

# संविधानसभा प्रक्रिया, पद्धति र विषयहरू

नेपालमा संविधानसभा प्रक्रियामा जवाफदेहिता,  
सहभागिता र जनचेतनाअभिवृद्धि सम्बन्धी राष्ट्रिय  
सम्मेलनमा प्रस्तुत विषयगत कार्यपत्रहरू

संविधानसभा सहयोगका लागि ऐक्यवद्धता (CoCAS) का तर्फबाट  
कानुनअन्वेषण तथा स्रोतविकास केन्द्र (सेलर्ड)

### **संविधानसभा सहयोगका लागि ऐक्यवद्धता (CoCAS) का सदस्य संस्थाहरु**

- कानूनअन्वेषण तथा स्रोतविकास केन्द्र (CeLRRd)
- जनहित संरक्षण मञ्च (Pro-Public)
- सुशासन तथा विकास प्रतिष्ठान (IGD)
- महिला कानून तथा विकास मञ्च (FWLD)
- दी एशिया फाउन्डेशन (व्यवस्थापन संयोजन)

### **सम्पादक मण्डल**

डा. युवराज संग्रौला  
अधिवक्ता कुमार शर्मा आचार्य  
अधिवक्ता राममणी गौतम  
अधिवक्ता सुखदेव सापकोटा  
अधिवक्ता रामशरण पोखरेल

### **सम्पादन सहयोगी**

रमेश बिष्ट  
राजिव संग्रौला  
आलोक पोखरेल  
प्रविन सुवेदी  
शुशिला कार्की  
अभिमा उप्रेती  
सन्तोष केसी  
कन्चन कोइराला  
अनिल श्रेष्ठ

### **भाषा संयोजन**

शेषराज शिवाकोटी

### **डिजाइन**

महेश्वर फुयाल

### **कम्प्युटर**

विनोद शिवभक्ति

---

### **प्रकाशक**

संविधानसभा सहयोगका लागि ऐक्यवद्धता (कोकास)का तर्फबाट  
कानूनअन्वेषण तथा स्रोतविकास केन्द्र (सेलर्ड)

पो.ब.नं. ६६१८, काठमाडौं, फोन नं ९७७-१-२०४२२६८, फ्याक्स : ४४९६६७३  
इमेल: celrrd@wlink.com.np, Web: www.celrrd.org

### **आर्थिक सहयोग**

आरडीआईएफ (RDIF)

**ISBN: 978-99933-852-2-6**

सर्वाधिकार© : सेलर्ड

प्रकाशन मिति : २०६४

प्रति : १००० प्रति

मुद्रण : नेबुला प्रिन्टर्स, काठमाडौं

## प्रकाशकीय

---

नेपालमा २०६२/०६३ सालमा सम्पन्न भएको जनआन्दोलनले उठाएको मुख्य विषय संविधानसभाको चुनावद्वारा राज्यका नीति तथा निकायहरूको पुनर्संरचना गर्दै पूर्ण लोकतन्त्रको स्थापना गरी देशमा दिगो शान्ति कायम गर्नु रहेको थियो । आन्दोलनको घोषित लक्ष्य अनुरूप २०६४ साल मङ्सिर ६ गतेका दिन संविधानसभाको निर्वाचन हुने मिति पनि तय भइसकेको छ ।

लोकतान्त्रिक पद्धतिको विशेषता भनेकै जनताले आफ्नो शासन आफैले सञ्चालन गर्ने प्रक्रिया हो । नागरिकले स्वयम शासित हुने वा आफ्नो मालिक आफै हुने कुराको सुरुवात संविधानसभाको चुनावबाट हुने छ । त्यसैले संविधानसभाको चुनाव राज्यका नीति तथा निकायहरूको पुनर्संरचनाको पहिलो खुड्किलो हो । सोका लागि ठोका संविधानसभाको चुनावबाट मात्र खुल्ने हुँदा यसमा नेपालको भविष्य गासिएको छ । तसर्थ आगामी मङ्सिरमा हुने संविधानसभाको निर्वाचनका विषयमा बढी भन्दा बढी नागरिकलाई सचेत गराई संविधान निर्माण प्रक्रियामा नागरिकहरूको प्रत्यक्ष र आंगिक सहभागिता सुनिश्चित गर्नका लागि पाँचवटा संस्थाहरूको सहभागितामा “संविधानसभा सहयोगका लागि ऐक्यवद्धता” Coalition for Constituent Assembly Support (CoCAS) को गठन भई अधिराज्यका ७५ वटै जिल्लामा नागरिक तथा मतदाताशिक्षा सञ्चालन भईरहेको छ । संविधानसभाको बारेमा जनचेतना निर्माणका लागि भएको यो व्यवस्थित एवं सङ्गठित प्रयास हो ।

यसै सन्दर्भमा कोकासका सदस्य संस्थाहरूको सम्लग्नतामा संविधानसभासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने दशवटा विषयगत अवधारणापत्रहरू विभिन्न विज्ञहरूद्वारा निर्माण भई सम्बन्धित विषयका विज्ञ एवं सल्लाहाकारहरूसँग बृहत छलफल गरी क्षेत्रीय तथा राष्ट्रिय सम्मेलनमार्फत अन्तिम रूप दिईएको छ ।

राष्ट्रिय सम्मेलन काठमाडौँमा आयोजना गरिएको थियो भने क्षेत्रीय सम्मेलनहरू कन्चनपुर, बाँके, बुटवल र मकवानपुरमा आयोजना गरिएको थियो । विज्ञहरूबाट राष्ट्रिय सम्मेलनमा प्रस्तुत कार्यपत्रहरू अनुसन्धानमूलक ढङ्गबाट तयार पारिएका थिए र ती कार्यपत्रहरूमाथि सम्मेलनका सहभागिहरूले व्यापक छलफल र सुझावहरू राखेका थिए । उक्त सुझावहरूसहित क्षेत्रीय सम्मेलनमा प्रस्तुत सुझावहरू समेतलाई ध्यानमा राखी कार्यपत्रहरू सुधार गरिएका थिए । कोकासको सल्लाहाकार समितिका प्रवृद्ध

सदस्यहरूले विशेषज्ञ सुभाषहरू समेत दिनुभएको थियो, जसका आधारमा कार्यपत्रहरूलाई व्यापक परिमार्जन गरिएको छ ।

यसरी राष्ट्रिय स्तरमा छलफल समेत भई अन्तिम रूप दिइएका अवधारणापत्रहरूलाई पुस्तकको रूपमा प्रकाशन गर्ने निर्णय गरिएको हो । सम्बन्धित सरोकारवालाहरू र प्रबुद्ध पाठकहरूलाई अभि बढी जानकारी होस् र आसन्न संविधानसभाको निर्वाचनमा नागरिकसमाजका तर्फबाट विद्वतापूर्ण योगदान पुऱ्याउन सकियोस भन्ने अभिप्रायले यो पुस्तक प्रकाशन गर्न लागिएको हो । यस पुस्तकमा चर्चा गरिएका अवधारणाहरू सम्बन्धित लेखकका निजी अवधारणा मात्र नभएर सम्बन्धित विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास कस्तो रहेको छ भन्ने सन्दर्भमा समेत खोजमूलक अनुसन्धान गरी सो को उद्धरण समेत गरिएको हुँदा पुस्तक अरू उपयोगि र गहकिलो हुनेछ भन्ने हामीलाई लागेको छ । प्रकाशन पछि पुस्तक र पुस्तक भित्र समेटिएका अवधारणापत्रहरूका सम्बन्धमा प्राप्त हुने प्रबुद्ध पाठकका स्वच्छ प्रतिक्रिया, विचार र सुभाषहरूबाट नै हाम्रो लक्ष्यको मूल्याङ्कन हुने हुँदा सम्पूर्ण सरोकारवाला र पाठकहरूलाई प्रतिक्रियाको लागि हार्दिक आह्वान गर्दछौं । उक्त प्रतिक्रिया पश्चात्, आवश्यकता अनुसार थप संस्करणहरू पनि प्रकाशन गर्न सकिने आशा गरेका छौं ।

अन्त्यमा यस प्रकाशनलाई पुस्तकको रूपमा प्रकाशन गर्नका लागि आर्थिक सहयोग प्रदान गर्ने RDIF, व्यवस्थापन संयोजन गर्ने The Asia Foundation, अवधारणापत्र लेखनमा संलग्न विज्ञहरू, अवधारणापत्रहरूलाई आफ्नो विद्वताका माध्यमबाट अन्तिम रूप दिन सहयोग गर्ने वरिष्ठ विद्वान सल्लाहाकारहरू क्षेत्रीय तथा राष्ट्रिय सम्मेलनमा सहभागि भई आफ्ना स्वच्छ विचारहरू प्रदान गर्ने विभिन्न विज्ञहरूका साथै कोकासका तर्फबाट प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्य एवं सम्लग्न सबै व्यक्तिहरूको सहयोगको लागि हार्दिक धन्यवाद ज्ञापन गर्दछु ।

**डा. युवराज संग्रौला**  
(संविधानसभा सहयोगका लागि  
ऐक्यवद्धता कोकासका तर्फबाट)

## विषय सूची

---

|   |  |     |
|---|--|-----|
| १. राज्यका नीति तथा निकायहरू (अङ्गहरू) को पुनःसंरचना<br>.....             | डा. युवराज संग्रौला<br>(एसोसिएट प्रोफेसर)                                      | १   |
| २. संविधानमा : समावेशी प्रजातन्त्र, संविधानवाद र सुशासन<br>.....          | कपील श्रेष्ठ (प्राध्यापक)<br>कमल राज थापा<br>(असिस्टेन्ट प्रोफेसर)             | ४३  |
| ३. संविधान सभाको अर्थ .....   | पूर्णमान शाक्य (सह प्राध्यापक)<br>मुनेन्द्रप्रसाद अवस्थी (उप-प्राध्यापक)       | १०५ |
| ४. आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विकाससम्बन्धी अधिकार<br>.....              | गीता पाठक संग्रौला<br>(एसोसिएट प्रोफेसर)                                       | १४७ |
| ५. समावेशी प्रजातन्त्रको सन्दर्भमा विविधता र एकता .....                   | एच.के. राना मगर<br>(एसोसिएट प्रोफेसर)  | १८३ |
| ६. सीमान्तकृत समूह र अधिकार .....   | सपना प्रधान मल्ल (अधिवक्ता)<br>सविन श्रेष्ठ (अधिवक्ता)<br>कर्ण थापा (अधिवक्ता) | २०५ |
| ७. निर्वाचन प्रणाली .....   | कुमार इडनाम<br>(असिस्टेन्ट प्रोफेसर)   | २३३ |
| ८. नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारहरू .....                                    | प्रकाशमणि शर्मा (अधिवक्ता)<br>राजुप्रसाद चापागाई (अधिवक्ता)                    | २९५ |
| ९. नेपालमा शक्ति विकेन्द्रिकरण, अवधारणा, चुनौती र<br>भावी कार्यदिशा ..... | मुक्ति रिजाल (अधिवक्ता)  | ३२१ |
| १०. “अन्तरपार्टी लोकतन्त्र” .....   | खगेन्द्र प्रसाई  | ३४३ |

# १

राज्यका नीति  
तथा  
निकायहरू (अड्गहरू) को पुनःसंरचना



युवराज संग्रौला

## सार संक्षेप

यो लेखले नेपालको परिवर्तित परिप्रेक्ष्यमा राज्यका नीति तथा निकायहरूका पुनःसंरचनाका बहसको अभिलाषा राखेको छ। यसका लागि समावेशी प्रजातन्त्रलाई मुख्य केन्द्रविन्दु बनाइएको छ। सन् १९९० को उदारवादी प्रजातन्त्र समावेशी बन्न नसकेकै कारणले नै विद्रोह (द्वन्द्व)को सूत्रपात भएको हो भन्ने विश्वास यस लेखमा प्रतिबिम्बित भएको छ। यो बहसको उद्देश्य संविधानसभा (सं.स.) द्वारा बन्ने संविधानमा राज्यका नीतिहरू र निकायहरूको पुनःसंरचनाका लागि नमूना, प्रक्रिया र रणनीतिबारे वस्तुगत रूपमा सोच र विचार गर्न सहयोग पुऱ्याउने रहेको छ। सन् १९९० को सफल जनआन्दोलनले ल्याएको परिवर्तन राजनीतिक औपचारिकतामा सीमित रहन पुगेको थियो। उदाहरणको लागि त्यस पछि बनेको संविधानले उदारवादी प्रजातन्त्र र वेस्ट मिनिस्टारियल नमूनाको सरकार स्थापना गर्ने कुरालाई मात्र प्राथमिकता दियो। त्यस संविधानले जनअपेक्षा अनुरूप सम्पूर्ण जनसङ्ख्यालाई राष्ट्रको अभिन्न अङ्गको रूपमा पहिचान गर्न र समावेश गर्न सकेन। सिमान्तकृत समूह, महिला, दलित र जनजाति समूहहरूलाई राजनीतिक बहस र संविधान निर्माण प्रक्रियाबाट अलग राखियो। संविधान निर्माणको प्रक्रियामा यी सबै समूहको आपसी सद्भाव विना राष्ट्रियता र सामाजिक प्रगति प्रत्याभूत हुन सक्दैन भन्ने कुरा बुझ्न सकेन संविधान निर्माण प्रक्रियाले भाषिक र सामुदायिक विविधता सहितको राष्ट्रिय एकता मात्रै दिगो एकताको आधार हो। यसको जग तबसम्म निर्माण हुन्छ जब सबै संस्कृति, भाषा र समुदायको पहिचानलाई संरक्षण गर्दै आर्थिक सशक्तिकरण र सामाजिक प्रगतिको प्रत्याभूति गरिन्छ। त्यसैले के बुझ्नुपर्छ भने राष्ट्रियता र सामाजिक उन्नति एक अर्काका आधारशीला हुन्। त्यसैकारण वर्तमान अवस्थामा राज्यका नीति तथा निकायहरूको पुनःसंरचनाको अवधारणा सम्पूर्ण जनसङ्ख्याको समानुपातिक समावेशीका साथै आर्थिक, सामाजिक प्रगतिको माग हो भनेर बुझ्न सकिएन भने, नेपालाको समृद्ध राष्ट्र राज्यमा रूपान्तरण हुन सक्नेछैन र फेरी पनि नेपालले डरलाग्दो द्वन्द्व मार खप्नुपर्ने हुन्छ।

दीर्घकालीन लोकतान्त्रिक संरचनाको वातावरणभित्र आर्थिक एवं सामाजिक न्याय प्राप्त गर्नु नै लामो समयदेखि महसुस गरिएको एउटा महत्वपूर्ण अभिष्ट हो नेपाली जनताको। यसका लागि छलफल चलाउनु र व्यापक सहभागिताबाट राज्यका नीति र निकायहरूको प्रगतिशील रूपान्तरण गर्नु नै पुनःसंरचनाको मुख्य लक्ष्य हो। राज्यका नीति तथा निकायहरूको पुनःसंरचना (यहाँदेखि उता राज्यको पुनःसंरचना) को माग भनेकै राज्यका विविध क्षेत्रका नीति तथा निकायहरूको पुनर्निर्माण हो भन्न पनि सकिन्छ। राज्यका निकायहरूको पुनःसंरचनाले मात्र आवश्यकताको परिपूर्ति गर्न भने सक्दैन। पुनःसंरचनाको अभियानले ४ वटा मुद्दाहरूलाई उठाउँछ। जो निम्न बमोजिम छन् :

१. सरकारी संस्थाहरूको प्रगतिशील पुनःसंरचना, जसमा जनताको पहुँचलाई सुनिश्चित गरिएको हुन्छ।
२. राजनीतिक दलहरूको प्रगतिशील पुनःसंरचना, जसमा सबै किसिमका समूहहरूको पहुँच र नेतृत्व प्रणाली विकास गरिएको हुन्छ।
३. समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट बहुमत निर्वाचन प्रणालीको विस्थापन, जसद्वारा राज्यको व्यवस्थापिकामा जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधित्व चयन हुने व्यवस्था प्रत्याभूत हुन्छ।

४. समाजमा विद्यमान रुढीग्रस्त प्रचलनहरूको समाप्तिका लागि कानून निर्माण गर्न संवैधानिक संयन्त्रको स्थापना, जसले राज्यलाई एकातर्फ धर्मनिरपेक्ष स्वरूप प्रदान गर्दछ र अर्कातिर रुढीवादी, भेदभावमुखी, संस्कृतिलाई प्रतिबन्धित घोषणा गर्दछ ।

सन् १९९० को संविधानले यी मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्ने प्रयास गरेन । फलतः राज्यको पुनर्संरचनाको विषय संविधानको विषय नै बनेन । विगतमा निरङ्कुश प्रणालीद्वारा स्थापित संयन्त्रहरू अपरिवर्तित रहे र पुरातनवादी निरङ्कुश संस्थापन र मनस्थितिबाट अभिप्रेरित प्रशासन र त्यसका संयन्त्रले निरन्तरता पाए । त्यसकारण सन् १९९० को संविधानले बहिष्कृत जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्साका अधिकारहरूको सम्बोधन गर्न सकेन । फलतः सन् १९९० को संविधानले स्थापना गरेको प्रजातान्त्रिक प्रणाली 'संयुक्त अधिराज्य वेलायतको वेस्ट मिनिस्टेरियल नमूनाको' प्रतिलिपि भन्दा बढी केही भएन । त्यस्तो संविधानलाई जनताले पुन्याउनै सकेनन् । त्यसको माया पनि उनीहरूले गरेनन् किनभने त्यो उनीहरूका प्रतिनिधिले बनाएकै थिएन ।

सार र संक्षेपमा भन्नुपर्दा सन् १९९० को संविधानले राष्ट्रिय एकताको आधारको रूपमा रहेका सांस्कृतिक, भाषिक, भौगोलिक र जातीय विविधता जस्ता तत्वहरूलाई समेट्न सकेन । साथै, यसले राजनीतिक दलको जवाफदेहीताको आवश्यकता महसुस गर्न पनि सकेन । शासनमाथि जनताको नियन्त्रण पुन्याउने संयन्त्र (शक्तिको निक्षेपन) र प्रगतिशील सामाजिकीकरण र मानिसको सांस्कृतिक मूल्यको पुनर्संरचनातिर ध्यान पनि पुन्याउन सकेन । वर्तमान पुनर्संरचनाको नयाँ नमूनाले समानतामा आधारित सामाजिक आर्थिक प्रगति र राष्ट्रियताको सम्बर्द्धन गर्ने मान्यतामा आधारित हुनुपर्छ भन्ने जनचाहना रहेको छ । त्यसै अनुसार केन्द्रीय सरकार वा केही सीमित, संभ्रान्त राजनीतिक शक्तिलाई उन्मुलन गरी, जनताको सार्वभौमसत्ताको प्रत्याभूति, राजनीतिक प्रक्रिया एवं सरकारमा जनताको पूर्ण सहभागिताको चाहना पनि राखेको छ । यस अर्थमा पुनर्संरचनाको योजना राजनीतिक कार्यक्रम मात्र नभई आर्थिक एवं सामाजिक कार्यक्रम पनि हो भन्ने कुरामा विवाद गर्न मिल्दैन ।

पुनर्संरचनाको सफल ढाँचाले ती सबै तत्वहरूमा ध्यान पुन्याउनु जरुरी छ । प्रगतिशील पुनर्संरचनाले समाजमा विद्यमान परम्परागत मूल्य मान्यताहरूको प्रगतिशील पुनर्लेखनको माग पनि गर्दछ । त्यसैले के भन्न सकिन्छ भने सांस्कृतिक मूल्यको संरक्षणको अर्थ मानवअधिकारको हनन गर्ने संस्कृतिलाई पनि संरक्षण गर्नुपर्छ भन्ने होईन । अर्थात् रुढीग्रस्त, अन्धविश्वासपूर्ण कट्टरपन्थी मूल्यको विकास र संरक्षण राज्यले गर्न सक्तैन । यसर्थमा राज्यको पुनर्संरचनाको मुद्दा भनेको शासनका नीति तथा निकायहरूका साथै सामाजिक संस्थापनाको पुनर्संरचना हो । अर्थात् नेपाली समाजले प्रचलनमा ल्याएका वर्तमान मान्यताहरूको मूल्यांकन गर्दै मानवता र मानवअधिकार विरोधी सबै मान्यताको उन्मुलन गर्नु यसको उद्देश्य हो ।

सन् १९९० को संविधानले उदारवादी प्रजातन्त्रलाई सम्पूर्ण जनसङ्ख्याको सहभागिता सहितको सामाजिक र आर्थिक प्रजातन्त्रमा सफल रूपान्तरण गर्नुपर्ने कुरालाई महसुस गर्न सकेन । त्यसबेला प्रजातन्त्रको परिभाषालाई अत्यन्त सीमित अर्थमा लिइयो । जस्तो की वालिग मताधिकार सहितको बहुदलीय व्यवस्थालाई प्रजातन्त्रको सम्पूर्ण रूप भनियो । राजनीतिक दलको प्रगतिशील रूपान्तरणलाई बेवास्ता गरियो । समावेशीकरणलाई लोकतन्त्रको पूर्वशर्तका रूपमा कहिल्यै पनि सोचिएन । परिणामस्वरूप सम्पूर्ण रूपमा बेवास्ता गरिएको नभए पनि राजनीतिक दलमा जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक र लैङ्गिक समानुपातिकताको आधारमा प्रतिनिधित्व हुने प्रणालीलाई सबल रूपमा



विकास गरिएन । राजनीतिक दलहरूले नत दलभिन्न संस्कार र कार्यविधिलाई लोकतान्त्रिकरण गर्ने प्रणालीको विकास नै आवश्यक ठाने न त जनताप्रति जवाफदेही हुन नै उनीहरू तयार देखिए । राजनीति र शासन व्यवस्थामा पूर्व शक्तिका मतियारहरू (निरंकुश पञ्चायती तत्वहरू) को व्यापक घुसपैठ भयो । त्यसतर्फ राजनीतिक दलहरूले सोच्ने प्रयाश सम्म पनि गरेनन् । पूर्व निरंकुश व्यवस्थाद्वारा पोषित परम्परागत कर्मचारीतन्त्रले संसद लगायत राज्यका सबै निकायहरूको प्रजातान्त्रिक रूपमा परोक्ष अपरोक्ष रूपमा अवरोध पुऱ्यायो । साथै राज्य निर्मित परम्परागत सामन्ति र निरंकुश संयन्त्रको रूपान्तरण गर्न नसक्नाले नेपालमा विद्रोह जन्मियो जसले उदारवादी प्रजातन्त्र माथि नै धावा बोल्थो । अतः प्रस्तावित राज्यको पुनःसंरचनाको मुख्य उद्देश्य राष्ट्रका सबै पक्षलाई राजनीतिक प्रक्रिया र शासन व्यवस्थामा समानुपातिकताका आधारमा समावेशी गरी द्वन्दको रूपान्तरण गर्नु हो भन्ने कुराप्रति बढि संवेदलनशील हुनुपर्ने देखिन्छ । राज्यलाई सङ्घात्मक ढाँचामा पुनःसंरचना गरिनु पर्छ, भन्ने माग जनताको रहेको छ र त्यस मागले दिशानिर्धारण समेत गरिसकेको छ । अब फेरि नेपाली जनता एकात्मक र संघात्मक व्यवस्थाको विवादमा अल्झिने पक्षमा छैनन् । संघात्मक पुनःसंरचनाको प्रस्थानविन्दु बनेको छ ।

विगतलाई हेर्ने हो भने, सन् १९९० को संविधानको असफलताको लागि नागरिक समाजको पनि समान कम जिम्मेवारी छैन । एउटा सानो विद्रुत समुदायको द्वैद्य चरित्रले विनाशकारी भूमिका खेल्न थाल्यो । यसले आफ्नो नीजि फाइदाको लागि राजनीतिक दल र राज्यका निकायहरूलाई गुमराहमा पार्न भूमिका खेल्थो । पहिलो आमचुनाव लगत्तै पछाडि यस खालका चरित्रहरू देखिएका थिए । दुइवटा समूहहरू त्यस्ताको देखिएका थिए यस वर्गमा । एक समूहको व्यापक रूपमा 'नातावादतिर' अग्रसर थियो । यस समूहले राजनीतिक दलको माथिल्लो नेतृत्वमा पहुँच बनायो र राजनीतिक दलको राजनीतिक निर्णय प्रक्रियामा यसले गलत चिन्तनलाई प्रवर्द्धन गर्‍यो । यस समूहले राजनीतिक दललाई प्रदान गरेको गलत सल्लाह नै सामाजिक एवं आर्थिक उन्नति र प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाबाट जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्सा बाहिरिनुको एउटा महत्वपूर्ण कारण थियो । यस समूहले अनियमित र अनियन्त्रित निजीकरणको अभियान निर्माण गर्नमा निर्णायक भूमिका खेलेको थियो । यो नीति गरीव र सीमान्तकृत वर्गको विरुद्धमा थियो । यो नीतिको अनुशरणमा संलग्न रहेको यो कथित विद्रुत समूह सम्पूर्ण रूपमा निजी स्वार्थबाट अभिप्रेरित थियो ।<sup>२</sup>

अर्को समूह 'तटस्थ'हरूको थियो । यसले व्यक्तिगत फाइदाको लागि केही गरेन तथापि यो समूहले समावेशी लोकतन्त्रको प्रवर्द्धन गर्न, प्रजातन्त्रको सुदृढिकरणका र राजनीतिक निष्पक्षताको लागि आवाज उठाउन, र आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक रूपमा सिमान्तकृत जनसमुदायको आर्थिक सामाजिक न्यायमा पहुँच निर्माण गर्नमा चासो राखेन । विकासलाई राजनीतिकरण गर्नु हुन्न भन्ने पक्षमा भए पनि लोकतन्त्रको स्वस्थ विकासमा भएको भूमिका निस्क्रिय थियो । यसको संलग्नता मूलतः परामर्श सेवा र वैदेशिक दातृसंस्थाहरूका योजना संचालनमा केन्द्रित रह्यो । त्यसले विकासका

२ विभिन्न दलहरूको सरकार भएको समयमा यो समूहको भूमिका प्रलयकारी थियो । कर्मचारीतन्त्रको राजनीतिकरण टड्कारो उदाहरण हो । यो समूह शासनको प्रत्येक क्षेत्रमा सल्लाहकार, व्यवस्थापक वा संचालक समितिको सदस्यको रूपमा हावी थियो । राजाले शक्ति हातमा लिएपछि त्यस्ता समूहका धेरै जसो सदस्यहरू परिवर्तित समयको फाइदा उठाउँदै राजनीतिक दलहरूको विरुद्ध उत्रिए । उनीहरूले लोकतन्त्रका विरुद्धमा वक्तव्यहरू जारी गर्ने लगायत निरंकुशताको संरक्षणमा सबै किसिमका भूमिकाहरू खेले ।

सैद्धान्तिक ढाँचाहरूका बारेमा व्यापक चासो राखे पनि नेपाली धरातलको विश्लेषण गर्न यसको चासो रहेन ।

यी दुवै समूहले सरकारमा भ्रष्ट प्रचलनको वृद्धि गर्न दुई अलग अलग तरिकाले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरे । पदमा रहेका समूहले पदहरूको विक्री वितरण र कर्मचारी छनौट परीक्षाको अपचलन देखि लिएर सबै प्रकारका हथकण्डा अपनायो । थुप्रैले अकूत सम्पत्ति पनि कमाए । अर्कातिर अर्को समूहले प्रजातन्त्रको भविष्यप्रति नैराश्यता प्रदर्शन गर्‍यो । उसको दलीय तटस्थताले लोकतन्त्रको विकासमा भूमिका खेलेन । यो समूह सरकारको क्रियाकलापप्रति असन्तुष्टि जाहेर गर्‍यो तर समस्याबाट पार लगाउने सिर्जनात्मक बाटो देखाउन कहिल्यै चासो राख्दैनथ्यो । यो समूहका दलहरू प्रतिका आलोचनाले प्रजातन्त्र विरोधी तत्वलाई प्रजातन्त्रप्रति घृणा जगाउने कार्यका अप्रत्यक्ष रूपमा तात्त्विक सहयोग पुऱ्यायो यसका व्यवहारले विद्रोहलाई धरातल प्रदान गर्ने भूमिका पनि खेले ।

यदि राष्ट्रका सबै तहका सबै जनताका प्रजातान्त्रिक मूलधारमा समानुपातिक पहुँच भएको भए माओवादी विद्रोह राष्ट्रिय विकासको अभियानमा रूपान्तरण हुन सक्थ्यो । माथि उल्लेख गरे भैं सन् १९९० मा पुनःस्थापित प्रजातन्त्रले राजनीतिक अधिकार प्रत्याभूत गर्‍यो तर आर्थिक सामाजिक अधिकार प्रत्याभूत गरेन । अर्थातः यो समावेशी हुन सकेन । उक्त कमजोरीलाई समावेशी सिद्धान्तलाई अनुसरण गर्ने कानूनहरू बनाएर सम्बोधन गर्न सकिन्थ्यो । दलितहरूको मान मर्यादा र विकासका लागि कानूनको निर्माण हुन सकेन । भाषा संस्कृतिको संरक्षण र विकासका लागि कानून बनेनन् आदि । सबै राजनीतिक पात्रहरूको सहमतिले संसदले पनि संविधानले व्यहोर्नु परेका कमी कमजोरीलाई सम्बोधन गर्न सक्थ्यो । तर राजनीतिक दलहरू राष्ट्रको यस आवश्यकता प्रति केन्द्रित थिएनन् ।<sup>३</sup>

उदार प्रजातन्त्रको इतिहासले यो व्यवस्थामा अल्पमतद्वारा दुरुपयोग हुने खतरा रहेको कुरा स्पष्ट प्रमाणित गरेको छ । आर्थिक र सामाजिक तत्वहरू पर्याप्त र उचित रूपमा समावेश नगरिएको उदार प्रजातन्त्रमा ठालुहरूद्वारा आम जनताको शोषण हुने अवस्था गम्भीर रूपमा रहन्छ । यस्तो व्यवस्थामा शक्तिको एकाधिकारको स्वार्थ र चाहना अनुरूप ठालुहरूको केही सानो समूहद्वारा राज्यको सङ्गठन र प्रशासन चलाई रहेका हुन्छन् । बहुमत जनता उनीहरूको शक्तिशाली नियन्त्रणमा रहन्छन् ।<sup>४</sup> यो सन् १९९० पछिको प्रजातान्त्रिक सरकारले गरेको विभत्स गलति थियो । सुरु यो सत्तामा साभेदार भएका कांग्रेस र वामपन्थी दुवैले गरेका छन् । माओवादी विद्रोहलाई उनीहरूले गरेका गलतिले घ्युतेल थपिरहेको छ, भन्ने कुरा पनि यिनीहरूले ख्यालै गर्न सकेनन् । उनीहरूले माओवादी विद्रोहलाई शान्ति

३ नेपाली कांग्रेस र नेकपा एमाले दुवै संविधानमा एक शब्द पनि संशोधन गर्नु पर्दैन भन्ने पक्षमा थिए । उनीहरूको यो दावा समावेशीको आवश्यकताप्रतिको अज्ञानता थियो । उनीहरूका यिनै ढिपीले लोकतन्त्र निरंकुशताको आधिकारमा पुग्यो ।

४ डा. श्रीधर गौतमले अगष्ट ४, २००५ मा काठमाडौँ पोष्टमा छापिएको Discourse on politics of awareness (Honda workers and Marx) मा मुल्क राज आनन्दको Apology for Heroism को सन्दर्भ जोडेका छन् । जसमा उनी कसरी उनको संसदीय व्यवस्थाप्रतिको धारणामा परिवर्तन ल्यायो भन्ने कुरा लेख्छन् । सन् १९२६ मा मुल्कराज आनन्दलाई बेलायती प्रहरीले लछारपछार पाछेन् । उनीसँगै कोइलाखानीमा काम गर्ने मजदुरहरूको हडताललाई समर्थन गर्ने अरु विद्यार्थीहरूलाई पनि लछारपछार पाछेन् । बेलायती सरकारले अख्तियार गरेको दमन नीतिबाट उनी के निष्कर्ष निकाल्न बाध्य हुन्छन् भने बेलायती सरकार अल्पमतको स्वार्थमा संस्थागत भई चल्छ र गृहराज्यमा पनि उपनिवेशमा भई बहुमतमाथि शक्तिशाली नियन्त्रण राख्छन् । डा. गौतमले गुरागाउँमा श्रमिकहरूमाथि भएको दमन क्रूर मात्र नभई अमानवीय भएको कुरालाई ठीक ढंगले उल्लेख गरेका छन् । त्यस्ता घटनाले के कुरा प्रमाणित गर्छ भने उदार प्रजातन्त्रमा सरकार राजनीतिक र आर्थिक रूपमा शक्तिशाली वर्गको हित रक्षा गर्न संचालित हुन्छ । समकालीन विश्वमा धेरै उदार प्रजातन्त्रहरू सबै जनसङ्ख्यामा घुमिफिरी पुग्न सकेका छैन त्यसैले यो जनमुखी हुन सकेको छैन । समावेशी विनाको प्रजातन्त्र जीवित रहन सक्दैन ।

सुरक्षाको समस्या ठान्ने गल्ती गरे। उनीहरू जनताका अपेक्षाहरूको सम्बोधन हुन नसकेको र त्यसबाट एउटा डरलाग्दो विद्रोह जन्म भएको कुरातर्फ ध्यान दिन असफल रहे। त्यसै कारण उनीहरूले प्रहरी बलको भरमा विनाभेदभाव जनतामाथि क्रूर दमन गर्ने नीति अख्तियार गरे। जसको कारण प्रजातन्त्रले ठूलो मूल्य चुकाउनु पर्यो। वर्तमान पुनःसंरचनाको पृष्ठभूमिमा यो समस्यालाई हेर्न गल्ति भयो भन्ने पुनः एउटा डरलाग्दो द्वन्द्वको जन्म हुने खतरालाई नजरअन्दाज गर्न सकिदैन।

नेपाली जनताले द्वन्द्वको रूपान्तरणलाई नै 'अहिलेको विकराल राजनीति, आर्थिक एवं सामाजिक' समस्याबाट पार पाउने मार्गको रूपमा हेरेका छन्। हिंसाको समाधान प्रतिहिंसाबाट हुन सक्दैन। तर २०४७ पछाडि सरकारले बन्दुकको प्रतिस्थापन बन्दुक हुन सक्दैन भन्ने कुरा बुझ्न सकेनन्। अर्थात्, राज्य आतङ्कको खेल विद्रोहीलाई जवाफ हुन सक्दैन भन्ने कुरा बुझ्न पचाए। विद्रोहीहरूको एउटा निश्चित उद्देश्य थियो। त्यो उद्देश्य पूर्ण रूपमा राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक प्रकृतिको थियो त्यो केवल आतंक र कानूनी व्यवस्थाको समस्या थिएन। विद्रोह सम्बोधन राजनीतिक प्रक्रियाबाट मात्र गर्न सकिन्थ्यो, बलको प्रयोगबाट होइन। द्वन्द्वको रूपान्तरण यस अर्थमा एउटा त्यस्तो राजनीतिक अवस्थाको सिर्जना गर्नु हो जसले जनताकाबीचका आर्थिक एवं सामाजिक असमानतालाई राजनीतिक ढंगले सम्बोधन गर्न सक्छ। अर्थात् यस्तो खालको राजनीतिक व्यवस्थाको निर्माण गर्नु हो जहाँ कुनै प्रकारको विभेदविना राष्ट्र हाम्रो पनि हो भन्ने भावना सबै वर्ग, समूह र जातजातीमा सिर्जना गर्न सकोस्। सामाजिक र आर्थिक रूपमा पिछडिएको वर्गको शासन र राजनीतिक प्रक्रियामा विनाअवरोध समावेश र सहभागिता नै आर्थिक सामाजिक असमानता समूल नष्ट गर्ने सबैभन्दा प्राथमिक उपाय हो र यही नै राज्यको पुनःसंरचनाको अभियानको मूलमन्त्र पनि हो।

फलतः यस लेखले नेपाली प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाले व्यहोर्नु परेका बाधा व्यवधानहरूको विश्लेषण गर्ने कोशिस गरेको छ। राष्ट्रलाई यस समस्याबाट मुक्त गर्ने बाटोको रूपमा राज्यको पुनःसंरचनाद्वारा उदार प्रजातन्त्रलाई समावेशी प्रजातन्त्रमा रूपान्तरण गर्ने प्रक्रिया र ढाँचाको बारेमा चर्चा गरिएको छ। यस लेखले अब राष्ट्र समावेशी प्रजातन्त्रको सम्बर्द्धनद्वारा राज्यको पुनःसंरचनाको रणनीति सहित अगाडि बढ्नुपर्छ। र नेपाललाई एक समृद्ध संघीय राष्ट्र राज्यमा रूपान्तरण गर्नुपर्दछ भन्ने अभिष्ट राखेको छ। संस्कृति, भाषा र जातीय उत्पत्ति सहित राज्यको सक्रिय अङ्ग हुने जनचाहनाको दमन राष्ट्र टुक्रने प्रमुख कारण बन्नसक्छ। त्यसैले सबैका चाहनाको सुनवाई हुने प्रजातान्त्रिक पद्धति निर्माण गर्नु आवश्यक देखिन्छ। समावेशी प्रजातन्त्रले जनतालाई स्वशासनको अधिकार उपभोग गर्न सक्षम बनाउँछ र यसले आम जनसंख्यालाई राष्ट्रको राजनीतिक जीवनबाट सीमान्तकृत हुनबाट पनि जोगाउँछ। त्यसैले वर्तमान नेपालसँग दुईवटा विकल्पमात्र प्राप्त छन्। पहिलो संघीय राज्यप्रणालीको ढाँचामा राज्यलाई पुनःसंरचितगर्दै एउटा एकीकृत राष्ट्र राज्यको निर्माण गर्ने र अर्को त्यसप्रति विवाद र विरोधाभास सृजना गरेर राज्यलाई टुक्र्याउने।

यस परिप्रेक्ष्यमा शान्ति निर्माणको प्रक्रियाले जनताको शासन व्यवस्था र राजनीतिक प्रक्रियामा व्यापक र संस्थागत सहभागिता प्रत्याभूत गर्दै, विवेकसंगत ढंगले निर्माण गरिएका योजनालाई बुझाउँछ। यस्ता योजनाले जनताको हातमा शक्तिको 'निक्षेपण' लाई सहज पार्छ र यो अल्पसङ्ख्यक समूहहरूको शक्तिमाथिको एकाधिकारलाई अन्त्य गर्ने रणनीतिको रूपमा पनि काम गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा भन्ने हो भने त्यो अल्पसङ्ख्यक जो राज्यको शक्ति आफ्नो हातमा लिएर बसेको छ त्यो सामन्ति कुलीन वर्ग, र आर्थिक रूपमा शक्तिशाली ठालु वर्ग हो। यस परिप्रेक्ष्यमा समावेशी लोकतन्त्रलाई 'समाज

रूपान्तरणको राजनीतिक प्रक्रिया' को रूपमा परिभाषित गर्न सकिन्छ । समाजको त्यस रूपान्तरित अवस्था वा ढाँचामा सबै जनताको शासन शक्तिमा पहुँचलाई संविधानद्वारा नै प्रत्याभूत गरिएको हुन्छ । प्रगतिरित मुखरित परिवर्तन रूपान्तरणको लागि अत्यावश्यक तत्व हो । यस अर्थमा दिगो शान्ति अभू केही नभएर जनचाहना अनुरूपको सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक प्रगति हो ।

यस लेख पुनःसंरचनाको तीन वटा आधारभूत सिद्धान्तमा आधारित रहेको छ । क) राजनीतिक बहुलवाद (वालिग मताधिकार सहितको बहुदलीय प्रजातन्त्र) को सिद्धान्तलाई बेवास्ता गरी तयार पारिएको द्वन्द्व रूपान्तरणको योजना परिणाम बीहिन हुन्छ ।, ख) प्रजातन्त्रको दीर्घजीवन उक्त समाजको आर्थिक एवं सामाजिक प्रगतिलाई संस्थापित गर्नसक्ने राष्ट्रिय अर्थनीति क्षमतामा निर्भर हुन्छ । र ग) राज्यको शक्तिलाई क्षितिजिय एवं ठाडो वितरणद्वारा निरंकुशतालाई उन्मूलन गर्न सकिन्छ, अत शक्तिको विभाजन र निक्षेपण नै पुनःसंरचनाको आधारभूत प्रश्न हो । यी तीनवटा सिद्धान्तको धरातलमा उभिएर नै यस लेखमा 'पुनःसंरचना' को अवधारणाको विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

