी गर्नु पर्ने अपरीहार्यता देखिएको छ । बाधा अडकाउ भनेको के हो, कस्तो उपायबाट त्यो फुकाउन सकिन्छ र त्यसो गर्दा ध्यान दिनु पर्ने कुराहरु के के हुन भन्ने कुरा सान्दर्भिक हुन आएकोले यो खण्डमा यस सम्बन्धमा संक्षिप्त चर्चा गर्ने प्रयास भएको छ ।

५.१ बाधा अडकाउको अर्थ

अप्रत्याशित रुपमा उत्पन्न भएको संवैधानिक गतिरोधको अवस्थालाई बैधानिक रुपबाट निकास दिई समग्र संवैधानिक व्यवस्था र संयन्त्रलाई निरन्तरता दिन अपनाईने संवैधानिक उपायलाई नै बाधा अडकाउ फुकाउने अधिकारको रुपमा लिईन्छ । यो आवश्यकताको सिद्धान्तमा आधारित छ र अप्ठ्यारोमा परेको संविधानलाई बचाई निरन्तरता दिने सुरक्षा कवच मानिएको छ । संवैधानिक अवरोध के कस्तो प्रकृतिको हुन्छ, के अवरोध हो वा के होईन भन्ने कुरा संविधानमा नै किटानी गर्न सकिने हुदैन । समान्यतया संविधानमा व्यवस्था भएको संवैधानिक अंग वा निकाय गठन हुन नसक्नु, संवैधानिक पधाधिकारीको नियुक्ति हुन नसक्नु, कुनै संवैधानिक अंग वा निकायले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्न नसकेमा यस्तो संवैधानिक गतिरोध उत्पन्न हुन सक्दछ ।

नेपालमा अहिले व्यवस्थापिका संसदको समेत जिम्मेवारी पुरा गरिरहेको संविधानसभा संविधान निर्माण गर्न असफल भई गत जेठ १४ गतेदेखि सोको कार्यकाल समाप्त भएको कारण अन्तरिम संविधानको सहज कार्यान्वयनको लागि अपरीहार्य अंग व्यवस्थापिका संसदको सुन्यता रहनु नै संवैधानिक संकटको मुल कारण बनेको छ । यसबाट सरकारको गठन, संविधानको संशोधन, महत्वपूर्ण संवैधानिक अंग र निकायका प्रमुख र पदाधिकारीको नियुक्ति प्रक्रिया ठप्प हुन गई अन्तरिम संविधानमा वास्तविक अवरोध उत्पन्न भएको स्थिति छ ।

५.२ बाधा अवरोध फुकाउने उपाय

संविधानको निर्वाध कार्यान्वयनमा गतिरोध उत्पन्न भएको र त्यसको निदान गर्ने संसदको अस्तित्व नरहेको अवस्थामा संविधानको प्रभावकारीता बरकरार राख्ने एक मात्र उपाय बाधा अडकाउ पुकाउने अधिकारको प्रयोग नै हो भन्नु पर्ने अवस्था छ । यसको लागि जे जस्तो प्रकृतिको आदेशबाट उक्त गतिरोध समाप्त हुन सक्छ त्यस्तो आदेश मन्त्रीपरिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट जारी हुन सक्दछ। जारी भएको आदेशले अस्थायी रुपमा

संविधानको परिमार्जन हुन जान्छ र उक्त आदेशबाट बाधा अबरोध फुकी उद्धेश्य पुरा भएपछि त्यस्तो आदेश स्वतः निष्क्रिय हुन्छ। बाधा अडकाउ फुकेर आदेश निष्क्रिय भएपछि आदेशबाट प्रभावित धाराहरुमा लागेको ग्रहण समाप्त भई संविधानका सम्बन्धित धाराहरु पूर्ववत क्रियाशिल रहने विधिशास्त्रको मान्यता रही आएको छ। सिद्धान्ततः कार्यपालिकाबाट बाधा अडकाउको आदेश जारी गर्ने यस प्रकृतिको संवैधानिक अधिकारलाई त्यति लोकतान्त्रिक मानिदैन।

