नेपालमा गहिरिँदो संवैधानिक संकट तथा समाधानका उपायहरु

डा. विपिन अधिकारी

डिसेम्बर २५, २०१२

(संवैधानिक तथा संसदीय अभ्यास समाज (स्कोप) को आइतबार, २४ मंसीर २०६९ मा आयोजित कार्यक्रममा प्रस्तुत कार्यपत्र)

पूर्वराजा ज्ञानेन्द्रले तत्कालीन संविधानको धारा १२७ अन्तर्गत उल्लेखित बाधा अड्काउको अधिकार प्रयोग गरी प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवालाई असक्षमताको आधारमा मिति २०६१ माघ १९ मा बर्खास्त गरेयता निरन्तर रुपमा नेपाल संवैधानिक संकटमा छ । राजाको कदमबाट सुरु भएको राजनैतिक अस्थिरताको पूर्वाङ्गको रुपमा निर्वाचन गराउने प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवाको घोषित कार्यक्रमलाई तत्कालीन जनयुद्धरत नेकपा (माओवादी) ले फिर्ता लिन वा भौतिक कारबाही व्यहोर्न दिइएको धम्कीलाई लिन सकिन्छ । त्यसपछि लगातार संविधानका प्रावधानहरु एवम् विधिको शासन क्षतिग्रस्त हुँदै आएको छ । यसबीचमा भएका 'जनयुद्ध' वा जनआन्दोलन दुई लगायतका प्रक्रिया मार्फत गराइएका लगभग सबै परिवर्तनहरुलाई दह्रो रुपमा संवैधानिक एवम् कानुनी धरातल प्रदान गर्न नसकिएको स्पष्ट नै छ । वि.सं. २०६३ मा नेपालको अन्तरिम संविधान जारी भए पछि प्रणालीगत रुपमा केही स्थिरता देखिए पनि त्यसपछिका अवधिमा पनि जबजब कठोर संवैधानिक प्रश्नहरु उपस्थित भए, तबतब संवैधानिक प्रणाली संकटमा परेको र दिइएको समाधानले अस्थिरता बढाएको छ । यसको मूलकारण अन्तरिम संविधानले शासन सञ्चालन, उत्तरदायी प्रशासन एवम् शक्ति सन्तुलन एवम् नयाँ संविधान निर्माणका विषयमा मौलिक नियमहरुको संवैधानिक व्यवस्था गर्ने कार्यमा पर्याप्त मूल्यमान्यता एवम् संरचनाहरुको स्थापना गर्न नसक्नु नै थियो ।

यसै प्रसंगको निरन्तरताको रुपमा गत जेठ १४ गते संविधानसभाबाट नेपालको नयाँ संविधान जारी हुन नसक्नु नेपालमा हुँदै आएको विषम एवम् अव्यवस्थित राजनैतिक परिवर्तनहरुको एउटा नयाँ पाटो छ । संविधान जारी हुन नसक्नुका राजनैतिक एवम् अन्य विविध कारणहरु छन् । कारण जेसुकै भए पनि त्यसको परिणाम चाहिँ एउटै छ - त्यो हो संविधानसभाको अवसान भएपश्चात् उपस्थित भएको गम्भीर संवैधानिक संकट । यो संकटको समाधान आजको प्रमुख चुनौती हो । यो कार्यपत्र यसै चुनौतीको समाधान खोज्ने प्रयाससँग सम्बन्धित छ ।

संवैधानिक संकटको समाधान खोज्दा तीन मूलभूत उद्देश्यलाई ध्यानमा राख्नुपर्ने हुन्छ ।[1]

१. अन्तरिम संविधान, २०६३ को लागु हुनसक्ने (इन्फोर्सिएबल) सबै व्यवस्थाहरुलाई निरन्तरता दिँदै संवैधानिक संकटको चाँडोभन्दा चाँडो समाधान खोजिनु अन्तरिम संविधानलाई कायम राख्न एवम् यसले घोषणा गरेको उद्देश्य बमोजिम नै मुलुकका समस्याहरुको अग्रगामी निकासका लागि जरुरी छ । यस्तो समाधान मोटामोटी रुपमा संविधानको वर्तमान प्रारुप वा संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम नै खोज्नु राजनैतिक अर्थमा संकट व्यवस्थापनको सबैभन्दा सजिलो विकल्प हुनसक्छ । वर्तमान अन्तरिम संविधानलाई बिदा गरेर अर्को अन्तरिम संविधानद्वारा समाधान खोज्ने कार्यले मुलुकलाई भयङ्कर अस्थिरता तर्फ लैजान सक्छ । यो अस्थिरता व्यहोर्दै मुलुकले खपेका समस्यालाई इमान्दारीपूर्वक सम्झिदिने हो भने त्यसतर्फ जाने औचित्य देखिँदैन ।

२. उपर्युक्त बमोजिम संवैधानिक विकल्प खोज्दा प्रजातान्त्रिक विधि एवम् संविधानवादको आधारभूत सिद्धान्त बमोजिम खोज्नु पर्ने अर्को राजनैतिक बाध्यता हो । प्रजातान्त्रिक विधिको अवलम्बनले संकटका अवस्थामा समेत सामूहिक निर्णय प्रक्रियालाई मद्दत गर्दछ । यस्तो नीतिले निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक विरोधहरु हुन दिँदैन । देशको राजनीतिलाई मोटामोटी रुपमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलहरुको सामूहिक प्रयासले त्यस्तो निर्णय गर्न गराउन सकिन्छ । त्यस्तै संविधानवादको आधारभूत सिद्धान्तले कानुनको शासन, मौलिक अधिकार,

[1] हेर्नुहोस्: नेपाल ल सोसाइटीबाट प्रकाशित "विद्यमान संवैधानिक अवरोध समाधानका विकल्प सम्बन्धी विशेषज्ञ अध्ययन प्रतिवेदन" पृ. १-२ (डिसेम्बर २०१२)

न्यायिक स्वतन्त्रता र निर्वाचनका मान्यताहरुलाई आवश्यक मान्दै सरकारले लिने जुनसुकै निर्णय पनि स्थापित सिद्धान्तद्वारा बाँधिने एवम् सीमित सरकारको अवधारणालाई निरन्तरता दिन बाध्य पार्दछ । त्यस्तो सामूहिक निर्णय गर्न सकिन्छ भन्दैमा त्यस्ता निर्णयहरु गरिनुहुँदैन, जसका विरुद्ध संविधानवाद वा सीमित सरकारको सिद्धान्तको रचना गरिएको हो ।

३. मुलुकको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता एवम् राष्ट्रवादी आकांक्षा सर्वोपरी हुनुपर्दछ । यसलाई किनारा लगाएर आएको समाधानले संकटलाई उछिन्नुको साटो यसलाई अझ गहिऱ्याउँछ । नेपालको भूराजनैतिक परिस्थितिमा यहाँ देखिएका संकटका कारण बाह्य पनि हुन्छन् भन्ने कुरामा अब कसैको दुईमत छैन । अतः संकटको समाधानमा आन्तरिक प्रयास नै निर्णायक हुनु राष्ट्रिय दृष्टिकोणले अत्यन्त महत्वपूर्ण छ ।