संक्षेपमा, यस लेखले समावेशी प्रजातन्त्रको प्रवर्द्धनका दृष्टिकोणबाट राज्यको पुनःसंरचनाको रणनीतिका लागि आधारभूत सीमा तय गर्ने कोशिस गरेको छ । यस लेखले आत्मनिर्णयको अधिकारलाई सांस्कृतिक र विकासको सशक्तिकरणको क्षेत्रमा सीमित रहने कुराको रूपमा पेश गरेको छ । सङ्घात्मक राज्यमा शासन अधिकारको वितरण कुन आधारमा गर्दा नेपाली समाजमा द्वन्द्वको दीर्घ रूपान्तरण प्राप्त गर्न सकिन्छ भन्ने छलफल चलाएको छ । सबै जातीय सम्प्रदायको उदार लोकतन्त्रमाथिको दृढ विश्वास विना कुनै पनि समावेशी प्रजातन्त्र सुदृढ हुन सक्दैन भन्ने मान्यता अगाडि सारिएको छ । हरेक नेपालीले नागरिकको रूपमा देशको कुनै पनि भागमा व्यवसाय गर्ने, काम गर्ने वा बस्ने व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको प्रत्याभूतिलाई यस लेखमा सबैभन्दा महत्पूर्ण आत्मनिर्णयको अधिकारको रूपमा चर्चा गरिएको छ ।

## भाग १ परिचय

### १. राष्ट्रका आधारभूत तत्वहरू :

एउटा राष्ट्रमा सांस्कृतिक, धार्मिक, जातीय र भाषिक कारणले नागरिकहरूको फरक फरक पहिचान हुन सक्तछ तर उनीहरूको बिचमा एउटा साभा निष्ठा हुन्छ जसले सबैलाई राष्ट्रियताको एउटा सूत्रमा गाँसेर राख्दछ । प्रत्येक राष्ट्र यो साभा सूत्रमा पहिचान गर्न सक्षम हुनुपर्छ । अन्यथा त्यो राष्ट्रको अस्तित्व खतरामा पर्छ । कुनै देशका लागि त्यो सूत्र उनीहरूको इतिहास हुनसक्छ भने कसैका लागि विशेष प्रकारको भौगोलिक स्वरूपले पनि त्यस्तो साभा सूत्रको काम गरेको हुन्छ । त्यसै गरी कही भाषा, जाती, संस्कृति पनि त्यस्ता सूका रूपमा क्रियाशील भएका हुन सक्तछन् । केही देशका अनुभवहरूले के पनि देखाएका छन् भने भाषिक, जातीय एवं विकृति विविधता भएका देशमा, सबैजनाले स्वीकार गरेको लोकतन्त्रको खास किसिमको ढाँचा पनि राष्ट्रिय एकताको साभा सूत्र हुन सक्तछ । उदाहरणको लागि युरोपमा स्वीटजरल्याण्डलाई लिन सकिन्छ । स्वीटजरल्याण्ड जातिय एवं भाषिक विविधता समेटेको एउटा राष्ट्र हो । 'सर्वसम्मत प्रजातन्त्र' सहितको राजनीतिक व्यवस्था स्वीस राष्ट्रियताको साभा वा अत्यन्त विश्वासिलो आधारको रूपमा रहेको छ । अर्को उदाहरण भारत हो ।

अनेकौं सभ्यताहरूको समानान्तर उपस्थिति भएको भारत देश हो । इतिहासमा एउटा छुट्टै राज्य नभए पनि त्यहाँ स्थापित संघीय लोकतन्त्रले भारतलाई एक समृद्ध राष्ट्रको रूपमा स्थापित गरेको छ । आधुनिक राष्ट्रको रूपमा भारतलाई British Act of Parliament ले सन् १८९९ मा एउटा एकीकृत राष्ट्रको रूपमा स्थापित गरेको हो । अरुन्धती रायको शब्दमा भारतलाई 'प्रशासन र वाणिज्य' को प्रयोजनका लागि एक एक एकीकृत राष्ट्रको रूपमा गठन गरिएको थियो । यसरी एकीकृत राज्यको रूपमा स्थापित गर्ने ब्रिटिश उपनिवेशको खास उद्देश्यहरू थिए । आफ्नै जन्मदाता बेलायती साम्राज्य विरुद्धमा संघर्ष गर्नु ।<sup>५</sup> भारतमा नेपालको जस्तै भिन्न पहिचान बोकेको विविधता यसको विशेषताको रूपमा रहेको छ । अरुन्धती रायकै शब्दमा "अधिकांश भारतीयहरू आज पनि नक्शामा भारतको सीमा पहिचान गर्न सक्दैनन् र कहाँ कुन भाषा बोलिन्छ र कहाँ कुन देवताको पूजा गरिन्छ भन्ने कुरा भन्न सक्दैनन् ।" उनीहरूलाई भारतको सम्झना खासगरी चुनावका बेलामा सुनिने चर्का नारासँग आउँछ ।<sup>६</sup> बेलायतद्वारा 'भारतको सृष्टि' र भारतीयहरूको 'स्वतन्त्रता सङ्ग्राम' नै भारत राष्ट्रको अभ्युदयको दुई प्रमुख कारक तत्वहरू हुन् । गान्धीको राजनीतिक दूरदर्शीताले स्वतन्त्र सङ्ग्रामलाई राष्ट्रिय अभियानको रूपमा रूपान्तरण गर्न सफल भयो । यस आन्दोलनले सबै सभ्यताहरू, भाषाहरू, सांस्कृतिक पहिचान तथा धर्मलाई लोकतान्त्रिक आधारमा एकीकृत गरी अन्तमा भारत राष्ट्र निर्माणको कोशेढुङ्गा निर्माण गर्नु । राष्ट्रिय स्वाधिनताका लागि चलाइएको राष्ट्रिय अभियानको परिणामको रूपमा लोकतन्त्रको अभ्युदय भयो र सबैद्वारा अनुभूत एकताको महत्त्वले नै भारतीय राष्ट्रियतालाई आधार उपलब्ध गरायो ।<sup>७</sup> नेपालमा पनि त्यस्ता धेरै तत्वहरू छन् जसले राष्ट्रत्वलाई भावनात्मक रूपमा स्थापित र त्यसको औचित्यता पुष्टि गर्छन् । तर ती मध्ये कुनै पनि भावनात्मक आधार पूर्ण विवादरहित छैनन् । जस्तै पहिला पहिला हिन्दूवादलाई शासकहरूले राष्ट्रिय एकताको आधारका रूपमा प्रवर्द्धन गर्ने कोशिश गरे ।<sup>८</sup> यी शासकहरूले नेपाली भाषालाई पनि राष्ट्रियताको आधार बनाउने कोसिस गरे । दुर्भाग्यवस यस्ता योजनाले अरु धर्म, संस्कृति र भाषाहरूको अस्तित्वमाथि नै सडकट पैदा गरे । परिणामस्वरूप जातजाती धेरै भाषिक समूहले अपमानित महसूस गर्नु र उनीहरूको भिन्न भाषिक, सांस्कृतिक एवं ऐतिहासिक पहिचानलाई समाप्त हुने खतरा पैदा भयो । शासकहरूको यो नियोजित योजना थियो । यस षडयन्त्रले राष्ट्रिय एकतालाई कमजोर बनायो । परिणामस्वरूप नेपाल आज पनि साझा राष्ट्रको रूपमा उदाउन संघर्ष गरिरहेको छ । अहिले पनि नेपालमा संभ्रान्त मानिसहरू नेपाल सबै अल्पसंख्य जातिको राष्ट्र हो भनी स्वीकार गर्न सकिरहेका छैनन् । साझा आधार नेपालमा विविधताको पहिचान र मान्यतामा टिकेको छ । विविधतालाई राष्ट्रियताको आधारमा मान्नुपर्ने बाध्यता छ नेपालमा । त्यसैले के विश्वास गर्न वा मान्यता राख्न सकिन्छ भने नेपालको राजनीतिक व्यवस्थाले स्थानीय स्वशासन सहितको समावेशी प्रजातन्त्रलाई स्वीकार गर्नुपर्छ । यसबाट जनतालाई राष्ट्रिय एकतामा आवद्ध गर्ने एउटा वास्तविक आधार निर्माण गर्न सकिन्छ । विगतमा राजसंस्थालाई एकताको प्रतीकको रूपमा

५ अरुन्धती राय, १९९७, The Algebra of Infinite Justice, Penguin Books India (p) ltd, New Delhi

६ ऐजन

७ ऐजन

८ कांग्रेस र कम्युनिष्ट पार्टीबाट पलायन केही व्यक्तिहरूले राजा महेन्द्रको नेतृत्वमा हिन्दूवाद र नेपाली भाषामा आधारित नेपाली राष्ट्रियताको विकास गर्ने कोशिश गरे । निरंकुश व्यवस्था भएको समयमा यसले सम्पूर्ण रूपमा फुल्ने फल्ने मौका पायो किनकी कसैको पनि यसको विरुद्धमा बोल्ने साहस थिएन । तर चेतनाको अभिवृद्धिसँगै यो असफल भयो । सन् १९९० को जनआन्दोलन त्यस्तो लादिएको राष्ट्रियता र अखण्डताप्रतिको व्यापक असन्तुष्टि थियो ।

लादने काम गरियो । यो एउटा भ्रम मात्र थियो । दास्रो जनआन्दोलन वास्तवमा राष्ट्रिय एकताको एउटा मजबुत आधार तयार गरेको छ । आगामी संविधानले जनआन्दोलनका तिनै भावनालाई राष्ट्रिय एकताको आधारको रूपमा विकसित गर्नसक्नु पर्छ । संघीय लोकतान्त्रिक व्यवस्था जनआन्दोलनको लक्ष्य थियो । यस अर्थमा संघीय लोकतन्त्र नै नेपाली राष्ट्रियताको आधार हो भन्न सकिन्छ । फलतः भारतमा जस्तै नेपालमा पनि जनआन्दोलन पश्चातको संविधानसभाले राष्ट्रिय एकताको सूत्रपात गर्नेछ । यस दृष्टिकोणबाट अभिप्रेरित भई पूर्ण स्पष्टतासहित निम्न तत्वहरूको बारेमा विस्तृत रूपमा छलफल गर्नु जरुरी छ ।

#### क. जनताको सार्वभौमिकता :

नेपालमा जनता सार्वभौमसत्ता सम्पन्न छन् भन्ने कुरा आख्यान मात्र भएको छ । नेपालमा जनताको सम्प्रभुता राजनीतिक दलहरूले 'आफ्ना राजनीतिक अभियान'मा जनताको समर्थन सिर्जना गर्ने मधुर शब्द मात्र बनेको छ । राजनीतिक दलहरूले यस शब्दलाई 'प्रतिनिधित्व' को अर्थमा लिएका छन् । उनीहरूले यसलाई चुनाव लड्ने र निरंकुशताको विरुद्ध सरकार बनाउने शक्तिको रूपमा मात्र लिएका छन् । उनीहरूले सार्वभौमसत्ता जनताको स्वतन्त्रता आत्मनिर्णयको अधिकार हो भनेर बुझ्न चाहिरहेका छैनन् । सार्वभौमिकताको अवधारणाको तीन चरित्रहरू छन् । क) सरकारको जनताप्रति पूर्ण जवाफदेहिता ख) शासन व्यवस्थामा नियन्त्रण राख्ने जनताको शक्ति र ग) आफ्नो चाहना बमोजिमको निर्णय गर्ने जनताको स्वतन्त्रता । नेपाल जस्तो देश जहाँ सामन्तवादको अवशेष अझै बाँकी छ त्यहाँ प्रत्येक राजनीतिक दल सार्वभौमिकतालाई दलिय प्रतिनिधित्वको रूपमा हेर्छन् र जनताको आत्मनिर्णयको अधिकारलाई बेवास्ता गर्छन् । यस अर्थमा के निस्कर्ष निकाल्न सकिन्छ भने राजनीतिक दलहरू व्यक्तिका स्वतन्त्रतालाई बेवास्ता गर्छन् ।

राष्ट्रको सार्वभौमिकता जनतामा अवस्थित हुन्छ । त्यसैले यो कुनै संस्था वा सङ्गठनमा स्थानान्तरण हुन सक्दैन । कुनै राज्य राज्यको रूपमा राष्ट्र रूपान्तरण हुने चाहना जनतामा सार्वभौमिकताको सुदृढिकरणको कोशिस हो भन्न सकिन्छ । यस दृष्टिकोणबाट हेर्दा नेपालमा राज्यको पुनर्संरचना महत्वपूर्ण मात्र नभएर अनिवार्य शर्त हुन पुगेको छ । यस परिप्रेक्ष्यमा राज्यको पुनर्संरचनाको प्रक्रियालाई राष्ट्रको 'साभ्ना पहिचान' निर्माण गर्न अत्यावश्यक पर्ने आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक अभियानको रूपमा पनि परिभाषित गर्न सकिन्छ । यस सन्दर्भमा पुनर्संरचनाको विषय समाजको सामाजिक एवं आर्थिक विकासको सन्दर्भसँग गाँसिएको छ र सामाजिक एवं आर्थिक विकास नै समृद्ध राष्ट्रियताको आधार हो भन्न सकिन्छ । यस अर्थमा पुनर्संरचना नेपाल राज्यलाई नेपाल राष्ट्रमा रूपान्तरण गर्ने माध्यम हो, र आवश्यकता पनि हो भन्न सकिन्छ ।

अगाडि उल्लेख गरिएभै जनताप्रतिको जवाफदेहिता, शासनमाथि नियन्त्रण, शक्ति र व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको एकीकृत स्वरूपमा जनताको सार्वभौमसत्ता अभिव्यक्त हुन्छ । र यी तीनवटा तत्वहरू नै राष्ट्र निर्माणका न्यूनतम आधार हुन् । त्यसैले जनचाहना अनुरूप संविधानसभाबाट संविधान निर्माण गर्ने योजना भनेको जनतामा अवस्थित सार्वभौमसत्तालाई सुदृढ गर्ने माध्यम र संयन्त्र दुवै हो । उदाहरणका लागि भारतमा राष्ट्रिय स्वतन्त्रता आन्दोलन पश्चातको संविधानसभाले नै 'राष्ट्रिय एकता' को जगेर्ना गरेको थियो । संविधान सभाले सभ्यता, भाषा, जात र भौगोलिक विविधतालाई पहिचान गरेको थियो र सोही मुताविक राज्यको ढाँचा तयार पारेको थियो । नेपालमा अधिनायकवादी राजतन्त्र

विरुद्धको जनआन्दोलनले पनि राज्यको पुनसंरचनाको परिकल्पना राष्ट्रिय एकताका लागि नै गरेको हो । अतः संविधानसभाले नेपाली राष्ट्रियताको 'चुरो आधार' को पहिचान गर्न सक्नुपर्दछ । र त्यसका लागि सबैभन्दा पहिला नेपालको अर्न्तनिहित विविधताको वास्तविकतालाई स्वीकार्नु पर्दछ । अर्थात् विविधतालाई अस्वीकार गर्नुको परिणाम नेपाललाई विघटनको बाटोमा लैजान्छ भन्ने कुराको हेक्का राख्नुपर्छ ।

#### ख) विविधताको पहिचान र एकताको आधार :

सभ्यता, भाषा, संस्कृति, भूगोल, जात र समुदायको विविधता सामाजिक राष्ट्रको राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक जीवनमा प्रतिबिम्बित हुनुपर्दछ । आर्थिक एवं सामाजिक विकासका राष्ट्रियता आधार भएवाट सबै किसिमका समूहको विकास विना राष्ट्रिय एकताको अवस्था सृजना हुन सक्तैन । अतः सबै जाति, भाषा तथा सांस्कृतिक समूहमा आवद्ध जनताको सामाजिक एवं आर्थिक विकासको अवसरले समावेशीकरणलाई आधार प्रदान गर्दछ । यस अर्थमा सामाजिक एवं आर्थिक विकासका लागि सबै जाति, भाषा र सांस्कृतिक समूहको अवसर वा मौकाको प्रत्याभूतिका लागि नै लोकतन्त्रको स्वरूप समावेशी अवधारणामा आधारित हुनुपर्ने कुरा अनिवार्य शर्तको रूपमा रहन्छ । नेपालमा जातको आधारमा 'सामाजिक व्यवस्थापन' गर्ने सामाजिक संरचना हुर्किएर आएको छ । यो संरचना 'हैसियतको श्रेणीवद्ध' मा आधारित रहेको छ । त्यसैले केही जातलाई माथिल्ला र अरुलाई तल्ला जातीमा राखी तथाकथित तल्ला जातीलाई सामाजिक एवं आर्थिक विकासका अवसरबाट वंचित गरिएको छ । यो श्रेणीवद्धता जतिजति तल जान्छ, त्यति नै पिडादायी र शोषणयुक्त हुन्छ ।

यस जातिय विभाजनले नै समाजमा वर्गिय विभाजन र भेदभावलाई एउटा आधार प्रदान गरेको छ । त्यसैले राज्यको पुनसंरचनाको मर्म एवं रणनीति दुवै अर्थमा महत्वपूर्ण रहेको रहेको लोकतन्त्रको समावेशी कारणको योजनाले, आज जनताको सामाजिक एवं आर्थिक रूपान्तरणलाई वर्गिय एवं जातीय दुवै आधारमा विश्लेषण गर्नुपर्ने र सोही अनुसार कार्यक्रम तर्जुमा गर्नुपर्ने आवश्यकता बोध गराएको छ । तसर्थ यस दृष्टिकोणबाट हेर्दा राज्यको पुनसंरचनाले निम्न मूलभूत रणनीतिको अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

- क) राष्ट्रिय एकताको निर्माण सबै नेपालीको समान पहिचानको निर्माणमा आधारित छ । सबै समूहको समानुपातिक प्रतिनिधित्व राज्यका निकायहरूमा हुनुपर्दछ र राज्यका नीति निर्माणमा सहभागिता पनि निश्चित हुनुपर्दछ । प्रत्येक समूहको सांस्कृतिक पहिचान त्यस अर्थमा एकताको आधार हो । जाति, भाषा एवं संस्कृतिको आधारमा राष्ट्रिय पहिचानलाई विर्सन मिल्ने अवस्था छैन ।
- ख) तर सबै समूहको सभ्रान्तका हातमा मात्र राजनीति र राज्यशक्ति सीमित नहोस भन्नाका लागि सामाजिक एवं आर्थिक विकासका अवसरहरू समूहमा पनि व्यक्तिगत विकासका लागि केन्द्रित हुनुपर्ने बाध्यता छ ।

त्यसैले वर्गियता एवं जातिय आधारलाई एकैसाथ राखेर समस्याको सम्बोधन गर्नुपर्छ ।

सामाजिक र राजनीतिक रूपमा विविधताको पहिचान शासन व्यवस्था र राजनीतिक प्रक्रियामा समावेशीको माध्यमबाट हुन्छ । यसको उद्देश्य 'ठालुकेन्द्रित' राजनीतिक शक्तिको उन्मुलन वा 'समूल नष्ट' गर्नु हुन आउँछ जुन 'ठालुकेन्द्रित शक्ति' ले समाजलाई एउटा राष्ट्रको रूपमा विकसित हुनबाट रोकिरहेको छ । आम नेपाली जनताको दयनीय सामाजिक एवं आर्थिक अवस्थाका लागि 'ठालु एवं संभ्रान्त' हरूकै भूमिका रहेको छ । राष्ट्रिय एकताका र विविधताको मूल्य र मान्यताको पहिचान किन आवश्यक छ भन्ने सम्बन्धमा प्रा. एस घाईले निम्न उल्लेख गरेका छन्: -"समुदायको सांस्कृतिक क्रियाकलापको संरक्षण गर्दै, त्यसमा भाग लिने र आफ्नो पहिचानको अभिव्यक्ति गर्ने उनीहरूको अधिकार संरक्षणका लागि एउटा खुल्ला र अनुकूल वातावरणको निर्माण हुनुपर्दछ । यसले व्यक्तिहरूको सामूहिक एवं क्षेत्रीय पहिचानको निर्माण गर्दछ, र त्यसैले उनीहरूलाई राष्ट्रको एउटा अभिन्न निमातृ तत्वको अनुभूति गर्ने मौका प्रदान गर्दछ ।

- सामूहिक र क्षेत्रीय पहिचानको उद्देश्यमा राष्ट्रिय एकताको आधार हो, किनभने त्यस्तो पहिचान नै उनिहरूको राष्ट्रियताको आधार हो । उनिहरूले त्यस राष्ट्रको पहिचान नै त्यो सामुदायिक वा क्षेत्रीयताको विश्लेषणले प्राप्त गरेको हुन्छन् ।<sup>९</sup>

आत्म निर्णयको अधिकार र स्वशासनको अधिकारलाई राष्ट्रिय एकता र अखण्डता विरोधी सिद्धान्त हो भनेर त्यहि कारणले व्याख्या गर्नुहुँदैन । आत्मनिर्णयको अधिकार र स्वशासन लोकतन्त्रका अवयवहरू हुन् । सांस्कृतिक, भाषिक, सामुदायिक र भौगोलिक विविधता सहितको समाजमा एकताको मुद्दा उठाउँदा 'व्यक्तिगत र सामूहिक' दुवै पहिचानलाई बेवास्ता गरिनु हुँदैन । तथापि व्यक्तिगत पहिचान र सामूहिक पहिचान एक अर्कासँग बाकिनु हुँदैन । कसैको सामूहिक पहिचानले उसको वैयक्तिक स्वतन्त्रताको अपहरण गर्नु हुँदैन । अर्थात् व्यक्तिको वैयक्तिकतालाई सामूहिक पहिचानले दमन गर्नु हुँदैन । समाजशास्त्रीय संविधानवादको नयाँ सिद्धान्त, जसलाई सामाजिक समतावाद (consociationalism) भनिन्छ, ले राष्ट्रिय सार्वजनिक जीवनमा अस्तित्वमा रहेको सामूहिक पहिचान राष्ट्रिय एकताको लागि खतरा होइन भन्ने कुरा विश्वास राख्दछ । अर्थात् के कुरा किटान गरेर भन्न सकिन्छ भने कसैको जातीय वा भाषिक वा क्षेत्रीय पहिचान राष्ट्रियता एकताको अवरोध होइन ।<sup>१०</sup> त्यसैले भनिन्छ सामूहिक पहिचान 'राष्ट्रिय एकता' को लागि खतरा होइन । निरपेक्षताको अवधारणा 'एकता संरक्षण' गर्ने संयन्त्र हो । व्यक्तिको पहिचान जात, भाषा र संस्कृतिसँग आवद्ध भएतापनि शासनका संयन्त्र एवं नियमहरू भने जात, भाषा र संस्कृति हुन सक्तैन । शासनका नीति र संयन्त्रहरू चाही निरपेक्ष नै हुन्छन् । यसको अर्थ सामूहिक पहिचानको मान्यताले राज्यबाट कुनै एक समूहले अर्को समूहलाई भिन्न निष्कासित गर्ने आधार उपलब्ध गराउँदैन भन्ने हो । त्यसैले सम्पूर्ण रूपमा एउटा समूहको हातमा राज्यशक्ति सहितको जात र समुदायका राष्ट्रिय एकता विपरित अवधारणा हुन्छ, किनभने एउटा जातको मात्र सहभागिता सुनिश्चित गर्ने र एउटा जातले अर्को जातलाई बञ्चित वा वहिस्कार गर्न पाउने अधिकारमा आधारित भएर राज्यको पुनःसंरचना हुन सक्तैन ।

९ घड, यश २००२ "Values for new Constitution", www.kenyaconstitution.org.docs

१० Ogot, Bethwell A. 2002, "building on the Indigenous in constitution making" in www.kenyaconstitution.org.docs



केही विद्वानहरू आधुनिकताले जनमानसमा अवस्थित 'सांस्कृतिक विभाजन' को अन्त गर्छ भन्छन् । तथापि अफ्रिकामा गरिएको अध्ययनहरूले यसको विपरित अवस्था देखाएको छ । धेरै कुराहरूमा आधुनिकीकरणले सामुदायिक पहिचानलाई कमजोर पार्नुको साटो अझ बल प्रदान गरेको पाइन्छ ।<sup>११</sup> पञ्चायतीकालमा धेरै जसो सांस्कृतिक पहिचानलाई नष्ट गरी थोपरिएको कथित सांस्कृतिक एकीकरणको दुर्भाग्यपूर्ण कदम नै नेपालमा हिंसात्मक द्वन्द्व निम्त्याउने एउटा बलियो कारण बन्यो । सांस्कृतिक मान्यता राज्यले निर्माण गर्ने कुरा नै होइन । त्यसैले केन्द्र वा प्रान्त कुनै पनि सरकारले धर्म र संस्कृति जस्ता कुरामा हस्तक्षेप गर्नुहुँदैन । समूहका सांस्कृतिक मान्यताहरू उनीहरूका धरोहर हुन् । तिनीहरूको व्यवस्थापन त्यही समूहमा छोडिदिनु पर्छ । तर राज्यले अरु कसैद्वारा तिनीहरू माथि आक्रमण हुने खतरालाई समाप्त पार्नुपर्छ । त्यसकारण प्रत्येक समूहको सांस्कृतिक पहिचानको संरक्षणलाई संविधानको आधारभूत मान्यताको रूपमा ग्रहण गर्नुपर्दछ । विगतको सबै संविधानहरूले विविध समूहहरूमा यान्त्रिक एकता लादने कोशिस गरे । जसले नेपाल राष्ट्रको विकासमा ठूलो अवरोध सिर्जना गरे । तल उल्लेखित कुराहरू लादिएको राष्ट्रिय एकताका उदाहरणहरू हुन् ।

क) २०४७ को संविधानले राजसंस्थालाई एकताको प्रतीकको रूपमा मान्यो तर राजा स्वयं "हिन्दू" राजाको रूपमा घोषित भए । अर्थात् त्यस संविधानले सांस्कृतिक, भाषिक, धार्मिक र भौगोलिक समूहको अस्तित्वलाई अस्वीकार गर्‍यो । त्यस संविधानले 'सामूहिक अधिकारमाथिको' दावीमाथि प्रतिबन्ध लगायो र त्यस्ता प्रयासलाई साम्प्रदायिक र राज्यको लागि अस्वीकार्य तत्वको रूपमा तिरस्कार गर्‍यो । यो नेपालको लागि राष्ट्र निर्माणको मार्गमा अत्यन्त दुःखद अवरोध थियो । यसले नेपालीहरूलाई भावनात्मक रूपमा एकिकृत हुन दिएन । जनसंख्याको ठूलो हिस्सालाई वञ्चित गरिएको कारण उनीहरूले नेपाली राष्ट्रियता प्रति अपनत्व राख्नुपर्ने कारण पाएनन् ।

ख) संविधानले राज्यशक्तिको स्रोत परोक्ष रूपमा राजाबाट आएको कुरालाई स्वीकार गर्‍यो र त्यहाँ जनताको सार्वभौमिकताको लागि कुनै स्थान थिएन । यो संविधानले सामुदायिक उत्पत्ति, संस्कृति, भाषा र भूगोलमा आधारित विविधतालाई ठाडै अस्वीकार गर्‍यो । यस संविधान अन्तर्गत नेपाल शासक र शासितमा विभाजित जनताको सामन्ति बन्धनभन्दा बढी केही भएन ।

नेपालको राष्ट्रिय एकताको आधार विविधताको पहिचान र सम्मान गर्न नसेकेको २०४७ को संविधानको अनुराग 'केन्द्रीकृत सार्वभौमिकता'<sup>१२</sup> मा बढी थियो र अन्य समुदायको सांस्कृतिक मूल्य र मान्यताको अस्तित्व स्वीकार नगर्ने उच्च जातका हिन्दूहरू प्रति यसको विशेष मोह थियो ।

ग) जनताको राष्ट्रिय स्रोतमाथिको नियन्त्रण अर्को अत्यन्त नकरात्मक तत्व थियो । "समावेशी प्रजातन्त्र" को सामान्य अर्थ एउटा त्यस्तो अवस्थाको सिर्जना गर्नु हो भन्ने हुन्छ जसले सबै

११ ऐजन

१२ सन् १९९० को प्रसित जनआन्दोलनले ल्याएको परिवर्तन विशेषगरी राजनीतिक औपचारिकतावादबाट निर्देशित थियो - राजनीतिक दल र राजाबीच राजनीतिक शक्तिको बाँडफाँड थियो । संविधान मस्यौदा आयोग मार्फत पिछडिएका समुदायको सशक्तिकरण उक्त आन्दोलनको उद्देश्य थिएन । सन् १९९० पछिको राजनीतिक द्वन्द्व राजनीतिक दलहरू र माओवादी विद्रोहबीच थियो जुन राजनीतिक पात्रहरूले सामाजिक सम्बन्धहरूलाई राजनीतिक औपचारिकतावादको आँखाबाट हेर्ने कार्यको परिणाम थियो । विस्तृत छलफलको लागि युवराज संगौलाको "Inclusive Democracy," 2006, url [www.ksl.edu.np](http://www.ksl.edu.np) हेनुहोला ।

तहका व्यक्ति र समुदायलाई राज्यको राजनीतिक, सामाजिक, र आर्थिक शक्ति साभेदारीमा सहभागी गराउँछ।<sup>१३</sup> यस साभेदारीका सम्बन्धमा संसारमा अलग अलग राजनीतिक व्यवस्थाहरू क्रियाशील छन्। विशेष गरी अमेरिका र पश्चिम युरोपेली राष्ट्रहरूमा प्रचलित उदार प्रजातन्त्रले राजनीतिक अधिकारलाई मात्र महत्व दिन्छ र आर्थिक सामाजिक प्रजातन्त्रलाई बेवास्ता गर्छ। उदार प्रजातन्त्रले (क) स्वच्छ र निष्पक्ष निर्वाचनद्वारा सरकारको चयन गर्ने अधिकार (ख) अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता, (ग) कानूनको शासन, (घ) राजनीतिक संगठनको निर्माण गर्ने र भेला हुने अधिकार र (ङ) विभेद र शोषणबाट मुक्तिको अधिकारमा मात्र जोड दिन्छ। फलतः उदार प्रजातन्त्रको पक्षपोषकहरूले राजनीतिक अधिकार जस्तो मतदान गर्न पाउने अधिकारलाई नै प्रजातन्त्रको अर्थ ठान्ने गर्दछन्।<sup>१४</sup> तसर्थ के भन्न सकिन्छ भने उदार प्रजातन्त्रले प्रजातन्त्रका आर्थिक र सामाजिक तत्वहरूलाई परोक्ष रूपमा इन्कार गर्छ। त्यसैले केवल राजनीति प्रजातन्त्रलाई मात्र जोड दिन्छ।

उल्फ डे वुन (Wolf De Voon) को भनाइमा उदार प्रजातन्त्रमा अराजक नीति संस्था जस्तै वस्तु र सेवाका लागि खुल्ला बजार र सार्वजनिक अधिकारीको स्वविवेकीय (स्वेच्छाचारी र स्वयंसेवी) शक्तिलाई कानूनको शासनको सिद्धान्तको सहयोग सीमित गर्ने काम गर्छ। उदार प्रजातन्त्रको यो बुझाइ अपुरो र अड्वाङ्गे छ। वास्तवमा, कानूनको शासन अवधारणाले शक्तिको दुरुपयोग गर्नबाट सार्वजनिक अधिकारीहरू (सरकारमा असम्मिलत राजनीतिक नेताहरू सहित) लाई रोक लगाउँछ। त्यसलाई इन्कार गर्नुपर्ने कारण छैन। साथै उदार प्रजातन्त्रको अवधारणाले, वास्तवमा खुल्ला समाजको सिद्धान्तलाई पनि राम्रोसित अड्गालेको हुन्छ। तथापि यसका सिद्धान्तहरू<sup>१५</sup> र संयन्त्रहरू सरकारको

- १३ परम्परागत रूपमा प्रजातन्त्रको अर्थ प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा शासनमा जनताको सहभागिता सहितको सरकारको निर्माण गर्नु हुनजान्छ। यसर्थमा प्रजातन्त्र यस्तो संयन्त्र हो जसले कथित राजनीतिक व्यवस्थालाई जनताको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष सहभागिताद्वारा नियन्त्रित शासन व्यवस्थामा रूपान्तरित गर्छ। प्रजातन्त्रमा जनताले निर्णय गर्छन्। मनोगत रूपमा प्रजातन्त्र जनतालाई सीमान्तकृत हुनबाट रोक्न सहयोग पुऱ्याउने शक्ति हो। समावेशी, त्यसकारण प्रजातन्त्रको सार हो। कुनै पनि राजनीतिक व्यवस्था समावेशी बिना प्रजातान्त्रिक हुन सक्दैन। नेपाल जस्तो विकासशील राष्ट्रका विद्वतवर्गहरू, प्राज्ञिकहरू र कथित जान्ने सुन्ने मानिसहरूले समावेशी भनेको प्रजातन्त्रबाट लिने फाइदा हो भनी गलत ढंगले बुझेका छन्। यस परिप्रेक्ष्यमा प्रजातन्त्र नभएर यसबाट उठाउने फाइदा उनीहरूको मतलबको विषय भएको छ। त्यसैले उनीहरूका लागि प्रजातन्त्रमा समावेशीको अर्थ कमजोर वर्गको लागि विशेष व्यवस्था वा विशेष फाइदा भएको छ। वास्तवमा समावेशीको अर्थ शासन व्यवस्थामा निर्णायक भूमिका खेल्न पाउने जनताको अन्तर्निहित अधिकार हो।
- १४ नेपालको राजनीतिक दलहरूमा यो अवधारणा एकदम हावी छ। सन् १९९० को उपलब्धिले नेपाली समाजले भोगेका समस्याहरूको पूर्ण रूपमा सम्बोधन भयो भनेर उनीहरूले ठाने। यस प्रकारको भ्रममा परी समाजको आर्थिक, सामाजिक विकासका लागि राष्ट्रिय दृष्टिकोण बनाउनुभन्दा उनीहरूको ध्यान गएन। विगतका शासकहरूद्वारा बहिष्कृत जनसङ्ख्याको एउटा ठूलो हिस्साको समावेशी राजनीतिक दलको मुद्दा बन्न सकेन। फलतः धेरै पिछडिएका समुदायहरू जो आर्थिक र सामाजिक रूपमा सीमान्तकृत थिए उनीहरूले सन् १९९० को परिवर्तन पश्चात पनि आफ्नो जीवनमा कुनै प्रकारको परिवर्तन महसुस गर्न सकेनन्। यो नै राजनीतिक दलहरूले विकासका पात्र वा परिवर्तनकारीको रूपमा पाउने कदर प्राप्त गर्न नसक्ने महत्वपूर्ण कारण बन्न पुग्यो।
- १५ उदार प्रजातन्त्रका प्रमुख सिद्धान्तहरू भनेका मानव अधिकार, समानता, कानूनी शासन, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, नीज सम्पत्ति र खुल्ला बजार हुन्। के विश्वास गरिन्छ भने मानव आत्म सम्मान, जुन अहरणीय र अउल्लंघनीय छ, सम्बन्धी मानव अधिकारको सिद्धान्तबाट सरकारको प्रणालीको रूपमा प्रजातन्त्रले वैधानिकता प्राप्त गरेको हुन्छ। मानव आत्मसम्मानका अवयवहरू व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र जीवनमाथिको अधिकार, शोषण, दासता र अधिनताबाट मुक्ति, विचारको स्वतन्त्रता वा विचार नमान्ने स्वतन्त्रता, अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता र संस्थागत हुन पाउने स्वतन्त्रता र अन्य अरु स्वतन्त्रता। समानताको अधिकार विभेद विरुद्ध संरक्षणको प्रत्याभूति हो। कानूनको शासन अख्तियारवालाहरूको दमनकारी र स्वेच्छाचारी व्यवहारबाट बचाउने संयन्त्र हो। यसको अर्थ त्यस्ता अख्तियारहरूको सेवामा चुस्तता र दुरुस्तता पनि हो। त्यस्ता अख्तियारहरूको व्यवहारमा स्वच्छता नै यस अवधारणाको चुरो हो। व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको अर्थ स्वतन्त्र रूपमा निर्णय गर्न पाउने अधिकार हो र सदैव उनीहरूलाई यो गर त्यो गर भनेर नअज्ञाउनु हो। यो

संरचनामा राजनीतिक अधिकारका प्रत्याभूतिले मात्र एउटा खुल्ला समाज निर्माण हुन सक्तैन भन्ने कुरा बुझ्न असफल रहेका छन् । आर्थिक र सामाजिक अधिकारहरूको पहिचान र संरक्षण पनि खुल्ला समाजको सपनालाई मूर्त रूप दिन उत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छन् भन्ने कुरालाई उदारवादी प्रजातन्त्रले सकेको छैन ।<sup>१६</sup> उल्फ डे वुनको विचारमा आम जनसङ्ख्याको आर्थिक एवं सामाजिक सशक्तिकरण विना उदार प्रजातन्त्रको परिणाम सकारात्मक हुन सक्तैन । उनी यसको पुष्टि गर्न निम्न तर्कहरू राख्छन् :

- क) स्रोतमाथिको अवसर र उपभोगमा व्यापक असमानता जसले थोरै धनी र ठालू समूह र धेरै पिछडिएका गरीबी वर्गबीच विशाल खाडलको निर्माण गर्छ । अर्थात् राष्ट्रका सबै स्रोतहरूमा सभ्रान्तहरूको मात्र एकलौटी पहुँचको निर्माण गर्दछ । त्यसैले राजनीतिक अधिकारमा सीमित रहेको उदारवादी प्रजातन्त्र सभ्रान्तमुखी हुन्छ ।
- ख) थोरै ठालूसमूहबाट जनसङ्ख्याको विशाल हिस्सामाथि आर्थिक अधिनता लादेर स्वतन्त्रताको वैधानिकतामाथि विश्वासघात हुन्छ । अर्थात् उदारवाद निजीकरण जस्ता अधिकारले आम जनतालाई धनीहरूसँग प्रतिस्पर्धा गर्न नसक्ने अवस्थामा राज्य संचालन गर्दछ । परिणामस्वरूप आम गरीबहरू राजनीतिबाट बहिस्कृत हुन्छन् र राज्यमा धनी र ठालुको एकलौटी हुन्छ ।
- ग) स्थानीय स्रोतको राष्ट्रियकरण :

एसियाली र अफ्रिकी देशहरूमा सार्वजनिक पदका अधिकारीहरूद्वारा राज्य शक्तिको दुरुपयोग र आम जनताको सीमान्तता विकराल समस्याको रूपमा रहेको छ । आर्थिक स्रोतहरूको केन्द्रीकरण भएको छ र भ्रष्टाचार अनियन्त्रित देखिन्छ । वास्तवमा भन्ने हो भने राजनीतिक संयन्त्र नै भ्रष्टाचारीलाई सहायक हुने गरी तयार पारिएका छन् । जो कोहीले यसलाई मध्ययुगीन कालसँग दाँज्न सक्छ जहाँ ठालुहरूको समूहको सरकारले निर्णय गर्थ्यो र नागरिकहरूले मान्थे । जमीन जिविकोपार्जनको साधन थियो तर त्यसमाथि कर लगाइएको थियो, सम्पत्ति राज्यको मानिन्थ्यो जनताको होइन । अहिले पनि एसियाई अफ्रिकी देशहरूमा यही अवस्था छ । जनताको स्थानीय स्रोतमाथिको नियन्त्रण समावेशी प्रजातन्त्रको प्रमुख तत्व हो । यसले जनतालाई सार्वभौमिकताको शक्ति प्रयोग गर्ने अधिकार प्रदान गर्दछ र सामन्तवादबाट प्रजातान्त्रिक अवस्थातिर डोर्‍याउँछ । संघात्मक राज्यको निर्माण र स्थानीय तहमा व्यापक शक्तिको प्रक्षेपण जनतालाई स्थानीय संशाधनमाथि अधिकार प्रदान गर्ने राजनीतिक संयन्त्र हुन, जसलाई भावी पुनःसंरचनाले मान्यताका रूपमा ग्रहण गर्नु पर्दछ ।