५.३ अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

यो अधिकारको प्रयोगको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास पनि त्यति समृद्ध देखिदैन। भारतको संविधानको धारा ३९२, पाकिस्तानको संविधानको धारा २६७ र बंगलादेशको संविधानको चौथो अनुसूचीमा यस सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ तापनि तिन वटै संविधानले यसलाई संक्रमणकालिन प्रबन्धको रुपमा स्वीकार गरेका हुन। भारतमा संविधान बमोजिम पहिलो पटक संसदको निर्वाचन भई संसदको पहिलो बैठक नबसे सम्ममात्र बाधा अडकाउ फुकाउने अधिकारको प्रयोग गर्न सकिने अवस्था थियो भने पाकिस्तानमा संविधान प्रारम्भ भएको तीन महिना सम्म यस्तो अधिकारको प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्था रहेको हो। बंगलादेशको संविधानले संविधान प्रारम्भ भएको मितिले दुई वर्ष भित्र यस्तो संवैधानिक अधिकारको प्रयोग हुन सक्ने बन्दोबस्त मिलाएको थियो।

५.४ नेपालमा यो उपायको प्रयोगको इतिहास

उल्लिखित अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास भन्दा फरक नेपालमा बाधा अडकाउ फुकाउने अधिकारलाई अवरोध उत्पन्न भएमा जहिले सुकै प्रयोग गर्न सकिने गरी स्थायी संवैधानिक व्यवस्थाको रुपमा आत्मसात गरेको अवस्था हो। २०१५ सालको संविधान देखी नै यसलाई संविधानहरुले स्थान दिई आएको हाम्रो ईतिहास छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ को धारा ७७ ले बाधा अडकाउ फकाउने आदेशले संविधानमा थपघट वा परिवर्तन गर्न सकिने व्यवस्था गर्दै त्यस्तो आदेश संसदको दुवै सदनसमक्ष पेश गरिने, संविधानमा परेसरह मानिने र दुई वर्षसम्म कायम रहने व्यवस्था गरेको थियो भने नेपालको संविधान, २०१९ को धारा ९६ ले बाधा अडकाउको आदेश संविधानमा नै परे सरह मानि व्यवस्था गर्दै राष्टिय पञ्चायत गठन भउपछि त्यस्तो आदेश जारी नगरिने भनेको थियो। उक्त संविधानमा २०३२।८।२६ मा भएको दोस्रो संशोधनले उक्त धारा खारेज गरेको हो।

२०१५ सालको संविधान र २०१९ सालको संविधान भन्दा फरक रुपमा २०४७ सालको संविधानको धारा १२७ ले संविधान कार्यान्वयन गर्न बाधा अडकाउ परेमा फुकाउन श्री ५ बाट आदेश जारी गर्न सकिने र त्यस्तो आदेश संसद समक्ष राखिने व्यवस्था गरेको थियो। उक्त आदेश अनुमोदन हुनु पर्ने स्पष्टता थिएन भने संविधानमा परे सरह मानिने व्यवस्था पनि गरिएन। दाशढुंगा दुर्घटनाको जाँचबुझ गर्न आयोग गठन गर्ने सम्बन्धमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ८५(५) बमोजिम तत्कालिन श्री ५ बाट बाधा अडकाउ फुकाउने अधिकारको प्रयोगको सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतको राय माग गरिएको र सर्वोच्च अदालतको ७ सदस्य रहेको विशेष इजलासले उक्त संविधानको धारा १२७ को बृहत व्याख्या गरेर श्री ५ मा राय चढाएपछि यस यस सम्बन्धमा संविधानको बिकासक्रम शुरु भएको मान्नु पर्दछ। त्यसपछि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १२७ को प्रयोग गरी तत्कालिन श्री ५ बाट मिति २०५९।६।१८ मा निर्वाचित प्रधानमन्त्रीलाई बर्खास्त गर्ने कार्यबाट यो अधिकार प्रयोगको (दुरुपयोग ?) शुरुवात भएको थियो। २०५९।६।१८ देखि