संवैधानिक संकटको प्रकृति

संवैधानिक संकटले मुलुकको 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 कालमै प्रजातन्त्र एवम् संविधानवादको आधारभूत पक्षहरुलाई आत्मसात् गर्न नसक्दा यो परिस्थिति अवश्यंभावी हुन्छ । कहिलेकाहीँ संविधानमा लेखिएका व्यवस्थाहरुको विरोधाभाषपूर्ण व्याख्याका कारण पनि यस्तो अवस्था आउँदछ भने कहिले शासनका प्रमुख कार्यकारिणी, विधायिकी एवम् न्यायिक अंगहरु बीच शक्तिको बाँडफाँडमा अस्पष्टताका कारणले यस्तो अवस्था उत्पन्न हुन सक्छ ।

कतिपय संघीय मुलुकहरुमा राष्ट्रिय तथा प्रान्तीय सरकारहरु बीच शासकीय अधिकार तथा जिम्मेवारी बहन गर्ने कुरामा मुख नमिलेका कारण पनि संवैधानिक संकटहरुको सिर्जना हुन जान्छ । संकटलाई गहिऱ्याउने विभिन्न लक्षणहरु हुन्छन् । कहिले सामान्य रुपमा स्वीकार गरिने 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 गहिऱ्याउने कारण बन्न सक्दछ ।

संवैधानिक संकट प्रायगरी प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली भएका मुलुकहरुमा नै देखिने गर्दछ । यस्ता मुलुकहरुमा विधिको शासन सुनिश्चित गरिएका हुन्छन् एवम् यसको प्रत्याभूति स्वतन्त्र न्यायालयहरुले दिएको हुन्छ । त्यसैले संवैधानिक संकटको समाधानका उपायहरु राजनैतिक रुपमा स्वीकार्य भएर मात्र पुग्दैन, संवैधानिक रुपमा वैध पनि देखिनु पर्दछ । किनकी अधिनायकवादी मुलुकहरुमा प्राय संविधान एउटा वैधानिक आवरणका रुपमा मात्र रहन्छ । अर्को शब्दमा यो केवल हात्तीको देखाउने दाँत मात्र हुन्छ । त्यस्ता मुलुकहरुमा संविधानले संविधानवाद वा सीमित सरकारका अवधारणाहरुलाई संरक्षण गर्न सकेको हुँदैन । त्यसैले ती मुलुकहरुमा राजनैतिक संवैधानिक निर्णयहरु कसैको चुनौती विना सम्बन्धित नेतृत्वले सफलतापूर्वक लिन र कार्यान्वयन गराउन सक्दछ । विधिविधानले रोकटोक गरेमा त्यसलाई पनि बलपूर्वक नै तह लगाउने गरिन्छ । तर प्रजातान्त्रिक मुलुकमा संवैधानिकताको सिद्धान्तले जुन प्रक्रिया अपनाए पनि सिद्धान्तनिष्ठ हुन बाध्य गराउँछ । त्यस्तै व्यापक राजनैतिक वैधताका लागि प्रजातान्त्रिक प्रणालीको पनि अनुशरण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

संवैधानिक संकट समाधानको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवहरु

प्रजातान्त्रिक संरचनामा आधारित भए पनि कतिपय मुलुकहरुमा संवैधानिक कानुन स्पष्ट नभएका कारण त्यसको गैरसंवैधानिक प्रयोग हुन सक्ने स्थिति देखिन्छ । सामान्य रुपमा हेर्दा प्रजातान्त्रिकरण एवम् संवैधानिक विकासको विभिन्न चरणमा रहेका एसिया महादेशका इरान, पाकिस्तान, थाइल्याण्ड, फिजी र मलेसिया; प्रशान्त क्षेत्रका अष्ट्रेलिया र न्युजिल्याण्ड; दक्षिण अमेरिकी क्षेत्रका चिली; अमेरिकी क्षेत्रका क्यानडा, होन्डुरस र संयुक्त राज्य; अफ्रिकाको कंगो प्रजातान्त्रिक गणतन्त्र र युरोपका बेल्जियम, डेनमार्क, बेलायत, फ्रान्स, जर्मनी,

नर्वे, रसिया इत्यादि मुलुकहरुले कुनै न कुनै समयमा यस्तो संवैधानिक संकट भोगेको दृष्टान्तहरु देख्न पाइन्छ । हालका वर्षहरुमा रसिया, पाकिस्तान, थाइल्याण्ड, बेल्जियम, जर्मनी, होन्डुरस, मलेसिया र चिलीले संवैधानिक संकट व्यहोरेको एवम् अन्ततः त्यसबाट पार पाएको दृष्टान्तहरु देख्न सकिन्छ । यहाँ केवल ६ वटा उदाहरणहरुको मात्र चर्चा गरिएको छ ।

संवैधानिक कानुनको इतिहासमा संवैधानिक संकटका विभिन्न उदाहरणहरु देख्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि 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 । राष्ट्रिय सरकारले यसको प्रतिवाद गर्‍यो । यो संवैधानिक संकटको समाधान वार्ताबाट निस्कन सकेन । यही प्रतिवादका कारण अमेरिकामा सन् १८६१ देखि लगातार ४ वर्षसम्म भीषण गृहयुद्ध भयो । अन्ततः राष्ट्रिय सरकार आफ्नो मुलुकको अखण्डता बचाउन सफल भयो । यसको परिणामस्वरुप त्यहाँ अब उप्रान्त कुनै पनि राज्यहरु छुट्टिएर जान नपाउने भन्ने नियमले अमेरिकी संघीय मान्यतामा अघोषित रुपमा स्थान पाएको छ । छुट्टिने दाबी सन् १८६५ पछि महत्वपूर्ण रुपमा कुनै राज्यले गरेको छैन । यसबाट संवैधानिक संकट समाधान भयो । तर त्यो समाधान धेरै खर्चिलो थियो । यसरी लडाइँ र जनधन खेर फालेर संकटको समाधान गर्ने प्रक्रियालाई टार्न सकिन्छ । यसै मान्यतामा संवैधानिक संकट समाधानका माथिका तीन उद्देश्यहरु कायम गरिएका हुन् ।