अधिकारीहरूको एक मुद्दा हो जसले व्यक्तिलाई उसले चाहे अनुसारको जीवन बाँच्न अनुमति प्रदान गर्छ । अन्तमा के विश्वास गरिन्छ भने जनताले सम्पत्ति राख्न पाउँछन् र आफ्नो इच्छा अनुसार खर्च गर्न पाउँछन् ।

- १६ आर्थिक र सामाजिक तत्वहरू विनाको प्रजातन्त्रलाई राजनीतिक प्रजातन्त्र भनिन्छ । के बुझिएको छ भने राजनीतिक प्रजातन्त्रले स्वच्छ र निष्पक्ष नियमित निर्वाचनको माग गर्दछ र सबै उमेर पुगेका नागरिकहरूले भोट हाल्न पाउनुपर्छ । आधारभूत मानव अधिकार, समानता, कानुनी शासन, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, निजी सम्पत्ति र खुल्ला बजार प्रति दृढ रहेरमात्र यो अधिकार अर्थपूर्ण हुन्छ । साथै यी आधारभूत मूल्य र मान्यतालाई क्रियाशील बनाउन राज्यको शक्ति विभाजित हुनुपर्छ । यसको अर्थ त्यहाँ यस्तो निकाय हुनुपर्छ जसको कानून बनाउने अख्तियारी रहोस् । उदार प्रजातन्त्रले त्यसकारण एकदलीय प्रजातन्त्र वा एक व्यक्ति वा संस्थाको हातमा शक्ति केन्द्रीकरणलाई इन्कार गर्छ । खुल्ला समाजका लागि प्रजातन्त्रका यी चरित्रहरू एकदम महत्वपूर्ण छन् तर यी नै सबै भने होइनन् । यी चरित्रहरू सहितका प्रजातन्त्रले निरंकुशतालाई रोक्छ र नागरिकहरू सोच्न र विश्वास गर्न स्वतन्त्र हुन्छन् । तथापि आर्थिक सामाजिक सशक्तिकरण र आर्थिक सामाजिक निर्णय प्रक्रियामा सहभागी विना प्रजातन्त्र पूर्ण हुन सक्दैन ।

- घ) **शासन र राजनीतिक प्रक्रियामा सहभागिता** : केही राजनीतिक दर्शन वा मुद्दाले निर्वाचित प्रतिनिधिको बहुमत (कहिलेकाही धर्म, भाषा, जात, समुदाय, राजनीतिक विचार र अन्यद्वारा निर्मित) उदार प्रजातन्त्रको स्वरूप भित्र रहेर निरंकुश र असीमित शक्तिको प्रयोग गर्छ । यस दर्शनले बहुमत नै प्रजातन्त्रको जग हो भन्ने कुराको वकालत पनि गर्छ । फलतः यसले सबै जनताको समावेशीलाई कुनै स्थान नै दिँदैन । बहुमतवाद (Majoritarianism) राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया र शासन संयन्त्रमा बहुमतको हावी हुनुपर्छ र अल्पमतले अल्पमत रहेकै कारण बहुमतको शासन मान्नुपर्छ भन्ने कुरामा विश्वास राख्दछन् । २०४७ को संविधान बहुमतवादलाई नै संविधानवादको आधारभूत सिद्धान्त मानी निर्माण भयो र यो त्यसैवेलाको अर्को ठूलो दुर्भाग्य थियो नेपाली लोकतन्त्रका लागि । यो कुरा संविधानका निम्न व्यवस्थाहरूले उजागर गर्छन् ।
- बढीमत प्रणाली (First Past the Post Voting System) जसमा प्रतिस्पर्धा बढी मत प्राप्त गर्ने व्यक्ति जनताको प्रतिनिधिका रूपमा निर्वाचित भएको घोषणा गरिन्छ । अथवा संसदमा निर्वाचित सदस्यहरूको टाउकाको गणना हुन्छ बहुमतको निर्धारण गर्न । त्यस कथित बहुमतले जनसङ्ख्याको कति भागलाई प्रतिनिधित्व गर्छ भन्ने कुरा भने मतलबको विषय रहँदैन । यस प्रकारको निर्वाचन प्रणालीमा अल्पमतले बहुमत माथि शासन गर्छ । नेपालमा जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्सा सांस्कृतिक, भाषिक र भौगोलिक रूपमा सीमान्तकृत छ, त्यसैले उनीहरू राजनीतिक प्रक्रियाबाट बाहिर छन् । उनीहरू यस खालको निर्वाचन प्रणालीमा प्रतिस्पर्धा नै गर्न सक्तैनन् यस निर्वाचन प्रणालीमा प्रतिस्पर्धामा सबैभन्दा बढीमत ल्याउने निर्वाचित हुन्छ । तर उसको विपक्षमा रहेका थुप्रै उमेदवारहरूले प्राप्त गरेको मत संकलन गर्ने हो भने, निर्वाचित हुनेको भन्दा बढि हुन्छ । त्यसैले एउटा राजनीतिक दल जो सत्तामा छ उसले प्रतिनिधित्व गरेको जनताको संख्या उसले प्रतिनिधित्व नगरेको जनताको संख्या भन्दा सानो हुन्छ । यस्तो निर्वाचन प्रणालीमा राजनीतिक प्रक्रिया एवं शासन व्यवस्था दुवैमा आमजनता बहिस्कृत भएका हुन्छन् । त्यसैले बहुमतवाद समावेशी लोकतन्त्रको अवधारणा प्रतिकूल छ ।
  - २०४७ को संविधानमा जनताका आधारभूत अधिकारको रूपमा रहेको आर्थिक सामाजिक अधिकारलाई बेवास्ता गरियो । नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको उपभोगको लागि आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरूको अपरिहार्यतालाई पहिचान गर्न त्यो संविधान असफल रह्यो । परिणामस्वरूप जनसंख्याको ठूलो भाग आर्थिक र सामाजिक रूपमा विपन्न जीवन बाँच्न बाध्य बनाइए । किनकी उनीहरूको जीवनस्तर उकास्ने कुरा राज्यको कर्तव्य भित्र परेन । परिणामस्वरूप प्रजातन्त्रको फाइदाबाट ठूलो जनसंख्या बाहिरियो ।
  - 'निरपेक्षताको अवधारणाको गलत व्याख्या गरियो ।' एकातर्फ नेपालीलाई हिन्दू अधिराज्य भनी संविधानमा उल्लेख गरियो भने अर्कातर्फ सांस्कृतिक, भौगोलिक वा भाषिक सामूहिक पहिचानमा आधारित राजनीतिक दललाई अवैधानिक घोषणा गर्ने प्रावधान राखियो । स्पष्टतः निरपेक्षताको अवधारणालाई 'राजनीतिक अधिकार' प्रयोग गर्न जनताको सांस्कृतिक र भाषिक सामुदायिक पहिचानमाथि प्रतिबन्ध लगाउनु पर्छ भन्ने राष्ट्रिय एकता विरोधी सिद्धान्त ग्रहण गरियो । यो सोच सम्पूर्ण रूपमा विविधता राष्ट्रिय एकताको आधार हो भन्ने धारणाको प्रतिकूल थियो ।

- २०४७ को संविधानले राजनीतिक दलहरूलाई अन्तरदलीय प्रजातन्त्रको दायित्वबोध गराएन । फलतः राजनीतिक दल एकै समूहको वंशज क्लवको रूपमा मात्र रहे । राजनीतिक दलहरू समावेशी बन्न नसकेको हुँदा, लोकतन्त्र पनि समावेशी बन्न सकेन ।

२०४७ को संविधान सार्वजनिक प्रशासन र राष्ट्रको निर्णय प्रक्रियामा पिछडिएका समूदायलाई समावेश गर्न पूर्णतः असफल रह्यो । स्थानीय तहमा शक्तिको निक्षेपण गर्न असफल रहनु र राष्ट्रसेवामा अल्पसङ्ख्यकहरूका लागि आरक्षणको व्यवस्था गर्न नसक्नु यसका उदाहरणहरू हुन् । अतः २०४७ को संविधान अन्तर्गतको प्रजातन्त्रलाई सारमा भन्नुपर्दा 'बहुमतीय पद्धति'मा आधारित सीमित प्रजातन्त्र भन्न सकिन्छ । त्यो भन्दा बढी यो केही थिएन जसले अत्यन्त कृटिल ढंगले 'चुरो मान्यता' को रूपमा रहेको विविधतालाई बहिस्कार राजनीतिक प्रक्रियामा पिछडिएका सीमान्तकृत वर्गको सहभागिता नगन्थ थियो । यसले राष्ट्र निर्माणको प्रक्रियामा ठूलो अवरोधको सृजना गर्‍यो । आज जुन अविश्वास र शंकाको बातावरण सबैमा सृजना गरेको छ, त्यो त्यसैको परिणाम हो ।

#### ड) शक्ति साभेदारीको नमूना- क्षितिजिय र ठाडो :

राज्यको शक्ति विभिन्न निकायहरू बीच क्षितिजिय र ठाडो रूपमा विभाजित भएका हुन्छन् । शक्ति दुरुपयोगको रोकथाम र निरंकुशतामाथि नियन्त्रणका लागि शक्ति साभेदारीको यो योजना अत्यावश्यक हुन्छ । यस सन्दर्भमा दुईवटा प्रमुख राजनीतिक कानुनी सिद्धान्तहरू प्रतिपादित छन् । ती हुन् :

- १) शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त
- २) शक्ति निक्षेपणको सिद्धान्त

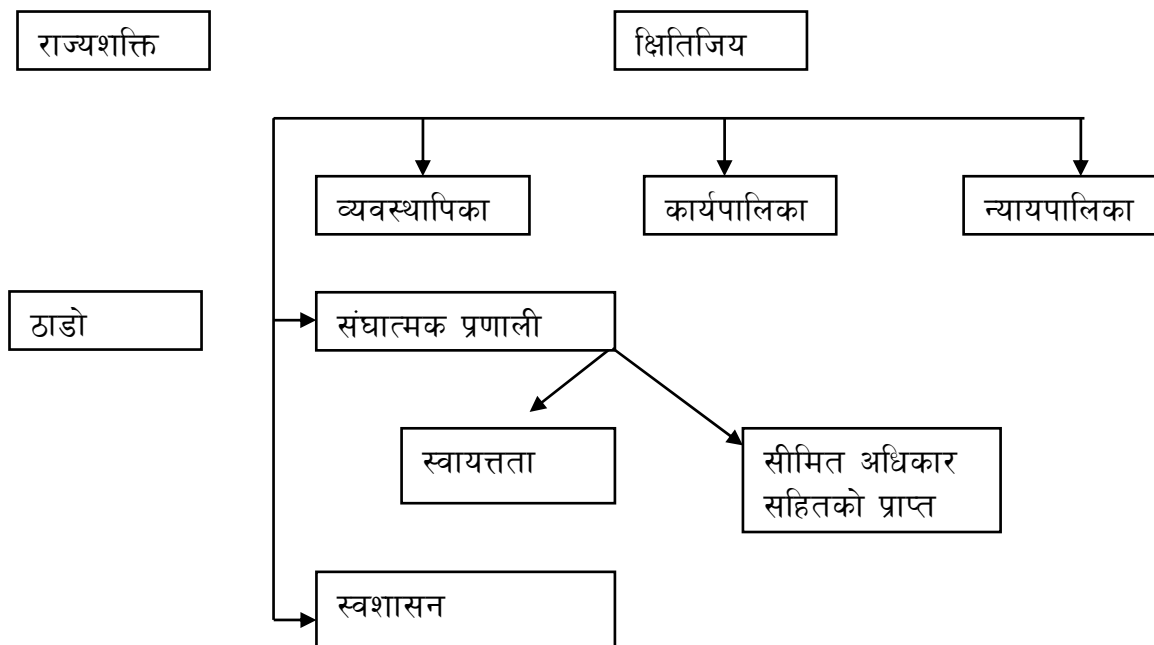
कानुनी राजको अवधारणा दुवै सिद्धान्तहरूका उद्देश्य र आधार दुवै हो । शक्तिको दुरुपयोग हुने सम्भावना सदा रहिरहन्छ र, असीमित शक्तिको दुरुपयोग असीमित रूपमै हुन्छ । शक्तिको पृथकीकरणले लोकतन्त्रको गम्भीर शत्रुको रूपमा रहने 'शक्तिको दुरुपयोग' रोक्ने कार्य गर्दछ । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तअनुरूप राज्य शक्ति राज्यका विभिन्न निकायहरू जस्तै व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र कार्यपालिकामा विभाजित हुन्छ । यस सिद्धान्त अनुसार राज्यको सम्पूर्ण शक्ति कुनै एउटा निकायमा केन्द्रकृत गर्नुहुँदैन भन्ने हो । कुनै एक निकायमा मात्र सम्पूर्ण शक्तिको संचयले लोकतन्त्रको जगलाई नै नष्ट गर्छ किनभने शक्तिको संचयले उक्त निकायलाई असीमित शक्ति केन्द्रित बनाउँछ । लोकतान्त्रिक प्रणालीमा यी शक्तिहरू स्पष्ट कार्य विभाजन र शक्ति सन्तुलनसहित सरकारका तीन प्रमुख अङ्गहरूले प्रयोग गर्दछन् । त्यसकारण संविधानको एउटा प्रमुख उद्देश्य भनेको 'राज्य संचालको क्रममा शक्ति पृथकीकरण' र 'शक्ति सन्तुलन' लाई क्रियाशील राख्ने संयन्त्रको निर्माण गर्नु हो । राजनीतिक रूपमा भन्नुपर्दा यस कार्यलाई शक्ति साभेदारीको क्षितिजिय सिद्धान्त भनिन्छ ।

शक्तिको दुरुपयोग रोक्न र नियन्त्रण गर्न राज्यको केन्द्रीय निकायहरूबीच शक्तिको बाँडफाँडले मात्र पुग्दैन । शक्तिको क्षितिजिय वितरणले मात्र शक्तिको दुरुपयोग रोक्न सक्तैन । राज्यका निकायहरूका विभिन्न तहबीच शक्तिको ठाडो वितरण पनि उत्तिकै जरुरी हुन्छ । नेपालको भूगोल,

जनसङ्ख्याको बोट र प्रशासनिक चरित्रहरू र सेवा प्रदानका लागि शक्तिको उर्ध्व वितरण उत्तिकै महत्वपूर्ण छ । स्रोतमाथिको नियन्त्रण र आत्म निर्णयको अधिकार सम्बन्धी अवधारणाले पनि शक्तिको ठाडो वितरण महत्वपूर्ण हुँदै गइरहेको छ । यसर्थमा संघात्मक राज्य प्रणालीले नै शक्तिको ठाडो वितरणलाई मूर्त रूप दिन सक्ने कुरामा दुईमत हुन सक्दैन । यस अवधारणालाई शक्तिको प्रक्षेपन पनि भन्न सकिन्छ । तर ठाडो वितरण संघिय राज्यको स्वापनाको तहसम्म मात्र सिमित रहँदैन । यो स्थानिय तहसम्म जान्छ, र त्यस अर्थमा स्थानिय निकायको ढाँचा र अधिकारहरू संविधानले नै व्यवस्थ गर्नुपर्छ ।

विकेन्द्रीकरण र प्रक्षेपणको बारेमा केही अन्योलताहरू छन् । राजनीतिक रूपमा दुवै शब्दहरूले शक्तिको ठाडो वितरणलाई बुझाउँदछन् । तर कानुनी रूपमा दुई शब्दहरूले भिन्न अर्थ दिन्छन् । प्रक्षेपणले शक्तिमाथिको 'स्वामित्वलाई बुझाउँछ' भने विकेन्द्रिकरणले मात्र 'शक्तिको प्रत्यायोजन' लाई बुझाउँछ । विकेन्द्रिकरणको अर्थ केन्द्रको शक्ति मातहतका निकायहरूमा प्रत्यायोजन गर्नु हो भन्ने हुन्छ । फलतः ती मातहतका निकायहरूले प्रयोग गर्ने यस्तो शक्ति उनीहरूका आफ्ना हुँदैनन् र होइनन् पनि । शक्तिको प्रक्षेपणले भने शक्तिमाथि स्वामित्वको सिर्जना गर्छ । हाल कायम रहेको स्थानीय निकायको शक्ति भनेको केन्द्रीय शक्तिको विकेन्द्रिकरण बाहेक केही पनि होइन । सङ्घीयताले शक्तिमाथि स्वामित्वको सिर्जना गर्दछ । वास्तवमा भन्ने हो भने यो लोकतन्त्रको सामान्य तर अत्यावश्यक तत्व हो । तसर्थ संघियताले राष्ट्र टुक्र्याउँछ भन्ने शंकाको कुनै तुक छैन । तथापि ठाडो शक्ति वितरणद्वारा राज्यको पुनःसंरचना गर्दा निम्न मुद्दाहरूमाथि गम्भीर ध्यान दिनु जरुरी छ ।

- संघात्मक प्रणाली साम्प्रदायिक भावनाबाट अभिप्रेरित हुनु हुँदैन । पुनःसंरचनाको ढाँचा राष्ट्र निरपेक्षताको सिद्धान्तबाट अनुप्राणित हुनुपर्छ । राष्ट्रिय अखण्डता महत्वपूर्ण कुरा हो र त्यसलाई आँच पुग्न दिनु हुँदैन । त्यसैले त्यस्तो ढाँचामा निर्माण गर्नु हुँदैन जसले केन्द्रिय र प्रान्तिय निकायहरूमा शक्तिको होडाबाजी होस ।
- राज्यको सार्वभौमसत्ता विभाजित हुने ढंगले कुनै पनि संघात्मक क्षेत्रको निर्माण निर्देशित हुनु हुँदैन । तर राष्ट्रिय एकताको सदृढिकरण विविधताको पहिचानमा मात्र सम्भव छ भन्ने कुरालाई ख्यालमा राख्नुपर्छ । त्यसैले संघिय इकाईको निर्माण स्पष्ट राजनीतिक नीतिमा आधारित हुनुपर्छ ।
- संघात्मकताको निर्माण कुनै समूहद्वारा अर्को समूहमाथिको शासनको लागि नभएर यो समावेशीको एउटा संयन्त्र बन्नुपर्छ । त्यसैले कुनै जात वा समूहले अर्कोलाई आफ्नो नियन्त्रणमा राख्ने र एकलौटी शासनको चाहनाबाट यो निर्देशित हुनुहुँदैन ।
- संघात्मक राज्यको निर्माण प्रक्रियालाई राष्ट्रको कुनै भागलाई अरु सम्पूर्ण भागबाट अलग्याउने मन्चको रूपमा प्रयोग गर्नु हुँदैन । वास्तवमा संघीयता केवल केन्द्रिय शासनलाई निरंकुश हुनबाट रोक्ने पद्दति हो । केन्द्रको विकल्प होइन ।



नेपालको पुनःसंरचनाको सम्बन्धमा, संघात्मक अवधारणा निम्न कारणले पनि आवश्यक छ भन्न सकिन्छ :

- शक्तिलाई स्थानीय तहसम्म पुऱ्याउन माध्यम निकायको स्थापना गर्न ता कि भिन्न जातिय, भाषिक वा भौगोलिक पहिचान बोकेका प्रत्येक स-साना समूहको शासन प्रणाली र राजनीतिक प्रक्रियामा सहभागिता प्रत्याभूत गर्न सकियोस । संघात्मकताले जनतालाई राजनीतिक प्रक्रियामा प्रत्यक्ष पहुँच प्रदान गर्दछ ।
- निरपेक्ष राजनीति, शासन र प्रशासनका आधारहरूको सुदृढिकरणका लागि पनि संघात्मकताले सहयोग गर्छ । किनभने यसले कुनै एकता संस्कृतिलाई राष्ट्रभरी लादने कुरालाई रोक्छ ।
- जनता विशेषगरी सीमान्तकृत जनताको आर्थिक र सामाजिक विकास प्रत्याभूत गर्न पनि संघीय व्यवस्थाले मद्दत गर्दछ ।

संघात्मकता समावेशी प्रजातन्त्रको अत्यावश्यक तत्व हो । त्यसैले यो न त राष्ट्रिय अखण्डताको लागि चुनौति नै हो न जनताबीचको सुमधुर सम्बन्धमाथिको खतरा । महत्वपूर्ण प्रश्न जसप्रति गम्भीर हुनपर्ने छ त्यो हो संघात्मकताको योजना कसरी लागू हुन्छ । अर्थात कुनै ढाँचाको संघीय व्यवस्था हामी अवलम्बन गर्न गईरहेका छौ ? जबसम्म त्यस्तो ढाँचागत मान्यता निर्माण हुँदैन, संघीय राज्यका सिमानाहरूको बारेमा सोच्नु घातक हुन सक्तछ ।

नेपालको सन्दर्भमा संघात्मकतालाई वास्तविक र साँचो आयाममा बुझ्नु जरुरी छ । राजनीतिक रूपमा संघात्मकताले शक्तिको विभाजन एउटा पिरामिडको अवस्थालाई जनाउँछ । प्रत्येक निकाय माथिल्लो निकायसँग अनुबन्धित रहेको हुन्छ (ल्याटिन Foedus, अनुबन्ध) । राज्य प्रणालीमा संघात्मक भन्ने शब्दको प्रयोग सरकारको त्यस्तो प्रणालीको व्याख्या गर्न गरिन्छ, जहाँ शासनको सर्वभौम शक्ति केन्द्रीय शासकीय निकाय र विभाजित राजनीतिक इकाईहरूका (जस्तै, राज्य वा प्रान्तहरू) बीचमा संविधानले नै स्पष्ट गरेको हुन्छ । फलतः संघात्मकताको अवधारणा राष्ट्रिय एकताको प्रतिवाद होइन । वास्तवमा यो राष्ट्रिय एकताको लागि कोशेढुंगा हो ।

सङ्घीय इकाइ र केन्द्रीय निकायले कति शक्ति प्रयोग गर्ने भन्ने विषय जनताको सहमतिले निर्धारण गर्ने कुरा हो । सर्वभौमसत्ता सम्पन्न राज्य शक्तिका स्रोत जनताको सहमति चाहिने भएवाट नै संविधानसभालाई राज्य पुनःसंरचनाको सबैभन्दा राम्रो मञ्च मानिएको हो । त्यसकारण संविधान सभाको निर्वाचन अगावै संघात्मक प्रणालीको माग गर्नुलाई संविधान सभाको चुनाव विथोले गोप्य षड्यन्त्र पो हो कि भनेर प्रश्न उठाउनु स्वभाविक हो ।

राज्यको पुनःसंरचनाको सन्दर्भमा सङ्घीय इकाइ र केन्द्रीय निकायको बीचको शक्तिको विभाजनलाई दुइवटा ढाँचागत सिद्धान्तबाट हेरिन्छ ।

एउटा ढाँचामा 'शक्तिको स्पष्ट किटान हुन्छ' जसलाई शक्तिको दायरा निश्चित ढाँचा symmetrical model भनिन्छ । अर्कोमा शक्तिको दायरा अनिश्चित छोडिएको हुन्छ जसलाई शक्तिको दायरा अनिश्चित ढाँचा Asymmetrical Model भनिन्छ । यो Asymmetrical ढाँचामा संघात्मक प्रणालीका केही इकाइहरू (जस्तै राज्य वा प्रान्तहरू) सँग केन्द्रीय सरकारको दाँजोमा अरुको भन्दा केही बढी शक्ति हुन्छ किनभने त्यहाँ उसका अधिकारहरू अनिश्चित छोडिएका हुन्छन् । भिन्न जातीय, भाषिक र साँस्कृतिक आवश्यकताका कारण समय समयमा उठ्ने असन्तोषलाई सम्बोधन गर्ने राम्रो उपायको रूपमा यसलाई लिएको पाइन्छ । तैपनि यस मुद्दामा राष्ट्रिय सहमति आवश्यक छ । संघात्मक इकाइ र केन्द्रीय सरकारी निकाय बीचको शक्तिमा अनेकरूपताले राज्यमा द्वन्द्व सिर्जना गर्न सक्छ ।

माथि उल्लेख गरे भौ Asymmetrical Federalism लाई दुई प्रकारको सम्भौता या ढाँचामा विभाजन गर्न सकिन्छ । पहिलो ढाँचाको व्यवस्थापकीय शक्ति, केन्द्रीय निकायमा प्रतिनिधित्व, अधिकार र कर्तव्यबीच सम्बन्धको निरोपण गर्छ । यस प्रकारको Asymmetry लाई de jure asymmetry भनिन्छ ।<sup>१७</sup> दोस्रोले यस्तो सम्भौतालाई प्रतिबिम्बित गर्छ जुन 'राष्ट्रिय नीतिको' रूपमा अख्तियार गरिएको हुन्छ । वास्तवमा दुई पक्षीय सम्भौता त गरिएको हुँदैन, तर शक्तिको विभाजन आफैँ संविधानमा सम्भौताकै रूपमा अभिव्यक्त भएको हुन्छ । त्यसैले व्यवहारमा केन्द्र र प्रान्तबीचको सम्बन्धलाई 'de facto Asymmetry' भनिन्छ । नेपालमा पहिलो प्रकारको Asymmetrical नमूनामा बढी रहेको पाइन्छ । केही देशहरूजस्तै क्यानडाको संघमा यस प्रकारको संमिश्रण भेटिन्छ । स्पष्टतः अहिले दशले संघात्मकताको नमूनामा छलफल गर्नु जरुरी देखिन्छ । तर एउटा कदापि विर्सन नहुने कुरा के हो भने जुनसुकै ढाँचालाई अनुशरण गरिएपनि, त्यो जनताको सहमतिबाट नै गरिनुपर्छ ।

<sup>१७</sup> Brown, Douglas, 2005 Who is Afraid of Asymmetrical federalism संक्षिप्त छलफल” 2005, special series on Asymmetrical federalism, Institute of Intergovernmental relations, Queens University.



बेल्जियम, स्पेन र स्वीट्जरल्याण्ड जस्ता दुई वा दुई भन्दा बढी कामकाजी भाषाहरू भएको देशमा यस प्रकारको Asymmetrical Federalism अपनाएको भेटिन्छ। Asymmetrical Federalism संयुक्त राज्य अमेरिकामा छैन। संयुक्त राज्य अमेरिकामा संविधान र यसको लामो प्रयोगले सङ्घीय राज्यहरू ठूला साना जे भए पनि वा सांस्कृतिक रूपमा विविध भए पनि उनीहरूको शक्तिमा समान पहुँच छ।

श्रीलंकाको द्वन्द्व समाधानका लागि Asymmetrical Federalism को समाधान हुन सक्ने कुरा एउटा प्रतिवेदनमा सिफारिस गरिएको थियो। श्रीलंका अधिकांश सिन्हाली र थोरै तामिलहरूबीचको तनाव र अविश्वासका कारण गृहयुद्धमा फस्यो, त्यस्तै धेरै कारणहरूले गर्दा नेपाल पनि द्वन्द्वको मारमा फसेको छ। त्यसर्थ, संघात्मकता सम्बन्धी संवैधानिक स्पष्टताले नेपालको विद्यमान समस्या समाधान गर्नका लागि मद्दत गर्दछ, अन्यथा विचार नगरी लादिएको व्यवस्थाले राष्ट्रलाई टुक्र्याउने खतरा पैदा गर्नेछ।

### च) सामूहिक एवं व्यक्तिगत पहिचानको मान्यताको आवश्यकता :

नेपाल जातीय र भाषिक पहिचान सहितको दर्जनौं अल्पसङ्ख्यक जातजातीको देश हो। यी विभिन्न जाती जनजाती भाषाहरू बोल्छन् र विभिन्न संस्कृति मान्छन्। उनीहरूले भिन्नाभिन्नै पहिचान बोकेका छन् जुन भिन्न पहिचानले विधिताको निर्माण गर्दछ। यी सबै जाती जनजातीको साभा राष्ट्रियता निर्माण गर्न सबैको भिन्नाभिन्नै सामूहिक पहिचानको मान्यता पूर्वशर्त हो। विविधताकै कारणले कुनै एक सभ्यता वा भाषिक पहिचान वा जातीय संस्कृति राष्ट्रिय एकता वा अखण्डताको आधार हुन सक्दैन। यस्तो अवस्थामा संस्कृति, भाषा, धर्म वा जातीय निरपेक्षता नै नेपाली राष्ट्रिय अस्तित्वको आधार बन्न सक्छ। यो अभिव्यक्तिका दुईवटा पक्ष छन्। एकातर्फ यसले सबै भाषा, संस्कृति जस्ता कुराको समान हैसियतको मान्यता हुनुपर्ने माग राख्दछ भने अर्कातिर त्यही मान्यताले कुनै एकको भाषा संस्कृति सभ्यता अर्कोलाई थोपनु नहुने माग पनि राख्दछ। एकीकरण अभियानका पृथ्वीनारायण शाहले यस विविधतालाई मान्यताको दिएको आभाष पाइन्छ। उनले एकीकरण पछि स्थानीय प्रशासन त्यहीका शासकलाई छोडे। लिम्बुवान किपटको व्यवस्थालाई उदाहरणका लागि लिन सकिन्छ। मगरहरूले उच्च सैनिक पद प्राप्त गरेको र उनीहरूलाई उच्च पद प्राप्त गर्न प्रतिवन्दन भएवाट यो तर्क गर्न सकिन्छ।<sup>15</sup> तर उक्त धारणा पछि अमान्य हुँदै गई राज्यको शक्ति केही अल्पसङ्ख्यक ठकुरी, क्षेत्री र ब्राम्हण कुलिनहरूको हातमा सङ्ग्रहित हुन पुग्यो। एकीकरणको लगत्तै पछाडी ठकुरी निरंकुशता र पारिवारिक शासन सुदृढ हुँदै गयो। यस शक्तिको ठकुरीकेन्द्रकरणले जातीय समूहलाई सीमान्तकृत गर्‍यो। शाही सत्ताको नजिक बस्ने ब्राम्हण र क्षेत्रीले राज्य व्यवस्थामा उच्च पद प्राप्त गरे र उनीहरूले ठकुरीहरूसित मिलेर आदिवासी पहिचान बोकेका अन्य जनजातीहरूलाई सीमान्तकृत गर्ने महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरे। पृथ्वीनारायण शाहका उत्तराधिकारीहरू अरु जातीका भाषा संस्कृतिप्रति बढि अनुदार थिए, जसले गर्दा जनजातीका भाषाहरू लोपोन्मुख स्थितिमा पुगे। सदियौं देखिको सीमान्तकृतताले यी संभ्रान्तहरूको राज्यशक्ति माथिको एकलौटी कब्जालाई मजबुत पार्न

15 पृथ्वीनारायण शाहले नेपाललाई चार वर्ण छत्तीस जात को राष्ट्रको रूपमा घोषणा गरे। यो भनाईले जनसङ्ख्याको विविधतालाई पहिचान गर्नुपर्ने कुरालाई औल्याउँछ। यही नै उनको एकीकरणको अभियानलाई सफल पार्ने मुख्य कारण थियो।

मदत पुऱ्यायो र यसले संस्थागत हिंसाको लागि तरल परिस्थितिको सिर्जना पनि गऱ्यो । हालको द्वन्द्व त्यस एतिहासिक परिस्थितिबाट अनुगमन गर्न सकिन्न । यस अर्थमा राज्यको पुनर्संरचना राज्यसत्ता सबै जाती भाषीको संलग्नताका लागि आवश्यक छ । यसो गर्दा जनताको सीमान्तताबाट सिर्जित संस्थागत हिंसाको दीर्घकालीन समस्यालाई सम्बोधन गर्न सकिन्छ । यसले नेपालका हरेक अल्पसंख्यक समूहको नेपालप्रति 'स्वामित्व वा अपनत्व' को निर्माण गर्छ । यसकारण पनि वधिता नेपाली राष्ट्रिय एकताको आधार हो ।

## २. अन्तराष्ट्रिय अनुभव र उत्कृष्ट व्यवहार

### क) राष्ट्र निर्माणको प्रक्रियाको ऐतिहासिक परिदृश्य

राज्यको प्रारम्भिक स्वरूप दीर्घकालीन रूपमा शक्ति केन्द्रकृतताको अभियानबाट शुरु हुन्थ्यो ।<sup>१९</sup> कृषि र लेखन क्षमताको विकासले प्राचीन राज्यहरूको उत्पत्तिमा महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको थियो । यो क्रममा एउटा वर्ग श्रम गर्नु नपर्ने वर्गको रूपमा स्थापित भयो । त्यो अरुको पारिश्रम बेच्दथ्यो । त्यस वर्गलाई जिविकोपार्जनको कुनै चिन्ता थिएन । त्यस्ता वर्गको उत्पत्तिले राज्यको निर्माणमा सहायता पुऱ्यायो । क्रमशः लेखन क्षमताको विकासले महत्वपूर्ण सूचनाहरू केन्द्रीकृत हुने माहोल तयार गऱ्यो ।<sup>२०</sup>

यी विकासले सम्भ्रान्त वर्गलाई राज्यका मालिकका रूपमा स्थापित गरे । पश्चिमी राज्यको इतिहास प्राचीन अर्धविकसित समयदेखि शुरु भएको छ । त्यस समयमा नै त्यहाँ विभिन्न किसिमका राज्यहरू उत्पत्ति भएका थिए । तर ती राज्यहरू आजको आधुनिक राज्यको अवधारणासँग मिल्दा थिएन । प्रायः सबै राज्यहरूमा राजतन्त्र थियो र ती राजाहरूको शक्ति (इजिप्टका फारो भै) केन्द्रीकृत सैन्यबल धार्मिक कार्यमा आधारित थियो । पछि रोमन साम्राज्य जस्ता ठूलो अर्ध-कर्मचारीतन्त्रात्मक साम्राज्यहरू पनि थिए । यी राज्यका अस्तित्व धार्मिक कार्य भन्दा पनि सैन्य बल, सार्वजनिक निकाय र निरङ्कुश शासक सक्ने क्षमतामाथि निर्भर थिए ।<sup>२१</sup> वास्तवमा महत्वपूर्ण कुरा प्राचीन अर्धविकसित राज्यको उत्पत्ति ग्रीक नगर राज्यको उपज थियो । क्राइस्ट जन्मनुभन्दा ४ सय वर्ष पहिले ग्रीक नगर राज्यमा त्यहाँका स्वतन्त्र नागरिकहरूलाई मात्र नागरिकता प्रदान गरिन्थ्यो र एथेन्समा यी अधिकारहरू प्रत्यक्ष रूपमा प्रजातान्त्रिक स्वरूपको सरकारसँग गाँसिएका थिए । यो कुरा आज पनि राजनीतिक चिन्तन र इतिहासको रूपमा जिवित छ । यसको विपरित रोम राजतन्त्रबाट गणतन्त्रमा रूपान्तरण भएको थियो । रोमन साम्राज्य कुलीनहरूको बाहुल्यता रहेको सदनबाट शासित थियो । त्यसैले रोमन राजनीतिक प्रणालीले कानून र संविधानवादको विकास गर्न सक्यो र त्यसैगरी नीजि र सार्वजनिक

<sup>१९</sup> G. Poggi, 1978, The Development of Modern State : A sociological Introduction Stanford , Stanford University Press

<sup>२०</sup> Giddens, Anthony, 1978, Contemporary Critique of Historical Materialism, 3 vols., Vol. II : The Nations and violence, Cambridge: Polity Press. ISBN0 520060390, See Chapter 2.