२०६२।१।१६ को वीचमा कार्यकारीणी अधिकार राजाले ग्रहण गर्ने, आफूले चाहेको व्यक्तिलाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त गर्ने र मन्त्रीपरिषदको गठन गर्ने तथा संसदमा राख्नु पर्ने संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनहरु राजदरवारले नै सार्वजनिक गर्ने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोगलाई निरन्तरता दिने विषयमा धारा १२७ बमोजिमका आदेशहरु पटक पटक जारी भएका थिए । यसबाट हाम्रो संवैधानिक अभ्यासमा बाधा अडकाउ फुकाउने अधिकार एउटा सर्वाधिक विवादास्पद विषय बन्न पुगेको र सोको बैधानिकताको प्रश्न सर्वोच्च अदालतसम्म पुगी यसको प्रयोगको सम्बन्धमा व्याख्या समेत भईसकेको स्थिति हो । *निवेदक राजीव पराजुली विरुद्ध भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोग* समेत रहेको मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको विशेष इजलासले संवैधानिक रिक्तता वा गतिरोध समाप्त गर्न धारा १२७ अन्तर्गत आदेश जारी गर्नु एउटा कुरा हो, त्यसले कसैको व्यक्तिगत हकमा कुनै आघात पार्दैन । तर कुनै व्यक्तिको इच्छा विरुद्ध उसको बयान लिने, सपथ खुवाउने, उपस्थित हुन बाध्य पार्ने, कुनै घर वा ठाउको तलासी लिने जस्तो संविधान प्रदत्त मौलिक हकमा अतिक्रमण हुने कार्यहरु गर्न अधिकार प्रदान विलकुल अलग कुरा हो त्यसको लागि धारा १२७ को प्रयोग गर्न मिल्दैन भनी भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोगलाई खारेज गरेको स्थिति सर्बविदितै छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १५८ ले २०४७ सालको संविधान भन्दा पनि फरक रुपमा बाधा अडकाउ फुकाउन जारी आदेश तीस दिन भित्र व्यवस्थापिका संसदबाट अनुमोदन गराउनु पर्ने नयाँ व्ज्यवस्था गरेको छ । यसरी संविधानमा भएको परिवर्तन र यसको प्रयोग तथा अदालतबाट भएको व्याख्याबाट यो विषयको विधिशास्त्र नेपालमा पनि क्रमशः विकसित हुदै गएको छ ।

५.५ बाधा अडकाउको आदेश जारी गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरु

बाधा अडकाउ फुकाउने अधिकारको प्रयोगको अभ्यास र अदालतको व्याख्याबाट भएको संविधानको विकासक्रमलाई समेत हेर्दा बाधा अडकाउ फकाउने अधिकारको प्रयोग सावधानीपूर्वक गर्नु पर्ने र यसको प्रयोग गर्दा देहायका सीमाहरुलाई विशेष ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ ।

- जारी गरिने आदेश संविधानको अवरोधसंग सम्बन्धित र सो अवरोध फुकाउने प्रकृतिको हुनु पर्छ । अवरोध फुकाउने नाममा थप अवरोध सृजना नहोस भन्ने तर्फ विशेष हेक्का राखिनु पर्दछ ।
- अध्यादेशमार्फत कानुन निर्माण गरेर वा कानून संशोधन गरेर समाधान हुने अबरोध फुकाउन बाधा अड्काउको आदेश जारी हुन सक्दैन ।
- जारी हुने आदेश संविधानको आधारभुत संरचना प्रतिकुल हुनु हैन । संविधानको संशोधन हुन नसक्ने विषयमा बाधा अड्काउ फुकाउने आदेश जारी हुन सक्दैन ।
- मौलिक हक वा स्वतन्त्रतामा अनुचित बन्देज लगाउने गरी बाधा अड्काउ फुकाउने अधिकार प्रयोग गर्न सकिदैन ।
- यो अधिकारको प्रयोग गर्दा संविधानमा लेखिएको प्रक्रियाको पालना हुनु पर्दछ । जस्तो मन्त्रीपरिषदको सिफारिसमामात्र राष्ट्रपतिबाट जारी हुनु पर्ने, व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन गराउनु पर्ने शर्तलाई अन्यथा गर्न सकिदैन ।
- प्रयोगका यी सीमाहरुलाई आत्मसात गर्न नसक्दा बाधा अडकाउ फुकाउको आदेशको अदालतबाट न्यायिक पुनरावलोकन पनि हुन सक्ने नजीर हाम्रो सन्दर्भमा स्थापित भई सकेको छ ।