मध्यअफ्रिकी मुलुक कंगोले आफूलाई प्रजातान्त्रिक गणतन्त्रको दर्जा दिएको छ । तर त्यो दर्जामा टिकिरहन यसलाई निकै गाह्रो भएको भन्ने कुरा कंगोले करिब पाँचदशकदेखि बुझ्दै आएको छ । सन् १९६० मा कंगोमा एकजना नाम चलेका राष्ट्रपति थिए - जोसेफ कासाभूबु । उनका प्रधानमन्त्री थिए - प्याट्रिस लुमुम्बा । दुवैको राजनीतिक लगानी थियो । दुबैले जनताका नाममा पद त प्राप्त गरे । तर मिलेर काम गर्न सकेनन् । पद प्राप्त होस् नहोस् मिलेर काम गर्नु संक्रमणकालीन राजनीतिका लागि बढी संवेदनशील पक्ष हो । शक्तिको वैधताका लागि जनताको सत्ता सँधै जनताकै नासो हो भन्ने दृढता चाहिन्छ । यो भए संविधानको अक्षर तथा भावना बुझ्न अप्ठेरो पर्दैन । तर वैधताका लागि संविधान नचाहिने, अदालत मान्नु नपर्ने र जनमत बुझ्नु नपर्ने भएपछि शासन अधिकारको व्याख्या आफैंले गर्न पाइने नै भयो । यही परिस्थितिका कारण अनुदार मानिएका राष्ट्रपतिलाई प्रधानमन्त्री हुन्जेलसम्म 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 गर्‍यो भन्ने सोचाई राखे । उचाल्ने र उचालिने दुवै परिस्थिति कंगोमा थियो ।

मुलुकले भर्खर बेल्जियमबाट स्वतन्त्रता पाएको अवस्थामा राजनैतिक एवम् सामरिक व्यवस्थापन राम्रो हुन नसकेको यथार्थ यसै प्रष्ट थियो । त्यसबेला कंगोमा केही प्रदेशहरुमा छुट्टिएर जाने आन्दोलन सुरु भइसकेको थियो । अस्थिर राजनैतिक र संवैधानिक प्रणाली संस्थागत नभइसकेको परिस्थितिमा मुलुक चलाउने कुरामा एकअर्कासँग धेरैजसो कुरामा असहमति राख्न सकिन्थ्यो । तर सहमति नभई मुलुक थाम्न कसैका लागि पनि सजिलो थिएन । राजनैतिक धरातल यति स्पष्ट हुँदाहुँदै पनि राष्ट्रको दीर्घकालीन हितका लागि यिनीहरु मिल्न सकेनन् । यो परिस्थितिमा राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीलाई बर्खास्त गरे । प्रधानमन्त्रीले त्यसलाई स्वीकार गरेनन् र एउटा 'डेडलक' उपस्थित भयो ।

यी दुईको हानाथाप देखेर कंगोका जेनेरल मोबुतु सेसेसेकोलाई देशको सुरक्षा जसरी पनि कायम गर्नुपर्छ भन्ने लाग्यो । उनले दुवैलाई पन्छाई शासनाधिकार खुरुक्क आफ्नो हातमा लिए । यसबाट सैन्यबल समेतको प्रयोग गरी राजनीतिक परिस्थितिलाई मनपरि हिसाबले मिलाउन उनलाई सजिलो भयो । फूर्ति लगाउने प्रधानमन्त्रीलाई उनले खोरमा थुने । अनि राष्ट्रपतिलाई पुनस्थापना गरे । एकपटकलाई संवैधानिक संकट टर्‍यो । तर आखिर उद्देश्य जेसुकै भए पनि जेनरल मोबुतुले जे गरेका थिए त्यो त 'कू' नै थियो । यो 'कू' प्रतिको

आकर्षणमा कंगोमा त्यसपछि कहिल्यै कमि आएन । निरन्तर गृहयुद्धको कथा कंगोमा अझ पनि टुंगिदैन कि भन्ने डर छँदैछ । राजनीति शास्त्रमा 'कंगो क्राइसिस' का नामले प्रसिद्ध उक्त संवैधानिक संकट आज पनि एउटा शास्त्रीय उदाहरणका रुपमा लिइन्छ ।

कंगो क्राइसिसको करिब पन्ध्र वर्षपछि संसदीय परिपाटी प्रयोग गर्दै रहेको अर्को मुलुक अष्ट्रेलियाले अनुभव गरेको सन् १९७५ को संवैधानिक संकटले समस्याको अर्को पक्षलाई इंगित गर्दछ । यो संकट अष्ट्रेलियाको संवैधानिक इतिहासको सबैभन्दा ठूलो संकट मानिन्छ । सन् १९७५ मा प्रधानमन्त्री गौफ ह्विटलमलाई पदच्यूत गरी तात्कालीन गभर्नर जेनरल जोन केरले कहिल्यै नटुंगिने राजनैतिक विवाद सिर्जना गरिदिन्छन् । प्रधानमन्त्री अष्ट्रेलियन लेबर पार्टीका नेता थिए । यसलाई हटाएर राष्ट्राध्यक्षको भूमिका निर्वाह गर्ने गभर्नरले प्रतिपक्षका नेता माल्कम फ्रेसरलाई कामचलाउ प्रधानमन्त्रीका रुपमा नियुक्ति गर्दछन् । प्रधानमन्त्री ह्विटलमको सरकार सन् १९७२ मा बनेको थियो । यसलाई प्रतिनिधिसभामा साधारण बहुमत प्राप्त थियो । तर अष्ट्रेलियाको माथिल्लो सदन अर्थात् सिनेटमा प्रधानमन्त्रीको आफ्नो दल नभई प्रतिपक्षको नियन्त्रण थियो । सरकारले प्रस्तुत गरेका नीति तथा कार्यक्रमहरुमा त्यसबेला विभिन्न कलंक तथा राजनैतिक बेइमानी भएको चर्चामा थियो । सन् १९७५ को अक्टोबरमा प्रतिपक्षले विनियोजन विधेयक तथा आपूर्तिसम्बन्धी व्यवस्थालाई पारित गर्न अस्वीकार गऱ्यो । प्रतिनिधिसभाले पारित गरेर मात्र ती विषयका कानुन बन्न सक्दैनथ्यो । दवाबका रुपमा जबसम्म प्रधानमन्त्रीले प्रतिनिधिसभाको नयाँ निर्वाचनको घोषणा गर्दैनन्, तबसम्म ती महत्वपूर्ण विधेयकउपर कारबाही नगर्ने प्रतिपक्षको अडानका कारण समस्या गहिरिँदै थियो । यसै परिस्थितिमा प्रतिपक्षले गभर्नर जोन केरलाई ह्विटलमको सरकार बर्खास्त गर्न पनि आव्हान गरे । प्रधानमन्त्री ह्विटलमलाई गभर्नरले यस्तो गर्लान् भन्ने लागेको थिएन ।