<sup>२१</sup> पाद टिप्पणी १९

वृत्तबीचको भिन्नताको विकासमा पनि यसले भूमिका खेल्थ्यो । रोमन साम्राज्य आधुनिक राज्यका कतिपय महत्वपूर्ण विशेषताहरूको निर्माण गर्न मद्दत गर्‍यो । जस्तै सेना, सार्वजनिक प्रशासन, न्याय व्यवस्था र नीति निर्माण गर्ने संसद ।

आधुनिक राज्यहरूको विकासको शुरुवात विशाल साम्राज्यहरूको पतनसँगै भयो । पश्चिममा रोमन साम्राज्य र पूर्वमा मंगोलिया र भारतवर्ष उल्लेखनीय छन् । राज्यका आफ्नै धारणाले साम्राज्यलाई राजनीतिक, न्यायिक र सैन्य भूमिकासहितको स-साना राज्यमा विभाजित गर्न महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्‍यो । तर त्यस्ता स-साना राज्यहरूलाई व्यवस्थित आकार र स्वरूप प्रदान गर्न आर्थिक व्यवस्थाको पनि महत्वपूर्ण भूमिका रहेको थियो । अफ्रिमा मार्क्सवादी चिन्तकहरूका मनमा त आर्थिक इकाइ नै त्यसबेलाका राज्यको मुख्य सार थियो । पश्चिम र पूर्व दुवैमा एउटा समानता थियो त्यो हो राज्यको सामन्त चरित्र । राजा औपचारिक रूपमा सार्वभौमसत्ताको श्रृंखलामा प्रमुख मानिन्थे र उनी नै पनि थिए नेता । तर राजा सधैं सर्वशक्तिमान भने हुँदैनथे । राजाले सधैं आफ्नो इच्छाले शासन गर्न पाउँदैनथे । सामन्तहरू राजाहरू बीचका भएका सम्झौताहरूले राजाका अधिकार पनि नियन्त्रित भएका हुन्थे । सामन्तहरू र राजा विचमा सम्झौता गर्नुपर्ने बाध्यता थियो किनभने त्यसबेला केन्द्रकृत कर प्रणालीका संयन्त्र थिएनन् ।<sup>२२</sup> पछि कर प्रणालीको केन्द्रकृत संयन्त्रको विकाससँगै राजा र लर्डहरूबीचको संघर्ष चुलिँदै गयो । त्यही समयमा संसदको अवधारणाले पनि विकसित स्वरूप ग्रहण गर्दै गयो ।

निश्चित क्षेत्रभित्र सर्वोच्च राजनीतिक अख्तियारी सहित 'सार्वजनिक शक्ति' को रूपमा आधुनिक राज्यको प्रादुर्भाव पश्चिमी युरोपमा पन्ध्रौं शताब्दिमा भयो । राज्यको क्रमवद्ध र संस्थागत विकास भने त्यसपछि मौलाएको अधिनायकवाद र पूँजवादको विकास सँगै भएको हो । युरोपका वंशानुगत राजतन्त्रात्मक मुलुकहरू जस्तै इङ्गल्याण्ड, (ट्युडरको वङ्गको शासनकालमा) स्पेन (ट्याब्सवर्ग वंशको शासनकालमा) र फ्रान्स (बर्बन्स वंशको शासनकालमा) केन्द्रकृत राजनीति तथा पूर्ण आर्थिक नियन्त्रणका पद्धतिमा आधारित थिए । ती राज्यका सबै नितिहरू कसरी राज्यका केन्द्रिय प्रणालीहरू निर्माण गर्ने भन्ने कार्यक्रमहरूमाथि निर्भर थिए । शक्तिशाली राज्यका लागि निरंकुशता र केन्द्रिय प्रणाली अनिवार्य थिए त्यसताका ।<sup>२३</sup> शक्तिको यस प्रकारको केन्द्रीकरणले राजनीतिक महत्वकांक्षालाई प्रेरित गर्दथियो । राजाहरू अनियन्त्रित शक्ति चाहन्थे । त्यसक्रममा युरोपियन राजाहरू विस्तारै शक्तिका अरु स्रोतहरू जस्तै, चर्च र कुलिनहरूलाई पराजित गरे वा आफ्नै अधिनमा राख्न सफल भए । राज्यको यो विकासको क्रममा क्षेत्रीय दावी सहितको सामन्त शासनको (खण्डित प्रणाली) सट्टामा निश्चित क्षेत्रमाथिको व्यापक नियन्त्रण सहितको एकात्मक राज्यको उत्पत्ति भयो । यस प्रक्रियाले १७ औं र १८ औं शताब्दीमा अधिनायकवादी शासन सहितको केन्द्रीकृत र बढ्दो कर्मचारीतन्त्रात्मक स्वरूपको विकास भयो । पछिल्लो विकासक्रममा राज्य प्रणालीले स्थायी सैन्य बल, केन्द्रीय कर प्रणाली, स्थायी राजदूतावास सहितको कूटनीतिक सम्बन्ध र राज्यको जस्तै बजारमूखी आर्थिक नीति जस्ता विशेषताहरू ग्रहण गर्‍यो । यस किसिमले आधुनिक राज्यको धारणा विकास भयो । यस विकास क्रमले

<sup>२२</sup> राज्यको यस प्रकारको चरित्र लिच्छविकालीन नेपालमा देख्न पाइन्छ । राजासँगै सामन्तहरू पनि उतिकै महत्वपूर्ण ठानिन्थे । अंशुवर्मा यसका उदाहरण हुन् ।

<sup>२३</sup> पाद टिप्पणी १९

के स्पष्ट गर्दछ भने निरंकुशता एकात्मक व्यवस्थामा फस्टाउँछ । अर्थात् एकातर्फ व्यवस्था निरंकुशताको लागि सहज र सहयोगी हुन्छ । यस इतिहासबाट केही कुरा स्पष्ट सिक्न सकिन्छ ।

आधुनिक राज्य प्रणालीको उदयमा सांस्कृतिक र साभा राष्ट्रिय चरित्रको पनि प्रमुख भूमिका रहेको देखिन्छ । अधिनायकवादी कालखण्डदेखि नै राज्यहरू राष्ट्रियताका आधारमा सङ्गठित हुँदै थिए । तैपनि राष्ट्रिय राज्यको अवधारणा राज्यको समानार्थी अवधारणा भने होइन । राज्यको धारणा सामाजिक व्यवस्थापनको आवश्यकतासँग जोडिएको छ । जबकी साभा मान्यता सहितको राष्ट्रिय राज्यको इतिहास मुद्दाका आवश्यकतासँग बढि गाँसिएको छ । तर आधुनिक समयमा राज्यलाई एकिकृत बनाई राख्न राष्ट्रियताको भूमिका ठूलो छ । त्यसैले एउटा राज्यले आफ्नो अस्तित्वको लागि साभा मान्यताहरूको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ । यस्ता साभा मान्यताको विकास विना राष्ट्रियताको विकास सम्भव देखिदैन । अहिले नेपालमा राज्यको पुनःसंरचनाको माग यही साभा मान्यता विकासका लागि भएको हो भन्न सकिन्छ ।<sup>२४</sup> जातीय रूपमा एकरूप समाजमा पनि राज्य र राष्ट्रबीच पूर्ण सामञ्जस्य भेटिदैन ।

#### ख) राज्य र अन्तर्राष्ट्रिय कानून :

आधुनिक व्यवहार र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धका कानूनहरूले राज्यको सार्वभौमिकता कूटनीतिक मान्यतामा अडेको हुन्छ भन्ने कुरा ठान्दछ । मान्यता र सार्वभौमिकताको हद फरक पर्न सक्छ । अन्तर्राष्ट्रिय प्रणालीमा बहुमत राज्यहरूको मान्यता कुनै तेस्रो राष्ट्रलाई वाध्यात्मक हुँदैन । तर अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताको अभावमा कुनै राज्यको अस्तित्वको खासै अर्थ रहँदैन । त्यसैले अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका नजरबाट हेर्ने हो भने राज्यको पुनःसंरचनाको चाहना अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको व्यापक मान्यता पाउने उद्देश्यसँग पनि सम्बन्धित रहेको हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले राज्यलाई त्यसबेला व्यापक र शंकारहित मान्यता प्रदान गर्दछ, जब कुनै राज्यको अखण्डता पूर्ण रूपमा संरक्षित छ भन्ने महसुस गर्दछ । यसबाट के अर्थ निकाल्न सकिन्छ भने आत्म निर्णयको अधिकार राज्यको विभाजनको लागि कदापी हुन सक्तैन ।

**दस्तावेज भनेको मोन्टेभिडियो महासन्धि (Montevideo Convention) १९३३ हो जसको पहिलो अनुसार:**

“अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको आँखामा राज्यको एउटा कानुनी व्यक्तिको रूपमा निम्न गुणहरू हुनु जरुरी छ : (क) एउटा स्थायी जनसङ्ख्या (ख) एउटा स्पष्ट क्षेत्र (प्रान्त), ग) सरकार (घ) अन्य राष्ट्रहरूसँग सम्बन्ध स्थापना गर्न सक्ने क्षमता । अन्तर्राष्ट्रियकानूनका दृष्टिकोणबाट एउटा राष्ट्र भनेको “सङ्गठित राजनीति समुदाय” हो जसको निश्चित भूमि हुन्छ । यस मान्यता अनुसार अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौता गर्नका लागि आवश्यक स्वतन्त्रताको दावीलाई अन्य राष्ट्रहरूले दिने मान्यता नै सार्वभौमसत्ताको अभिव्यक्ति हो । यसर्थमा, आधुनिक राज्य त्यस्तो निकाय हो जसले कुनै “वाह्य हस्तक्षेपविना” आन्तरिक आर्थिक र सामाजिक नीतिमा व्यापक स्वायत्तता भोगिरहेको हुन्छ । तर आजको सन्दर्भमा राज्य एउटा यस्तो राजनीतिक निकाय हो जसमा असीमित सार्वभौमिकता हुँदैन । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको विकासपूर्व यो सार्वभौमिकतालाई असीमित र अनियन्त्रित मान्थ्यो । तर वर्तमान अवस्थामा राज्यहरू अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको दायरमा बस्न बाध्य छन् र त्यस अर्थमा सार्वभौमिकता

<sup>२४</sup> Bruilly, John, 1993, Nationalism and the State, New York S. Martin's Press

असिमित छैन । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनकै विकास आर्थिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक र प्राविधिक परिवर्तन जस्तै भूमण्डलीकरण र क्षेत्रीय र महाराष्ट्रिय समूह जस्तै युरोपेली सङ्घ आदिको उत्पत्तिले पनि परम्परागत एकात्मकता र सार्वभौमसत्ताको धारणालाई चुनौति दिएको छ ।

यस विकासले के संकेत पनि गर्दछ भने राज्यको आधार व्यापक अन्तर्क्रिया र सहभागितामा निर्भर हुँदै गईरहेको छ । राज्यहरू लोकतन्त्रमा आधारित हुँदै निरपेक्षताको विकासतर्फ अग्रसर भईरहेका छन् । निश्चित संस्कृति, धर्म र भाषा जस्ता आधारहरूमा राज्यको सिमानालाई संकुचन गर्ने पद्धति भन्दा लोकतन्त्रका आधारमा बढि भन्दा बढि उदारवादी राज्यको निर्माणमा वर्तमान सभ्यता मुखरित भईरहेको छ । त्यसैले संघीयताको आधार “जनसहमतिमा आधारित शासन पद्धति” हुनुपर्छ भन्ने लोकतान्त्रिक मान्यताले जरा गाडिरहेको छ । राज्य यस विकासक्रमलाई मध्यनजर राखेर नै नेपालले पनि पुनःसंरचनाको योजनालाई अगाडि बढाउनु पर्दछ, भन्ने मान्यता राख्न सकिन्छ ।

#### ग) केही देशहरूमा कायम रहेका संघात्मकताको अवधारणा :

राज्यको विकासको क्रममा संघात्मकताले शासन व्यवस्थाका लागि एउटा महत्वपूर्ण राजनीतिक दर्शनको भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ । तर भिन्न देशहरूले अपनाउने नमूनाहरू भिन्न हुन्छन् भन्ने कुरालाई भने विर्सन सकिदैन । संसारमा प्रचलनमा रहेका केही उल्लेखनीय प्रणालीहरू यहा छलफल गरिएका छन् ।

#### क्यानाडा :

फ्रेन्च भाषी कोएवेकमा जनताको आफ्नो संस्कृति र समाजिक जीवन संरक्षण गर्ने प्रयोजनका लागि स्वायत्तता प्रदान गर्दै उनीहरूलाई संघकै अभिन्न अंगका रूपमा कायम राख्न शक्ति अनिश्चित रहेको

(Asymmetrical Federalism) को बारेमा क्यानाडामा वृहत छलफल गरिएको थियो । कोएवेक पनि अरु ९ वटा ठूलो अङ्ग्रेजी भाषी प्रान्तहरू संगै सह-अस्तित्वमा थियो । त्यसैले के कोएवेकलाई मात्रै छुट्टै पहिचान दिनु राम्रो होला ? यो प्रश्न व्यापक रूपमा उठेको थियो । क्यानाडाको संविधानले त्यस्तो व्यवस्थालाई औपचारिक रूपमा मान्यता दिएको छैन । गत केही दशकहरूदेखि अलि अलि गर्दै “शक्ति अनिश्चित रहेको संघीय व्यवस्था” रूपमा (Anymmetrical Federalism) लागू गरिएको छ । उदाहरणका लागि, क्यूबेकको आफ्नै निवृत्तिभरणको योजना छ, तर अन्य ९ वटा प्रान्तहरूमा सङ्घीय क्यानडाली निवृत्तिभरणको योजना लागू छ । रोजगारी र बसाई सराईको सन्दर्भमा क्यूबेकको आफ्नो सीमा भित्र व्यापक अख्तियारी छ, तर अन्य प्रान्तमा त्यस्ता बसाई सराईका मुद्दाहरू केन्द्रीय (सङ्घीय) सरकारले संचालन गर्छ । यसले के देखाउँछ भने क्यानाडामा एउटै देशमा दुइखालका संघीय व्यवस्थाहरू कायम छन् । तर भौगोलिक रूपमा क्यानडा ठूलो छ र कुनै एउटा प्रान्तले अर्कोको अस्तित्वमा खासै प्रभाव पार्दैन । कुनै एउटा प्रान्तले अर्कोमाथि निर्भर हुनुपर्ने अवस्था पनि छैन । कोएवेकलाई जस्तै भारतमा कस्मीरलाई पनि विशेषाधिकार दिएको थियो । अहिले केही हदमा भिजरोलाई विशेषाधिकार दिएको छ । तर साना देश जस्तो नेपालमा कुनै एउटा प्रान्त अर्कोबाट छुट्टि अस्तित्वमा रहन सम्भव छैन । त्यसैले शक्ति अनिश्चित संघात्मकता यहा लागू नहुन सक्तछ ।

यी व्यवस्थाहरूले अन्य प्रान्तहरूमा कोएवेकले सङ्घीय प्रणालीको सुविधा उपभोग गरिरहेको छ भन्ने मनोविज्ञान जन्मिएको छ । यस व्यवस्थाले सम्पूर्ण संरचनाको विकेन्द्रीकरण गरी केन्द्रबाट प्रान्तमा धेरै शक्ति हस्तान्तरण गर्नुपर्छ भन्ने मानिसहरू भने उताउर्लिएका छन् । यसले क्यानडालाई कहाँलैजान्छ उनीहरू भन्न सक्तैनन् ।

#### संयुक्त राज्य अमेरिका :

अमेरिकाको ढाँचा संघात्मक व्यवस्था त्यस्तो व्यवस्था हो जहाँ राज्यको शक्ति केन्द्रीय सरकार र राज्य सरकारबीच स्पष्ट रूपमा बाँडफाँड हुन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधान लेखिनु अगाडि प्रत्येक राज्य सम्पूर्ण रूपमा सार्वभौम थिए । संविधानले राज्यहरूको प्रतिनिधित्वका लागि पर्याप्त शक्ति सहित सङ्घीय सरकारको निर्माण गर्‍यो तर राज्य सरकारलाई विस्थापित भने गरेन । यस प्रकारको सङ्घीय व्यवस्था, जस अन्तर्गत केन्द्रीय सङ्घीय सरकारले केही मुद्दाहरूमा प्रत्यायोजित शक्ति प्रयोग गर्छ, नै संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानको आधारभूत चरित्र हो । यस किसिमको संघात्मक व्यवस्थामा केन्द्रिय राज्यले संघबाट अधिकारको प्रत्यायोजन भएको मानिन्छ । अर्को त्यस्तै चरित्र भनेको सरकारका तीन अङ्गहरू - व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीच शक्तिको पृथकीकरण हो । अमेरिकी राजनीतिले के मानेको छ भने केन्द्रिय सरकार पछाडि जन्मिएको निकाय हो । राज्यहरू भने पहिले नै अस्तित्वमा आएका राजनीतिक निकाय हुन् त्यसैले राज्यहरूको अधिकार असिमित र अनिश्चित छ । त्यसैले संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानले यसको कुनै भागमा संघात्मकताको बारेमा व्याख्या गर्नुपर्ने जरुरी पनि देखेन । तर यसमा राज्य सरकार र सङ्घीय सरकारको केही निश्चित अधिकारको स्पष्ट उल्लेख छ । सङ्घीय सरकारको केही निश्चित स्पष्ट उल्लेखित शक्तिहरू (जसलाई enumerated Power पनि भनिन्छ ) हुन्छन् जस्तो कि कर उठाउने अधिकार, युद्धको घोषणा गर्ने अधिकार र अन्तरराज्य र वैदेशिक व्यापार वाणिज्य सम्बन्धी निर्णय गर्ने अधिकारहरू । राज्यले यी अधिकारलाई असर पार्न सक्तैनन् । यसका साथै कथित लचकदार खण्ड (Elastic Clause) ले संघीय सरकारलाई आफ्ना उल्लेखित शक्तिहरूको कार्यान्वयनका लागि “आवश्यक र उचित” (Necessary and Proper) कानून बनाउने अन्तर्निहित अधिकार पनि प्रदान गर्छ । त्यस्ता शक्तिहरू जुन संविधानले सङ्घीय सरकारलाई पनि प्रत्यायोजन गरेको छैन वा राज्यलाई पनि उक्त शक्ति प्रयोग गर्न प्रतिबन्ध छ । त्यस्ता अधिकार जनतामा निहित छन् भन्ने मानिन्छ । सङ्घीय सरकारलाई प्रत्यायोजन गरेको शक्ति गृहयुद्ध पश्चात संविधानको संशोधनले उल्लेखनीय रूपमा विस्तार गर्‍यो र, पछिका केही संशोधनहरू र गृहयुद्धको प्रभावले पनि पछि राज्यहरू कानुनी रूपमा नै सङ्घीय सरकारको अधिनमा रहन सहमत भए ।

यस पश्चात सङ्घीय सरकारको आकार र प्रभावमा वृद्धि भयो । यो प्रभाव जनताका दैनिक जीवन र राज्य सरकारमा पनि विस्तारित थियो । यसका धेरै कारणहरू थिए । जस्तै, राज्य सीमा भन्दा पर विस्तारित व्यवसाय र उद्योगहरूको नियमको आवश्यकता, नागरिक अधिकार सुरक्षित राख्ने कोशिस र सामाजिक सेवा सम्बन्धी व्यवस्थाहरूको सिमाविहितता । धेरै मानिसहरूमा सङ्घीय सरकारको शक्ति उल्लेखित शक्ति भन्दा पनि बढेर गएको लागेको भएपनि सन् १९३८ देखि सन् १९९५ सम्म संयुक्त राज्य अमेरिकाको सर्वोच्च अदालतले वाणिज्य खण्ड अन्तर्गत कांग्रेसको शक्ति वृद्धि गर्ने कुनै पनि संघीय कानून खारेज गरेको छैन । वर्तमान अमेरिकामा संघीय सरकारकै प्रभाव बलियो छ र त्यसप्रति जनताको आपत्ति पनि छैन । अमेरिकीहरू आफूलाई राज्यको नामबाट चिनाउन भन्दा संघकै नामबाट चिनाउन बढि मन पनि पराउँछन् ।

## युरोप :

युरोपमा धेरै संघात्मक राज्यहरू छन्- जस्तै, स्वीटजरल्याण्ड, अष्ट्रिया, जर्मनी र बेल्जियम । विसौ शताब्दीको पूर्वार्द्धको जर्मनीमा एडोल्फ हिटलरले संघात्मक राज्य प्रणालीलाई अवरोधको रूपमा लिएका थिए । हिटलरले Mein Kampf मा लेखेका थिए - “राष्ट्रिय समाजवादले संघात्मक राज्यको सीमारेखाको प्रवाह नगरी सम्पूर्ण जर्मन राष्ट्रमा यसका सिद्धान्तहरू लागू गर्ने शक्तिको दावी गर्नुपर्छ ।”

दोस्रो विश्वयुद्ध पश्चात, युरोपेली संघात्मकताको वकालत गर्ने धेरै आन्दोलनहरू भए । युरोपेली संघवादीहरूको संगठन वा युरोपेली आन्दोलनको (सन् १९४८) को स्थापनालाई लिन सकिन्छ । युरोपेली एकताको प्रक्रियामा ती संस्थाहरू निकै प्रभावशाली रहे तर कहिल्यै निर्णायक भूमिका भने खेल्न सकेनन् । युरोपेली संघले केही संघात्मक चरित्र बोकेको भएपनि युरोप कहिल्यै पनि सङ्घीय युरोप भएन । तर आजपनि युरोपेली संघात्मकवादीहरूले प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित युरोपेली संसदको पक्षमा अभियान सञ्चालन गरिरहेका छन् र एउटै साभा युरोपेली संविधानको विषयलाई उनीहरूले छलफलको मुद्दाको रूपमा उठाएका छन् । तर उनिहरूका विपक्षीहरू भने युरोपेली संघको कम भूमिकाको पक्षमा छन् र संघमाथि निर्वाचित युरोपेली सरकार भन्दा राष्ट्रिय सरकारले शासन गरुन भन्ने चाहना राख्छन् । म्यास्ट्रीच सन्धिमा मस्यौदामा युरोपको लागि संविधान निर्माण गर्ने सम्बन्धमा संघात्मकताको बारेमा उल्लेख भएपनि, पक्ष राष्ट्रका प्रतिनिधिहरू कसैले त्यसलाई स्वीकार गरेनन् ।

संघात्मक व्यवस्थाका पक्षधर सरकारहरू जर्मन, बेल्जियम र इटाली हुन । यो अवधारणाको परम्परागत रूपमै विपक्षमा रहेका राष्ट्रहरू बेलायत र फ्रान्स हुन् । अहिले आएर पोल्याण्ड र अष्ट्रिया पनि सङ्घीय संघको विपक्षमा रहेका छन् । जेसुकै भएतापनि युरोपले संघात्मकतालाई इन्कार गर्न सकिरहेको छैन । अर्थात युरोप र अमेरिकी अनुभवहरूले के देखाउँछन् भने राज्यहरूलाई संघात्मकताको माध्यमबाट जोडेर राख्न सकिन्छ ।

## भारत :

भारतमा अर्ध संघात्मक व्यवस्था छ जहाँ शासनको सन्दर्भमा प्रान्तहरूको अधिकार संविधानमा लेखिएको छ । संविधानले केन्द्रीय सरकारलाई संकटकाल लागू गर्ने र आवश्यकता अनुसार सरकार विघटन शक्ति उपलब्ध गराएको छ । यसको अर्थ भारतको संविधानले Asymmetrical नमूनाको संघात्मक व्यवस्था अपनाएको छैन । केन्द्रिय सरकार सबै राज्यहरूको संरक्षकको रूपमा रहेको छ ।

## घ) राज्यको आन्तरिक परिप्रेक्ष्य :

एकल राष्ट्रको दृष्टिविन्दुबाट हेर्ने हो भने, “राज्य” राष्ट्रको केन्द्रकृत संगठन हो र यस अर्थमा राष्ट्रको सम्पूर्ण अख्तियार यसमा केन्द्रित भएको हुन्छ । राज्यको यस आयामका अध्ययनकर्ताहरू राज्यका बारेमा अध्ययन गर्दा राज्य र जनताबीचको सम्बन्ध माथि जोड दिन्छन् । अङ्ग्रेज राजनीतिशास्त्री थमस हब्स (Thomas Hobbes) ले अनेक किसिमका तथा पटक पटक हुन सक्ने गृहयुद्धबाट पार पाउन राज्यको शक्ति संगठित हुनुपर्दछ र त्यो असीमित हुनुपर्दछ पनि भनेका छन् । राज्यलाई बलियो बनाउन मानिसले एकअर्कामाथि आक्रमण गर्न पाउने लगायतका धेरै अधिकारहरू शासक समक्ष (Leviathan) समर्पण गर्नु जरुरी छ भनेका छन् । यस मान्यतालाई व्याख्या गर्दै म्याक्स

वेवर र नर्वट इलियासले राज्यलाई एउटा निश्चित भौगोलिक क्षेत्रमा वैधानिक हिंसा सहितको एकलौटी शक्ति प्रयोग गर्ने अधिकार प्राप्त जनताको संगठनका रूपमा परिभाषित गरेका छन् । यस मान्यताबाट हेर्दा राज्य सरकारबाट भिन्न हुन्छ र सरकार राज्यको लागि निर्णय गरिने जनताको समूह हो भनी विश्वास गरिन्छ । राज्यको सबैभन्दा आधारभूत चरित्र भनेको यसको सम्पत्ति माथि अधिकारको नियमन गर्ने, लगानी, व्यापार र उपभोग्य वस्तुको बजार (खाद्यपदार्थ, इन्धन आदि) विशेष गरी आफ्नै मुद्रा प्रयोग गरी नियमन गर्ने अख्तियार हो । राज्य एउटा निश्चित जनसंख्याबाट बनेको संगठन हो भन्ने कुरामा विभिन्न राजनीतिशास्त्रीहरू भिन्न विचार रहेको पाइन्छन् । आधुनिक युगमा यी दर्शनहरू पूँजीवादको उदयसँगै उदाएका हुन् । आजभोलि राज्यको सन्दर्भमा ४ वटा प्रमुख दर्शनहरू आएका छन् । उदारवाद, संरक्षणवाद, मार्क्सवाद र अराजकतावाद उदारवादी दर्शनका अनुसार राज्यले सार्वजनिक हितका लागि काम गर्नुपर्छ । सम्पूर्ण समाजको हित र यसले व्यक्तिगत हितका बीचमा सामन्जस्यता कायम गर्नुपर्छ । यस प्रकारको कार्य प्रजातान्त्रिक मान्यताद्वारा राज्यद्वारा मात्र सम्भव छ । यस दर्शनभित्र पनि विचारमा व्यापक विविधता पाइन्छ - खासगरी खुलाबजार सहितको उदारवाद र आधुनिक समाजवादी उदारवादको बीचमा । खुल्ला बजारवादी विवाद राज्यको भूमिका र ढाँचासँग सम्बन्धित रहेका छन् । खुल्ला बजारवादी उदारवादीहरू सानो र न्युन राज्यको पक्षमा वकालत गर्छन् जसले खुल्ला बजारको वकालत गर्दछ र यसले सम्पत्तिको रक्षा गर्छ र व्यक्तिगत करारलाई महत्व दिन्छ । सामाजिक उदारवादीहरू पूँजीवादी व्यवस्थाभित्र बजारको असफलता र धन र आमदानीको असमानताले ल्याउने समस्याको निराकरण गर्न राज्यको ठूलो सकरात्मक भूमिका हुने कुरामा जोड दिन्छन् । उनीहरू कल्याणकारी राज्य व्यवस्थाको जोडदार वकालत गर्दछन् । सामान्य रूपमा भन्नुपर्दा सबै उदारवादीहरू राज्य दार्शनिक आदर्शवादमाथि बाँच्न नसक्ने कुरा बताउँछन् र एक दिशाबाट अर्को दिशामा परिवर्तनका लागि वकालत गर्छन् ।

मार्क्सवादी चिन्तनले राज्यको मुख्य भूमिका भनेको वर्ग हिंसा र शोषणको यथास्थितिको कायम राख्ने बल प्रयोग गर्ने हो भनी औल्याएको छन् । सामन्तवादमा लर्डहरूले मातहतमा रहेका जनताको शोषणका लागि आफ्नै सैन्यबल प्रयोग गर्थे । अर्कोतिर पूँजीवादमा बलको प्रयोग कामदारहरूका विरुद्धमा केन्द्रकृत हुन्छ र पूँजीवादी वर्गको उत्पादनका साधनमाथिको एकाधिकारको संरक्षण गर्छ । यसले मजदुरमाथि शोषण गर्न अनुमति प्रदान गर्छ ।

अझ अगाडि बढेर हेर्दा, आधुनिक मार्क्सवादी सिद्धान्त अनुसार प्रजातान्त्रिक राज्यमा समाजवादी व्यवस्था स्थापना गरेर मात्र वर्गीय र अन्य स्वरूपका शोषणको अन्त्य गर्न सकिन्छ । जब जनताले बढी भन्दा बढी शक्ति आफ्नो हातमा लिन्छन् र राजनीतिक व्यवस्थालाई प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रमा रूपान्तरित हुन्छ तब यस प्रकारको राज्य विस्तारै नष्ट भएर जान्छ । जब प्रक्रिया पूर्ण हुन्छ, साम्यवादी सामाजिक व्यवस्था प्राप्त हुन्छ र राज्य जनता भन्दा भिन्न निकाय हो भन्ने धारणा विलाएर जान्छ ।

माथिका छलफलहरूबाट के देखिन्छ भने राज्यको विकास क्रममा जनताले प्रजातन्त्रका लागि निरन्तर संघर्ष गरेको कुरा प्रष्ट हुन्छ । हुनसक्छ इतिहासमा यो संघर्ष दमनको स्रोत पनि भयो होला । त्यसैकारण राज्य शक्तिको ठाडो र वित्तीय विभाजन प्रजातन्त्रको संरक्षण र सम्बर्द्धनको लागि एउटा शक्तिशाली राजनीतिक दर्शनको रूपमा आविर्भाव भयो । हालको नेपालको पुनःसंरचना सम्बन्धी प्रस्ताव पनि प्रजातन्त्रको सुदृढीकरणका लागि एउटा अभियान हो । कुनै पनि अर्थमा पुनःसंरचनाको मुद्दालाई प्रजातान्त्रिक मूल्य, मान्यता र सरकार प्रणालीलाई न्यूनिकरण गर्ने हिसाबले बुझ्नु पनि हुँदैन र बुझ्न



दिनु पनि हुँदैन । नेपालमा हाल बहसमा रहेको पूर्ण संरचनाको विषय नेपाललाई एउटा सामन्ति ढाँचाको राज्य व्यवस्थाबाट “राज्य राष्ट्र” मा परिणत गर्ने एउटा अभियान हो । राज्यको ऐतिहासिक विकासको अवधारणाबाट के प्रष्ट देखिन्छ, भने, संघीयता लोकतन्त्रको एउटा विकसित अवधारणा हो ।

### ३. समस्याको विश्लेषण

#### क) संविधान निर्माणमा जनताको असहभागिता

नेपालको प्रजातान्त्रिक इतिहास सरल र सहज छैन । बारबार यसको अनेकौं विपद, षड्यन्त्र, चढाइ, विभाजन र सबैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा बेवास्तासँग जम्काभेट भएको छ । सामन्ती तत्वहरूले प्रजातन्त्रमाथि निरन्तर रूपमा प्रहार गरि नै रहेका छन् र विद्वतवर्ग र राजनीतिज्ञहरूले पनि समय समयमा गम्भीर विश्वासघात गरेका छन् । श्रृंखलावद्ध उतारचढाव पश्चात निरंकुश राजतन्त्रको ३० वर्षको इतिहासलाई पछाडि धकेलेर, बहुलवादी प्रजातन्त्रको लागि मार्ग प्रसस्त गरी दुई आधारभूत चरित्रहरू संवैधानिक राजतन्त्र र जनतामा निहित सार्वभौमिकता बोकेको प्रजातन्त्रको वि.स. २०४७ मा पुनःस्थापना भयो । संविधान निर्माणको क्रममा नेपाली जनताले उत्साहका साथ आफ्ना दृष्टिकोणहरू व्यक्त गर्दै भाग लिए तर संविधान निर्माताहरू पहिल्यैदेखि वेष्ट मिनिष्टरियल ढाँचा (संसदमा बहुमत प्राप्त दलको नेता प्रधानमन्त्री हुने प्रणाली) बाट प्रभावित भएका कारण जनताका आवाज उनीहरूले सुनेनन् । जनताले समृद्ध अर्थ व्यवस्था, समावेशी प्रजातन्त्र, इमान्दार र योग्य नेतृत्वप्रतिको उपेक्षाहरूका बारेमा आवाज नउठाएका होइनन् तर पनि संविधान यी मुद्दाहरूको संवोधन गर्न चुक्यो र यो एउटा अपांग दस्तावेजको रूपमा देखा पर्यो । यसका अभिव्यक्तिहरूले सामन्ती र उदारवादी पात्रहरूबीचका सम्भौताहरूलाई पूर्ण र विस्तृत रूपमा रेखांकित गर्न सकेन ।<sup>२५</sup> राजतन्त्रलाई संवैधानिक बनाएपनि यसको अधिकारलाई नियन्त्रण वा कटौती गर्न सकेन । बरु राजालाई जनताको अधिनमा होइन संविधानकै संरक्षक बनाईदियो । धारा १२७ जस्तो विवादास्पद प्रावधान पनि यसैले राख्यो जसको प्रयोगद्वारा राजाले प्रजातन्त्र माथि नै धावा बोले ।

<sup>२५</sup> अज्ञानतावश भएपनि विद्वतवर्ग र राजनीतिक पात्रहरू खासगरी प्रजातन्त्रवादी र उदारवादी वामपन्थीहरूमा एक प्रकारको आशा र स्वाभिमान जागेको थियो । उनीहरू नेपाल अब जागेको छ भनी बुक्क थिए । तर उनीहरू गलत थिए । उनीहरू संविधानको विषयवस्तु र स्वरूपको विश्लेषण गर्न चुके । संरचनागत रूपमा संविधानमा कुनैपनि संविधानमा हुनुपर्ने सबै व्यवस्थाहरू थिए । यसमा शक्ति पृथकीकरण, जनतामा निहित सार्वभौमिकता र सबैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा यसले राजनीतिक दलका लागि बाटो खोलिएको थियो । तर चारित्रिक रूपमा संविधान समाजको सामन्ति संरचना भत्काउन असफल रह्यो र देशमा एक भन्दा बढी शक्ति केन्द्रहरूको उत्पत्तिलाई वैधानिकता प्रदान गर्‍यो । राजावादीहरू, राजनीतिक दलहरू, सेना र गैर संवैधानिक बलहरू नै ती शक्तिकेन्द्रहरू थिए । धेरै विद्वतवर्गहरूले सन् १९९० पछाडिका अनपेक्षाकृत घटनाहरूलाई गलत ढंगले राजनीतिक दलहरूको थाप्लोमा थोपरिदिए । ती घटनाक्रमहरू आउनुको मुख्य कारण भने संविधानले नेपाली समाजको राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक विकासका आवश्यकताहरूको संवोधन गर्न नसक्नु थियो ।

**ख) बहुमत प्रतिको आशक्ति :**

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले नेपालमा शुद्ध रूपमा बहुमतिय शासन व्यवस्था लागू गर्‍यो।<sup>२६</sup> यो नै गम्भीर गल्ती थियो किनभने यसले प्रजातन्त्रमा समावेशीको अवधारणामाथि कुठाराघात गर्‍यो। संविधानद्वारा प्रदत्त प्रजातन्त्र ठालुहरूको “राजनीतिक खेलको” परिणतिभन्दा बढि केही पनि भएन। यसले सामाजिक रूपमा सीमान्तकृत जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्सा र गरिवीको रेखामुनि रहेका जनताप्रति कुनै चासो देखाएन। संविधान प्रदत्त कथित प्रजातन्त्रले अल्पमतजनका प्रतिनिधिद्वारा बहुसङ्ख्यक जनतामाथि शासन गर्ने व्यवस्था लागू गर्‍यो। त्यसकारण प्रतिनिधित्वको व्यवस्था यथार्थतामा नभएर अनुमानमा वा भ्रममा आधारित थियो। संविधानले भाषिक र धार्मिक अल्पसङ्ख्यक, दलित र महिलाहरूको लागि राजनीतिक प्रतिनिधित्वको लागि कुनै स्थानको व्यवस्था गर्न सकेन। २०४७ को संविधान प्रारम्भिक रूपमा केही प्रभावशाली राजनीतिक दलहरूको दृष्टिकोण र उनीहरूको राजतन्त्रसितको सम्झौताको मस्यौदा थियो। यो गाउँमा बस्ने असङ्ख्य जनताको लोकतन्त्रका लागि नभएर खासगरी केही सीमित ठालुवर्ग, प्रभावशाली राजनीतिक दल र राजतन्त्रको लागि हो भन्ने तर्फ नै संविधान मस्यौदाकारहरूको ध्यान केन्द्रित भएको थियो भन्न सकिन्छ। त्यसैले २०४७ को संविधानले सार्वभौमसत्ता जनतामा ल्याउन सकेन। यसले बरु सार्वभौमसत्ताको बारेमा राजा र दलहरूको बीचमा सम्झौता गर्‍यो। फलतः संविधान स्थानीय निकायमा शक्ति प्रक्षेपण गर्ने योजनामा पनि असफल रह्यो। यसले स्थानीय शासन व्यवस्थाको संरचना पनि दिन सकेन र केन्द्रीय सरकारलाई स्थानीय निकायमाथि नियन्त्रण राख्ने स्वतन्त्रको रूपमा यो आयो।

**ग) विविधताको पहिचानमा असफलता :**

नेपाल राष्ट्र जनजातीय, भाषिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक र जातीय विविधता सहितको जनसङ्ख्या हो। विविधता त्यसकारण पनि राजनीति र शासन व्यवस्थाको मुख्य विषयवस्तु र आधार हो। यो वास्तविकतालाई २०४७ को संविधान मस्यौदाकारहरूले पूर्ण रूपमा वेवास्ता गरेका थिए। नेपाली भाषालाई एकलौटी रूपमा राष्ट्र भाषा र कामकाजको भाषाको रूपमा घोषणा गरियो। हिन्दू धर्मलाई राष्ट्रिय एकताको “साझा मान्यता” बनाइयो। संविधानको आधारभूत संरचना नै त्यस अर्थमा समावेशी हुन सकेन। यसले न त अल्पसङ्ख्यकहरूलाई नै स्थान दिन सक्यो न निरपेक्षतामाथि नै विश्वास गर्‍यो। बहुमतिय शासन प्रणाली लादिनु र निरपेक्षताको अभावले सम्पूर्ण रूपमा प्रजातन्त्रको समावेशी चरित्रलाई बहिस्कार गरियो। यस प्रकारको संरचनाले जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्सालाई आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक प्रक्रियाबाट निष्कासित गर्न मद्दत पुऱ्यायो। यो असफलता राष्ट्रको लागि निकै महंगो सावित भयो र द्वन्द्व निम्त्याउन एउटा महत्वपूर्ण उत्प्रेरणाको रूपमा यसले काम गर्‍यो।

<sup>२६</sup> दीपक थापाको भनाई अनुसार सन् १९९० को संविधानले संसदीय व्यवस्थालाई वैधानिक रूपमा भित्र्याउने कार्य गर्‍यो तर यसमा वास्तविक प्रतिनिधित्वका साथै बहुजाति, बहुभाषी चरित्रको अभाव थियो। सबैभन्दा भयावह गल्ती सन् १९६२ को अप्रजातान्त्रिक संविधानबाट हिन्दू धर्म र नेपाली भाषा सम्बन्धी व्यवस्था जस्ताको तस्तै ल्याउने गल्ती गर्‍यो। (Deepak Thapa with Bandita Sijapati, 2003, A kingdom under seize : Nepal's Maoist Insurgency, 1996-2003, The printhouse, Nepal, pp 76-78.)