भाग ६

निष्कर्ष तथा सुझाव

६.१ निष्कर्ष

संविधानविना नै संविधान सभा स्वतः विघटन भएपछि राजनीतिक दलहरुले अधुरो रहेको संविधान निर्माणको प्रक्रियालाई कुन विधिबाट सम्पन्न गर्न सकिन्छ भनेर छलफलमा जुटेको त देखिन्छ तर छ महिना लामो समय वित्दा समेत विधिमा समेत सहमति कायम गर्न नसकेको अवस्था छ । विद्यमान संवैधानिक र राजनीतिक गतिरोधले बहुआयामिक र बहुपक्षीय संकटहरुको सिर्जना भई दिनानु दिन जटिलताहरु थपिएका छन । २०६२ साल मंसिरमा भएको बाह्रबुंदे सहमति देखि अन्तरिम संविधान २०६३ जारी गर्दा सम्मको सहमतिलाई आधार मान्ने हो भने संविधान सभाको विधिबाटै संविधान बनाउनु पर्ने बाध्यता छ । जनसहभागितामा आधारित संविधान सभाको विधिको तुलनामा अर्को विशेषज्ञ विधिमा धेरै प्रक्रियागत कमजोरी रहन्छन । २१ औ शताब्दीमा समाजका आफुलाई टाठाबाठा भन्ने सिमीत व्यक्तिले मस्यौदा गरी जनतामा लादिएको संविधानको बैधता कमजोर हुने निश्चित छ । नेपालमा पनि एउटा संविधानको खाँचो परेर पक्कै पनि संविधान बनाउन लागिएको थिएन, गतिशिल, अग्रगामी र जनताको स्वामित्वबाट ओतप्रोत भएको बैधतायुक्त संविधान निर्माण गरी लोकतन्त्र दिगो हुन सकोस भन्ने उद्धेश्यले संविधान सभाको बाटो रोजिएको हो भन्ने कुरा सबैले आत्मसात गर्न जरुरी छ ।

नेपालको नयाँ संविधान निर्माण कसरी गर्ने भन्ने विषयको सन्दर्भमा विगतमा दुई वर्षको लागि निर्वाचित संविधान सभाले अवधी थप गरी चारवर्ष कायम गर्दा पनि संविधान निर्माणको काम सम्पन्न नगरी स्वतः विघटित भएकोले र निर्वाचन भएको पनि पाँच वर्ष हुन लागेकोले ताजा जनादेशबाट नया संविधान सभा गठन गर्नु संवैधानिक, लोकतान्त्रिक र सर्वोच्च अदालतको आदेश अनुकुल पनि हुने देखिन्छ । नवगठित संविधान सभाको बैधता मजबुत भई संविधान निर्माणको विश्वास पैदा गर्न पनि सक्षम होला भन्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । नेपालले धान्न सक्ने, व्यवस्थापन गर्न सकिने उपयुक्त संख्यामा सदस्य रहेको संविधान सभाको गठनमा सहमति गरी पाँचवर्षको लागी संविधान सभाको निर्वाचन गर्ने, एक वर्षभित्र संविधान निर्माणको कार्य सम्पन्न गरी व्यवस्थापिकाको रुपमा बाँकी चार वर्ष क्रियाशिल रहने व्यवस्था गर्नु नै सर्वाधिक उत्तम विकल्प मानिन सक्छ । राजनीतिक दलहरु वीच हालै भएका छलफल र सहमतिले पनि यही विकल्प तर्फजाने स्पष्ट संकेत गरिरहेका छन । उक्त बिकल्पमा अघि बढ्न तत्कालिन संविधानसभामा प्रतिनिधित्व रहेका दलहरुले सहमति गर्ने, त्यसलाई मन्त्रीपरिषदले पारित गरी राष्ट्रपतिसमक्ष सिफारिस गर्ने र राष्ट्रपतिबाट बाधा अडकाउफुकाउ आदेश जारी गरी निर्वाचन सम्पन्न हुन सक्छ । निर्वाचित संविधान सभाले बाधा अडकाउको आदेश अनुमोदन गरेमा सबै काम संवैधानिक नै मानिन्छ ।

६.२ सुझाव

लम्बिदै गएको संक्रमणकाल, राजनीतिक दलहरुप्रति जनतामा देखिएको नैराशयता र संविधान सभाको विधिको सफलता प्रति देखिएको नागरिक आशंकालाई संबोधन गर्न