फलस्वरुप नोभेम्बर १९७५ मा प्रधानमन्त्री ह्विटलमले आधा सिनेटको निर्वाचन गरेर मुलुकले झेल्दै गरेको संवैधानिक संकट समाधान गर्ने निधो गरे । जब उनी गभर्नरको स्वीकृतिका लागि उनीसमक्ष पुग्दछन्, गभर्नरले उनलाई प्रधानमन्त्रीबाट बर्खास्त गर्दछन् र त्यस लगत्तै प्रतिपक्षका नेता माल्कम फ्रेसरलाई प्रधानमन्त्रीका रुपमा नियुक्त गर्दछन् । अष्ट्रेलियन लेवर पार्टीका सांसद्हरुले परिस्थितिलाई बुझ्नुभन्दा अघि नै फ्रेसर तथा उनका सहयोगीहरुले ती विनियोजन विधेयकहरु सिनेटबाट पारित गराउँछन् । त्यसपछि गभर्नर केरले संसद्लाई विघटन गरी दोहोरो विघटनपछिको निर्वाचन प्रक्रियाको अनुमति दिन्छन् । यसबाट फ्रेसर र उनको सरकार ठूलो बहुमतले संसद्मा फर्किन्छ । प्रधानमन्त्री ह्विटलमको यस प्रकारको बर्खासी अप्रत्याशित थियो । यसको परिणामस्वरुप संविधानमा खासै भने परिवर्तन आएन । आज पनि सिनेटको आपूर्तिलाई रोक्न सक्ने तथा सरकारलाई बर्खास्त गर्न सक्ने गभर्नरको अधिकार कायमै छ । तर ती राजनैतिक प्रकृतिका कारबाहीहरु सन् १९७५ पछि फेरि गरिएका छैनन् । गभर्नर केरका उपरोक्त प्रयोगको अष्ट्रेलियामा प्रशस्त आलोचना भएको छ । उनले आफ्नो पदावधि सक्नुभन्दा पहिले नै राजीनामा दिए र बाँकी जिन्दगी देशबाहिरै बिताए । सन् १९९१ मा उनको मृत्यु भयो । प्रधानमन्त्री ह्विटलाम र फ्रेसरका बीच अब मनोमालिन्य छैन । तथापि गभर्नर केरले गरेको कारबाहीको आलोचना आज पनि अष्ट्रेलियाको संवैधानिक समीक्षामा देखा पर्दछ ।

पाकिस्तानमा सन् १९९७ मा सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीश साजद अलिशाह र प्रधानमन्त्री नवाज सरिफबीचको चर्काचकी अहिले सम्झिनु पर्ने अर्को उदाहरण हो । त्यहाँ हाल सन् १९७३ मा जारी भएको प्रजातान्त्रिक संविधान नै कायम छ । तर यसमा बेलाबखत बलिया व्यक्तिहरु एवम् सेना लगायतको दुष्प्रभाव पर्ने गर्दछ । प्रस्तुत केसमा पनि संविधानको भावना विपरीत प्रधानमन्त्रीले अदालतको स्वतन्त्रतालाई न्युनीकरण गरेका छन् भन्ने प्रधानन्यायाधीशले दाबी गरेका थिए । 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 । संवैधानिक मामिलालाई यो रुपमा हेरिनु हुँदैन । यसले अधिनायकवादलाई प्रश्रय दिन्छ ।

सन् १९९३ मा रुसका नयाँ राष्ट्रपति बोरिस यल्त्सिन तथा रुस्लान् खास्बुलातोभले नेतृत्व गरेको रुसी संसद्का बीच भएको तनाव एउटा उल्लेखनीय संवैधानिक संकट थियो । तीब्र रुपमा राजनैतिक परिवर्तन हुँदै रहेको रुसमा तिनताका राष्ट्रपति र संसद् बीचको सम्बन्ध सुमधुर रहिरहन सकेन । संसद्लाई चित्त बुझाएर लग्ने क्षमता राष्ट्रपतिमा देखिएन भने संसद् पनि राष्ट्रपतिको भूमिकाप्रति आश्वस्त रहन सकेन । संसद्मा साम्यवादीहरुको वर्चश्व भएको मानिन्थ्यो । राष्ट्रपति भने परिवर्तनका बाधक थिए । सेप्टेम्बर २१ मा राष्ट्रपति येल्त्सिनले आफूलाई असहयोग गर्दै आएको संसद् (जनप्रतिनिधिको कंग्रेस र सुप्रिम सोभियत) को विघटन गर्ने निश्चय गरे । तात्कालीन संविधानले राष्ट्रपतिलाई यो अधिकार दिएको थिएन । तर यल्त्सिनले अप्रिल महिनामा भएको जनमत संग्रहको निर्णयका आधारमा आफ्नो कदमलाई न्यायोचित मान्दथे । यसबाट क्षुब्ध भएको संसद्ले राष्ट्रपतिको त्यस्तो अधिकार नभएको तथा विघटन गर्ने निर्णय अवैधानिक तथा बदरयोग्य भएको घोषणा गर्दै राष्ट्रपतिलाई महाअभियोग लगाउन पुग्यो । यो महाअभियोग पारित भएपछि उपराष्ट्रपति अलेक्सान्द्र रुत्स्कोयलाई कार्यवाहक राष्ट्रपतिका रुपमा घोषणा गरियो । यो कारबाहीको समर्थन तथा विरोधमा गम्भीर संघर्ष भए । सुरुमा निष्पक्ष भई बसेको राष्ट्रिय सेना राष्ट्रपति यल्त्सिनको प्रतिकारात्मक कारबाहीमा प्रयोग हुन गयो । सेनाले विद्रोही सांसदहरुलाई पनि नियन्त्रणमा लियो । दश दिनसम्म राजधानी मस्कोमा चलेको उक्त शक्ति संघर्ष सन् १९१७ मा भएको अक्टोबर क्रान्ति पछिको दोस्रो ठूलो शक्ति संघर्ष मानिन्छ । यसमा १८७ जना मारिएको तथा ४३७ जना घाइते भएको भनिए तापनि प्रतिपक्षले दुईहजार भन्दा बढी मान्छे हताहत भएको दाबी गरेको थियो । यो प्रक्रियाको ‘फलआउट’ का रुपमा राष्ट्रपति यल्त्सिन अझ बलियो र संसद् अझ कमजोर हुन गएको अनुभव पनि लेखिएको पाइन्छ । डिसेम्बर १९९३ मा यल्त्सिन रुसको नयाँ संविधान बनाउने कार्यमा सफल हुन्छन् । यो संविधानले उनलाई आफूले चाहेबमोजिम अत्याधिक रुपमा शक्तिशाली बनाउँदछ । रुसको प्रजातान्त्रिक प्रयोगमा शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त कमजोर रुपमा रहँदै आएको छ ।

इजिप्टले हालै भोग्दै आएको संवैधानिक संकट अहिलेको सबैभन्दा नयाँ उदाहरण हो । देशभित्र भएको ठूलो प्रजातान्त्रिक आन्दोलनका कारण गत फेब्रुअरी २०११ मा वर्षौंदेखि शासनरत इजिप्टका राष्ट्रपति होस्नी मुबारकले राजीनामा गरेका थिए । अठार दिनसम्म भएको त्यो आन्दोलनले राष्ट्रपतिलाई विस्थापित गरायो । तर साथसाथै इजिप्टमा रिक्त रहेको राजनैतिक स्थान सेनाले लिन पुग्यो । यसको करिब डेढ महिनापछि सैनिक नेतृत्वले देशका लागि एउटा नयाँ संविधानको घोषणा गर्‍यो । योजनाअनुसार यसको उद्देश्य केवल अन्तरिम मात्र थियो र देशमा संसद्को प्रजातान्त्रिक निर्वाचनपछि यसले नै स्थायी संविधान निर्माण गर्ने जिम्मेवारी भएको एउटा सभाको नियुक्ति गर्नुपर्ने हुन्थ्यो । कार्यक्रम अनुसार त्यसै वर्षको नोभेम्बरमा इजिप्टमा संसद्का लागि चुनाव भयो । तर चुनावबाट धेरै इस्लाममुखी नेताहरु जितेर संसद्मा आइपुगे । संसद्ले संविधान मस्यौदा गर्न संविधानसभाको सदस्यहरुको नियुक्ति गर्‍यो । त्यहाँ पनि इस्लाममुखी प्रतिनिधिहरुको वर्चश्व रहन गयो । संविधानसभा समावेशी हुन सकेन । यसका विरुद्ध अदालतमा चुनौती दिइयो । अदालतले कुनै आदेश जारी गर्न सकेन । तर यो प्रयासलाई इस्लामवादीहरुको संविधानसभामा भएको वर्चश्वलाई पुनर्संरचना गर्ने उद्देश्यका रुपमा व्याख्या गरियो ।