वामपन्थीहरू जो हतियार उठाउने मौका खोजिरहेका थिए उनीहरूले प्रजातन्त्रको विरुद्धमा जाने एउटा सुवर्ण अवसर फेला पारे । राजनीतिक दलहरूद्वारा सीमित रूपमा प्राप्त भएकै प्रजातन्त्रको पनि अपहेलना र अनादर गरे ।<sup>२७</sup> रोमाञ्चकारी साम्यवादी क्रान्तिमा आधारित हिंसात्मक विद्रोहको शुरुवात भयो । संविधानको असफलता र राजनीतिक दलहरूको अप्रजातान्त्रिक क्रियाकलापहरू प्रजातन्त्रको सुदृढीकरणमा अवरोध सृजना गर्ने मुख्य कारण थियो ।<sup>२८</sup> यस अवरोद्धताले समावेशी प्रजातन्त्रको विकासमा आघात गर्‍यो । फलतः सदियौँदेखि कायम रही आएको विभेदकारी सामाजिक आर्थिक र राजनीतिक व्यवहारलाई संस्थागत गर्ने साधनको काम गर्‍यो । परिणामस्वरूप जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्साको गहिरो संख्यात्मक हिंसाको मारबाट बाहिर निस्कन सकेन र अन्तमा सशस्त्र विद्रोहको रूपमा विष्फोटन भयो ।

स्पष्टतः नेपालमा लोकतन्त्रको बहुल क्षेत्रमा हस्तक्षेपको माग गर्दछ । समावेशी चरित्रविना द्वन्द्वको रूपान्तरण सम्भव छैन । लोकतन्त्रमा समावेशीको पहिलो खुटकिला अन्तरदलीय समावेशीताबाट शुरु हुन्छ । त्यसैले नेपालमा समावेशीता लोकतन्त्रकै लागि एउटा अभियान वा आन्दोलन हो । राजनीतिक दल नै लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाका बाहक हुन । अतः उनीहरूमा समावेशी चरित्रको विकास नभई राज्यमा समावेशी लोकतन्त्र फस्टाउन सक्तैन ।

२७ तत्कालिन प्र.म. गिरिजा प्रसाद कोइरालाद्वारा प्रतिनिधि सभाको विघटन प्रजातन्त्रमाथि छरिएको पहिलो तिरस्कार थियो । यो विघटन वर्दनियतबाट प्रेरित थियो, जस्तो की आफ्नै दलका असहमत पक्षहरू जसलाई छत्तीसे भनिन्थ्यो लाई सजाय दिनु । प्रतिनिधिसभा (प्र.स) को विघटन प्रति जनताहरू सन्तुष्ट थिएनन् त्यसैले मध्यावधि निर्वाचनमा कांग्रेसको बहुमत आएन । नेकपा एमाले विजयी भयो तर स्पष्ट बहुमत ल्याउन सकेन । नेपाली कांग्रेस र नेकपा एमाले प्रजातन्त्रको सम्बर्द्धनका लागि दृढ भई मिलिजुली सरकार निर्माण गर्न सहमतिमा पुग्न सक्थे । जनचाहना विपरित उनीहरू यस ऐतिहासिक निर्णयमा पुग्न सकेनन् । नेकपा एमालेले अल्पमतको सरकार बनायो । यो एक प्रकारको आशा नै नगरेको अवस्था थियो उनीहरूका लागि । यस विजयले उनीहरूका वास्तविकतालाई विसाईदियो र यसका नेता तथा कार्यकर्ताहरूलाई अन्धो बनाइदियो । सरकारमा पुगेपछि विकास भएको अहम केन्द्रित मानसिकताले नेकपा एमालेका नेता तथा कार्यकर्ताहरूमा भविष्यमा सरकारमा जानबाट केहीले रोक्न सकेन भन्ने भ्रम सिर्जना भयो । त्यसकारण प्रत्येक कुरामा उनीहरू हठधर्मी बन्दै गए । भविष्यको नेपाल उनीहरूको हातमा आउँछ भन्ने भ्रमले भ्रष्ट कर्मचारीतन्त्र, चाकडी र चापलुसीवाद र पञ्चायती व्यवस्थाका समर्थकहरूलाई अपनाउने नीति अख्तियार गर्‍यो । इमान्दार सदस्यहरू र विद्रवर्गहरूलाई पाखा लगाउने काम गरियो । एमालेको निष्क्रिय र विचार विहिन जमातमा निराशा छाियो । यसले अन्तर्निहित असैद्धान्तिक फूट निम्त्यायो । यस प्रकारको व्यवहारले वाम राजनीतिप्रति नै एक प्रकारको नैराश्यता छाियो । नेपाली राजनीतिको लागि यो अर्को दोष थियो । धमिजा काण्ड (हवाई टिकेट सम्बन्धी आरोवार), टनकपुर बाँध र महाकाली (पश्चिम सीमा नदी) सन्धि त्यस्ता मुद्दाहरू थिए जसले यी दुई ठूला राजनीतिक दलहरूलाई सम्पूर्ण रूपमा समाजको दोषी बनायो । कांग्रेस दलको एमालेको सरकार ढाल्ने असैद्धान्तिक खेल र उसको पूर्व पञ्चहरू (पूर्व अधिनायकवादी सत्ताका पात्रहरू) सँगको साँठगाँठले नेपालमा असाहिष्णु राजनीतिक व्यापकता छाियो जसले पछि एमालेलाई समस्यामा पायो । यस प्रकारको दावपेच प्रजातन्त्रमाथि खुल्ला आक्रमण हुन्जेलसम्म निरन्तर चलि नै रहयो ।

२८ यी अवरोधकहरूका बावजूद पनि, राजनीतिक प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना पश्चात एउटा खुला र सहभागीमूलक संस्कृतिको शिघ्र विकास चाखलाग्दो कुरो थियो । जनताहरू प्रजातान्त्रिक संस्थाहरूसँग आबद्ध हुन आतुर देखिन्थे । विभिन्न क्षेत्रका मानिसहरू स्वतः स्फुर्त रूपमा आफ्नो विचार बोक्ने राजनीतिक दल प्रवेश गरिरहेका थिए । ती मानिसहरू आमचुनावमा आफ्ना विचारसहित वयस्क मतहरूका रूपमा प्रस्तुत भए । उद्योग धन्दा र व्यापार फस्टाए । शैक्षिक क्षेत्रमा निजि लगानीहरू बढ्न थाले । निजि क्षेत्रमा सयौँ गुणस्तरीय विद्यालयहरू छोटो समयमा खुले । शहरी क्षेत्रमा अस्पतालहरू च्याउ भै उम्रिए । केही वर्ष भित्र देशभरी एक दर्जन भन्दा बढी चिकित्साशास्त्रअध्ययन संस्थाहरू खुले, ५ वटा विश्वविद्यालयहरू खुले । नयाँ विश्व विद्यालयहरूले अत्याधुनिक तरिका र प्रविधि सहितका आधुनिक शिक्षा लागू गरे । भिन्न सीप र छनौट सहितको वैज्ञानिक सोच बोकेका किशोर पिढिको जन्म भयो । अन्तर्राष्ट्रिय बैकिङ्ग प्रणाली पूर्ण रूपमा स्थापित भयो । सवैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा नेपालमा वैदेशिक लगानी भित्रिन थाल्यो । गैरआवाशीय नेपालीहरूले नेपालमा लगानी गर्ने चाख देखाए । त्यो भन्दा पनि महत्वपूर्ण कुरा प्रजातान्त्रिक समुदायको अङ्ग भएकोमा नेपालीहरू गौरवान्वित भए । विकासका सम्भाव्यताहरू नेपालको राजनीतिक प्रजातन्त्रको परिणति थियो ।

नेपालमा समावेशी मुद्दा एउटा नियमित फेशन भएको छ, अहिले । तर अवधारणामा स्पष्टताको कमिले यसको प्रयोग लोकतान्त्रिक शासनलाई प्रेरणा दिनुमा भन्दा धेरै मानिसहरूलाई अन्यौलमा पनि भूमिका खेल्न गएको छ । अन्यौलताको सबैभन्दा मुख्य कारण भनेको यस अवधारणालाई विभिन्न कोणबाट विश्लेषण गरी संकिर्ण अर्थमा ग्रहण गर्नु हो । कानुन व्यवसायी वा कानुनवेत्ताहरूका लागि यो मुद्दा मानव अधिकारको सामान्य मुद्दा भन्दा बढी केही रहेको छैन, त्यसैले उनीहरूका दृष्टिकोणमा समावेशीको मुद्दा मानव अधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय घोषणापत्र (UDHR) को सेरोफेरोमा मात्र घुमिरह्यो । राजनीतिक शास्त्रीहरूका लागि, यो मुद्दा निर्वाचन प्रणालीमा मात्र सीमित रहन गयो । उनीहरूका दृष्टिकोणमा “स्वच्छ र निष्पक्ष आम चुनाव” समावेशी भईदियो । शासनका विज्ञहरूका लागि नीति निर्माणको प्रक्रियामा जनताको प्रतिनिधिहरूको सहभागिता नै समावेशी हुनपुग्यो । यस प्रकारको आंशिक उपायहरू नेपालमा व्यापक भए । यस प्रकारका समावेशी सम्बन्धी मुद्दाको बुझाइका समस्याहरूले नै थप समस्या पैदा गरेका छन् ।

सहि अर्थमा लोकतन्त्रमा समावेशीताको अवधारणाले निम्न कुराहरूलाई ओगट्दछ र राज्यका सबै नितिहरूमा तिनीहरू प्रतिविम्बित भएको हुनुपर्छ भन्ने कुरालाई बुझ्न आवश्यक छ ।

- (१) लोकतन्त्रमा समावेशीताको पहिलो र अनिवार्य तत्व हो नागरिकका आर्थिक एवं सामाजिक आधारभूत आवश्यकताको पूर्ति गर्ने संवैधानिक व्यवस्था गर्नु र ती व्यवस्थाको कार्यान्वयनमा आवश्यक पर्ने सबै निकायमा नागरिकहरूको प्रतिनिधित्वको सुनिश्चित गर्नु । विविधता भएको देशमा यसलाई दुईवटा संयन्त्रद्वारा प्राप्त गर्न सकिन्छ ।
  - (क) विविध जात, जाति, भाषा, संस्कृति एवं आस्था भएका जनसंख्याको समानुपातका आधारमा राज्यका निति निर्माण प्रक्रिया र निकायमा प्रतिनिधित्व स्थापित गर्नु ।
  - (ख) जुन समुह वा वर्गको समानुपातका आधारमा प्रतिनिधि हुन सक्ने अवस्था छैन वा अवरोधहरू छन् उनीहरूलाई त्यस्ता निति निर्माण र निकायमा आरक्षणका माध्यमबाट सहभागी गराउनु ।
- (२) राज्य व्यवस्थाको ढाँचाका दृष्टिकोणबाट विचार गर्दा समावेशीताको अर्थ, व्यापक प्रतिनिधित्वको प्रश्नसँग गासिन्छ, र त्यसअर्थमा यसले बहुमतवाद (Majoritariaaisa) लाई इन्कार गर्दा समानुपातिकतालाई प्रवर्धन गर्दछ ।
- (३) समावेशीताले साथसाथै धार्मिक निरपेक्षता सम्मतिद्वारा निर्णय गर्ने राजनीतिक प्रणाली एवं समानतालाई समेत ग्रहण गर्दछ ।

यस अर्थमा आरक्षणलाई मात्र समावेशी मान्ने र योग्यतालाई पूर्ण रूपमा विस्थापित गर्दै व्यक्तिको कुनै निश्चित आधारमा अनिवार्य प्रतिनिधित्वका अवधारणालाई यसले ग्रहण गरेको छ ।

**घ) राजनीतिक दलीय प्रजातन्त्रमा समावेशी :**

यसबारेमा धेरै छलफल गर्नुपर्ने जरुरी देखिंदैन । नेपालमा राजनीतिक दलका संस्थागत संरचना व्यापक रूपमा कुलीनतन्त्रबाट निर्देशित छन् । पदलोलुपता, पदीय तहगत आधारमा दलका सदस्यहरूबीचको कार्य सम्बन्ध र सदस्यहरूको नेतृत्वप्रति अन्धभक्ती नेपाली राजनीतिक दलहरूका केही सामन्ती वा कुलीनतन्त्रिय चरित्रहरू हुन् । यी कारकतत्वहरूले राजनीतिक दलहरूका नीति र कार्यक्रमहरूमा समावेशीतालाई गम्भीर असर पारेको छ, राज्य संरचनाका धेरै समस्याहरू राजनीतिक दलका यिनै चरित्रहरूबाट संक्रमित भएका छन् । अन्तमा दलभित्र प्रजातन्त्रको असफलताले लोकतन्त्रलाई गम्भीर असर पारेको छ । तलका चरित्र र व्यवहारहरूले राजनीतिक दलभित्र समावेशीताको गम्भीर अभावका अवस्थाहरू उजागर गर्छन् ।

- राजनीतिक दलमा के अभिजात्य वर्गको नेतृत्व निकायमा हालीमुहाली छ ।
- नेतृत्व पक्ति केन्द्रित रहेको छ । दलको सफलता वा असफलताले नेताको भूमिकालाई वा पदलाई कुनै असर पाउँदैन । राजनीतिक नेताहरू आफ्ना असफलताको लागि जनताप्रति कहिल्यै जवाफदेही छैनन् । नेतृत्वको पद हत्याउन घिनलाग्दा षडयन्त्र एवं खेलहरू हुने गर्छन् र यसले दलमा राजनीतिक दललाई समूहमा विभाजन गर्दछ र दलहरू टुक्रिन्छन् । राजनीतिमा हुनेकुनै परिवर्तनले पार्टीहरूमा एकताका संकट पैदा गर्ने गर्छन् ।
- दलको अध्यक्ष वा प्रमुखको हातमा दलको उच्च निकायमा आफ्ना मान्छे मनोनित गर्ने असिमित शक्ति रहेको हुन्छ । संरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था व्यापक रहेको पाइन्छ । त्यसले गर्दा आन्तरिक प्रजातन्त्र शुन्य रहन्छ ।
- सबै नेताहरू कार्यकर्ताहरूबाट चुनिएर आउँदैनन् । उनीहरू केन्द्रीय समितिमा रहेका कारण अधिवेशनमा सिधै आउँछन् । अर्थात् माथिल्ला पदमा पुगेपछि जवाफदेहिता समाप्त हुदै जान्छ । उनीहरूका स्थानलाई आम सदस्यहरूले कहिल्यै चुनौति दिन सक्दैनन् । त्यसकारण केन्द्रीय समितिका सदस्यहरूको समूह (coterie) सदा उच्च स्थानमा हुन्छ र नेताहरू दलका कार्यकर्ताहरूप्रति जवाफदेही रहँदैनन् ।
- युवा कार्यकर्ताहरूको दलको माथिल्लो तहमा कुनै महत्वपूर्ण भूमिका रहँदैन । युवाहरूलाई दलका उच्च निकायमा पुग्न नदिनका लागि विभिन्न प्रकारका उमेरको हदबन्दी तोकिएको छ ।
- धेरैजसो राष्ट्रिय दलमा विविधतायुक्त जनसङ्ख्याको समावेशीता प्रत्याभूत गर्ने कुनै संयन्त्र छैन । नेतृत्वको निर्माण “टिप्ने र राख्ने” पद्धतिमा आधारित छ । त्यसैले निर्वाचन प्रणालीलाई सकेसम्म दुरुत्साहन गरिन्छ ।
- निर्णय प्रक्रियामा नेतृत्व सर्वोसर्वा हुन्छ । दलको उच्च निकायको निर्णय कार्यकर्ताहरूबीच छलफलको विषय हुन सक्दैन । त्यस्तो छलफल गर्नु भनेको अनुशासन तोड्ने हो भन्ने गरिन्छ । यी चरित्र र व्यवहारहरूले अन्तर्दलीय प्रजातन्त्रलाई गम्भीर रूपमा अवरुद्ध पार्छ जुन पछि

गएर राष्ट्रिय नीति र राष्ट्रिय राजनीतिमा प्रतिविम्बित हुन्छ। हाल आएर राजनीतिक दलका भातृसंगठनहरू र तिनीहरूको निर्माण गर्ने कार्यविधिको बारेमा विश्लेषण गर्दा सदियौंदेखि जरा गाडेर बसेका श्रृंखलावद्ध सामन्ति मान्यताहरूले नै प्रजातन्त्रका ऐक्यवद्धता र राज्यको कार्यमा अवरोध पुऱ्याउने मुख्य तत्वहरू हुन भन्न सकिन्छ।

#### ड) समावेशी प्रजातन्त्रको राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक आयाम :

शीतयुद्धको समाप्तिपछि प्रजातन्त्रमा समावेशीताको उदयमान अवधारणाको जग प्रजातन्त्रको मुख्य मान्यताको रूपमा रहेको जनताका आर्थिक र सामाजिक विकासमा उत्तिकै ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने कुरामा अडेको छ। यसर्थमा आर्थिक र सामाजिक अधिकारहरू राज्यको पुर्नसंरचनाको अपरिहार्य मुद्दा हो। आर्थिक र सामाजिक अधिकारहरूविना समावेशी प्रजातन्त्रको महान अभियान अपूरो हुन जान्छ। आर्थिक र सामाजिक अधिकारलाई बेवास्ता गरिएको परम्परागत उदार प्रजातन्त्र “राजनीतिक ठालुवाद” बाहेक केही पनि हुन सक्दैन।<sup>२९</sup> यसले आर्थिक र सामाजिक विकास प्रजातन्त्रको अत्यावश्यक तत्व हो भन्ने कुरालाई बेवास्ता गर्छ। त्यसकारण सम्पूर्ण जनसङ्ख्याको आर्थिक र सामाजिक विकासका लागि राजनीतिक प्रक्रियामा समावेशीताको प्रश्न नै समावेशीताको मुख्य मुद्दा हो।<sup>३०</sup> प्रजातन्त्रमा समावेशीताको अवधारणाले राजनीतिक प्रजातन्त्रलाई सामाजिक संरचना वा संगठनमा रूपान्तरण गर्ने इच्छा राख्छ, जसले आर्थिक सामाजिक विकासको मुद्दालाई राजनीतिक अधिकारसित समायोजन गर्ने आधार प्रदान गर्छ, र त्यसबाट असल शासनका लागि आधार उपलब्ध गराउँछ। असल शासनमा, राज्यशक्तिका एउटै स्रोत र राष्ट्रिय स्रोतका एउटै स्वामी जनता मात्र हुन्छन्। आर्थिक र सामाजिक विकासको अधिकारको राजनीतिक अधिकारसँगको एकीकरणले समावेशी प्रजातन्त्रको चरित्र बोक्दछ, र यसले शक्तिको प्रक्षेपण “राजनीतिक ठालुवाद”को अन्तको आह्वान गर्छ।

२९ पश्चिमी उदार राजनीतिक प्रजातन्त्रले जनइच्छाको सहि प्रतिनिधित्व गर्न सक्ने र के कुरा ठिक हो भन्ने छुट्टयाउन सक्ने क्षमता धेरै समयदेखि बहसको विषय भएको छ। विन्सटन चर्चिलको प्रसिद्ध भनाइले पनि यस कुरालाई प्रमाणित गर्छ। विन्सटन चर्चिलको भनाई अनुसार - “प्रजातन्त्र अहिलेसम्म अपनाइसकेका र परीक्षण भइसकेका सबै प्रकारका शासन व्यवस्था बाहेकका शासन व्यवस्था भन्दा खराब प्रकारको शासन व्यवस्था हो।” (Wikipedia, the free Incyclopedia) यस भनाइले पश्चिमी उदार प्रजातन्त्र (राजनीतिक वा विशेष गरी संयुक्त अधिराज्यको वेष्ट मिनिस्टेरियल नमूना) को अन्तर्निहित असक्षमतालाई उजागर गर्छ। उदार प्रजातन्त्रको मुख्य उद्देश्य भनेको निरंकुशता (केही मान्छे वा समूहको हातमा अधिक शक्तिको संचय) लाई छेकवार लाउनु हो। यसर्थमा प्रजातन्त्र जनतालाई असल सरकार दिनको लागि नभएर शक्तिको दुरुपयोग रोक्ने सीमित उद्देश्यबाट निर्देशित भएको देखिन्छ।

३० प्रजातन्त्रमा समावेशीले त्यस्तो प्रकारको सामाजिक संरचना र संगठनको निर्माणलाई जनाउँछ, जसले आर्थिक सामाजिक विकास सम्बन्धी अधिकारलाई शासन व्यवस्थाको अधारभूत तत्वको रूपमा एकीकृत गर्ने कार्य गर्छ। शासन व्यवस्थाले परम्परागत राजनीतिक सिद्धान्तले जनताका मामिला माथि नियन्त्रण गर्न प्रदान गरेको शक्तिलाई जनाउँदैन। परम्परागत राजनीतिक सिद्धान्तले कथित बहुमतको सुविधाका लागि सक्रिय निर्णायक राज्यशक्तिलाई मान्यता दिन्छ। व्यक्तिको आर्थिक, सामाजिक विकासमा अधिकारहरूको अवधारणाले मानव व्यक्तित्वमाथि राज्यको नियन्त्रण विपरित आर्थिक र सामाजिक विकासमा समताको प्रत्याभूत गर्न शासन प्रक्रिया (नीति निर्माण र कार्यान्वयन) मा सहभागितालाई प्रत्येक व्यक्तिको अन्तर्निहित अधिकारको रूपमा मान्यता प्रदान गरेको छ। यस सिद्धान्तले व्यक्तिको शासन व्यवस्थामा सहभागिताको अर्थ राजनीतिक प्रतिस्पर्धामा भाग लिनु हो भन्ने राजनीतिक अवधारणाको वैधानिकतालाई इन्कार गर्छ। यसर्थमा प्रजातन्त्रमा समावेशी एउटा यस्तो व्यवस्था हो जसले राजनीतिक प्रतिस्पर्धाको इच्छा सहित वा इच्छा रहित भई प्रत्येक व्यक्तिलाई शासन व्यवस्थामा स्थान उपलब्ध गराउँछ।

संघात्मकताको रूपमा शक्ति प्रक्षेपणका ३ वटा आधारभूत चरित्रहरू हुन्छन् । ती हुन् : १) प्रत्यक्ष रूपमा आम जनताबाट निर्वाचित व्यवस्थापिकाद्वारा निर्मित कानूनद्वारा सुरक्षा निकायहरूलाई बाहेक गरी कर्मचारीतन्त्रको विकेन्द्रीकरण र नियन्त्रण, २) केन्द्र सरकार, स्थापित संघात्मक इकाइ र स्थानीय सरकार इकाइबीच शक्तिको संवैधानिक विभाजन, ३) कर, स्रोत परिचालन र विकासका प्राथमिकताका सम्बन्धमा स्थानिय सरकारको निर्णय गर्ने स्वतन्त्रताको प्रत्याभूति । उदार राजनीतिक प्रजातन्त्रले तल उल्लेखित सीमा वा कमी कमजोरीहरू सहित शक्ति प्रक्षेपणका यी चरित्रहरू सम्बोधन गर्न असफल भएका कारणले आगामी संविधानले राज्यको पुनःसंरचना गर्नुपर्ने आवश्यकता भएको हो ।

- उदार वा राजनीतिक प्रजातन्त्रको उद्देश्य एक वा केही निकायका हातमा ठूलो अख्तियारी पर्न दिनबाट जोगाउनु हो । त्यस अर्थमा राज्यको केन्द्रीय निकायहरूबीच शक्तिको पृथकीकरण नै उदार प्रजातन्त्रको मुख्य सरोकार हो । शासन व्यवस्थामा निर्णायक भूमिका खेल्ने जनताको सशक्तिकरणको योजना यस प्रजातन्त्रमा केन्द्रीय सरकारको सरोकारको विषय हुँदैन । त्यसकारण उदार प्रजातन्त्र राज्य शक्तिको केन्द्रिकरणको भयानक नमूनाबाट अछुत छैन । यसबाट के भन्न सकिन्छ भने उदार प्रजातन्त्रले जनतालाई स्वशासनको अधिकार प्रदान गर्दैन । “अधिकारमा आधारित” व्यवस्थामा यसका स्तम्भ खडा छैनन् । यसका विपरीत यो नियन्त्रणको सिद्धान्तमा आधारित छ । स्पष्टतः यसले जनतालाई शासन गर्न सक्षम बनाउने नभएर राज्यका केन्द्रीय निकायहरूबीच शक्ति पृथकीकरणको संयन्त्रद्वारा राज्यलाई नियमित मात्र गर्छ ।
- उदार प्रजातन्त्र नैतिक रूपमा आदर्श छैन । यदि बहुमत सहमत भएमा अल्पमतमाथिको जुनसुकै व्यवहार वैधानिक हुन जान्छन् भन्ने कुरामा यसले विश्वास गर्छ । यस प्रकारको विश्वासले समावेशीताको चरित्रलाई इन्कार गर्छ । समावेशीताको अवधारणाले सबैको प्रतिनिधित्व र सहभागिताको चाहना राख्छ । तर नीति निर्माण र निर्णय प्रक्रियाको सन्दर्भमा अल्पमत र बहुमतको रूपमा जनसङ्ख्याको विभाजन उदार प्रजातन्त्रको गम्भीर असमावेशी चरित्र हो भन्न सकिन्छ । यस अर्थमा तथाकथित उदारप्रजातन्त्र जनताको विभाजनको रणनीतिमा आधारित रहेको हुन्छ ।
- उदार प्रजातन्त्रले एक व्यक्तिको अधिनायकवादको अन्त गरी अर्को ठालु वर्गको उदयका लागि केही स्थान प्रदान गर्छ जसमा कानुनी बहुमतले (Dejure majority) तथ्यगत बहुमतमाथि ( Defacto majority) बल प्रयोग गर्छ । कानुनी बहुमतवाद नै उदार प्रजातन्त्रको सार हो जुन अवसर, विकास र राजनीतिक प्रक्रियाको पहुँचबाट जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्सालाई सिमान्तकृत गर्न संचालित हुन्छ ।
- मतदानको अधिकार राजनीतिक वा उदार प्रजातन्त्रको केन्द्रविन्दु हो । यसले आर्थिक र सामाजिक विकासमाथिको अधिकार न त प्रत्याभूत नै गर्छ न त्यसबारे विचार नै गर्छ । त्यसैले जनसङ्ख्याको ठूलो भाग चेपुवामा पर्छ र राजनीतिक प्रक्रियामा र शासन मामिलामा

सहभागिताबाट सीमान्त पारिन्छ । उदार प्रजातन्त्रले राजनीतिक प्रक्रियामा सहभागिताको लागि आवश्यक जनताका आर्थिक र सामाजिक विकास सम्बन्धी अधिकारलाई मान्यता दिँदैन ।

- उदार प्रजातन्त्रले कुनै विशेष मुद्दामा प्रत्यक्ष मतदान वा जनमत संग्रहद्वारा जनताहरूलाई नीतिगत प्रभाव पार्न अनुमति दिने राजनीतिक प्रणालीको महत्वलाई बेवास्ता गर्छ । त्यसैले प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र महत्वपूर्ण छ किनकि यसले शक्ति निक्षेपन गर्छ ।<sup>३१</sup>
- उदार प्रजातन्त्रमा दलका प्रतिनिधिहरूलाई उनीहरूका चेतना र इच्छा अनुसार नभई बलपूर्वक दलको लाइनमा लाग्न प्रेरित गरिन्छ । तर के तर्क गरिन्छ भने मतदाताहरूले निर्वाचन मार्फत आफ्ना इच्छा व्यक्त गरेका छन् । यो त्यस्तो प्रणाली हो जहाँ राजनीतिले शक्तिसित मात्र सरोकार राख्छ, त्यहाँ आम जवाफदेहीताको महत्वलाई तोडमरोड गरिन्छ, र मतदाताहरूलाई चुप लगाउन शक्तिको प्रयोग गरिन्छ ।

राज्य पुनःसंरचनाको योजनामा महत्वपूर्ण तत्वको रूपमा समावेशीताले दुईवटा अप्रजातान्त्रिक चरित्रहरू, जसले शासन व्यवस्थामाथि जनताको सर्वोच्च सर्वाभौमिकतामाथि खतरा उत्पन्न गर्छ,लाई सम्बोधन गर्ने इच्छा राख्छ । ती चरित्रहरू हुन् - शक्तिका लागि राजनीति र “राजनीतिका लागि ठालुवाद” । त्यसैले प्रजातन्त्रमा समावेशीता, तहिकरणमा आधारित शक्तिकेन्द्रित राजनीति र उत्पादनका साधन र स्रोतमाथि ठालुहरूको नियन्त्रणको विरुद्धमा जनताका अधिकारलाई सामाजिक र आर्थिक विकास एकीकृत गर्नलाई रणनीतिक रूपमा तयार गरिएको राजनीतिक अभियान ( पुनःसंरचनाको योजना) हो ।

सैद्धान्तिक रूपमा भन्नुपर्दा राज्यको पुनःसंरचनाको योजना दुईवटा राजनैतिक व्यवस्था वा ऐतिहासिक परम्परालाई गालेर एउटै राजनीतिक व्यवस्था निर्माण गर्ने प्रयास हो । ती दुईवटा व्यवस्थामा हुन् - शास्त्रीय प्रजातान्त्रिक मान्यता (विचार र चिन्तनको स्वतन्त्रता) र न्यायको समाजवादी ढाँचा वा स्रोतको समान वितरण । केही विद्वानहरूले समावेशीतालाई यी दुई परम्पराहरू वा राजनीतिक व्यवस्थाको संश्लेषणको रूपमा परिभाषित गर्ने प्रयास पनि गरेका छन् । प्राज्ञिक परिभाषा जे सुकै भए पनि यथार्थमा प्रजातन्त्रमा समावेशीताको अवधारणाले “ठालु वर्गहरू”को हातमा शासन शक्तिको संचयको विरोध गर्छ र साथै राजनीतिक दल वा निकायहरूमा पनि शक्ति संग्रहित होस् भन्ने चाहँदैन ।<sup>३२</sup> यस परिप्रेक्ष्यमा राज्यको पुनःसंरचनाको अभियानको अर्थ प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष

३१ धेरै देशहरूमा जनताले केही सदस्यहरूको वैधानिक चयन गरी गाउँमा, टोलमा र साना सहरहरूमा शासन गर्छन् । स्वीट्जरल्याण्डमा २ वटा राज्यहरू (स्वीस क्यान्टन) ले एक प्रकारको प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र अपनाएका छन् जहाँ वैधानिक निवासीहरू (ल्याण्ड्सोमिण्डे) खुला आकाशमूनि जम्मा हुन्छन् र आगामी नीतिका बारेमा हात उठाएर निर्णय गरी निर्वाचन गर्छन् । निर्वाचन क्षेत्रसँग निर्वाचित निकाय वा पार्षदहरूलाई हटाउने अधिकार पनि हुन्छ ।

३२ नेपालका राजनीतिक दलहरूले दयनीय रूपमा सम्बोधन गर्न असफल भएका कुरो नै यही हो । सन् १९९० मा राजसंस्था जस्तो परम्परागत संस्थाले विगत २ शताब्दीदेखि कायम राखेको शक्ति केन्द्र ध्वस्त नपारिकन निरंकुश राजतन्त्रबाट शक्तिको स्थान्तरण भयो । प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापनाले निर्णय प्रक्रियामा केही परिवर्तन बाहेक सामन्ति संस्थागत शक्तिकेन्द्रलाई कुनै असर पुऱ्याएन । उदाहरणको लागि मन्त्रिपरिषद्का अध्यक्ष प्रधानमन्त्रीले गरेको कुनै पनि निर्णय राजाद्वारा अन्तिम स्वीकृत नगरी कार्यान्वयन हुँदैनथ्यो । राजनीतिक दलमा अन्तरदलिय प्रजातन्त्रको अभाव मात्र होइन यसका नेतृत्वले शक्ति केन्द्रको निर्माणका लागि वेतजिर प्रतिस्पर्धा र शक्ति हत्याउनका लागि अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा देखायो । शक्ति लोलुपताको कारण राजनीतिक दलभित्र प्रजातन्त्रले फुल्ने फुल्ने अवसर पाएन । विविध अङ्गमा



रूपमा स्थापित वा हुर्काइएको केन्द्रकृत शासन व्यवस्थाको विरुद्धको सहमतिको शासन व्यवस्था हो । कार्यगत रूपमा यसले कुनै राजवंश वा निरंकुश शासकद्वारा नेतृत्व गरिएको ठालुहरूको हातमा राज्यको शक्ति संचय गर्ने शासन व्यवस्थालाई भत्काउनका लागि आव्हान गर्छ । यसका सैद्धान्तिक आधार शासनको विभिन्न तहमा शक्तिको वितरण कानूनको राज र स्वशासनको अधिकारमा निहित रहेको छ । अर्कोतर्फ जनतामा शक्तिको वितरणको मागले राज्यको सार्वभौमिकतामाथि जनताको एकलौटी स्वामित्वको माग हो, जसमा त्यसअर्थमा राज्यको वैधानिकता हिडेको हुन्छ । जनताको राज्यको सार्वभौमिकतामाथिको एकलौटी स्वामित्वको निर्विकल्प संवैधानिक सुरक्षा नै कानुनी भाषामा प्रजातन्त्रमा समावेशीता हो । अतः राज्यको पुनर्संरचना भनेको वर्तमान राज्यको ढाँचालाई आमूल रूपमा परिवर्तन गरी राज्यका सबै निकायमा सबै जनसंख्याको प्रतिनिधित्व र सहभागिता भएको नयाँ राज्य प्रणालीको निर्माण गर्नु हो ।

त्यसकारण पुनर्संरचनाको योजनामा तीनवटा आयामहरू हुनुपर्छ जस्तै, राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक ।

- **राजनीतिक आयाम** : राजनीतिक निर्णय निर्माणका विषयवस्तुमा जनताको आम सहमति प्रतिविम्बित हुनुपर्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा समावेशीताका दुई पक्षहरू छन् : नेतृत्व पंक्ति वा प्रतिनिधिहरूको निर्वाचन क्षेत्रप्रति जवाफदेहीता र राजनीतिक प्रक्रियामा जनताका शक्तिको निर्वाध प्रयोग । राजनीतिक नेतृत्व पंक्तिको निर्वाचनक्षेत्रप्रति जवाफदेहीता सहितको राजनीतिक प्रक्रियामा जनताका अधिकारको निर्वाध प्रयोगले ठालुहरूको हातमा शक्ति संचयको श्रृंखला टुट्न र जनताका प्रतिनिधिले राज्यलाई लोकतान्त्रिक ढंगबाट संचालन गर्दछन् ।
- **आर्थिक आयाम** : आर्थिक निर्णय निर्माणको विषयमा जनता चाहनाले प्राथमिकता पाउनु पर्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा समावेशीताले अरुलाई हानी नगरी प्रत्येक व्यक्ति वा जनताका समूहलाई अधिकतम आर्थिक फाइदा उपलब्ध गराउन सहयोग पुर्याउने राज्यका नीतिहरूलाई जनाउँछ । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने, समावेशीताले राष्ट्रिय स्रोतमा सबै जनताको हिस्सा वा समन्यायका लागि आव्हान गर्छ ।<sup>३३</sup> उत्पादनका साधन वा स्रोतमाथिको स्वामित्वले जनतालाई उनीहरूका विकासका लागि क्षमता र अवसर उपलब्ध गराउँछ । त्यसकारण राजनीतिक शक्ति प्रक्षेपण, जनताको आर्थिक विकासका लागि शुरुवात हो भन्ने विश्वास यसले गर्दछ ।

केन्द्रीकरणको खोजी संस्कार भएको थियो । उदाहरणका लागि नेपाली कांग्रेसमा केही सदस्यहरूले नायब (Deputies) को रूपमा निर्वाचित हुन कहिल्यै निर्वाचनमा भाग लिएनन् । स्थानहरू केन्द्रीय नेतृत्वका लागि सदा सुरक्षित हुन्छन् । यस प्रकारको व्यवहारले नेतृत्व पंक्तिमा शक्ति संचय गर्छ र समावेशीको अवधारणामा आधारित व्यवस्थाको विकासको सम्भाव्यतालाई अवरुद्ध पार्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा समावेशीको मुद्दा कार्यमूलक रूपमा निर्वाचन क्षेत्रप्रतिको जवाफदेहीतासित सम्बन्धित हुन्छ ।

३३ यस सदस्यमा राजनीतिक दलले गम्भीर त्रुटी गरेको । कुनै पनि राजनीतिक दलसित १०% ठालुहरूले राष्ट्रिय आमदानीको ४७% उपभोगलाई रोक्न कुनै वस्तुगत नीति थिएन । स्पष्टतः उनीहरूका आर्थिक विकास नीति गरिबमुखी थिएन ।

- **सामाजिक आयाम :** काम गर्ने ठाउँमा, शैक्षिक स्थानमा वा अन्य विकासका क्षेत्र वा सांस्कृतिक संस्थामा निर्णय निर्माणको विषयमा जनता प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व हुनुपर्छ । व्यक्तिको पहिचानका साथै प्रत्येक व्यक्तिको सामाजिक सम्मान यस आयामको चुरो कुरो हो । समूहमा संचारका लागि भाषा र सांस्कृतिक व्यवहार र सामाजिक वा धार्मिक कर्मकाण्डको निर्वाध प्रयोगको अधिकार नै निर्णय निर्माणमा जनताको शक्तिको सामाजिक चाहना हो ।

## 8. निष्कर्ष

जनताका पक्षबाट राज्यको पुनःसंरचनाको अभियानको लक्ष भनेको आर्थिक सामाजिक न्याय नै हो । यस लक्षको प्राप्त सरकारका निकायहरूका प्रगतिशील पुनर्निर्माण, राजनीतिक दलका प्रगतिशील पुनःसंरचना, समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको अवलम्बन र असमतापूर्ण परम्पराको अन्त्यबाट मात्र सम्भव छ । त्यसैले राज्यको पुनःसंरचनाको योजनाले निम्न ढाँचालाई ग्रहण गर्नुपर्छ ।

(१) **संघियताको निर्माण :** संघियताले राज्यको शक्तिलाई ठाडो (तलमाथि) वितरण गर्दछ । त्यस अर्थमा संघियता लोकतन्त्रको आधार हो । तर संघीय निकाय (ईकाई) को निर्माण गर्दा राष्ट्रिय एकता र सामाजिक विकास का अवधारणाहरूका बीचमा समन्वय कायम गर्नुपर्छ । जनताको सार्वभौमिकता को व्यापक प्रवर्द्धन र सुदृढिकरण नै संघियताको उद्देश्य हो । नेपालमा संघियता अपरिहार्य भएको छ भन्न सकिन्छ । मुख्य कारण के हो भने विगत दुईसय भन्दा बढि वर्षको इतिहासमा एकात्मक व्यवस्था कायम रहेको छ र त्यो जनताको भावनात्मक एकताको आधार खोज्न असफल भएको छ । एकात्मकताले सधैँ निरंकुशताको प्रवर्द्धन गरेको छ । एकात्मकताले अन्ध राष्ट्रवादको निर्माण गर्ने प्रयास गरेको छ र आम जनताका भाषा संस्कृतिलाई धराशायी बनाएको छ । त्यसैले एकात्मकताको असफलताले संघियतालाई आह्वान गरेको छ भन्न सकिन्छ ।

संघियताका दुईवटा आधारभूत ढाँचा छन्, शक्तिको विभाजनका सन्दर्भमा ।

(क) **शक्ति निश्चित ढाँच (Symmetrical Mode) :** यस ढाँचा अर्न्तगत प्रान्तका अधिकारहरू संविधानमा नै किटान गरिएका हुन्छन् र प्रान्तहरूले त्यतिमात्रै अधिकार प्रयोग गर्छन् जति संविधानले तोकेको छ ।

(ख) **शक्ति अनिश्चित ढाँचा (Asymmetrical Mode) :** यस ढाँचामा प्रान्तका अधिकार अनिश्चित छोडिएका हुन्छन् । अर्थात् केन्द्रिय सरकारका अधिकार तोकिएका हुन्छन् ।

पुनः संरचनाको छलफल शुरु गर्नु पूर्व यी दुई ढाँचा मध्ये नेपालले कुन ढाँचामा जान उपयुक्त हुन्छ भन्ने वस्तुगत विश्लेषण गर्नुपर्छ । यी ढाँचाहरू देशको पर्यावरण, भूगोल, स्रोतको बाँडफाँड जातिय जनसंख्याको वितरण, राष्ट्रिय सुरक्षा, विकास र लगानीका संगठन जस्ता तत्वहरूबाट प्रभावित हुन्छन् । तर दुभाग्य देश त्यतातिर सोचिरहेको छैन । बरु सिमाना निर्धारण गर्ने प्रक्रिया र छलफलले जोड पकडेका छन् । मेरो विचारमा नेपालले मिश्रित प्रणालीलाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ । त्यसैले केन्द्रिय

सरकार एवं प्रान्तीय सरकार दुवैका अधिकारहरू स्पष्ट कटान गरी केही अवशिष्ट अधिकारहरू केन्द्रलाई छोड्नुपर्छ । तर जुनसुकै ढाँचालाई अवलम्बन गरे पनि निम्न सैद्धान्तिक आधारहरूलाई संविधानले आधारभूत संरचनाका रूपमा ग्रहण गर्नुपर्छ ।

**बहुलता :** केन्द्र वा प्रान्त कुनै निकायले बहुदलीय व्यवस्थालाई आँच पुऱ्याउन पाउने छैनन् । केन्द्र देखि स्थानीय तहसम्म बहुदलीय प्रतिस्पर्दालाई राजनैतिक व्यवस्थाको रूपमा ग्रहण गरिनु पर्छ ।

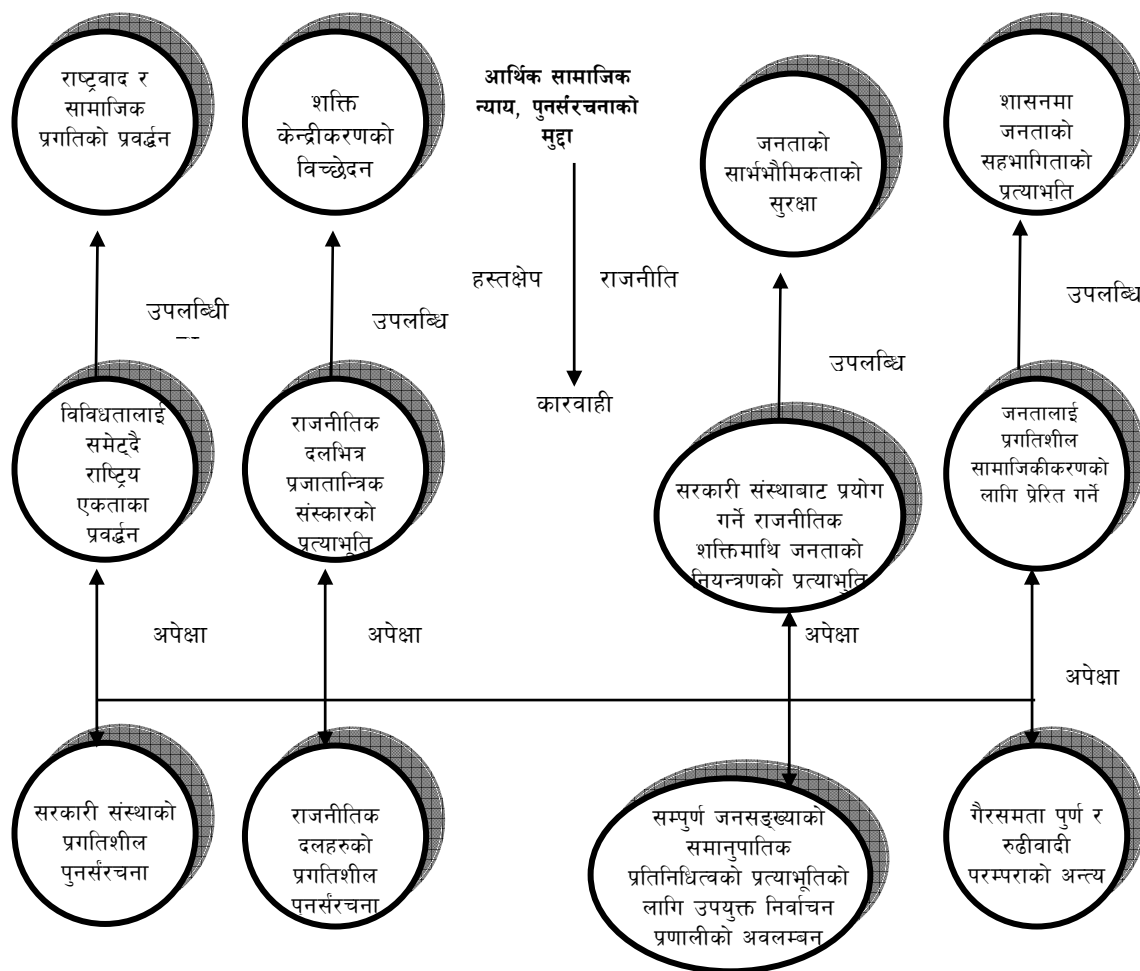
**निरपेक्षता :** केन्द्र वा प्रान्त कुनै सरकारले कुनै धर्म, संस्कृति, भाषालाई राष्ट्र वा राज्य भाषा घोषित गर्न संविधानमा नै प्रतिबन्ध लगाउनु पर्छ । भाषालाई संचारको माध्यक बनाउन छुट दिन सकिन्छ । तर भाषा र संस्कृति वा जातिय मान्यता शासन गर्ने आधार हुन सक्तैनन् ।