विगतबाट सिकेको पाठका आधारमा नयाँ संविधान सभाको निर्वाचन अघि नै देहायका विषयमा पर्याप्त ध्यान जान आवश्यक देखिन्छ ।

- अधुरो रहेको संविधान निर्माणको प्रक्रियालाई पुनः प्रारम्भ गर्नु अघि शान्ति प्रक्रियाका सबै पक्ष टुंगो लगाउने तर्फ विशेष ध्यान जान आवश्यक छ ।
- अब संविधान निर्माणको वातावरण बनाउने हो भने राष्ट्रिय एकताको सरकार बनाई प्रमुख राजनीतिक पक्षको सरकारमा साँझेदारी हुनै पर्दछ । संविधान सभाको कार्यकालमा सरकार परिवर्तन नहुने प्रत्याभुति जनतालाई दिनु पर्छ ।
- संघीयताको बहसमा हिजो कै प्रवृत्ति दोहोरिने हो भने टुंगो लगाउन धेरै गाह्रो छ । संघीयताको सार अधिकारको विभाजन र जनताको नजीक राज्यशक्ति लैजाने हो, नाम र संख्या त्यसको रुपमात्र हो भन्ने यथार्थतालाई संघीयताका हिमायतिहरुले अब बुझ्न ढिलो गर्न हुदैन ।
- मुख्य र जटिल विषयमा पहिले छलफल गरी टुंगो नगरेमा जति समय बिताएपनि संविधान बन्दैन भन्ने पाठ पनि विगत संविधान सभाले दिएको छ ।
- अब संविधान निर्माणको कार्य प्रारम्भ गर्दा पहिले नै आधारभुत राजनीतिक मुद्दाहरुको छिनो फानो मार्फत गन्तब्य निर्धारण गरेर मात्र संविधान निमाणको यात्रा प्रारम्भ गर्नु उपयुक्त हुनेछ ।
- विगतको संविधान सभाको आकार ज्यादै ठुलो, भद्दा र व्यवस्थापन गर्न कठिन किसिमको थियो । संविधान सभा प्रति जनताको आक्रोश बढ्नुमा एउटा कारण यसको ठुलो आकार पनि जिम्मेवार थियो । समावेशिता र समानुपातिक सिद्धान्तलाई आत्मसात गर्न आकार ठुलो हुनै पर्ने जरुरी छैन । त्यसैले अल्पसंख्यक र सीमान्तकृत समुदायको पहूँचलाई प्रतिकुल प्रभाव नपार्ने शर्तमा संविधान सभाको सदस्य संख्या घटाउने राजनीतिक सहमति गर्दा लोकतन्त्र र राजनीतिक दलहरुप्रति जनताको आस्था कायम गर्न सघाउ नै पुग्ने महशुस गरिएको छ ।
- संविधान सभाका बैठकमा शीर्ष् नेता नआउने, समितिको सभापतिको जिम्मेवारी पनि नलिने, समितिको बैठकमा भाग नलिने, संविधान सभाको छलफलमा भाग नलिने, समितिका प्रतिवेदनलाई पन्छाएर मनोगत रुपमा निर्णय गर्ने र सभाको सामूहिक विवेकमा विश्वास नगर्ने शैलीले काम गर्ने प्रवृत्ति संविधान सभाको विधि अनुकुल हुदैन ।
- संविधान सभाको विधि संविधानको बैधता र प्रभावकारिताको लागि नै अवलम्बन गरिने हो । बैधता कमजोर भएको संस्थाले बनाएको संविधानको प्रभावकारिता कमजोर हुने तर्फ विशेष ध्यान जान जरुरी छ । दल, नेता र संविधान सभाको आस्था कमजोर हुने कुनै पनि व्यवहार हुनु हुदैन ।
- फगत एउटा संविधान जारी गर्ने न हो भनेर संविधानसभाले काम गर्न हुदैन । जनस्वामित्वले ओत प्रोत भएको, संविधानवाद, विधिको शासन र लोकतान्त्रिक पद्दतिका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड पुरा गरेको प्रभावकारी संविधान नेपालको आवश्यकता हो ।