पुनः नयाँ संविधानसभाको गठन गरेर संविधान निर्माण कार्यलाई अगाडि बढाउने प्रयास इजिप्टमा गरियो । संसद्भित्रका इस्लाममुखी तथा धर्मनिरपेक्ष दुवै खालका दलहरुको सहकार्यमा यो प्रयास गरिएको थियो । तर एकअर्का बीचका विवाद तथा चुनौतीहरु कम हुन सकेनन् । विशेष गरी गैरइस्लामिक नेताहरुको सोचाईमा

संविधानसभाले मुलुकमा संविधानवाद र प्रजातन्त्र नभई इस्लाममुखी एजेण्डा कायम गराउने तर्फ अघि बढ्दै थियो । यो एजेण्डामा इजिप्टका महिला, युवा एवम् धार्मिक अल्पसंख्यकहरु प्रभावित हुने नै भए । अविश्वासको यो वातावरणमा राष्ट्रपति मोहम्मद मोर्सीले अदालतले संविधानसभालाई विघटन गर्न सक्दैन वा विघटन गर्ने अधिकार राख्दैन भन्ने आश्चर्यजनक घोषणा गरे । यसको अर्थ के हो भने मोर्सी अब धेरै बलियो भइसकेका थिए र संविधानबाहिरको शक्तिको प्रयोग गर्न सक्ने विश्वास उनले आर्जन गरिसकेका थिए । कहाँसम्म भने संविधानसभाले अप्रत्याशित रुपमा एउटा नयाँ संविधानको मस्यौदा प्रकाशन गर्न पुग्दछ । यो मस्यौदाले प्रतिपक्षले शंका गरेजस्तै इस्लाम धर्मसँग सम्बन्धित सरिया सम्बन्धी मान्यतालाई आत्मसात् गर्न पुग्दछ । अड्डाअदालतहरु पनि धर्म निरपेक्ष बनाइँदैनन् । मोर्सी आफैं इस्लाममुखी व्यक्ति थिए । उनको नेतृत्व अनुसार नै काम भएको थियो । यी कामकारबाहीप्रति इजिप्टमा विरोध भइरहेकै छ । डिसेम्बर २३ मा इजिप्टमा नयाँ संविधानका बारेमा जनमत संग्रह गरियो । यो जनमत संग्रहबाट नयाँ संविधानलाई इस्लाममुखी बहुसंख्यक जनताले अनुमोदन गरेका छन् । संविधान बनाउने प्रक्रियामा सबैको मञ्जुरी थियो । तर परिणाम न त प्रजातान्त्रिक छ, न संविधानवादमा आधारित । अर्थात् संवैधानिक संकटले कुन रुपमा पार पाउला भन्ने सम्बन्धमा यकिन गर्न गाह्रो नै छ ।

नेपालको संवैधानिक संकटको ताजा स्थिति

उपरोक्त उदाहरणहरुले के देखाउँछ भने संवैधानिक संकटको समाधान संवैधानिक एवम् प्रजातान्त्रिक मान्यतामा खोज्नु अत्यधिक चुनौतीपूर्ण कार्य हो । नेपालमा गत जेठ १४ को मा भएको संविधानसभाको स्वतः विघटनले उपस्थित गरेको संवैधानिक संकटहरु यसप्रकार छन् :

१. अन्तरिम संविधानको मूल उद्देश्य नेपालको नयाँ संविधानको निर्माण एवम् नयाँ संविधानको संरचना अन्तर्गत निर्वाचन भई संसद् बहाल नहुञ्जेलसम्मको परिस्थितिमा शासकीय कार्य गर्नु थियो । संविधान जारी हुन नसकेपछि यी दुवै 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. नयाँ संविधान निर्माण गर्ने वस्तुगत परिस्थितिहरु सबै राजनैतिक दलहरुले बुझ्न सक्ने अवस्थामा थिए । सम्भावनाहरु नयाँ संविधानका पक्षमा जति बलिया थिए, यसको विपक्षमा त्यत्ति नै बलिया देखिन्थे । यस्तो वातावरण कायम रही संविधानको संशोधन गरी संविधान बन्न नसकेको परिवेशमा सर्वोच्च अदालतले मिति २०६८ मंसीर ९ गतेको फैसलामा दिएको राय बमोजिम अगाडि कसरी बढ्ने भन्ने सम्बन्धमा उचित व्यवस्था गर्न सकिन्थ्यो । तर यसरी व्यवस्था गर्न नसकिनु संवैधानिक संकट निम्त्याउने बलियो आधार बन्यो ।

३. जेठ १४ को अर्द्धरात्रीमा संविधानसभाको कार्यावधि समाप्त भएपछि संविधानको धारा ३८(७)(ख) बमोजिम प्रधानमन्त्री संसद्को सदस्य नरहेको अवस्थामा स्वतः बर्खास्त भइसकेका छन् । तत्काल अन्य विकल्प नभएको अवस्थालाई हेरी राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीलाई कामचलाउ प्रधानमन्त्रीको हैसियत प्रदान गरेका छन् । तर यो हैसियत कुन अवधिसम्म कायम हुन सक्छ भन्ने बारेमा विवाद गरिएको छ ।

४. जबसम्म अर्को प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन हुन सक्दैन, तबसम्म वर्तमान प्रधानमन्त्री वा निजको सरकारको वैधानिक हैसियतमा परिवर्तन आउन सक्दैन । तर अन्तरिम संविधानको परिच्छेद ७ अन्तर्गत अर्को संविधानसभाको निर्वाचन गराउन सकिने प्रावधान नभएको परिस्थितिमा अर्को निर्वाचन गराउनका लागि वैधानिक आधार देखिँदैन ।

५. राजनैतिक आवश्यकताका आधारमा निर्वाचन गराउनुको अर्को विकल्प नभएको परिस्थितिलाई कतिपयले इंगित गरेका छन् भने कतिले सो कार्य गर्न राष्ट्रिय सहमतिको सरकार चाहिने उल्लेख गरेका छन् । पछिल्लो दाबीको सम्बन्धमा अर्को पक्ष गहिरिएर विचार गर्नुपर्ने खालको छ । निर्वाचन गराउनुपूर्व