**आर्थिक र सामाजिक विकासका अधिकार :** संविधानले राज्यलाई समाजवादी आर्थिक व्यवस्थामा रूपान्तरित गर्नुपर्छ । आर्थिक र सामाजिक विकास व्यक्तिका मौलिक हकका रूपमा प्रत्याभूत हुनुपर्दछ ।

**स्थानिय सरकारको स्वायत्तता :** शासनको स्वायत्तता स्थानीय नगरपालिका र ग्रामपालिकालाई प्रदान गर्नुपर्छ ।

उपरोक्त चारवटा आधारलाई संविधानले प्रत्याभूती नगर्न सकेमा संघियताले राष्ट्रिय एकतालाई दबो पार्ने छ । अर्थात नेपाली राष्ट्रियताको आधार लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा निहित रहेको छ ।

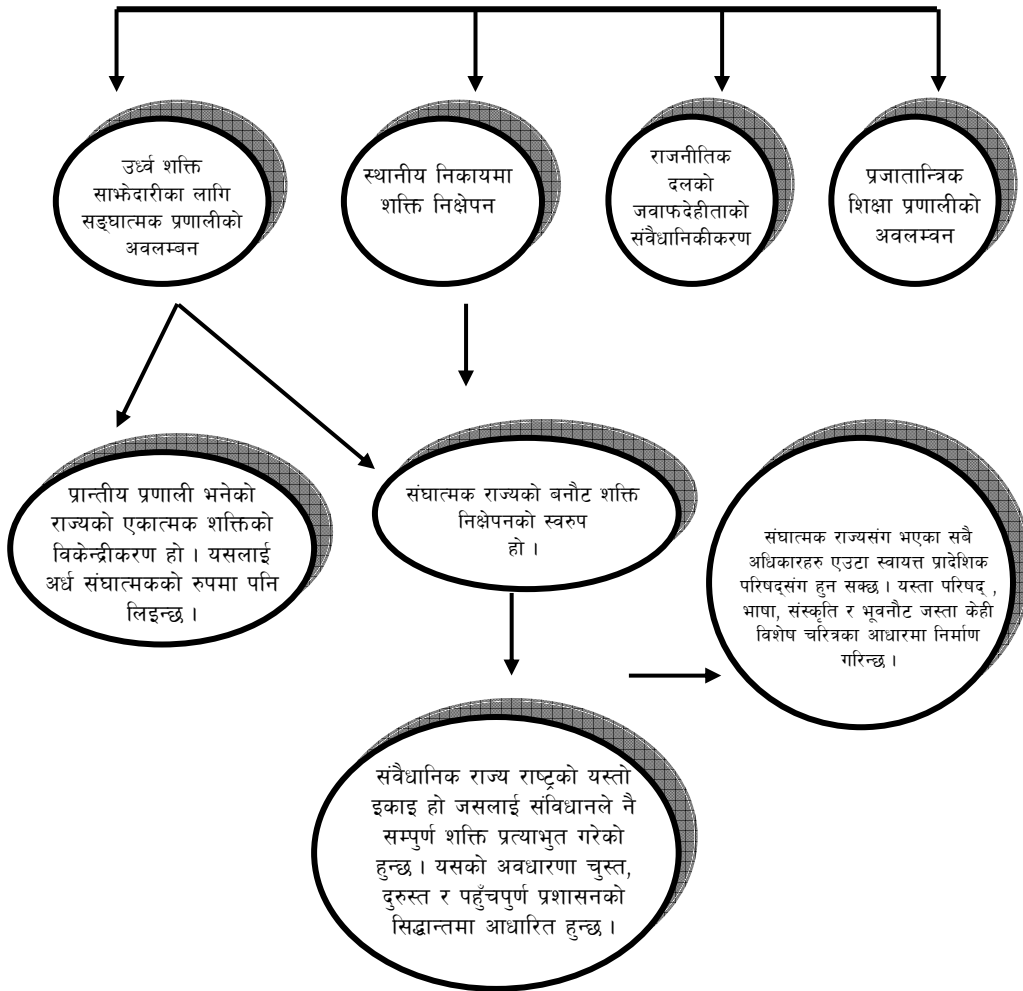
राज्यका नीतिहरू तथा निकायहरू (अङ्गहरू) का पुनःसंरचना



उपरोक्त तालिकाले प्रष्ट गरे अनुसार पुनःसंरचनाले जनताका निश्चित प्राथमिक अपेक्षाहरूलाई समावेश गर्छ । तिनीहरू राष्ट्रिय एकता प्रवर्द्धनका लागि विविधताको पहिचान, राजनीतिक दलभित्र प्रजातान्त्रिक व्यवहारको प्रत्याभूति, सरकारी निकायहरूद्वारा शक्तिको प्रयोगमा जनताको नियन्त्रणको सुरक्षा र प्रगतिशील सामाजिकीकरणको व्यवहारद्वारा जनताको सशक्तिकरण हुन् । पुनःसंरचनाको अभियान त्यसकारण विशेष राजनीतिक मुद्दा होइन । यसका विपरित यो राज्यलाई राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक रूपमा पुनःसुत्रीकरण गर्ने मुद्दा हो ।

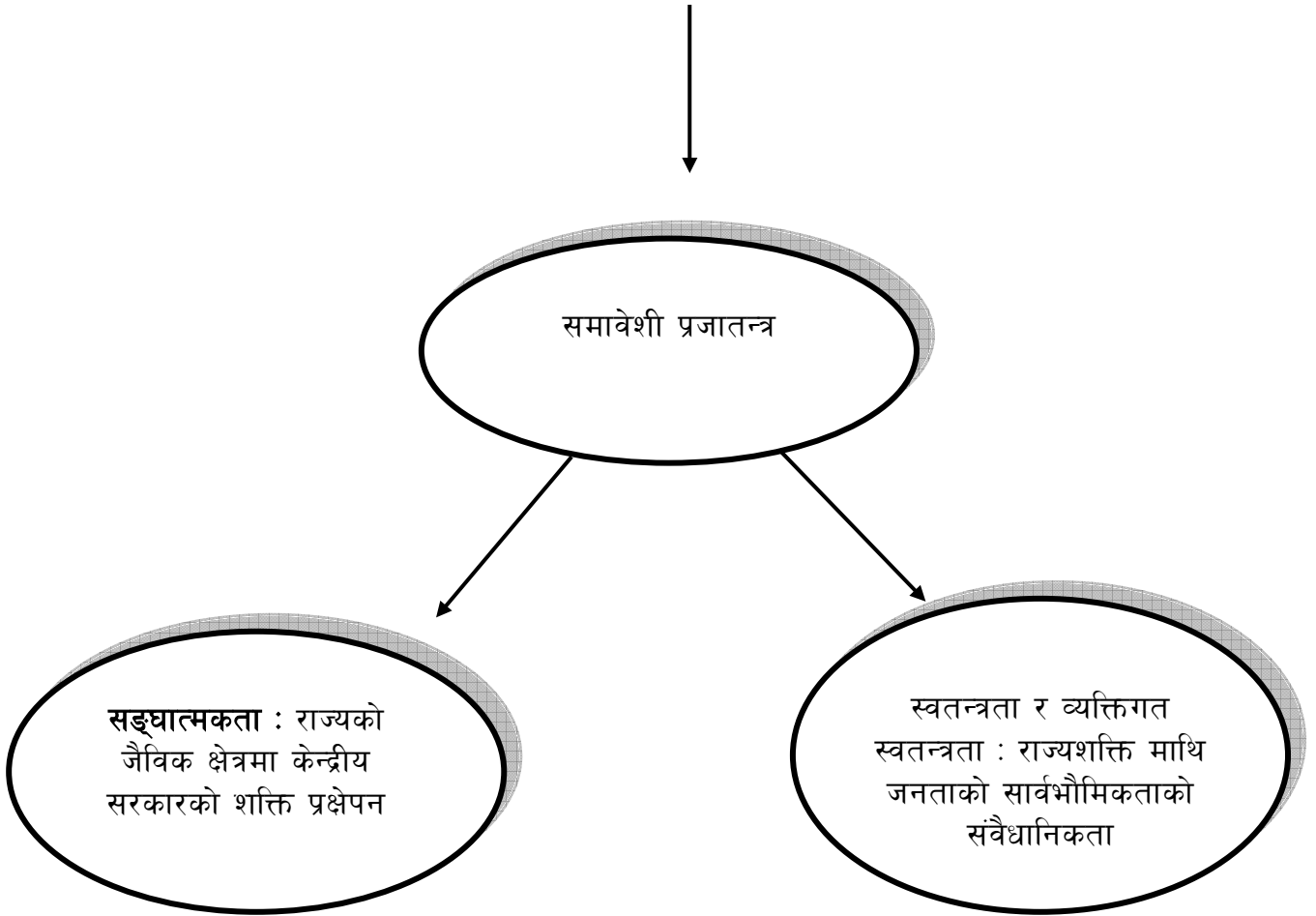
यो अभियान तल चित्रपट (chart) मा देखाए भै विविध हस्तक्षेपद्वारा प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

उक्त लक्ष्य प्राप्तिका लागि आवश्यक उपायहरू निम्न बमोजिम रेखांकित गरिएको छ ।

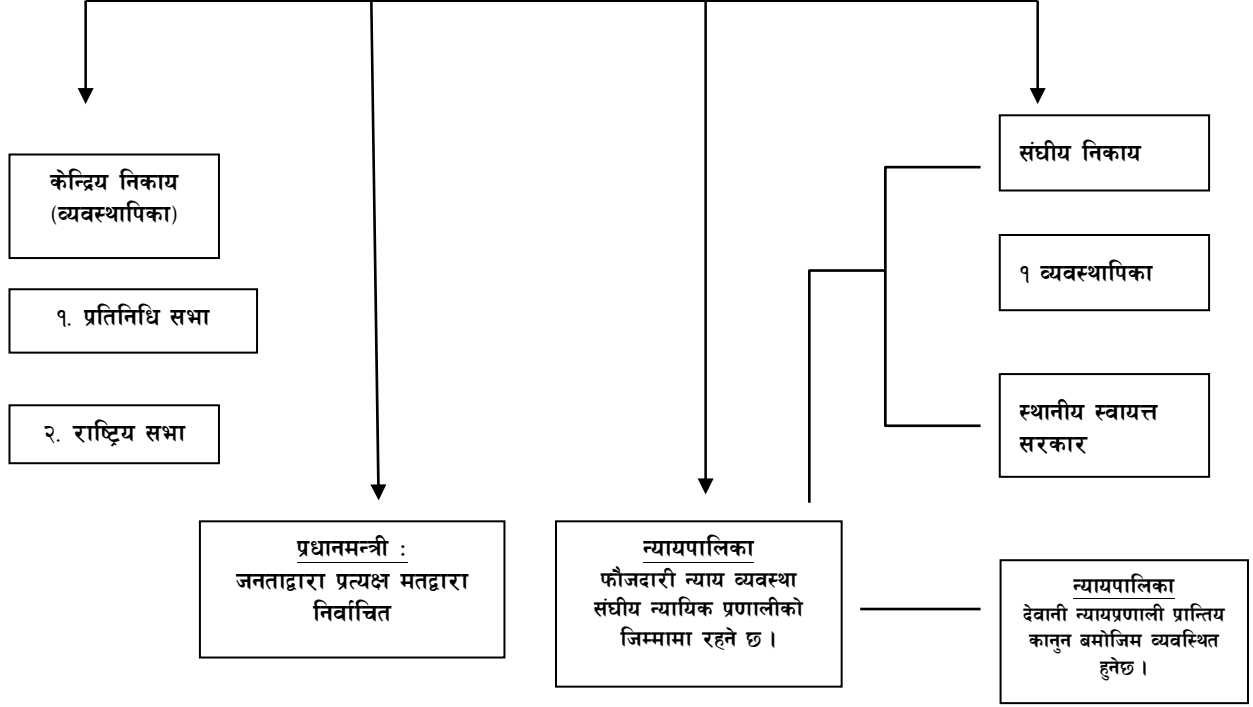


समावेशी प्रजातन्त्र नै राज्यको नीति तथा अङ्गहरू (निकायहरू) को पुनःसंरचनाको उद्देश्य हो ।

स्थानीय निकायमा शक्ति निक्षेपन : शक्ति निक्षेपन स्रोतमाथिको नियन्त्रण, सम्मानपूर्वक बाँचन पाउने अधिकार र विकासमा प्रतिविम्बित हुन्छ ।



पुनःसंरचनाको योजनालाई स्पष्ट ढागले अभिव्यक्ति गर्दा निम्न रूपमा गर्न सकिन्छ :



- (१) केन्द्रिय व्यवस्थापिकाको प्रतिनिधि सभा राजनीतिक सभा हुनेछ र समानुपातिक प्रणालीका आधारमा यसको गठन राजनीतिक विचारधाराका आधारमा हुनेछ । यसले राजनीतिक दलहरू भित्र व्यापक परिवर्तन र समावेशीताको चाहना राख्नेछ । यस सभामा जाती, भाषा, संस्कृति निर्वाचनका आधार हुने छैनन् । यस सभाले तीनवटा स्पष्ट अधिकार प्रयोग गर्ने छ । (१) राष्ट्रिय सुरक्षा (२) विदेश नीति (३) आर्थिक व्यवस्था । संविधानको संशोधनमा यसले राष्ट्रिय सभासँग सहकार्य गर्नेछ ।
- (२) राष्ट्रिय सभा : राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन विविधतालाई समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रदान गर्ने लक्ष्यबाट निर्देशित हुन्छ । यसमा ५० हजार भन्दा बढी जनसंख्या भएका जाती जनजाति आदिको जनसंख्याको समानुपातमा प्रतिनिधित्व हुनेछ । ५० हजार भन्दा कम जनसंख्या भएका जाति, भाषालाई आरक्षणद्वारा प्रतिनिधित्व गराउनु पर्छ ।
- (३) प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचन हुनुपर्छ । यसले सरकार प्रमुखको निर्वाचनमा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता हुन्छ र त्यस्तो प्रधानमन्त्रीले मात्रै संविधानको संरक्षण गर्न भूमिका खेल्न सक्नेछ । यस्तो निर्वाचनले उसलाई जनताप्रति जवाफदेही बनाउने छ ।
- (४) प्रान्तिय व्यवस्थापिकामा ५०% सिटहरू राजनीतिक प्रतिस्पर्धा र ५०% सिट जातिय भाषिक, सांस्कृतिक जनसंख्याको समानुपातमा आधारित हुनुपर्छ ।



# २

**संविधानमा :  
समावेशी प्रजातन्त्र, संविधानवाद  
र सुशासन**



प्रा. कपील श्रेष्ठ  
कमल राज थापा (अधिवक्ता)



## १. संविधानवादमा: संविधानको अर्थ, आवश्यकता र महत्त्व:

संविधानलाई प्रारम्भमा बडो जटिलताका साथै असमान्य तरिकाले बुझाउन प्रयास गरिएको पाइन्छ तसर्थ शासकले निजको इच्छा अनुसार शासन गर्न दिएको निर्देशनलाई नै संविधानको रूपमा ग्रहण गरिन्थ्यो । जसले संविधान देशको प्रमुखले बनाउने र जनताले स्नेह, तथा दयाको रूपमा प्राप्त गर्ने, देशको अर्थतन्त्र, जग्गा-जमिन र जनता सबै राजा वा राज्य प्रमुखको सम्पत्ति, प्रतिष्ठा वा शासनको रूपमा रहने आदि चरित्र बोकेको हुने गर्दथ्यो । संक्षिप्तमा भन्नुपर्दा शासक वा राजा नै संविधानको एकमात्र निर्विकल्पको श्रोत हुने गर्दथ्यो । जुन भुट्टो हो भन्ने तथ्य: फ्रान्सेलीहरूले सन् १७८९ मा, अमेरिकीहरूले १७८७ मा, वेलायतीहरूले १६८८ मा, भारतीयहरूले सन् १९४९ मा र नेपालीहरूले वि.सं. २००७ सालमै प्रमाणित गरिसकेका हुन् । यसको अर्थ संविधान कुनै राजा वा शासकले दिने होईन, लादेर लागु गराउने पनि होईन, यो त जनताले आफ्नो शासन प्रणाली र हक अधिकारलाई व्यवस्थित गर्ने दस्तावेज हो । सो बमोजिम मात्र शासन गर्न पाइन्छ, यसर्थ सरकार पनि जनताले तोक्ने र नियमित गर्ने हो भन्ने मान्यता विश्वव्यापी रूपमा स्थापित भै सकेको छ । नागरिक र सरकारको सम्बन्ध, त्यो देशको आर्थिक, राजनैतिक र सामाजिक अख्तियारको व्यवस्था, परिचालन र बाडफाँड गर्ने र जनताकोतर्फबाट देश संचालन गर्न नभई नहुने प्रमुख अङ्गहरू: कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र संविधान कार्यान्वयन गर्न वा लागु गर्न आवश्यक पर्ने मूल-मूल अङ्गहरूको व्यवस्था र कुनै पनि शर्तहरूमा उलङ्घन गर्न नमिल्ने हकहरू व्यवस्था गरेको दस्तावेजलाई नै संविधानवादको संविधानको रूपमा ग्रहण गर्न सकिन्छ ।

### १.१. आवश्यकता:

राष्ट्रको सबै क्षेत्रहरूमा जनता सबै र सबै उपस्थित भएर सहमति जनाई काम गर्न सक्ने खालको प्रजातन्त्र संभव छैन । यसर्थ राज्यको उद्देश्य प्राप्त गर्न धेरै अङ्ग र संरचना निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । ती सम्पूर्ण अङ्गहरू कानून नभै चलन सक्ने परिकल्पना गर्न सकिदैन । ती संरचना तयार गर्न र तिनको काम गर्ने अधिकार कर्तव्य तोक्न र जनताहरूसंगको सम्बन्ध निर्माण गर्न मुलकानून अथवा संविधान तयार गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्तैगरी जनताको अधिकार सुरक्षित गर्न संविधान आवश्यक पर्दछ ।

त्यो देशका विभिन्न क्षेत्रमा वसोवास गर्ने व्यक्ति, वर्ग, समुदाय, धर्मालम्बी, जनजातीहरूको आ-आफ्नै समुह, स्वाधिनता र स्वार्थ एवं हित हुन्छ । ती संघर्षशील हुन्छन् । ती हितहरूको संघर्ष हुन रोक्नका लागि र आवश्यक स्वार्थहरू संरक्षण गरी एकता कायम राख्न सम्झौता तयार गर्नुपर्ने हुन्छ, र त्यो काम संविधानले गर्दछ । यसको अर्थ: राष्ट्रिय एकताको सबैभन्दा उत्तम र गौरवान्वित श्रोत संविधान हुन सक्दछ । किनकि संविधान जनता बीचको संझौता पनि हो जसले आवश्यक समझदारी र सामजस्यता कायम गर्दछ ।

त्यो देशभित्र जे जस्ता श्रोत-साधन (प्राकृतिक, मानवीय) र सम्पदा छन्: राजनैतिक, आर्थिक एवं सामाजिक शक्तिहरू, तिनको समायोजन, व्यवस्थापन र उचित बाँडफाँडको लागि कानून हुन अति

जरूरी छ, त्यो आवश्यकता संविधानबाट परिपूर्ति हुन जान्छ । अन्यथा विधानको अभावमा शक्तिशालीले सार्वजनिक श्रोत साधनमा एकलौटी कब्जा जमाउन पुग्दछ ।

यी उल्लेखित आन्तरिक प्रकृतिका आवश्यकताका साथ-साथै संविधानको अन्तर्राष्ट्रिय आवश्यकता पनि पर्दछ । संविधानले त्यो देशको राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक श्रोत र शक्तिमा नियन्त्रण कायम गरी स्वतन्त्र राष्ट्र घोषणा गर्ने, त्यो देशको जनताको सामुहिक उद्देश्य (Social Destination) के-कस्ता हुने, त्यो उद्देश्य प्राप्तीका लागी के-कस्ता कार्य गर्ने, विदेशी राष्ट्रहरूसंगको सम्बन्ध कस्तो हुने भन्ने सम्बन्धमा समग्र राष्ट्रिय पहिचान राख्दछ । राष्ट्रिय स्वतन्त्रताको महत्वपूर्ण आधार हुने हुँदा संविधानले राष्ट्रको परिचय (Mirror of the Nation) दिने गर्दछ ।

संविधान: आवश्यकता र शक्ति वाडँफाँडका कुरा मात्र होइन । एउटा सभ्यताको स्वरूप पनि हो । जनताको गरिमा र चेतनाको स्वरूप हो, जस्तो: फेन्च स्वतन्त्रताको घोषणापत्र, अमेरिकी स्वतन्त्रताको घोषणापत्र र संविधान, बेलायतको म्याग्नाकार्टा आदि । यस्तै ऐतिहासिक प्रमाण र जनता तथा समाजको चेतनाको परिचय विश्व सामु राख्न पनि संविधानको आवश्यकता रहेको प्रष्ट छ । संविधानको आवश्यकता संविधान हुनका लागि मात्र होइन: संविधानवाद र प्रजातान्त्रिक प्रणाली रक्षा गर्नका लागि हो । सार्वभौम अधिकार व्यापक र बडो शक्तिशाली हुन्छ, त्यो शक्तिलाई सीमित राख्न, नियन्त्रण गर्न र जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन संविधान अपरिहार्य छ । यसर्थ संविधानको आवश्यकतालाई संसारका सबै देशले प्रमाणित गरेका छन् । अस्थाई (Ad-hoc) रूपमा देशका संयन्त्रहरूले कार्य गर्न सक्ने सम्भावना वर्तमान समयमा छैन । संविधानको आवश्यकता यसको महत्वबाट पनि प्रष्ट गर्न सकिन्छ । यो प्रथम र प्रारम्भिक सामाजिक संभौताको रूपमा रहन्छ । हरेक नागरिकले संविधान मार्फत आम सहमति कायम गर्दछन्, यो नै राष्ट्रिय आधार हो । राष्ट्र संविधानमा अडेको हुन्छ, कुनै व्यक्तिमा होइन ।

- संविधानले जनताका मौलिक आवश्यकता, मानवीय गरिमा र स्वतन्त्रलाई सरकारको कार्य-क्षेत्र वा उद्देश्य बनाई दिन्छ । त्यस्ता हक-अधिकार प्रतिकूल कार्य गर्ने सरकारलाई लगाम लगाउन सक्दछ । संविधान राजनैतिक चेतना उल्लेख गर्ने माध्यम बन्दछ ।
- संविधानले प्रजातान्त्रिक संविधानवादको खाका स्पष्ट गर्न सक्दछ । संविधानवादको संविधान नै वास्तविक संविधान हो ।
- संविधानले सभ्यता र सामाजिक संरचनालाई व्यवस्थापन गर्दछ । शान्ति र विकासको आधार शक्ति र प्रतिष्ठाको मानवीय वाडँफाँडबाट हुन सक्ने हुँदा, त्यो कार्यका लागि संविधान अपरिहार्य हुन्छ ।

प्रजातन्त्रमा शोधकर्ता Robert A. Dahl ले आफ्नो अध्ययनमा संविधानको महत्वलाई निम्न वुँदामा उल्लेख गर्नु भएको छ: <sup>1</sup> (क) संविधानले आधारभूत राजनीतिक संस्थाहरूको स्थायित्वका लागि मद्दत गर्दछ । (ख) संविधानले बहुमत तथा अल्पमत समूहहरूको अधिकारहरूको संरक्षण गर्ने गर्दछ । बहुसंख्यक र अल्पसंख्यक दुवैको चाहना संविधानमा संरक्षित हुन्छ । (ग) संविधानले देशका नागरिकहरू

1. Robert A. Dahl, On Democracy, Nepali Translation by Hriseekesh Upadhyaya, Pub. by Creation Media Pvt.Ltd, Kathmandu, p.p.127-129.

वीच तटस्थता अपनाउन सक्दछ । (घ) राजनैतिक जवाफदेहिताको व्यवस्था संविधान मार्फत प्राप्त गर्न सकिन्छ । (ङ) उचित प्रतिनिधित्वको लागि आवश्यक पर्ने सूचनाको हक (Transparency) र प्रभावकारी सरकार (Responsible Government) को स्थापना संविधानबाट हुनसक्दछ । (च) दक्षतापूर्ण निर्णयहरूको संभावनामा बृद्धि गर्दछ । (छ) संविधान स्वयंमा पारदर्शी, सहज र सरल हुने गर्दछ, जसले गर्दा जनताले सरकारमा विश्वास र सहभागिता प्रदान गर्न सक्दछन् । (ज) संविधानले नयाँ र आवश्यक परिस्थितिहरूलाई तालमेल गर्ने गरी प्रणालीमा लचकता कायम राख्न सक्दछ । (झ) वैधता: संविधानले सरकार र प्रजातान्त्रिक शक्तिलाई वैधता प्रदान गर्ने गर्दछ ।

प्रस्तुत बुदाहरूले संविधानको महत्वलाई स्पष्टता प्रदान गरेका छन् । यद्यपि संविधानले प्रजातन्त्रलाई जिवित राख्न सक्दछ भन्ने होइन । प्रजातन्त्रको जिवन्तता त संस्कारमा हुने गर्दछ । संविधानका विज्ञहरूले संविधानलाई: सरकारको प्रणालीसंग सम्बन्धित कानून (System of Government), जनताको शासन हुनका लागि रोजेको कानून (According to which the community has agreed to be governed), अथवा सरकार निर्माण गर्न जनताले गरेको कार्य (People Constituting a Government) भनि अर्थ गर्नु भएको छ । समग्रमा संविधानमा निम्न विशेषता रहन्छ :

- (क) संविधानले सरकार निर्माण गर्दछ ।
- (ख) यो मौलिक प्रकृतिको हुन्छ ।
- (ग) परिवर्तन सहज हुँदैन यद्यपि लचकता र परिमार्जनको सम्भावना प्रशस्त गरिन्छ ।
- (घ) राजनैतिक संगठनको संरचना निर्माण गर्दछ ।
- (ङ) यो एकताको आधार बन्दछ ।
- (च) यो राजनैतिक साथै कानूनी प्रकृतिको हुन्छ ।
- (छ) यसले जनताका मौलिक हकको प्रत्याभुत गर्दछ ।
- (ज) राजकीय शक्तिको बाँडफाँड र सन्तुलन गरेको हुन्छ ।

## १.२. संविधानवादमा प्रवेश गर्नु पूर्व, विभिन्न दृष्टिकोणबाट संविधानलाई बुझ्न आवश्यक हुन्छ:

क) राजनैतिक दृष्टिकोणबाट संविधान: संविधानको प्रमुख र पहिलो चरित्र: यो राजनैतिक प्रकृतिको हुन्छ । अर्थात: जनताहरूले त्यो राष्ट्रको सार्वभौम अधिकारलाई संविधान मार्फत व्यवस्थापन गर्दछन् । त्यो राष्ट्रको प्रकृति, स्वरूप, जनता र सरकारको सम्बन्ध, सरकारको अङ्गहरू-तिनका कार्य तथा राष्ट्रको आर्थिक, सामाजिक, लगायतका प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्ने प्रकृतिको मूल दस्तावेज तयार गर्दछन् । अझ संक्षिप्त गर्नु पर्दा: संविधानले राजकीय शक्तिको परिभाषा, व्यवस्था, बाँडफाँड र नियमितता गर्ने कारणले गर्दा-यो राजनैतिक प्रकृतिको हुन्छ । दोश्रो कुरो: सामान्यतः संविधान राजनैतिक प्रतिनिधित्वबाट तयार गरिन्छ । संविधानका सबै व्यवस्थाहरू अदालतबाट लागू हुन पनि सक्दैनन् । यो त्यो देशको प्रणाली-व्यवस्थाको सूत्रपात गर्ने दस्तावेज हो-जसलाई जनता र जनताको तर्फबाट शासन गर्नेहरू बीचको सम्झौताका रूपमा पनि व्याख्या गर्ने गरिन्छ । यस

अर्थमा प्राचिनकालदेखि हालसम्म पनि संविधानले राजनैतिक चेतनाको व्यवस्था गर्ने हुदाँ, राजनैतिक चरित्र (It's nature is political<sup>2</sup>) रहेकोमा विश्वास गरिन्छ । संविधानवादका विश्लेषक बेलमी र कष्टिगलीयनको अनुसार संविधानमा मूलतः दुई तथ्य रहन्छ: पहिलो यसले जनताको हक-अधिकारलाई कानूनीकरण गर्नुपर्दछ, जुन संविधान निर्माण पूर्व नै जनताले रोजी सकेको हुन्छन्, दोश्रो: संविधानले त्यो राजनैतिक र सामाजिक समुदायले रोजेको सरकार र यसको स्वरूप निर्माण गर्न सक्नु पर्दछ<sup>3</sup> ।

ख) सामाजिक दृष्टिकोणबाट संविधान: समय र चेतनाको वृद्धिसंगै संविधानलाई ग्रहण गर्ने दृष्टिकोणमा व्यापकता आएको पाइन्छ । यसर्थ संविधानलाई शुद्ध राजनीतिमा लाग्नेहरू र नेतृत्ववर्गको मात्र सरोकार नठानी-संविधानलाई सामाजिक अंग (Constitution as a Social Institution) का रूपमा विश्वास गर्न थालियो । राष्ट्रमा रहने अनेकन जात-जाती, वर्ग, धर्मावलम्बीहरू, भाषाभाषीहरू तथा अन्य सामाजिक संघसंस्थाहरूको आ-आफ्नै स्वार्थ-हित र दृष्टिकोण हुन्छन् । ती एक-अर्काका स्वार्थ-चासो र हितसंग मेल खादैनन्-यसर्थ सामाजिक सु-सम्बन्ध, भाइचारा, शान्ति सुरक्षा कायम राख्नका लागि अनेक स्वार्थ र हित बीच समानुपातिक रूपमा सन्तुलन कायम राखी, राष्ट्रिय एकता निर्माण गर्नुपर्ने हुन आउँदछ<sup>4</sup> । त्यो कार्य संविधानले गर्ने गर्दछ । संविधान नै सामाजिक एकताको एक मात्र आधारशिला हो । यस अर्थमा संविधान सम्पूर्ण नागरिकहरूले गरेको बृहत एवं व्यापक सामाजिक सम्झौता हो । यसले सामाजिक आवश्यकता र हितलाई संरक्षण गर्ने, व्यक्तिगत हक-हितलाई व्यवस्थापन गर्ने र राष्ट्रिय हित वा राष्ट्रिय स्वार्थ र आवश्यकतालाई परिभाषित गर्ने गर्दछ । यसर्थ सामाजिक मूल्य-मान्यता संरक्षण गर्न र राष्ट्र र व्यक्ति बीचको सन्तुलन कायम गर्ने कार्य गर्दछ<sup>5</sup> । संविधानवादको संविधानले पिछडिएको वर्ग, समुदाय, जातजातिको संरक्षण र विकास तथा स्थिति परिवर्तनमा ध्यान दिने गर्दछ, जसलाई Social Justice पनि भनिन्छ ।

ग) विश्वव्यापी दृष्टिकोणबाट संविधान: व्यक्ति राष्ट्रको सदस्य भए जस्तै, देश अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको सदस्यको रूपमा रहेको हुन्छ । देशहरूमा वृद्धि भएको परनिर्भरताको कारणले मात्र नभै, सञ्चार, यातायात लगायतको आधुनिक विकासले गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायबाट अलग रहेर बस्न सक्ने स्थितिको विद्यमानता छैन । बेलायत जस्तो देश युरोपियन युनियनको छाया भित्र रहेर संविधान र कानून पालन गरीरहेको छ ।

स्वतन्त्र राष्ट्रहरूले आ-आफ्नै सम्बन्ध र आर्थिक, सामाजिक, वैज्ञानिक विकासका लागि अनेकौं अन्तर्राष्ट्रिय सन्धी-सम्झौता मार्फत अन्तर्राष्ट्रिय कानून र अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्था समेत स्थापना गरी आएका छन् । मानव अधिकार, गरिबी, बातावरण, आर्थिक-विकास तथा युद्ध र शान्ति जस्ता विषयहरू एउटा देशको मात्र चासो र सरोकारको क्षेत्र होइन । यसै कारणले गर्दा विश्वव्यापीकरण (Globalization), उदारीकरण (Liberalization) तथा शासनको विश्वव्यापीकरण (Global

2. Harry H. Wellington, Interpreting The Constitution, First Indian Reprint 2005, Pub.by Universal Law Publishing Co. Pvt.Ltd., India, p.77.
3. Bellamy and Castiglione, Constitutionalism, In Transformation: European and Theoretical perspective, 1996, p.12.
4. Granville Austin, Working A Democratic Constitution. A History of The Indian Experience, 1999, Pub.by Oxford University Press, Delhi, p. 6
5. Roscoe Pound, An Introduction. To The Philosophy of Law, 1953, Second Indian Reprint, 1998, Pubv. by Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, P.47.

Governance) आदि-आदि कल्पनाको प्रभुत्व र वैधानिकता बढ्दै गएको हो । राष्ट्रको हक-हित र विकासकै लागि यी संस्थाहरू राज्यद्वारा नै सिर्जित हुन् । जस्तो: संयुक्त राष्ट्रसंघ (UN), विश्व व्यापार संगठन (WTO), विश्व बैंक (WB/IMF) सार्क, साफ्टा आदि । यसले गर्दा राज्यहरू केही सीमित भएकोमा स्वीकार गर्नु पर्ने देखिन्छ । प्रस्तुत दृष्टिकोणबाट अध्ययन गर्दा, संविधानले राष्ट्रिय स्वार्थका साथै, अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व र कर्तव्य तथा सहभागितालाई लत्याउन पाउने छैन । मानव अधिकार, मानवीय स्वतन्त्रता र गरिमा माथि आँच आउने प्रकारको संविधान पक्कै अप्रिय हुन्छ, नै । स्वतन्त्र व्यापार माथि रोक लगाउने प्रकारको संविधानले पक्कै संकट ल्याउने हुन्छ । यसर्थ: अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको सीमा र परिधी भित्रको संविधानवाद शान्ति र विकासको लागि पथ-प्रदर्शक हुनेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ ।

- घ) कानूनी दृष्टिकोणबाट संविधान: संविधानको राजनैतिक स्वरूपलाई मात्र स्वीकार गर्ने हो भने यसको अवमूल्यन हुन पुग्दछ र संविधानवाद अन्त्य हुन समय लाग्दैन । यसर्थ संविधानका निर्माताहरूले संविधानलाई लागू गराउने र संविधानको संरक्षण गर्ने संस्था पनि सिर्जना गरेका पाइन्छ । संविधान जनता र शासन गर्ने बीचको सम्बन्ध निर्धारण गर्ने दस्तावेज हो । जसलाई सरकारले उलङ्घन गर्न र मिच्च नसकोस् भन्नका लागि संविधानमा सरकार भित्रकै तर सरकार भन्दा अलग र स्वतन्त्र अङ्ग: न्यायपालिकाको गठन गरिएको हुन्छ । यो न्यायपालिकालाई संविधान संरक्षण गर्ने जिम्मा लगाइन्छ । सरकारका कामकारवाही, संसदका कानून र नीति, संविधानको भावना, उद्देश्य र मर्म बमोजिम भएको वा नभएको हेर्ने अधिकार न्यायपालिकालाई हुने गर्दछ । स्वतन्त्र र उत्तरदायी न्यायपीलकाले संविधानलाई कानूनको रूपमा व्याख्या गर्दछ ।

संविधानले संरक्षण गरेको जनताका हक-अधिकारलाई लागू गराउन सकिएन भने संविधानवाद र प्रजातन्त्र समाप्त भएको मान्नु पर्दछ । यस अर्थमा संविधानले प्रत्याभुत र संरक्षण गरेका मौलिक हकलाई बाध्यात्मक रूपमा लागू गराउनु पर्दछ-त्यसका लागि पनि सक्षम-स्वतन्त्र न्यायपालिका तयार गरिन्छ, जसले गर्दा संविधान कानून मात्र नभै मुल कानून बन्न पुग्दछ । अर्को तर्फ, संविधान प्रत्यक्ष लागू नभए तापनि, संविधानको विपरित भएका कार्यहरूलाई वदर गरिने हुँदा: संविधानका धारा-उपधारा कुनै न कुनै रूपमा लागू हुन्छन् । यस अर्थमा, संविधानवाद भित्रको संविधान कानून मात्र नभै मूल कानून हो । किनकी, मौलिकहक प्रथम हुन्छ, सरकार दोश्रो । त्यस्तै गरी संविधानले मात्र सरकार जन्माउने स्वीकार गरी-सीमित सरकार तर सक्षम सरकारलाई मात्र वैधानिकता दिइने प्रयोग व्यापक छ ।

- ङ) आर्थिक दृष्टिकोणबाट संविधान: राजनैतिक र शासकिय शक्तिको परिचालन र व्यवस्थापन गर्ने संविधानको अवधारणा पुरानो साथै, आधुनिक विधिशास्त्रको मान्यतामा साधुंरो पनि स्वीकार गरिन्छ । राजनैतिक शक्तिको बाँडफाँड गर्ने हो भने संविधानमा त्यति खिचातानी हुँदैन । तर आर्थिक श्रोत-साधनको व्यवस्थापन र बाँडफाँडलाई पनि संविधानले तय गर्ने हुँदा यो, हरेक जनताको गाँस, बाँस कपास र रोजीरोटीसंग पनि सम्बन्धित हुन्छ ।

सर्वसाधारणको सरोकार राजनैतिक शक्तिको केन्द्रिकरण गर्नु होइन । राष्ट्रिय सम्पदा, आमदानी र आर्थिक श्रोत र तिनको बाँडफाँड र श्रोत-साधनमा सर्वसाधारणको पहुँच (Access to Public Resources), सामाजिक सुरक्षाको प्रत्याभुती (Social Security), सार्वजनिक सेवाको (Social Services) व्यवस्था र प्रभावकारिता, स्थानीय श्रोत साधनको उपभोग र व्यवस्थापन (Local

Autonomous) आदि आदि जुन विषयबस्तु जनताको प्रत्यक्ष सरोकार र व्यक्तित्व विकाससंग सम्बन्धित हुन्छ । ती आर्थिक श्रोत-साधनको उचित बाँडफाँड र व्यवस्थापनलाई संविधानले निर्देशित र लक्षित समेत गर्ने हुँदा, संविधान आर्थिक चासो र सरोकारको विषय पनि बन्दछ राजनैतिक समानतालाई कदापि पूर्ण मान्न सकिदैन, तसर्थ प्रजातन्त्रले आर्थिक समानतालाई स्थापित गर्न सक्नु पर्नेमा आम सहमति पाइन्छ<sup>6</sup> । संविधानको जग अर्थ-व्यवस्थामा फेला पर्नेमा तर्क गर्नेहरुको मतलाई लत्याउन सक्ने अवस्था पनि छैन<sup>7</sup> । विशेषतः सार्वजनिक सम्पत्ति, राष्ट्रिय आम्दानी, तिनको उपयोग र वितरण जनताको विकास र न्यायको (Social Justice) आधारशिला बन्दछ । व्यापारिक समुदायले व्यापारिक स्वतन्त्रता (Free trade), उदारीकरण (Liberalization and Privatization) र साम्पत्तिक हक-अधिकार (Right of Commercial Property) आदि, आदिमा सारभूत सरोकार राख्ने गर्दछ । यसले गर्दा संविधानवाद आर्थिक सरोकारबाट च्युत हुन सक्दैन । आर्थिक न्याय संविधानवादको महत्वपूर्ण हिस्सा बनिसकेको छ । जुन तथ्यलाई पोस्नरले स्पष्ट गर्नु भएको पाइन्छ : "Economic imagine the individual not as an economic man but as a pragmatists."