संवैधानिक संकट समाधानका सम्बन्ध्धमा आवश्यक विभिन्न संवैधानिक/नीतिगत निर्णयहरु नगरी अगाडि बढ्न सहज छैन । वर्तमान कामचलाउ सरकारको सदाशयताले मात्र त्यस्ता निर्णयहरु हुन सक्दैन । यस्तो निर्णय गर्न सरकारले व्यापक राजनैतिक पूर्वाधार तयार गर्नुपर्ने तथा मोटामोटी रुपमा सम्बन्धित सबै पक्षलाई विश्वासमा लिनुपर्ने अवस्था छ ।

६. 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 पदरिक्त हुँदै जाँदा संवैधानिक अंगहरु क्रमशः क्रियाशील रहिरहन नसक्ने परिस्थितिमा पुग्दैछन् । संवैधानिक परिषद्को बैठकमा संसद्का सभामुख तथा यसका विपक्षी दलका नेता सदस्यका रुपमा उपस्थित हुनुपर्ने धारा १४९ को प्रावधान छ । यस परिस्थितिमा निर्वाचन आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका आयोगहरुका पदाधिकारीहरुको पद रिक्त भएका कारणले गर्दा उचित प्रक्रियाद्वारा संवैधानिक दायित्व निर्वाह गर्न नसक्ने परिस्थितिमा पुग्दैछन् । संसद् नभएको हुनाले संविधानको धारा १५५ अन्तर्गतको 'कन्फर्मेसन हियरिङ' पनि हुन सक्ने स्थिति छैन । सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरुको नियुक्तिको सम्बन्धमा पनि त्यस्तै समस्या देखिएको छ ।

७. नेपालका राष्ट्रपति मुलुकका 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 वा सुझाव नदिएको खण्डमा राष्ट्रपतिले कस्तो कार्यवाही गर्ने भन्ने सम्बन्धमा अन्तरिम संविधान अस्पष्ट छ ।

८. 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 (पदमुक्त) 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 ।

९. राष्ट्रिय सहमतिको सरकार नभएको परिस्थितिमा वर्तमान सरकारकै सिफारिसका आधारमा राष्ट्रपतिले भूमिका निर्वाह गर्दा संविधानको संरक्षण वा पालना हुन नसक्ने अवस्था आएमा राष्ट्रपतिले केवल 'क्लियरिङ्ग हाउस' का रुपमा मात्र काम गर्दा संवैधानिक संकटको समाधान हुनेछ भन्ने कुनै प्रत्याभूति नभएको स्थितितर्फ पनि प्रष्ट हुनु जरुरी छ ।

१०. मुलुक चलाउनका लागि संसद् नभएको परिस्थितिमा कामचलाउ सरकारले आवश्यक कानुन प्राप्त गर्ने एउटै बाटो धारा ८८ अन्तर्गतको 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 व्यवस्थाबाट सुझबुझपूर्ण तरिकाले अध्यादेश जारी गर्ने अधिकार राष्ट्रपतिलाई प्राप्त छ । अध्यादेश जुनसुकै परिस्थितिमा पनि मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा मात्र जारी हुन्छ । तर अध्यादेश शासन सञ्चालन गर्ने नियमित तरिका होइन । कामचलाउ सरकारको हैसियत, संवैधानिक संकटमा रुमल्लिरहेको वर्तमान राजनैतिक परिस्थिति र भविष्यका बारेमा निश्चित संवैधानिक दिशा निर्देश स्पष्ट नहुँदा अध्यादेशको प्रयोगमा राष्ट्रपति सचेत हुनु पर्ने अवस्था छ ।

होइन भने अध्यादेशकै प्रक्रियाबाट बाँकी रहेको अन्तरिम संविधानका व्यवस्थाहरु पनि काम नलाग्ने बन्न सक्ने खतरा छ ।

११. अन्ततः संवैधानिक संकटको समाधान गर्ने हाल उपलब्ध उपाय भनेको बाधा अड्काउ फुकाउने अधिकार हो । 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 राष्ट्रपतिले 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 निकट भविष्यमा संसद्को निर्वाचन हुन सक्ने अवस्था नभएको स्थितिमा संविधानसम्मत् तरिकाले बाधा अड्काउ फुकाउन पनि सकिँदैन ।

१२. उपरोक्त संवैधानिक संकट उपरको अर्को संकट भनेको संविधान संशोधनको अवस्था नहुनु हो । संसद्विना संविधान संशोधन गर्न सकिँदैन । मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा अध्यादेश जारी हुन सक्ने भए पनि संविधान संशोधनको विधेयक अध्यादेशको रुपमा जारी गर्न सकिँदैन । त्यस्तै संविधान संशोधनको अधिकार बाधा अड्काउ फुकाउने अधिकारको प्रयोगबाट प्राप्त गर्न सकिदैन । 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 सर्वोच्च अदालतको आदेशको बर्खिलाप हुनुको साथै प्रक्रियागत रुपमा संविधानवाद एवम् कानुनको शासनको संरक्षणका लागि भयंकर प्रत्युत्पादक हुन सक्छ । सर्वोच्च अदालत संविधान निर्माणमा नयाँ जनमतको पक्षमा खुला भएकाले यस सम्बन्धमा नीतिनिर्माताहरुले दुरदृष्टि राख्नु आवश्यक छ ।

१३. अन्ततः गैरसंवैधानिक नै देखिए तापनि निर्वाचन विना संवैधानिक संकट समाधान नहुने भएकाले निर्वाचन गराउन सरकार कटिबद्ध नभएको परिस्थितिमा निर्वाचन गराउने जिम्मेवारी कसले लिने भन्ने प्रश्नको समाधान वर्तमान संवैधानिक व्यवस्था अन्तर्गत हुन सक्दैन । परम्परागत संसदीय प्रणाली अन्तर्गतका प्रक्रियाहरुको अहिलेको सन्दर्भमा फरकफरक व्याख्या हुन सक्ने स्थिति छ ।

१४. वर्तमान प्रधानमन्त्रीले संविधानसभाको स्वतः विघटन भएको जेठ १४ को मध्यरातमा गरेको मंसिर ७ मा संविधानसभा निर्वाचन गराउने घोषणा प्रकारान्तरले कार्यान्वयन हुन नसकेको परिस्थितिमा चुनावको घोषणाको विषय केवल प्राविधिक विषयमात्र नभएको प्रष्ट देखिन्छ । यसका लागि पनि राष्ट्रिय सहमतिको आवश्यकता छ ।

संक्रमणकालका समस्याहरु

उपरोक्त संवैधानिक प्रश्न तथा तिनको समाधानका संविधानसम्मत् उपायहरुको अभावका कारण वर्तमान संक्रमणकालका समस्याहरु अझ बढ्दै छन् । निम्न बुँदाहरुलाई विशेष रुपमा ध्यान दिनु जरुरी देखिन्छ -

- आवश्यकता अनुसार क्रमशः संविधानको धारा १५८ अन्तर्गत बाधा-अड्काउ फुकाउने अधिकार र परिस्थिति अनुसार अध्यादेशको प्रयोग गर्दै संवैधानिक संकटलाई उछिन्न सकिँदैन । यसका लागि एकीकृत प्रयासको आवश्यकता छ । एक पटकको प्रयासले भविष्यमा आउने सबै सम्भावनाहरु समेतलाई मध्यनजर राख्दै राष्ट्रिय सहमतिका आधारमा पूरक व्यवस्था गर्नुपर्ने स्थितिलाई स्वीकार नगर्ने हो भने छिट्टै नै अन्तरिम संविधानका बाँकी व्यवस्थाहरु पनि प्रयोग हुन नसक्ने परिस्थितिमा पुग्नेछन् । त्यो भनेको संविधानविहीनताको स्थिति हो ।

- कार्यबाहक सरकार एवम् प्रतिपक्षहरु बीच तीव्र मतमतान्तर रहँदा रहँदै पनि हाललाई कसैगरी बजेट व्यवस्थापनको काम सम्पन्न गरिएको छ । तर अध्यादेशको माध्यमबाट जारी भएको यो बजेट पनि विवादमुक्त हुन सकेन । बजेट सम्बन्धी संवैधानिक प्रावधान असल परम्परामा आधारित नभएको कारणले संकट परेको अवस्थामा असल प्रक्रिया के हुन सक्दछ भन्ने सम्बन्धमा पनि त्यसको छायाँ परेकै देखिन्छ । यो बजेट विवाद अपेक्षा गरेबमोजिम चुनाव भएन भने फेरि फर्किने अवस्था छ ।
- दैनिक प्रशासनका लागि आवश्यक भएर आउने कतिपय कामकारबाहीहरु कामचलाउ सरकारको हैसियतमा गर्दा प्रजातान्त्रिक प्रश्नहरु उठ्नसक्ने स्थितिलाई अस्वीकार गर्न सकिँदैन । जस्तो ठूला र गम्भीर विकास आयोजना, छिमेकी मुलुकहरुसँगको लेनदेन र अन्तर्राष्ट्रिय महत्वका सन्धिसम्झौतामा हस्ताक्षर गर्ने कुरा । यी समस्याहरु बढ्दै जानेछन् । घट्ने अवस्था छैन ।
- अहिलेसम्म मुलुकमा संवैधानिक राष्ट्रपतिका कामकारबाहीहरु संविधानसम्मत् नै देखिएका छन् । तर कार्यवाहक सरकारले अपेक्षाकृत भूमिका निर्वाह गर्न नसकेमा जनताका विकल्पहरु खुला राख्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो प्रयास अन्तरिम संविधानको भावना बमोजिम नहुन सक्छ ।

निकासको उपाय

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ का स्पष्ट प्रावधानहरुको आधारमा निकासका उपायहरु खोज्न सकिदैन । यसका लागि संवैधानिक संकटको उचित मूल्यांकन हुनु जरुरी छ । त्यस्तो मूल्यांकन पछि मात्र कुन कुन विषयमा संविधानको लिखित प्रावधान अनुसार जान सकिन्छ र कुन कुन विषयमा संविधानवादका आधुनिक आदर्शहरुको आधारमा विकल्प खोज्नुपर्छ भन्ने कुरामा स्पष्टता चाहिन्छ । बाधा अड्काउ फुकाउको अधिकार तथा अध्यादेश जारी गर्ने अधिकार अन्ततः राष्ट्रपतिबाटै प्रयोग हुने भएको परिस्थितिमा प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा व्यापक सहमति कायम गर्ने र सो सहमतिका आधारमा राष्ट्रपतिले निकास दिने नीति नै अन्ततः संवैधानिक संकट समाधानको सबैभन्दा कम जोखिमपूर्ण बाटो हुन सक्दछ । संसद् नरहेको वर्तमान परिस्थितिमा कामचलाउ हैसियत पाएका प्रधानमन्त्रीले राष्ट्रको कार्यकारिणी उत्तराधिकारको दाबी गर्न सक्ने परिस्थिति अहिले छैन । तर निश्चित रुपमा संसदीय परम्परामा चलेको मुलुकमा निकास खोज्ने प्रक्रिया र निकासको उपाय प्रधानमन्त्रीबाटै सिफारिस हुनुपर्ने सामान्य संवैधानिक पद्धति हो । यो पद्धति जोखिममा परेका अवस्थामा मात्र वैकल्पिक उपायहरु सोच्नु पर्ने हुन्छ । आजको परिस्थितिमा निम्न बमोजिमका उपायहरु संवैधानिक संकट समाधानको लागि सार्थक हुन सक्दछन् -

१. जेठ १४ को मध्यरातमा भएको संविधानसभाको अवसानको समग्र मूल्यांकन तथा संविधान जारी हुन नसक्नुका कारणहरुको स्पष्ट पहिचान गरिनु पर्दछ ।

२. उपरोक्त बमोजिमका कारक तत्वहरुको पहिचानका आधारमा निकासका राजनैतिक दलहरु बीच नीतिगत सहमति आवश्यक छ । कारक तत्वहरुको पहिचान नै नगरी नीतिगत सहमति गर्नु भनेको राजनैतिक रुपमा आलोकाँचो प्रक्रिया हो । यस्तो नीतिगत सहमति नहुने हो भने नयाँ संविधानका आधारमा भावी नेपालको निर्माणको एजेण्डा छोड्नु पर्ने हुन्छ । यो छोडिएको बाटो अन्तरिम संविधानको उद्देश्य बमोजिम नहुन सक्छ । अतः संविधान निर्माणको आगामी प्रक्रियालाई सफल बनाउन असफल प्रक्रियालाई किनार लगाउनु पर्ने हुन्छ ।

३. त्यस्तो सहमति कायम हुनासाथ विघटित संविधानसभाबाट संविधान निर्माणका सम्बन्धमा भए गरेका कामकारबाहीहरुलाई निरन्तरता दिँदै सहमतिका आधारमा पूर्णता दिनका लागि सरकारबाट नयाँ संविधान मस्यौदा आयोगको घोषणा गर्नु राजनीतिक रुपमा बुद्धिमानी हुनेछ । वर्तमान सरकारले राष्ट्रिय सहमतिको आधारमा आफ्नो कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग गर्दै यो आयोग गठन गर्न सक्दछ ।

४. उपरोक्त तीनवटै बुँदामा उल्लेखित प्रक्रियाहरुको कार्यान्वयन गर्न वर्तमान कामचलाउ सरकारको सामर्थ्य अपर्याप्त हुनाले सकेसम्म चाँडो धारा ३८(१) को भावना बमोजिम राष्ट्रिय सहमतिको सरकार निर्माण गर्नेतर्फ प्रक्रिया सुरु गर्नु पर्दछ । संविधानसभाको चुनाव हुनुभन्दा अगाडि आवश्यक पर्ने सम्पूर्ण प्रकारका राजनैतिक निर्णयहरु गर्नका लागि आवश्यक भएकाले नै तात्कालीन परिस्थितिमा अन्तरिम संविधानले धारा ३८ को व्यवस्था गरेको थियो । आज मुलुक संविधानसभा व्यवस्थापिका संसद् नभएको परिस्थितिमा सोही स्थितिमा पुनः फर्केको छ । त्यसैले राष्ट्रिय सहमतिका आधारमा गठन गरेको सरकारले सकेसम्मका राजनैतिक दलहरुसँग सहकार्य गरी संवैधानिक संकट समाधानका लागि बहुसंख्यक जनतालाई स्वीकार्य राजनैतिक प्रयास अगाडि बढाउनु पर्दछ ।