## २. संविधान र संविधानवाद:

संविधानलाई प्रजातान्त्रिक, र अप्रजातान्त्रिकमा वर्गीकरण गरेर छुट्टाउने हो भने सबै अप्रजातान्त्रिक संविधानमा संविधानवाद प्रयोग भएको हुँदैन । त्यसको ठीक विपरित हरेक प्रजातान्त्रिक संविधानमा संविधानवादको प्रयोग भएकै हुन्छ । यस अर्थबाट प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा संविधानवाद विनाको संविधानलाई स्वीकार नै गर्न सकिदैन, यस मर्मलाई फ्रेन्च घोषणापत्रले स्पष्ट गरिसकेको छ<sup>8</sup>: "Every Society in which the guarantee of rights is not assured or the separation of power not determined has no constitution at all". सीमित सरकार, प्रजातन्त्र, कानूनको शासनलाई स्वीकार गर्ने कुनै पनि संस्था, व्यक्ति, राज्य, नागरिक समुदायले संविधानवाद विनाको संविधानलाई स्वीकार गर्न सक्दैनन् । प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा संविधान आवरणको रूपमा देख्न सकिने हुन्छ भन्ने, त्यो आवरणको भित्र मुटुको रूपमा संविधानवाद रहन्छ । प्रजातन्त्रको सुन्दरता संविधानवादको संविधान हो । जसलाई निम्न तथ्यले स्पष्ट गर्दछ :

क) प्रजातन्त्रमा जनताको शासन हुन्छ । जनताले सरकार निर्माण गर्दछन् र जनताको नियन्त्रण कायम रहन्छ । संविधानवाद विना यो व्यवस्था सम्भव हुँदैन किनकी संविधानवादले संविधानको निश्चित गुण वा चरित्रको (Qualities) खोजी गर्दछ । पहिलो: संविधान र सरकार फरक हुनु पर्दछ । दोश्रो: सरकार कै अङ्ग, व्यक्ति वा पदाधिकारीले संविधान बनाउने होइन । जो सरकारमा छैनन्-तिनले

6. H.J. Laski, A Grammer of Politics, 1925, Cited in V.D. Mahajan, Political Theory, 14th Edition, 2005, S. Chand & Co. Ltd. , New Delhi, P. 383 .
7. Karl Marx Says: "Law can never be higher than the economic order and the cultural development of society brought to pass by economic order", See, V.R. Krishna Iyer, The Dialectics & Dyanamics of Human Rights in India, 1999, Pub.by Eastern Law House, Delhi, p. 47.
8. French Declaration of the Rights of Man and Citizen, 1789, Art.16.

संविधान निर्माण गर्ने हुँदा, सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने माध्यम वा पद्धति संविधानमा राखिएको हुन्छ । यसर्थ: प्रजातन्त्रमा जनताको सरकार हुन्छ, र जनताले सरकार निर्माण गर्दछन् र नियन्त्रण गर्न सक्षम हुन्छन् ।

- ख) प्रजातन्त्रले प्रतिनिधित्व प्रणालीलाई निर्वाचन मार्फत महत्व दिन्छ, र ती प्रतिनिधिले सरकार र व्यवस्थापिका गठन गर्दछन् । संविधानवाद त्यो भन्दा एक कदम सशक्त देखा पर्छ । किनकी संविधानवादले प्रतिनिधित्व स्वीकार गर्नुका साथै निर्वाचन प्रणालीलाई उत्तरदायित्वको दृष्टिकोणबाट (Political Accountability) विश्लेषण गर्दछ । सामान्यतया एक पटकको निर्वाचनबाट एउटा निश्चित समयको प्रतिनिधि चयन हुने गर्दछ । सो प्रतिनिधिले जनताको इच्छा, आकांक्षा र प्रतिवद्धतामा रहेर कार्य गर्न सकेन, भ्रष्टाचार, कुशासन र सार्वजनिक शक्तिको दुरुपयोग गरेको अवस्थामा, त्यो दल वा व्यक्तिलाई दण्डित गर्नका लागि, निर्वाचन हुनुपर्दछ भन्ने संविधानवादको मान्यता रहन्छ । यसर्थ: संविधानवादले संविधानमा निर्वाचन प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्ने गर्दछन् ।
- ग) प्रजातन्त्र सिद्धान्ततः बहुमतको शासन हुन पुग्दछ, तर संविधानवादले बहुमतको कदर गर्दा गर्दै पनि, जनताद्वारा संविधान निर्माण गर्दा स्वीकार गरेका हक-अधिकार राज्यले खण्डन, नियन्त्रण र निर्मूल गर्न सक्दैन भन्ने मान्यता राख्दछ । यसर्थ: संविधानवादले बहुमतको शासन नभै जनताको शासन, मौलिक हकको वर्चस्व स्वीकार गर्दछ ।
- घ) प्रजातान्त्रिक प्रणाली विशुद्ध राजनैतिक प्रणाली हो, त्यो प्रणालीलाई स्थायित्व गर्न संविधानवादको अपरिहार्यता स्वीकार गरिन्छ ।
- ङ) प्रजातन्त्रले असल शासन नै सिर्जना गर्दछ, भन्ने होइन । प्रजातन्त्रको दुरुपयोगबाट छाडातन्त्र, अपराधिकरण र भ्रष्टाचार वृद्धि भएको पाइन्छ । २०४६ सालका आन्दोलन पश्चात, नेपालमा प्रजातन्त्र स्थापना नभएको होइन, यद्यपि कुशासन बढेकोलाई ढाकछोप गर्न सकिदैन<sup>९</sup> । यस अर्थमा असल शासनका लागि प्रजातन्त्रमा संविधानवाद अति आवश्यक छ । किनकी संविधानवादले राजनैतिक साथसाथै कानूनी संरचनाको आवश्यकतामा ध्यान दिन्छ ।
- च) प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा संविधानलाई अति आवश्यक राजनैतिक दस्तावेजको रूपमा स्वीकार गरिन्छ । संविधान प्रजान्त्रको आदर्श हो, जसमा धेरै हदसम्म राजनैतिक प्रणालीका व्यवस्था गरिन्छ, भने संविधानवादले संविधानको प्रयोग र अभ्यास तथा संवैधानिक सर्वोच्चतामा विश्वास गर्दछ । यस अर्थमा संविधानवादले न्यायपालिका र यसको स्वतन्त्रतालाई अखण्ड र अउलङ्घनीय बनाउँदछ । जसबाट संविधानको व्याख्या, प्रयोग र संरक्षण हुन पुग्छ । संविधानवाद, यसर्थ राम्रो र जनप्रिय संविधानको खोजी हो र संविधानका केही दक्षता वा गुणहरू हुन् जसले प्रजातन्त्रलाई संस्थागत गर्दछ, वा गर्न उद्यत हुन्छ ।

9. Dr. Prof. Bharat Bahadur Karki, *Jurisprudence or Democratic Governance in Nepal: A decade without Beginning*, *Nepal Law Review*, Volume 14, 2000-2001, Pub.by, Nepal Law Campus, T.U., p.13

## २.१. संविधानवादको अर्थ र आवश्यकता:

प्रजातान्त्रिक प्रणालीको व्यापक प्रयोगबाट निखारिएका देशहरूको अभ्यासको परिणाम नै संविधानवाद हो। संविधानवाद प्रजातन्त्रको नयाँ आयामको रूपमा बुझ्नु पर्ने हुन्छ। प्रजातन्त्र र संविधानवाद परस्पर विरोधी सिद्धान्त वा प्रयोग होइनन्। प्रजातन्त्रको गहन र व्यापक प्रयोग नै संविधानवाद हो। प्रजातन्त्र खोटे रहित पनि हुन सकेको छैन। प्रजातन्त्र पूर्ण पनि हुने होइन। प्रजातान्त्रिक प्रणालीको वास्तविक प्रयोग र व्यवस्थापन गरी असल शासन (Good Governance) प्राप्त गर्नका लागि अवलम्बन गरिने संरचनालाई संविधानवाद (Constitutionalism) भनि बुझ्नु पर्दछ। राजनैतिक प्रणालीको रूपमा रहने प्रजातान्त्रिक प्रणालीलाई उच्च तहदेखि स्थानिय स्तर सम्म कार्यान्वयन गर्न तयार गरिने संबैधानिक र कानूनी संरचनाको समग्र स्वरूपबाट संविधानवाद उपलब्ध हुन सक्दछ। संविधानवाद राजनीतिक र कानूनी सिद्धान्तको मिश्रित स्वरूप हो। प्रजातन्त्र विनाको संविधानवाद स्वीकार गर्न सकिदैन। प्रजातान्त्रिक संविधान स्वयम्मा केही हदसम्म संविधानवादको प्रयोग हो।

संविधानवादको परिभाषाबाट यसको सारगर्भित र समग्र प्रणालीलाई प्रतिनिधित्व हुन नसकेतापनि, केही स्थापित दृष्टिकोणबाट अर्थ ग्रहण गर्न सकिन्छ:

संविधानवादका शोधकर्ता जान इरीक लेन (Jan-Erik Lane) का अनुसार: प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा जनताकै निर्वाचित सरकार भएतापनि, अनेकन परिस्थिति र तिनबाट सिर्जित कारणहरूले गर्दा सरकार कठोर बन्दछ र व्यक्ति तथा समाजका हक-हित इन्कार गर्ने, हक-अधिकार हनन गर्ने र थिचोमिचो गर्न पुग्ने हुन्छ। यसर्थ सरकार र समाज बीच द्वन्द र संघर्ष उत्पन्न हुन्छ। विशेषतः सरकार व्यापक शक्तिका कारणले गर्दा दुरुपयोग गर्ने खालको हुने र मानव अधिकार, मानवीय गरिमालाई तिरस्कार गरी स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्था लादनु उद्दत हुने हुनाले व्यक्तिको मानव अधिकार, आर्थिक अधिकार, राजनैतिक र नागरिक अधिकारलाई सरकारको विरुद्ध पनि लागु गर्ने गरी संरक्षण गर्न सक्ने सबैधानिक व्यवस्था हुनु पर्ने नितान्त आवश्यकता छ। साथै, सम्प्रभुशक्तिका स्वरूपहरू: कार्यपालिकीय शक्ति, न्यायपालिकीय शक्ति, व्यवस्थापिकीय शक्तिलाई मनन गर्ने मात्र नभै, यिनलाई कार्यान्वयन तहबाटै छुट्टाछुट्टै स्वतन्त्र अङ्गहरूका रूपमा व्यवस्था गर्न सक्नु पर्दछ, जसले गर्दा सरकार नागरिक हक-अधिकार उलङ्घन गर्न नसक्ने हुन्छ। उहाँको धारणालाई संक्षिप्त गर्नु पर्दा: राजनैतिक, आर्थिक, नागरिक र समग्र मानव अधिकारको रक्षाका लागि गरिएको शक्तिको बाडँफाँड र यसको स्वतन्त्र कार्यान्वयन नै संविधानवादको नविन अवधारणा हो<sup>10</sup>। संविधानवादको संविधान यस्तो दस्तावेज हो, जुन एउटा सवल र समृद्ध अङ्ग (Constitution as Institution) का रूपमा रही, राज्यको अन्य कार्यपालिकीय, व्यवस्थापिकीय र न्यायपालिकीय शक्तिलाई नियमित, निर्देशित र जनउत्तरदायी बनाउँदछ। सरकार भन्दा माथि संविधान रहन्छ, सरकारको शक्तिको श्रोत संविधान हुने हुँदा सरकार भन्दा संविधान अलग अस्तित्वको संस्थाका रूपमा कार्य गर्न सक्ने अवस्था रहन नितान्त आवश्यक छ। यस अर्थ: संविधानले शक्तिलाई मनपरी हुन र स्वेच्छाचारी हुनबाट रोक्छ, शक्तिलाई केन्द्रकृत हुन नदिई शक्तिको बाडँफाँड मात्र नभै त्यसलाई नियन्त्रण पनि गर्दछ। संक्षिप्तमा भन्नु पर्दा शक्तिको दुरुपयोग रोक्ने र सरकारलाई नागरिकहरूको अधिकारप्रति उत्तरदायी बनाउन सक्षम संविधान नै संविधानवाद हो: "...Political authority should be bound by institutions that restrict the exercise of power, such

10. Jan Eric Lane, Constitutions and Political Theory, 1996, Pub. by Manchester University Press, OxfordRoad, UK, p.25



institutions offer rules that bind both the persons in authority as well as the organs or bodies that exercise political power."<sup>11</sup>

यस अर्थमा मानवअधिकारको संरक्षण गर्ने सम्पूर्ण संरचना, शक्तिको विभाजन र एक अर्का प्रतिको नियन्त्रण र उत्तरदायित्वको समग्र व्यवस्था र राज्यलाई लागु हुने कानून (अन्तर्राष्ट्रिय) समेतको एकमुष्ट स्वरूप नै संविधानवाद हुन आउँदछ।

विद्वान चार्ल्स, एच, म्याकवेलनका अनुसार: सम्प्रभुको शक्ति असीमित र स्वतन्त्र हुने प्रकारको हुदाँ, त्यो शक्तिलाई सीमाबद्ध गर्न अति आवश्यक हुन्छ। अन्यथा, शक्तिशाली सरकारले जतिवेला पनि, जनताका विरुद्ध कार्य गर्न सक्ने त्रास पूर्ण अवस्थाको विद्यमानता रहने तथ्यलाई नकार्न सकिदैन। सरकारले, जनताको कानून बमोजिम शासन गर्नु, स्वच्छाचारी र अत्याचारी रूपमा शासन गर्न नसक्ने अवस्था नै संविधानवादको मूल अवधारणा हो। निरंकुशताको अभाव नै, संविधानवाद हो। उहाँको आफ्नै शब्द यस प्रकार छन्:<sup>12</sup> "... a limitation on government, it is the antithesis of arbitrary rule: it's opposite is despotic government, the government of will instead of law."

यस अर्थमा: संविधान हुनु मात्र पर्याप्त हुँदैन। जस्तो २००४ सालमा पद्म शमशेरद्वारा जारी गरिएको संविधान-संविधानवाद हुनसक्छ? पाकिस्तानको संविधानमा संविधानवाद स्वीकार गरिएको छ? माघ १९ पछाडि पनि २०४७ सालको संविधान बमोजिम नै शासन गरिएको हो भनिन्छ- यो संविधानवाद हुन सक्दैन। प्रजातन्त्रमा जनता ठूलो कि सरकार ठूलो? भन्ने प्रश्न आउँदछ। जो कसैले सहज जवाफ लगाउँदछ-जनता ठूलो। यद्यपि जनता कमजोर, निरीह र सरकारको दमनमा परिरहन्छ। किनकी प्रजातन्त्र आयो तर प्रजातन्त्रलाई संविधानमा संरक्षण गर्न सकिएन, अर्थात् संविधानवाद कमजोर रहेछ भन्ने बुझ्न आवश्यक छ। संविधानवादलाई स्वीकार गर्ने हो भने जनतालाई शक्ति सम्पन्न बनाउन र सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन सक्नु पर्दछ।

प्रजातन्त्र हुनु र जनप्रिय वा सीमित सरकार हुनु अलग हो। जबसम्म प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा संविधानवादलाई संस्थागत गरिदैन, तब सम्म राजनैतिक भ्रष्टाचार निरंकुशता र जनतामा निरीहपन र दमनपूर्ण अवस्था कही न, कही, कतै न कतै रही रहन्छ, नभए तापनि जन्मने सम्भावना रहन्छ। संविधानवादले प्रजातान्त्रिक अभ्यासलाई स्थायित्व, सबल र सारगर्भित हुन अहम भूमिका निर्वाह गर्दछ। संविधानवादका अर्का विश्लेषक, के.सी. ह्वयरले लिखित संविधानको महत्व नै, यसले सरकार र सरकारका अङ्गलाई नियन्त्रण गर्नेमा भर पर्ने हुँदा सरकारलाई नियन्त्रण गर्न नसक्ने र सरकारलाई अधिकार मात्र प्रदान गर्ने संविधानले स्वच्छाचारिता प्रदान गर्दछ। यस अर्थमा: संविधानवादमा संविधान अन्य कानून भन्दा माथि अथवा सरकार र त्यसका अङ्गहरु र कानून बनाउने निकाय: व्यवस्थापिकाले समेत उलङ्घन गर्न नसक्ने हुनु पर्दछ। दोश्रो अर्थमा: संविधानले कुनै न कुनै रूपमा सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने संयन्त्र र संरचना तयार गर्न सकेको हुनु पर्दछ। लिखित संविधान भनेकै सीमित सरकारको अर्थ हुने हुँदा, संविधानवाद प्रस्तुत गर्न नसक्ने संविधानलाई प्रजातान्त्रिक अर्थमा ग्रहण गर्न

11. *Id.*, p. 19.

12. Charles H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient And Modern*, 1947, Pub. by Cornell University Press, Newyork, p. 22.

सकदैनौ<sup>13</sup>। संविधानवादलाई सरकारको शक्ति सिमित गर्ने र जनताका प्रजातान्त्रिक अधिकार र आवश्यकतालाई सुरक्षा कवच दिने अर्थमा प्रयोग गरिन्छ। यसका लागि सरकार र संविधानलाई अलग गर्नु पर्दछ। सरकारले नै संविधान बनाएर दिने वा लागु गर्ने हो भने, सरकारमा नियन्त्रण नभै, जन-अधिकारमा नियन्त्रण हुन पुग्ने प्रबल सम्भावना हुने हुन्छ। नेपाल र नेपालीको परिस्थितीमा जनताले लेखेको संविधानमा जनताको आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने, अधिकार रक्षा गर्ने, जनताको सरकार निर्माण हुने भन्ने दिगो विश्वास (Public Confidence) रहेको प्रष्ट भै सकेका छन्<sup>14</sup>। यस अर्थमा संविधान तर्जुमा गर्ने अधिकारलाई प्रष्ट स्वीकार गर्न आवश्यक छ। संविधान जनमत हो, जनताले शासन गर्नेलाई दिएको अधिकार हो (Charter of Government) र आफू शासित हुन स्वीकार गरेको सामाजिक सम्झौता हो भने, प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा संविधानवादलाई सशक्त पार्ने हक-जनतामा रहने तथ्यलाई इन्कार गर्न सकिदैन, जून तथ्यलाई अमेरिकी संविधानवादको मूल जरो (Foundation of Constitutionalism) मानिन्छ। यस अर्थबाट: संविधान सरकारको उपज होइन, सरकार गठन गर्नका लागि, सञ्चालन गर्न र नियन्त्रण गर्नका लागि जनताले तयार गरेको दस्तावेज हो। यस अर्थमा जनताले नलेखेको संविधानले संविधानवादको खाका कोर्न सकदैन। बलिया-बलिया र शासक साथै केही दलका प्रतिनिधिले संविधान बनाउँदा कमजोर, निर्बल गरीब, पिछडिएका जनसाधारणको अधिकारलाई ध्यान दिन्छन् भन्ने पक्का हुँदैन<sup>15</sup>। संविधानका जानिफकार: थमस पेनले यसै अर्थमा Bill of Rights 1689, संविधान होइन: यो त राजा र (धनाड्य वर्गका) सासंद बीचको शक्तिको खेल मात्र हो किनकी यसले जनताको अधिकार प्रत्याभुती गर्दैन भन्नु भएको छ। यसर्थ संविधानवादको संविधान जनताको उपज हो: उहाँको थप भनाई अझ रोचक छन्<sup>16</sup>: "A Constitution is not the act of a government but of a people constituting a government and a government without a constitution is power without right... A constitution is a thing antecedent to a government, and a government is only creature of a constitution."

अमेरिकी संविधानका निर्माताहरूले: जनताले आफ्नो सरकार आफै निर्माण गर्ने सक्ने अवस्थालाई संविधानवादको मूल सार हो भन्ने कालत गर्नु भएको पाइन्छ। जनताको सरकार भन्नुको तात्पर्य: जनताको व्यापक अधिकारलाई सम्मान गर्ने सरकार, जनताका नियन्त्रण र जनताप्रति नै उत्तरदायी भएको सरकार र सक्षम सरकार जनाउँदछ।<sup>17</sup>

उल्लेखित विश्लेषणबाट संविधानवादको सर्वमान्य परिभाषा प्रस्तुत गर्न सकिदैन। संविधानवाद एकप्रकारको संरचना हो जसले जन-अधिकारलाई प्रत्याभूत गर्न र सरकारका कुनै पनि शक्तिलाई सो

13. K.C. Wheare, Modern Constitutions, 1966, First Reprint in India, 1984, Pub. by R.N. Kothari Konam Printers, Bombay, p.7.

14. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, प्रस्तावना।

15. Jawaharlal Nehru Says: "This cannot be done by the wisest of lawyers sitting together in conclave; it cannot be done by small committees trying to balance interests and calling that constitution making; it can never be done under the shadow of an external authority. It can only be done effectively when the political and psychological conditions are present, and the urge and sanctions come from the masses," Cited in Granville Austin, The Indian Constitution Cornerstone of a nation, 1st Indian Edition, 1972, Pub. by Oxford University Press, Delhi, p. 1.

16. Thomas Paine, Rights of Man, Cited in Democracy Defferent and Social Justice, 1st Indian Edition, 2000, Pub. by Oxford University Press, Delhi, p. 56.

17. Thomas Jefferson, 1790, Cited in An Outline of American History, Office of International Informations, Programs, United States, Department of State, p 82.

अधिकार प्रति उत्तरदायी गराउँदछ । यसर्थ संविधानवाद निश्चित नभै व्यापक संरचनाको रूपमा प्रस्तुत हुने गर्दछ ।

## २.२. संविधानवाद र संविधानको सम्बन्ध:

प्रजातन्त्र र संविधानवादलाई अलग रूपमा व्याख्या गरिदैन । संविधान आफैमा उद्देश्य होइन । जनताले संविधानलाई एउटा साधनको रूपमा प्रयोग गर्दछन्: साध्य भनेको असल र जनउत्तरदायी शासन व्यवस्था हो । जुन व्यवस्थामा जनताका हक-अधिकारलाई सर्वोच्च स्थान प्रदान गरिन्छ । संविधान यस अर्थमा जनताको सम्झौताको रूपमा व्याख्या गरिन्छ, र यसले सामाजिक उद्देश्य पूर्ति गर्ने लक्ष्य ग्रहण गर्दछ । आन्दोलनले प्रजातान्त्रिक व्यवस्थालाई शासनको माध्यम हो भन्ने प्रमाणित गर्दैमा, स्वतः प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको आगमन हुने र यसले दिगोपन प्राप्त गर्दछ भन्ने होइन । प्रजातन्त्रको दिगोपन र संस्थागत गर्नका लागि संविधानको अति आवश्यकता पर्दछ । प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा संविधानको निर्माण गर्दा नै केही आवश्यक शर्तहरूलाई जनताले अउलङ्घनीय हुनेछ भन्ने स्वीकार गरिसकिएको हुन्छ । जसलाई अमेरिकी संविधानको निर्माणमा, भारतीय, फ्रेन्च र अन्य प्रजातान्त्रिक देशहरूमा स्वीकार गरिएको छ । जस्तै अमेरिकामा जनताका प्राकृतिक अधिकार हुन्छन्, यी कसैको देन वा कृपा होइन, यसर्थ प्राकृतिक अधिकार अउलङ्घनीय हुने सिद्धान्तलाई अबलम्बन गरियो<sup>18</sup> । फ्रेन्चहरूले सरकारको शक्ति एकै ठाउँमा राखेका सरकार: सबैभन्दा भ्रष्ट हुन सक्ने हुँदा शक्तिको वाँडफाँड (Separation of Power) र जनताको अधिकारको प्रत्याभूति (Gaurantee of Rights) लाई संविधानको संज्ञा दिएका छन् । प्रस्तुत विश्लेषणबाट प्रजातान्त्रिक भन्ने साथै संविधानले संविधानवाद बुझाउँदछ । यसका केही आधारहरू प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

- प्रजातन्त्र जनताको शासन प्रणालीको रूपमा: प्रजातन्त्रमा जनता कै कानून बमोजिम, जनताले दिएको अधिकार भित्र सीमित रहेर, जनताले नै चुनेर पठाएका व्यक्तिहरूले शासन गर्ने हुँदा, शासन जनताको नियन्त्रणमा हुनु पर्दछ । जनताले सरकारलाई नियन्त्रण राख्ने कानून निर्माण गर्दछन्- त्यो संविधान हुन आउँछ ।
- विद्यमान प्रणालीलाई विद्रोह/आन्दोलन मार्फत अस्वीकार गरे पश्चात, जनताले आफ्ना हक अधिकारलाई विशेष रूपमा प्रत्याभूत गरी प्रचलन गराउन संविधान निर्माण गर्दछन् । यसर्थ संविधान भन्नु नै अधिकार प्रत्याभूतिको दस्तावेज हुन्छ ।
- संविधान सरकार भन्दा अलग रहेका व्यक्तिले तयार गर्ने परिपाटीलाई प्रजातन्त्रको महत्वपूर्ण आधार मानिन्छ । यसर्थ त्यस्तो संविधानले सरकारलाई आवश्यक अधिकार दिने र अधिकारको दुरुपयोगलाई रोक्ने पर्याप्त संयन्त्र र संस्थाको तयार गर्न सफल हुन्छन् ।

18. Thomas Jefferson, The Declaration of Independence, Cited in Democracy, Difference & Social Justice, 1st Indian Edition, 2000, by Oxford University Press Delhi, page. 66.

- प्रजातान्त्रिक प्रणालीले शक्तिको श्रोत जनतालाई स्वीकार गर्दछ। तिनले त्यो अधिकार संविधान मार्फत प्रयोग र परिचालन हुन स्वीकार गरेका हुन्छन्। संविधानले जनताको सार्वभौम अधिकारलाई संरक्षण गर्ने र त्यसको प्रयोगमा वैधानिकता र नियमितता प्रदान गर्न सक्दछ।

यस दृष्टिकोणबाट प्रजातन्त्रलाई दिगो र विश्वसनीय एवं प्रभावकारी बनाउन धेरै मात्रामा वास्तविक रूप मै कार्य गर्न सक्ने प्रजातान्त्रिक संस्थाहरू आवश्यकता पर्दछ, तिनलाई संविधानले व्यवस्था गरेको हुन्छ। शक्तिको बाँडफाँडलाई प्रत्याभुत गर्न सकेको संविधानले मात्र प्रजातन्त्र दिगो गराउन सक्दछ भन्ने प्रष्ट भै सकेको छ।

### २.३. संविधानवादका पूर्व शर्तहरू:

संविधानवाद राजनैतिक आदर्श मात्र नभै त्यो भन्दा व्यापक हो। प्रजातान्त्रिक पद्धतिलाई संविधानवाद मार्फत जीवन्तता गराउने प्रयोग-बढि रहेको हुँदा जन-जीवनको अभिन्न अंगको रूपमा स्थापित भैरहेको छ। यस अर्थमा संविधानवाद प्रजातान्त्रिक संस्कृति (Democratic Culture) को रूपमा रहेको हुँदा: संविधानवादले व्यापकता ग्रहण गर्दछ। प्रजातान्त्रिक शब्द सहज तर व्यापक भए जस्तै संविधानवाद पनि व्यापक छ। यस अर्थ संविधानवादका लागि अनेकन संस्थाहरू अति आवश्यक हुन्छन्:

- क) प्रजातन्त्र: (Democracy): संविधानवाद र प्रजातन्त्र एक अर्काका परिपुरक हुन्। संविधानवाद नभएको प्रजातन्त्र अन्तत तानाशाह बराबर हुन पुग्दछ। यस अर्थमा कि: सम्प्रभु शक्ति एउटै व्यक्तिमा रहेको छ भने, जनताका हक-अधिकार संरक्षण गर्ने संस्थाको अभाव रहन्छ र मनपरिका कानूनलाई मनपरी रूपले लागु गराइन्छ। प्रजातन्त्रको शुरुवात देखि नै प्रजातन्त्रलाई संस्थागत गर्नका लागि, शासकले शक्तिको प्रयोग मनपरि गर्न नसकोस्, जनताप्रति उत्तरदायी रहनु भन्का लागि अनेक संस्थाहरूको विकास गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्ने, सरकारलाई सीमित गराउने, जनताको हक-अधिकार व्यापक रूपमा संरक्षण गर्ने, जनताको सहभागितालाई सम्मान गर्ने जस्ता नीति नियम तर्जुमा गरिदै आएको पाइन्छ। यस दृष्टिकोणबाट प्रजातन्त्र र संविधानवादलाई अलग गराउनु दुर्भाग्य सावित हुनेछ। नेपालका भूतपूर्व प्रधान न्यायाधिश स्व. हरि प्रसाद प्रधानले: Democracy is the system of check and balance<sup>19</sup> भन्नु भएको छ। प्रजातन्त्रको यो परिभाषा सहज र सारगर्भित देखिन्छ, लाई स्वीकार गर्ने हो भने, प्रजातन्त्र स्वयम् नै संविधानवाद हुन सक्दछ। प्रजातन्त्रले जनताका मूलभूत हक-अधिकारहरूलाई रक्षा गर्ने ढाँचा प्रदान गर्ने मात्र नभै: आर्थिक, राजनैतिक र नागरिक अधिकारको सम्मान गर्दछ भने यो प्रजातन्त्रमा संविधानवाद रहन्छ। यो विश्लेषणबाट: संविधानवादको लागि प्रजातन्त्र, अति आवश्यक शर्त हो। जसलाई छुट्टाएर संविधानवाद प्राप्त गर्न सकिदैन। संविधानवाद राजनैतिक सिद्धान्त हुँदा हुँदै पनि यो सिउठी काँडा जस्तो देखावटी (So-Called or misnomer) भएर रहन सक्दैन। यसले धरातल पनि माग्दछ। व्यवहार पनि सबल हुन नितान्त आवश्यक पर्दछ। यसर्थ प्रजातान्त्रिक संस्थाहरूको समुच्चा कार्यप्रणाली, सफलता र सबलताको एकमुष्ट स्वरूपलाई संविधानवाद नामाकरण गर्ने

19. C.J. Hari Pd. Pradhan, Cited in Sr. Advocate, Ganesh Raj Sharma, *Independence of Judiciary An Experiment in Nepal, Essays on Constitutional Law*, Vol..26, Pub. by Nepal Law Society, p. 12.

परिपाटी भएकोले: राजनैतिक आदर्श र कार्यात्मक स्वरूप (Functional or Real Regim) यसका पांग्रा हुन् ।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र संभव नहुने अवस्थामा प्रतिनिधित्वमूलक प्रणाली स्वीकार गरिन्छ । यस अर्थ प्रजातन्त्रमा निष्पक्ष र नियमित निर्वाचन अति आवश्यक शर्त हो । यसले जनताको सरकार, जनताको कानूनलाई प्रमाणित गर्ने मात्र नभई सरकारलाई जनउत्तरदायी बनाउने र नियन्त्रित समेत गर्दछ । स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन नहुने प्रणालीमा जनताको सहभागिता हुँदैन । जसले गर्दा प्रजातन्त्र भुङ्गा सावित हुन्छ ।

ख) शक्ति पृथकीकरण (Seperation of Power & Check and Balance): सरकारको शक्तिलाई सिमित गर्न कार्यपालिकीय, व्यवस्थापिकीय र न्यायपालिकीय शक्ति एउटै अङ्गमा नराखी, अलग-अलग रहि स्वतन्त्र रूपमा कार्य गर्न सक्ने अवस्थालाई शक्तिपृथकीकरण ( Seperation of Power) भनिन्छ । सरकारलाई सिमित बनाउने हो भने, निरकुंश हुनबाट रोक्ने हो भने, सरकारका तीन अङ्गलाई अलग राख्न आवश्यक छ, जुन कुरो संविधावादको आत्मा हो । जब ती तिन अङ्ग स्वतन्त्र हुन्छन्, त्यहाँ नियन्त्रण (Check & Balance) हुन पुग्दछ ।

ग) मौलिक हक तथा राजनैतिक, आर्थिक र नागरिक अधिकार (Political, Civil and economic Right): प्रजातन्त्रमा जनताको शासन हुने मुख्य कारणमा पहिलो: जनताले निर्माण गरिदिएको संविधानको सीमामा रहेर जनप्रतिनिधिहरूद्वारा शासन गरिन्छ, दोश्रो: जनताले, उनीहरूका लागि अति आवश्यक र महत्वपूर्ण हक-अधिकार कुनै पनि समयमा संकुचित, कुण्ठित र उलङ्घन नहुने किसिमबाट सुरक्षित गर्दछन्, जसलाई मौलिक हक (Fundamental Rights) भनिन्छ । र, तेश्रो: मौलिक हकलाई राज्यका तिनै अङ्गले सम्मान र संरक्षण गर्न बाध्य हुन्छन्, सामान्यतया राज्यलाई नै गंभीर संकट उत्पन्न भएको अवस्थामा पनि संविधानले नै तोकी दिएको आधारमा मात्र बन्देज लगाउन सकिन्छ । यस अर्थमा व्यक्तिको स्वतन्त्रता, व्यक्तित्व र मानवीय गरिमा कायम राख्न आवश्यक आधारभूत हक अधिकार, जसको अभावमा व्यक्तिले सम्मानपूर्वक जीवनयापन गर्न सक्दैन, लाई मौलिक हक भन्नु पर्दछ । मौलिक-हकको रक्षा गर्नु राज्यको परम कर्तव्य हो । संविधान, मूलकानून वा मौलिक कानून हुने हुँदा संविधानले विशेष संरक्षण गरेका, प्रत्यक्ष व्यक्त भएको व्यक्तिका हकहरू मौलिक हुन्छन् । सरकारले आदेश दिएर र व्यवस्थापिकाले कानून बनाएर सशोधन, फेरवदल र प्रतिबन्ध लगाउन सक्ने हक-अधिकार मौलिक हुन सक्दैन । संविधानले त्यस्ता हक अधिकार तय गरेको छ भने, त्यहाँ सरकारको शक्ति सीमित हुन पुग्दछ । किनकी मौलिक हक सरकारले आफ्नै विरुद्धमा पनि लागु गर्दछ । यो बाध्यात्मक हुन्छ । साथै मौलिक हकको प्रत्याभुतिले स्वतन्त्र न्यायपालिकाको प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष निर्माण गर्ने हुँदा, स्वतन्त्र न्यायपालिकाको उपस्थितिको अर्थ व्यक्तिको शासन वा शक्तिको दुरुपयोगको अन्त्य भन्ने हुन्छ । मौलिक हकमा समाविष्ट गर्न नसकेका आर्थिक राजनैतिक, नागरिक अधिकार अनेक माध्यमबाट प्राप्त हुनु पर्दछ । जसको महत्वपूर्ण श्रोतको रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय कानून, अर्थात: महासन्धी, सन्धी र घोषणाहरूलाई संविधानवादले स्वीकार गर्दछ ।

घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका (Independence of Judiciary & it's Accountability): न्यायपालिका सरकारको तिन अङ्ग मध्ये एक अङ्ग भएतापनि, यो सरकारको अङ्गको रूपमा नभै जनताको अङ्गको रूपमा कार्य गर्दछ । प्रजातान्त्रिक प्रणालीलाई स्वीकार गरिएको देशमा स्वतन्त्र न्यायपालिकाको

भूमिका र अवस्थालाई संरक्षण गरिन्छ । अदालतले वा अदालतको न्यायधीशले, कुन पनि डरत्रास, लोभ र प्रभावमा नपरी आफू समक्ष आएको विवादलाई आफूले जानेको तथ्य र कानून तथा न्यायको विवेचना गरी फैसला गर्न सक्ने अवस्थाको विद्यमानतालाई नै स्वतन्त्र न्यायपालिका भनिन्छ । न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता (Independence of Judiciary) र न्यायधीशको स्वतन्त्रता (Independence of Judge ) को समग्र स्वरूप नै स्वतन्त्र न्यायपालिकाको वास्तविक अर्थ हो । न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता संविधानमा उल्लेख हुन नितान्त आवश्यक छ । यसको आत्माको रूपमा कार्य गर्ने न्यायधीशको स्वतन्त्रता भने कानून भन्दा पनि निजको ज्ञान, विवेक, शिक्षा र इमान्दारितामा भर पर्दछ । न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता निम्न कुरामा भर पर्दछ: क) न्यायपालिकालाई न्यायिक पुनरावलोकन अर्थात संविधान र संसदले बनाउने कानूनको व्याख्या गर्ने अन्तिम अधिकार रहनु पर्दछ र (ख) अदालतले दिएको फैसला निर्णय र आदेश, अन्तिम हुनु पर्दछ अथवा पुनरावलोकन (Review) गर्ने अन्य निकाय हुनु हुँदैन । कुनै पनि अधिकार पूर्ण स्वतन्त्र छ भने त्यो दुरुपयोग हुने सम्भावना ज्यादा हुने मान्यता विकास भएको कारणले न्यायपालिका समेत उत्तरदायी रहन्छ भन्ने विधिशास्त्रीय मान्यता रहेको छ । पहिलो: न्यायपालिकाले जनताको मौलिक हक संरक्षण गर्ने उत्तरदायित्व ग्रहण गर्दछ । दोश्रो: न्यायपालिकाले आफ्नो स्वतन्त्रतामा वा क्षेत्राधिकारलाई कटौती गर्ने गरी सिद्धान्त प्रतिपादन गर्न सक्दैन । स्वतन्त्र न्यायपालिकाको अभावमा संविधानवाद भुङ्गा हुन्छ, व्यर्थ हुन्छ ।

- ड) कानूनी शासन(Rule of Law): संविधानवादको मान्यताबाट सम्पन्न भएको संविधान बमोजिम बनेको कानूनद्वारा राज्यको शासन व्यवस्था सञ्चालन हुने र राज्यको कुनै पनि अङ्ग, पदाधिकारी साथै जन साधारण समेतले कानून बमोजिम काम कारवाही गर्नु पर्ने न्यायपूर्ण अवस्थालाई कानूनी शासन भन्न सकिन्छ । कानून बमोजिम मात्र शासन गर्नु पर्याप्त हुँदैन । कानून: जनसाधारणले बुझ्ने, जनताका प्रतिनिधिले व्यापक छलफल गरी निर्माण गरी लागू गरेको हुन आवश्यक छ । संसदले नबनाएको कानूनलाई सामान्यतया: कानूनको शासन भन्न सकिँदैन । अध्यादेश र आदेश कुनै पनि हालतमा कानून होइनन् । कानूनमा जनताको प्रतिनिधित्व र सक्रिय सहभागिता हुनु पर्दछ । त्यस्तो कानून पनि जनतालाई भेदभाव गरि लागू गर्न नसक्ने खालको समानता, स्वतन्त्रता र न्याय तथा सद्विवेकमा आधारित हुन आवश्यक छ । अर्को अर्थमा कानूनी सर्वोच्चता (Supremacy of law) अथवा राजनैतिक र नागरिक अधिकारको व्यापक जन उपभोग(exercise of rights) र सरकारको स्वच्छाचारिताको अभावमा कानूनी शासनको बहाली हुने मान्यता रही आएको पाइन्छ । कानूनी शासन पनि प्रजातान्त्रिक प्रणालीको सिद्धान्तकै रूपमा प्रयोग भै रहेको छ । यसर्थ: यसको लागि थुप्रै शर्तहरू आवश्यक हुन आउँछ: क) उचित र स्वस्थ कानूनको सर्वोच्चता, ख) शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलन, ग) समानता, घ) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र यसको प्रभावकारिता, ङ) न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र च) निष्पक्ष र उचित कार्यविधि आदि-आदि ।