५. नयाँ संविधान मस्यौदा आयोगले काम गर्न सुरु गर्नासाथ समग्र संविधान कहाँकहाँ क्षतिग्रस्त भएको छ? कुन-कुन प्रावधानलाई पुनर्जीवन प्रदान गर्न आवश्यक छ? कहाँ-कहाँ मर्मतसम्भार नगरी वर्तमान शासन व्यवस्था संविधानको दायरामा ल्याउन सकिँदैन ? ती सबैलाई मध्यनजर गर्दै सरकारले अन्तरिम संविधानद्वारा घोषित अन्तरिम कालभित्र पुनः अर्को एउटा संक्षिप्त अन्तरिम कालको वैध व्यवस्थापन गर्दै यो अवधिमा कानुनको शासन र संविधानलाई संरक्षण गर्न सहमतिको आधारमा एकीकृत अध्यादेश जारी गराउन सक्छ । राष्ट्रपतिद्वारा जारी गरिने यो अध्यादेशले अहिले कायम रहेको संवैधानिक संकटको व्यवस्थापन एवम् निकासका आधारहरु तय गर्दै अन्तरिम संविधानलाई सम्पूर्ण रुपमा कार्यान्वयन गर्न सकिने अवस्थामा पुऱ्याउन सक्छ । अध्यादेश मार्फत् अघि नबढ्ने हो भने धारा १५८ अन्तर्गतको बाधा अड्काउ फुकाउने प्रक्रियाबाट पनि सो उद्देश्य प्राप्त गर्न सकिन्छ । तेस्रो विकल्पका रुपमा धारा १५८ को आदेश मिश्रित अध्यादेश जारी गरेर पनि अहिलेको आवश्यकता पूरा गर्न सकिन्छ । तर जुनसुकै माध्यमको प्रयोग गरे पनि यो संवैधानिक संकट समाधानको प्रक्रिया वा अध्यादेशबाट जारी व्यवस्थाहरुले वर्तमान संविधानलाई प्रभावित गर्ने कुरामा शंका छैन ।

६. उपरोक्त बमोजिमको अध्यादेशले गर्नुपर्ने विविध व्यवस्थाहरुमध्ये एउटा व्यवस्था संविधानसभा वा संसद्को निर्वाचन सम्बन्धी पनि हो । के को निर्वाचन गर्ने? कुन रुपमा गर्ने? र कहिले गर्ने? भन्ने विषयमा उक्त अध्यादेशमा स्पष्ट प्रावधानहरुको व्यवस्था हुनुपर्नेछ । त्यस्तै अर्को महत्वपूर्ण व्यवस्था भनेको नवगठित संविधान मस्यौदा आयोगबाट अन्तिम रुप दिइएको मस्यौदा संविधानलाई छलफल गरी अन्तिम रुप प्रदान गर्ने तथा सोलाई लागु गर्ने अख्तियारको प्रयोग सम्बन्धमा अत्यावश्यक अधिकारहरु नयाँ संविधानसभा वा संसद्लाई स्पष्ट रुपमा प्रदान गर्नु पर्नेछ ।

७. यसरी संकट समाधानको व्यवस्था गर्दा नयाँ संविधानसभाको गठन यसको कार्यकाल, बैठक, कार्यसञ्चालन विधि लगायतका विषयहरु छोड्न मिल्दैनन् । आमजनतामा संविधानसभाको आकार सम्बन्धमा प्रशस्त टिकाटिप्पणी भएकाले समावेशिता र समानुपातिक सिद्धान्तलाई प्रतिकूल प्रभाव नपार्नेगरी नयाँ संविधानसभाको सदस्य संख्या घटाई नयाँ निर्वाचनलाई सर्वस्वीकार्य बनाउन सकिन्छ ।

८. उपरोक्त बमोजिमको नयाँ संविधानसभा वा संसद्ले बैठक बसेको पहिलो दिन त्यस्तो अध्यादेश वा बाधा अड्काउ फुकाउने आदेशहरु एवम् तिनले गरेको व्यवस्था अन्तर्गत भए गरेका कामकारबाहीको पश्चातदर्शी रुपमा (रिट्रोस्पेक्टिभली) अनुमोदन तथा सो बमोजिम अन्तरिम संविधान, २०६३ को तेह्रौं संशोधन गर्नु पर्ने छ । यति हुनासाथ त्यसदिनसम्म निरन्तरता पाएका संवैधानिक संकटहरु समाधान भइ जानेछन् तथा संशोधित संविधानले पूर्ण रुपमा आफ्नो क्षेत्राधिकार ग्रहण गर्नेछ । यस व्यवस्था अन्तर्गत गरिएका उपायहरु संविधानको संशोधन नभई संशोधन हुनेसम्मको परिस्थिति निर्माण गर्ने मात्र हो । अतः यो तरिका संविधानसम्मत् पनि मानिन सक्दछ ।

९. नयाँ संविधानले उपरोक्त बमोजिमको नयाँ संविधानसभा वा संसद्लाई नयाँ संविधान अन्तर्गतको संघीय संसद्का रुपमा रुपान्तरणको व्यवस्था गर्न सक्दछ ।

वर्तमान अवस्थामा नेपालले जुधिरहेको संवैधानिक संकट समाधानका अन्य तरिकाहरु पनि हुनसक्दछन् । यहाँ प्रस्ताव गरिएका तरिकाहरुलाई छलफल गर्न सकिन्छ । यसबाट सबैलाई स्वीकार्य हुनसक्ने अन्य निकासहरु पनि निस्कन सक्दछन् । तथापि संकट समाधानका तरिकाहरु जुनसुकै भए पनि तिनले यस कार्यपत्रको सुरुमै उल्लेख गरेको संवैधानिक संकट समाधानका तीन प्रमुख उद्देश्यहरुलाई इमान्दारिपूर्वक प्राप्त गर्न खोजेमात्र नेपालले प्रजातन्त्र एवम् राष्ट्रवादको धोकोलाई सहजतापूर्वक मेट्न सक्नेछ । यस उद्देश्यका लागि नेपाल कन्सल्टिङ्ग लयर्स इन्कद्वारा गत महिना सार्वजनिक छलफलमा ल्याइएको नेपालको अन्तरिम संविधान (पूरक व्यवस्था) अध्यादेश, २०६९ लाई पनि यो सभामा छलफल गर्न सकिन्छ । उक्त अध्यादेश यस कार्यपत्रसँगै संलग्न छ ।

(डा. अधिकारी संवैधानिक कानुनका ज्ञाता हुनुहुन्छ ।)