उल्लेखित शर्तहरू पूरा भए पश्चात, कानूनी शासनको बहाल हुने तर्क पेश गर्न सकिन्छ । बेलायतमा कानूनको शासनलाई (Rule of Law) नै संविधानवादको रूपमा ग्रहण गरीएको पाइन्छ भने अमेरिकामा लिखित संविधान भएकाले संविधानवाद नै भनिन्छ । यद्यपि संविधानवाद र कानूनका शासनमा भिन्नता पाइन्छ । संविधानवादले संरचना विकास गर्छ, संविधानको तयार त्यस प्रकारबाट गर्दछ, तर कानूनी शासनले उच्च तह भन्दा सरकार र सरकारी निकायसंग ज्यादा सम्बन्ध राख्दछ ।

च) संवैधानिक सर्वोच्चता (Supremacy of Law) : संविधान निर्माण गरेको र यसले संविधानवादलाई आत्मासाथ गरेको अवस्थामा पनि, त्यो संविधान आफैमा सर्वोच्च अथवा मूल कानूनको रूपमा रहन नसक्ने अवस्थामा यसलाई व्यवस्थापिकाले बहुमतद्वारा कानून बनाएर उलङ्घन गर्दछ, कार्यपालिकाले आदेश जारी गरेर उलङ्घन गर्न सक्दछ । जहाँ जनताले बनाएको संविधानलाई सामान्य आदेशले समाप्त गर्न सक्दछ भने त्यहाँ संविधानवादको अर्थ हुँदैन । संविधान यस अर्थमा सर्वोच्च हो कि-यस मार्फत मात्र जनताले शासित हुन्छन् । दोश्रो: जनताको सार्वभौम अधिकार संविधान मार्फत संविधान बमोजिम प्रयोग गर्न जनताको स्वीकृति हुन्छ । तेश्रो: संविधानको उलङ्घन भनेको मौलिक हकको उलङ्घन मात्र नभै सनकको शासनको शुरुवात पनि हो, जसलाई जनताको समर्थन र सहमति प्राप्त हुँदैन । यस अर्थ: जनताको सहमति वा स्वीकृति प्राप्त नगरेको सरकार: अवैध र असंवैधानिक हुन पुग्दछ । यस अर्थमा जनताको सर्वोच्चता भन्नु संवैधानिक सर्वोच्चता हो । जनताको संविधान उलङ्घन, मिची वा निष्कृत्य तुल्याई-कसैले शासन गर्नु भनेको कदापि संविधानवाद नहुने हुँदा-संवैधानिक सर्वोच्चता हुन आवश्यक रहन्छ । संविधानवाद जीवन्त रहदासम्म: संविधानलाई उलङ्घन गर्ने कुनै निकाय नै रहन सक्दैन-किनकी संविधानवादले हरेक अङ्गको नियन्त्रण गर्दछ । यसर्थ संविधान विपरित कार्य गर्न पुग्दछ भने त्यो अवस्थाले संविधानवादको समाप्ति (End of Constitutionalism) जनाउँदछ । अझ छोटकरीमा भन्नु पर्दा: संविधानलाई उलङ्घन गर्न सक्ने अधिकार भएको निकाय नै हुँदैन, त्यो अवस्था भएमा संविधानवाद नै हुँदैन ।

### ३. प्रजातन्त्र र संविधानवाद:

लामो अनुभव, विचारविमर्श, वाद/प्रतिवादबाट गुजेको प्रजातन्त्रलाई सारभूत रूपमा यही हो भनी ठोकुवा गर्न कठिन छ । समय, स्थान र प्रचलनका आधारमा प्रजातन्त्रलाई फरक-फरक रूपमा प्रस्तुति गरिएको पाइन्छ । ग्रीकहरूले यसै प्रणालीलाई डिमोक्रासी र रोममा रिपब्लिक नाम दिएका थिए । यसको समग्र अर्थ निकाल्दा जनताको शासन वा आम जनता भन्ने हुन्थ्यो । नेपालमा प्रजातन्त्र वा लोकतन्त्रका नामले प्रख्यात छ । यी सबै अर्थमा खासै फरक छैन ।

सामान्य र सरल अर्थले हेर्ने हो भने, सम्पूर्ण जनता सहभागी भएको सरकार नै प्रजातन्त्रको आत्मा हो, जुन जनताप्रति उत्तरदायी रहन्छ, किनकी यो जनताको प्रतिनिधि मात्र भएर काम गर्दछ; जसले जनताको हक-अधिकार, आवश्यकता र सहभागीलाई प्रष्ट र प्रत्यक्ष रूपमा संरक्षण र सम्मान गर्दछ । प्रजातन्त्रको पहिलो अर्थ: राजनैतिक स्वतन्त्रता र समानता भन्ने लाग्दछ भने दोश्रो अर्थ: जनताको शासन हुन पुग्दछ । व्यापक क्षेत्रमा फैलिएको आधुनिक राज्यमा सबै जनता भेला भै सरकारको काम गर्ने, कानून बनाउने, कानून लागु नगर्नेलाई सबैले निर्णय गरी कारवाही गर्ने तथ्य बढो हास्यास्पद हुन्छ नै । जसले गर्दा प्रतिनिधि प्रणालीलाई स्वीकार गरियो । ती पनि जनताहरू नै हुन्, साथै तिनलाई जनताले नै निर्वाचन मार्फत रोज्ने गर्दछ । तिनले जनता भई, जनताको नाउँबाट सरकार सञ्चालन गर्ने, र कानून बनाउने समेतको कार्य गर्ने उत्तरदायित्व र अख्तियार प्राप्त गरेका हुन्छन् । निजहरूलाई जनताले सबै अधिकार सुम्पेका हुँदैनन् र सुम्पे पनि सकिदैन-के ज्यान लिने अधिकार सुम्पे सकिन्छ ? यस दृष्टिकोणबाट सरकार, व्यवस्थापिका, निर्वाचन पद्धति, अड्डा-अदालत तर्जुमा गर्नु पूर्व नै सबै

जनताले मिलि सरकारमा जानेलाई के-कति अधिकार दिने, के-कति अधिकार आफैसंग राख्ने, सरकारमा जानेले के-कसरी काम गर्ने, कामै गर्न सकेन भने अथवा जनताको उद्देश्य विपरित गएर काम गर्दा के गर्ने, कस्ता खालका कानून बनाउने, ती कानून कसले लागु गर्ने, प्रतिनिधिहरूले अन्याय गर्दा छिनोफानो कहाँबाट कसरी हुने भन्ने मूलभूत कुराहरू समावेश गरी विधान बनाउनु पर्दछ। जसबाट जनताको हक, अधिकार, काम-कतव्य स्पष्ट र व्यवस्थित हुन्छ, र चुनिएका प्रतिनिधिले अन्यथा गर्न सक्दैनन्। चुनिएका प्रतिनिधिलाई बाध्ने कानून नहुँदा जे पनि गर्न सक्दछन्। यस अर्थमा: जनताले आफ्ना प्रतिनिधि मार्फत सरकार गठन गर्न पाउने र तिनलाई नियन्त्रण र नियमित गर्ने कानून पनि जनताकै रोजाईबाट बन्ने स्वतन्त्रता प्राप्त हुने राजनैतिक प्रणाली नै प्रजातन्त्र हो। प्रजातन्त्रमा संविधान छनौट गर्ने अधिकार जनतामा रहन्छ-यो अधिकार, प्रजातन्त्रको पहिलो स्वतन्त्रता हो। मानौ कुनै महाराजाले जनतालाई राजगद्दी दिए, तर संविधान भने महाराज आफैले बनाउँदा रहेछन् भने कस्तो बनाउलान्? के यो परिपाटीलाई प्रजातन्त्र भन्न सकिन्छ, सामान्यतया सकिदैन। यस अर्थबाट प्रजातन्त्रमा जनताको सरकार र जनताको संविधान हुनु पर्दछ: Democracy constitutes an attempt to reconcile freedom with the need for law and enforcement.<sup>20</sup> प्रजातन्त्रमा संविधान चाहिने वा नचाहिने भन्ने विवाद छैन संविधान अति आवश्यक संयन्त्रको रूपमा रहन्छ। सरकारलाई पनि कानून लागु हुन्छ - त्यो संविधान हो। अस्थाई प्रकारको व्यवस्थाबाट गतिशीलता हासिल गर्न सकिदैन। प्रजातान्त्रिक अङ्गहरू र प्रणालीलाई स्थायित्व प्रदान गर्न संविधान अति आवश्यक छ। जनताको मनोबल उच्च राख्न र सरकारप्रतिको जनआस्था कायम राख्न मात्र नभै सरकारको जवाफदेहीताका लागि संविधानको माग राख्ने गरिन्छ।

संवैधानिक संघर्ष बढो जटिल प्रकृत्यामा हुन्छ। हामीले भन्ना साथ शक्ति पाईदैन। एउटा जटिल प्रकृत्याबाट आउदछ<sup>21</sup>। जनताको शासन र जनता कै कानून हुनको लागि प्रथमतः जनताको हक स्पष्ट र लिखित हुनुपर्छ। दोश्रो: सरकारलाई कानून विना स्वतन्त्र राखी दिनु भनेको “लगाम विनाका बौलाहा घोडा” बराबर हुनु हो। तेश्रो: जनताको इच्छा अभिलाषा बमोजिम नबनेका कानून बदर गरी प्रजातन्त्रलाई “बहुमतको खेल” हुनबाट रोक्न संविधान आवश्यक छ। जुन धारणालाई Finer ले निम्न रूपमा व्यक्त गर्नु भएको पाइन्छ: The democratic ideal does not define the democratic reality and vice versa; the real democracy is not and cannot be the same as the ideal one. One cannot test the validity of an ordinary law with reference to the essential elements of an ideal democracy. It can be tested only with reference to the principles of democracy actually incorporated in the constitution.<sup>22</sup>

### ३.१. प्रजातन्त्रको अर्थ, आवश्यकता र महत्व:

“जनताको शासन र जनताको कानून” प्रणालीका जन्मदाता जनताको इच्छा र अभिमत हो। राजनैतिक र नागरिक स्वतन्त्रतामा मात्र जनताको सरकार र जनताको कानून बहाल रहन सक्दछ।

20. Bassett, Cited in Dr. Raisa Ali, Representative Democracy and Concept of Fair And fair Elections, 1996, Pub. by Deep & Deep Publications, p.16.

21. विश्वेश्वर प्रसाद कोइराला, राजा, राष्ट्रियता र राजनिति, २०६३, जगदम्बा प्रकाशन, पृष्ठ १०।

22. Finer, Comparative Government, Op cited No. 20.



प्रजातन्त्रलाई, केही शब्दहरूमा सीमित गर्न कठिन छ । प्रजातन्त्रले व्यापक पद्धतिलाई जनाउँदछ । स्वतन्त्रताको प्रशस्त उपयोग, सरकार निर्माण गर्ने अधिकार, तथा जनताको सार्वभौमिकताको आधार ग्रहण गरी माथिल्लो निकायदेखि स्थानियस्तरसम्म शक्तिको बाँडफाँड र जनताको सहभागिता हुने शासन पद्धति नै प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली हो । शब्दिक रूपमा प्रजातन्त्रको अर्थ जनताको शासन प्रणाली भन्ने जनाउँदछ, जहाँ जनता सार्वभौम हुन्छन्: Democracy represents the sovereignty of the people. It is a government by persons freely chosen and responsible to the governed. The distinguishing feature of democracy is that it is a government by consent, i.e. a government in which every one has a share.<sup>23</sup>

प्रजातन्त्र, राजनैतिक समानता (Political equality or equal participation in voting) र सामूहिक नियन्त्रण (Popular Control ) को विद्यमानता भएको शासन प्रणाली हो । देशको आर्थिक, राजनैतिक र न्यायिक अधिकार कुनै वर्ग, व्यक्ति वा जात विशेषमा नभै, सम्पूर्ण जनतामा समान रूपले रहन्छ । सरकार यस अर्थबाट जनताको प्रतिनिधि हो । संभवतः त्यो सरकार जनताप्रति जवाफदेही हुने मात्र नभै, जन-आवाज प्रति संवेदनशील र सकारात्मक हुने गर्दछ: a form of government that is sensitive, responsive, and vulnerable to public opinion.<sup>24</sup> जनताको शासनलाई महत्व दिँदै अब्राहम लिङ्गन (Abraham Lincoln) ले (1863, Guttisburg) Democracy is government by the people of the people for the people भनि उल्लेख गरेबाट प्रष्ट हुन्छ । जनताका प्रतिनिधिले शासन गरेतापनि अनेकन संयन्त्र मार्फत जनताले नै नियन्त्रण गर्ने गर्दछन्, जसमा निर्वाचन महत्वपूर्ण साधनको रूपमा विकास भै सकेको छ । प्रजातन्त्रलाई एकातर्फबाट “जनताको सरकार” र अर्कोतिरबाट जनताको कानून बमोजिमको प्रणाली पनि भनिन्छ । प्रजातन्त्रको सुन्दरता स्वतन्त्रता र समानतामा रहने हुँदा स्वतन्त्रता प्राप्तिको जनचाहानालाई प्रजातन्त्रको अवधारणाका रूपमा विवेचना गर्ने क्रम बढ्दो छ । स्वतन्त्रता प्राप्तिको संघर्ष नै प्रजातन्त्र हो<sup>25</sup> ।

प्रजातन्त्रमा, पहिलो शर्त हुन्छ, स्वतन्त्रता<sup>26</sup>। प्रजातन्त्रलाई जनताको सहभागिता, जनताको सरकार, प्रतिनिधिमुलक सरकार, उचित र उत्तरदायी सरकार जुनसुकै अलंकार प्रयुक्त गरेतापनि: जनताले शासन गर्न पाउने अधिकारको राजनैतिक आर्दशलाई पहिलो अर्थमा प्रजातन्त्र नामाकरण गरिन्छ । अर्को: स्वतन्त्रता, समानता र न्यायपूर्ण व्यवस्थालाई अंगिकार गर्ने शासन व्यवस्था-जुन शासन व्यवस्थामा जनताको कानून (संविधान) मार्फत हरेक व्यक्ति, संस्था, सरकार बाँधिँएर रहेको हुन्छ । यस दृष्टिकोणबाट हेर्दा प्रजातन्त्रलाई जनताको कानूनको शासन भनि नामाकरण गरिन्छ (जस्तो वेलायतको शासन प्रणाली)। प्रजातन्त्रमा निर्णय गर्ने अधिकार प्रतिनिधि छनौट गरी (वा स्वयं प्रतिनिधि भै) हस्तान्तरण भइरहेको हुन्छ । अतः निर्वाचन, जनसरकार, आधारभूत हक अधिकार र स्वतन्त्रतालाई प्रजातन्त्रको विश्लेषणबाट हटाउन सकिदैन । यी यावत कारणहरूले गर्दा न्यायपूर्ण र स्वतन्त्र समाजका लागि प्रजातन्त्र विश्वभर लोकप्रिय (Most Popular form of Government in the World ) भैरहेको छ ।

23. Seely, An Introduction to Political Science, Cited in Anand Ballabh Kafaltiya, Democracy and Election Laws, 2003, Pub.by Deep & Deep Publications, Pvt. Ltd, Delhi, p. 2

24. Dabe, Op cited No. 20, p.17.

25. Steven J. Hood, Political Development And Democratic Theory, Rethinking Comparative Politics, 2004, Pub.by Prentice Hall of India Pvt. Ltd, p.4

26. *Supra Note* No. 21, p.22.

राजनैतिक विश्लेषक मात्र नभै विकासवादीहरूले समेत प्रजातन्त्रलाई विकासको आधारभूत आवश्यकताका रूपमा विश्लेषण गर्ने क्रम बढ्दो छ । प्रजातन्त्रले राजनैतिक स्वतन्त्रता मात्र नभै आर्थिक स्वतन्त्रता प्रदान गर्ने हुँदा लगानीको स्वतन्त्रता, औद्योगिकीकरण र विदेशी लगानी बढ्ने सम्भावनालाई नकार्न सकिदैन । अर्को अर्थमा: यो व्यवस्थाले जनताको अधिकारको वकालत गर्ने हुँदा सार्वजनिक शक्ति श्रोत र साधनमा जनताको पहुँचको वृद्धि गर्दछ (Access in public resources) । साथै प्रजातन्त्रमा जनताको सहभागिता (Public participation) लाई अत्यधिक अभ्यास गरिने हुदा आर्थिक जीवनस्तर वृद्धि हुने तथ्यलाई अनेक दृष्टिकोणले मनन गरिन्छ । प्रजातन्त्र राजनैतिक स्वरूप मात्र नभै, सरकारको दक्षता (Quality) पनि हो । कु-शासनको कारणबाट गरीबी वृद्धि हुने हुँदा प्रजातान्त्रिक शासनले, गरीबी निवारण गर्न अहम भूमिका खेल्ने तथ्य स्थापित भैसकेको छ । मानवीय विकासमा स्वतन्त्रता र समानताको पनि योगदान रहन्छ । स्वतन्त्रता स्वयं विकास हो भन्ने मतलाई संसारभर मान्यता प्राप्त हुँदैछ । जनताको स्वतन्त्रता र समानतामा अनेकन तरिकाले छेकथुन गर्ने सरकार: अस्थायी हुने, अप्रिय हुने, अविश्वासिलो हुने र निरंकुश हुने गर्दछ । यी अनेकन अवधारणाको विश्लेषणबाट स्वतन्त्रता जुन प्रजातन्त्रको आत्माको रूपमा रहन्छ, आफैमा एउटा विकास हुन पुगेको छ<sup>27</sup>।

उपरोक्त विश्लेषणबाट मात्र नभई प्रजातन्त्रलाई अन्य धेरै दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गरिएको छ । प्रजातन्त्र: एउटा व्यापक प्रणाली भएकाले गर्दा, यसका थुप्रै संस्थाका आधारमा मात्र प्रजातन्त्र रहे वा नरहेको छुट्टाउन सकिने तर्क विश्लेषक Dahl को छ । उहाँले निम्न संस्थाहरूको उपस्थिति भएमा प्रजातन्त्रको इङ्कित हुने धारणा व्यक्त गर्नु भएको छ<sup>28</sup>:

- (क) निर्वाचित पदाधिकारीहरू
- (ख) स्वतन्त्र, निष्पक्ष र नियमित चुनाव,
- (ग) अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता,
- (घ) पारदर्शिता र सु-सुचित हुन पाउने अवस्था,
- (ङ) संघ-संगठनको स्वायत्तता, र
- (च) प्रभावकारी सहभागिता ।

प्रजातन्त्रलाई अर्को धारमा-डर त्रास विनाको अवस्था, जहाँ जनताहरू स्वतन्त्र, समान भई आफ्नो जीवनयापन गर्दछन् । सरकारबाट जन-साधारणलाई र सरकारसंग सहमत हुन नसक्ने नागरिकलाई डर, त्रास र शंकाको अवस्था उत्पन्न हुने शासन व्यवस्थामा प्रजातन्त्र रहेको कल्पनासम्म गर्न सकिदैन । यसर्थ यस्तो व्यवस्था जहाँ नागरिक कुनै डर त्रास, भेदभाव विना स्वतन्त्रतापूर्वक जीवनयापन गर्न सक्दछन् भन्ने धारणालाई हुडले प्रस्तुत गर्नु भएको छ<sup>29</sup> A political regime, most comparativistes are invited in their belief that democracy is the only form of government capable of providing adequate protection for people to function in a

27 Amartya Sen, Development As Freedom, Indian Edition, 2000, Pub.by Oxford University Press, Delhi, p.1.

28 *Supra Note*, No. 1. p. 88

29 *Supra Note*, No. 25, p. 8.

climate without fear political parties are based on such party ideals as justice, tolerance, equality, and freedom rather than threats, imprisonment and death .

प्रस्तुत विविध दृष्टिकोणबाट प्रजातन्त्रलाई अध्ययन गर्दा: प्रजातान्त्रिक प्रणालीलाई राजनैतिक रूपमा जनताको सार्वभौमसत्ता, कानूनी अर्थमा: संविधानवाद जहाँ शक्तिको सिमाङ्कन हुनाले जनताका मौलिक हक र स्वतन्त्रताको निवारण उपयोग, विकासवादको दृष्टिकोणमा: आर्थिक विकासको अवसर<sup>30</sup> र सार्वजनिक श्रोत-साधनमा सर्वसाधारणको स्वामित्व, स्वतन्त्रतावादीहरूको दृष्टिकोणमा: स्वतन्त्रता, समानता र नागरिक हक-अधिकारको प्रत्याभूति आदि-आदि जनाउँदछ । प्रजातन्त्रले सबै खालका: राजनैतिक, आर्थिक सामाजिक, सांस्कृतिक अवसरहरूलाई उपलब्ध गराउँदछ । हालसम्म प्रजातन्त्रको विकल्पका शासन प्रणाली उपलब्ध भएका छैनन् । अर्कोतर्फ प्रजातन्त्रमा असल सरकार (Good Governance) को अवधारणा विकास हुनाले नयाँ आयाम प्राप्त गरेको देखिन्छ । प्रजातान्त्रिक अभ्यास कम भएका देशहरूमा पनि आर्थिक, प्राविधिक र सञ्चारको विकासको अपेक्षामा प्रजातान्त्रिकरण गरिएको प्रमाण पाइन्छ: <sup>31</sup>

संक्षिप्त गर्नु पर्दा, प्रजातान्त्रिक प्रणालीले निम्न तथ्यलाई जनाउँदछ: १) यो राजनैतिक प्रणाली हो, जहाँ शासनको अधिकार सम्पूर्ण जनतामा समान रूपले हुने गर्दछ । सामान्यतः जनताले प्रतिनिधि मार्फत शासन संचालन गर्दछन् । प्रजातन्त्र र निर्वाचन पर्यायवाची भएका छन् । २) त्यो सरकार भन्दा, जनताले बनाएको संविधान माथि रहन्छ । जसको कार्य: जन-अधिकारको संरक्षण र सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने हुन्छ, यसर्थ प्रजातन्त्रमा संविधानवादको विकास महत्वपूर्ण ठानिन्छ । ३) प्रजातन्त्रलाई उच्च राजनैतिक तहमा सीमित नगरी: स्थानीयस्तरमा आर्थिक र विकासको क्षेत्रमा समेत व्यापक प्रयोग र अभ्यास गरिन्छ । ४) सामान्यतया, हालसम्म: जनताको स्वतन्त्रता र जनताको सरकारलाई न्याय, शान्ति र विकासको आधारशिला मानी, अन्तर्राष्ट्रिय सद्भाव, स्नेह, र सहयोग समेत प्राप्त हुने गरेको छ र ५) यी विविध कारणले गर्दा, प्रजातन्त्रको विकल्प कमजोर र प्रजातन्त्र सशक्त र जनप्रिय शासन व्यवस्थाको रूपमा स्थापित छ ।

### ३.२. प्रजातन्त्रको स्वरूपहरू:

सामान्यतः प्रजातन्त्र प्रत्यक्ष र प्रतिनिधिमूलक हुने गर्दछ । प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रमा जनताहरू स्वयं उपस्थित भै छलफल गरी, राज्य सञ्चालन गर्ने र नीति नियम तर्जुमा गर्ने गर्दछन् । शासन सोभै जनता नै सहभागी भै गर्ने प्रणाली हो । जनताको यो स्वाभाविक अधिकार, उनीहरूले अन्य व्यक्तिहरूलाई हस्तान्तरण गरेको हुँदैनन् । प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र अब एउटा कल्पना सम्म बन्न सक्दछ: यथार्थ होइन । व्यापक विरोधी दलहरूको उपस्थिति, भौगोलिक व्यापकता, जनसंख्याको वृद्धि, समयको अभाव र आधुनिक राज्यको जटिलता आदि-आदि पक्षहरूले गर्दा, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रमा कमी भएको पाइन्छ ।

30 "... democratic governance is important in advancing human development for three reasons: First, because political freedom and democratic participation are fundamental human rights; second because democracy helps to protect populations from catastrophes like famines and descent into chaos; and third because it can trigger a virtuous cycle of development -as political freedom empowers people to press for policies that expand social and economic opportunities, and as open debates help communities shape their priorities," See: UNDP.' Human Development Report 2002, Pub.by Oxford University Press, p. 3.

31 Ibid, p. 11.

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रको जटिलता र समस्याबाट छुटकारा पाउने प्रबल सम्भावनाको विकल्प प्रतिनिधित्वमूलक प्रजातन्त्र हुन पुगेको छ । प्रतिनिधित्वमूलक प्रणालीलाई धेरै अगाडि देखि नै समर्थन मिलेको हो । प्रतिनिधि मूलक प्रजातन्त्रलाई एउटा नयाँ आविष्कारको रूपमा हेर्न सकिन्छ, जसले लामो समयसम्मका लागि र वृहत भौगोलिक क्षेत्रका लागि प्रजातन्त्रलाई व्यावहारिक रूपमा अभ्यास गर्न सक्षम बनाईदिन्छ<sup>32</sup> । आधुनिक प्रतिनिधित्वमूलक प्रजातन्त्रले सबैलाई भोट हाल्ने अधिकार दिएको हुन्छ<sup>33</sup> । यद्यपि प्रत्यक्ष जस्तै गरी प्रतिनिधित्वमूलक प्रजातन्त्रमा पनि जनताको व्यापक सहभागिताको आवश्यकता महसुस गरी सकिएको छ । अति संवेदनशील विषयहरूमा निर्णय लिईदा, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रका माध्यम स्वीकार गरिन्छ, जस्तो: जनमत संग्रह । २० औं शताब्दीको अन्त्य र एकाइसौं शताब्दीको शुरुवातसगै प्रजातन्त्रमा नयाँ आयामहरू थपिएका छन्: जस्तो असल शासन (Good Governance), उदारीकरण (Liberalization) आदि । जसले सरकारको अधिकार कटौती गरी वास्तविक उपभोक्ताहरू अथवा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिताको व्यापक वकालत गरीरहेको छ<sup>34</sup> ।

प्रतिनिधिमुलक प्रजातान्त्रिक प्रणालीका केही कमजोर पक्षहरूले गर्दा केही देशहरूमा प्रजातन्त्रप्रति नै गम्भीर संकट उत्पन्न भएको अथवा राजनैतिक अस्थिरता भ्रष्टाचार र जन आक्रोश तीव्र भएको प्रमाणहरू पनि पेश गर्न सकिन्छ । प्रजातन्त्र: प्रतिनिधिमुलक र प्रतिनिधिमुलक प्रजातन्त्रमा प्रतिनिधि पनि बहुमतमा आधारित शासन हुनाले थप समस्या बढेको पाइन्छ । अर्कोतर्फ निर्वाचन प्रणालीमा अपेक्षित सुधार नहुँदा: बहुमतको नाउँबाट अल्पमतको शासन चलेको र वास्तविक रूपमै सार्वभौम जनता उपेक्षित र उदासिन रहेको तथ्यलाई धेरै हदसम्म भएतापनि स्वीकार गरिसकिएको छ<sup>35</sup> ।

समानता र स्वतन्त्रताले सम्पन्न जनताको शासनमा पनि अटाउन नसकेको जनताको एउटा ठूलो वर्ग एकातिर छ भने अर्कोतर्फ शासन प्रणालीमा खोक्रो-बोक्रोको रूपमा भोट सम्म दिएर सहभागी भएको तर उत्तरदायित्व, सूचित हुने र कुनै अवसर प्राप्त गर्न नसकेको जनताको वर्गको समस्या प्रजातन्त्रको चिन्तनमा आएको भएतापनि हालसम्म प्रभावकारी रूपमा संबोधन गर्न सकिएको छैन । प्रजातन्त्रले व्यापकता ग्रहण गर्न नसकी, हार र जीतको राजनीतिमा सीमित भएको छ, Difference becomes more and more exclusive ... One of us will win and one of us will lose the cultural war or the political struggle. That's what it's all about power in the most reductive, imposition sort".<sup>36</sup>

अन्ततः एउटा ठूलो वर्गका लागि प्रजातन्त्र भनेको सामन्तवाद वा कुलिनतन्त्र र अर्कोको लागि भिडतन्त्रमा परिणत भै रहेको छ । नेपाल र नेपालीको हविगत पनि यसबाट टाढा छैन । जनताको प्रतिनिधित्व शासनको भुठ-मुठ आधार भएको छ । ४०% को मत प्राप्त गर्ने दलले सरकार सञ्चालन गरेको लामो इतिहास कायम भएको छ । अर्कोतर्फ तीनले पनि वास्तविक प्रतिनिधित्व नगरेको आलोचना व्यापक पाइन्छ । सरकार जनप्रिय (Human Governance), जनताप्रति सचेत (Care Taker Government) पनि नभएको पाइन्छ भने अर्कोतर्फ पिछडिएको, जनजाति, महिला वर्ग, र

32 *Supra Note*, No. 1, p. 109 .

33 *Id.*, p. 93.

34 माघ १९ पश्चात, नेपाल विरुद्ध "आइएम-१९" जारी भएको छ ।

35 Iris Young, *Difference as a Resource for Democratic Communication*, Democracy, 2002, pub. by Black Well Publishers, Oxford, UK, p. 215.

36 'Jean Elshtain, Democracy on Trial, 1995, Op cited No. 35, p.214.

गरीब समुदाय प्रणालीबाट नै विस्तारै धकेलिदै गएको महसुस दिन प्रतिदिन देखिएकै पाइन्छ, जुन तथ्यलाई स्वीस प्रजातन्त्रका विज्ञ ओल्फ लिन्डरले निम्न रूपमा स्पष्ट गर्नु भएको छ: प्रजातन्त्र एक व्यक्ति, एकमत र बहुमतको नियममा आधारित छ, जसले सबैलाई बाध्य हुने सामुहिक निर्णय गर्दछ। तर के विभिन्न स्वार्थ र विचार बोकेको अल्पमतले बहुमतको निर्णय मान्नु पर्छ भन्ने अनिवार्यता छ? के यो प्रतिरक्षा योग्य छ? राजनीतिक सिद्धान्तको विवादास्पद प्रश्नको उत्तर मध्येको एक हो-बहुमतको निर्णय अन्तिम हुँदैन। ...यदि अन्तरनिहित अल्पमत र बहुमत स्वार्थहरु भिन्न छन् भने प्रजातन्त्रले शाश्वत अल्पमत वा बहुमतको स्थितिका समस्यालाई सहयोग पुऱ्याउन सक्दैन र शाश्वत बहुमतका लागि जसले नसिकने सामर्थ्य राख्न सक्छन्, शक्ति विकृतजन्य हुनसक्छ।<sup>37</sup> यस दृष्टिकोणबाट बहुमतको सरकारबाट आम-सरकार हुन आवश्यक छ। त्यस्तो ढाँचाको प्रजातन्त्रलाई व्यापक वा बृहतखालको र समावेशी प्रजातन्त्र (Inclusive Democracy) भन्ने प्रचलन बढेको पाइन्छ।

### ३.३. समावेशी प्रजातन्त्र (Inclusive Democracy):

प्रतिनिधिमुलक प्रजातन्त्रले केही सीमित: उच्च र दक्ष व्यक्ति, वर्ग तथा संगठनमा मात्र शक्तिलाई केन्द्रित गरेको स्पष्ट भैसकेको छ। बजारमुखी अर्थ व्यवस्था, पितृसतात्मक सामाजिक व्यवस्था, जातिय, भौगोलिक भेदभाव र कुलीनतन्त्रको कारणले गर्दा थुप्रै समस्याको सामना गर्नु परेको छ। यसर्थ: सीमित व्यक्ति र संस्थामा रहेको शक्ति, अधिकार र श्रोतको समानुपातिक बाँडफाडलाई नै सामान्य अर्थमा समावेशी प्रजातन्त्र नाम दिइएको पाइन्छ: "It is a new conception of democracy, which using as a starting point the classical definition of it, expresses democracy in terms of direct political democracy, economic democracy as well as democracy in the social realm and ecological democracy. In short, inclusive democracy is a form of social organization which re-integrates society with economy, polity and nature. The concept of inclusive democracy is derived from a synthesis of two major historical traditions, the classical democratic and the socialist, although it also encompasses radical green, feminist, and liberation movements..."<sup>38</sup>

विशुद्ध राजनैतिक क्षेत्र मात्र सरोकार र आम जनताको चासो होइन। राजनैतिक क्षेत्र, आर्थिक क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र र पर्यावरणीय क्षेत्र सार्वजनिक सरोकारको विषय हो। यी सबै क्षेत्रमा एउटा सर्वश्रेष्ठ जात वा व्यक्तिले होइन, सबैले समान रूपमा सहभागी हुनु पाउने व्यवस्था रहन अति आवश्यक छ र यसले, मानवले मानवलाई गर्ने थिचो मिचो र अन्यायको अन्त्य गर्ने प्रयास गर्दछ: Which aims at the effective elimination of the domination of human being over human being.<sup>39</sup> यसर्थ समावेशी प्रजातन्त्रले राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक प्रजातन्त्रलाई स्वीकार गर्दछ।

37. ओल्फ लिन्डर, स्वीस प्रजातन्त्र, बहुसांस्कृतिक समाजमा द्वन्दका संभाव्य समाधान, अनुवादक टोपबहादुर सिंह, २०६२, प्रकाशक सुशासन तथा विकास प्रतिष्ठान, काठमाडौं, पृष्ठ १६

38. Jakis Fotopoulos, Toward An Inclusive Democracy, See, [http://en.wikipedia.org/wiki/Inclusive Democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Inclusive_Democracy), visited on 3/2/2007

39 See, [http://en.wikipedia.org/wiki/Inclusive Democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Inclusive_Democracy), visited on 3/2/2007.

राजनैतिक प्रजातन्त्र: जनताको सहभागितामा गरिने निर्णय प्रक्रिया हो, जहाँ विज्ञ र ज्ञाताहरु सहयोगी मात्र हुन्छन् । अधिकार हस्तान्तरण हुने हो भने त्यो पनि क्षेत्रगत, समानता र निश्चित विषयमा सीमित रहन्छ । अन्ततः सचेततालाई (Conscious Decision)लाई अबलम्बन गरिन्छ, र त्यो हस्तान्तरण स्थायित्व नभै यो पालै पालोमा (Rotation Basis) गरिन्छ । राजनैतिक-शक्ति नेता, विशेषज्ञ र पेशागत व्यवसायीलाई मात्र हुने होइन । यसर्थ राजनैतिक प्रजातन्त्र हालको भन्दा फरक हुन्छ, वास्तविक जन-चेतनाको निर्णय-प्रिय निर्णय हुन्छ नै । राजनैतिक शक्तिको पनि जन-प्रयोग वा सामुहिक प्रयोग हुन्छ । तर यसको लागि चेतनशिल शिक्षित नागरिकको आवश्यकता पर्दछ । नागरिक समाजको सबल भूमिका अति आवश्यक हुन्छ ।

आर्थिक प्रजातन्त्रले आर्थिक श्रोत र साधनको बाँडफाँडमा समानता भन्ने जनाउँदछ । आर्थिक श्रोत, साधनमा जनताको पहुँच, निर्णय लिने अधिकार आदि बुझ्ने गरिन्छ । आर्थिक श्रोत र साधन एउटा निश्चित वर्गमा सीमित नगरी, एकाधिकार भंग गर्ने, र जनताको आधारभूत मानवीय आवश्यकता पूर्ति गर्नेतर्फ लक्षित हुनु पर्दछ । यसको अर्थ हुन्छ: पहिलो जनताको आधारभूत आवश्यकता पूर्ति गर्ने, दोश्रो नागरिकले महत्वपूर्ण विषयमा निर्णय गर्न सहभागी हुन सक्ने र पाउने वातावरण र तेश्रो छनौटको अधिकार ।

सामाजिक प्रजातन्त्र: प्रजातन्त्रलाई संस्थागत र सम्मानजनक बनाउन पारिवारिक तह देखि सामाजिक तहका अङ्गहरु स्कूल, विद्यालय, क्लब, संघ/संस्था, मजदुर, उद्योग, कम्पनी, कार्यालय तथा कृषक तथा पेशागत संघ संगठन आदि आदिबाट नै शुरु गर्नु पर्दछ । जसले जनचेतना, सामुहिक निर्णय, सद्भाव, असल र उत्तरदायी निर्णय, अधिकार र कर्तव्यको बाडफाँड, सु-सुचित हुने वातावरण, देशको निर्माणमा सहभागिता र योगदान, भातृत्व र एकता तथा सामाजिक उपलब्धि र फाइदाको समानुपातिक बाडफाँड गर्न/गराउन मद्दत गर्दछ । प्रजातन्त्र सभ्यता र संस्कृति हुन नसकेमा कष्टकर र संघर्षशील मात्र हुने इतिहास हाम्रो नियति भएकै हो । व्यापक र कट्टर राजनीतिको संघर्ष, जात-जाती विच घृणा र द्वेष, महिला र पुरुष बीचको असमानता, धनी र गरीब बीचको खाडल आदि सामाजिक प्रजातन्त्रको शत्रु पक्ष हुन् । सामाजिक प्रजातन्त्रले: घरदेखि सामाजिक संघसंस्था र केन्द्रिय तह सम्मको संस्थागत र सुदृढीकरण गर्दछ ।

पर्यायवरणीय प्रजातन्त्र: प्राकृतिक श्रोत, साधन जैविक सम्पत्ति जस्ता प्राकृतिक उपहार, कोसेलीलाई स्थानीय जनताबाट पुँजीपतिहरुले खोसी सकेको दोषमा ठीक-बेठिकका आ-आफ्नै तर्क-वितर्क छन् । तर, वातावरण र पर्यायवरणमा आश्रित परिवार, व्यक्ति र समुदायको ख्याल नगरी खोस्नु (Forfeits) लुटनु(Patenting) र शोषण गर्नु (Commercialization or Industrialization) अन्यायपूर्ण र विनाशकारी हुनेछ । आमासंग बालक छिन्नु बराबर हुनेछ: जसलाई देशले त्यही दिन त भोग्दैन, तर एकमुष्ट क्षति र कष्ट भविष्यमा आइपर्दछ । यसर्थ स्थानीय श्रोत, साधन र पर्यायवरण तथा वातावरण र जैविक विविधताको उपयोग गर्ने/नगर्ने? कसरी? र किन गर्ने भन्ने प्रश्नमा निर्णय गर्ने अधिकार तिनमा हुनुपर्दछ, जो सरोकारवाला हुन् । यसले मानव र वातावरणको सम्बन्धमा निर्णय गर्ने अधिकार तिनलाई प्रदान गर्दछ ।

प्रतिनिधित्वमुलक प्रजातन्त्र वा बहुमतमा आधारित प्रजातन्त्रले केही समयसम्म निरन्तरता पाउन सक्दछ, यसको ठीक विपरित: राज्य प्रणाली सम्हाल्ने प्रतिनिधिहरुले अझै-व्यापक, चरम निकृष्ट व्यवहार गर्ने र “जनता सार्वभौम छ” भन्ने नारा लगाउँदछन् भने सार्वभौम भन्ने संकेत सर्वोच्च

प्रजातान्त्रिक अङ्ग वा प्राधिकारीका लागि प्रयोग हुने पुरानो अभिव्यक्ति हुन गै जनताको बहुमत मुस्कलले प्रतिनिधित्व हुन्छ, बरु जनसंख्याको सानो भागको अग्राधिकार रहन्छ<sup>40</sup> जसले गर्दा सरकार: शुद्ध शासक र प्रजातन्त्र शुद्ध: बहुमतका लागि मात्र अभ्यास गरिन्छ। प्रजातन्त्रको प्रयोगान्त सुधारको अति आवश्यक हुन पुग्दछ: "A great democracy will be nither great nor a democracy if it is not progressive"<sup>41</sup> जसले समावेशीकरणलाई आह्वान गर्दछ।

प्रतिनिधिमुलक प्रजातन्त्रलाई व्यापक-सहभागिताको प्रजातन्त्र (Inclusive) मा संस्थागत गर्न गराउनका लागि निम्न तथ्य मननीय हुन सक्दछन्:

- क) राष्ट्रिय महत्व, संवेदनशिल र जनताको व्यापक सरोकारका विषयवस्तुमा निर्णय गर्दा गराउँदा: प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक माध्यम अवलम्बन गरिने अथवा जनमत संग्रह।
- ख) एकै संस्था वा व्यक्तिहरुमा देशको राजनितिक, आर्थिक शक्ति केन्द्रिकरण हुनबाट रोक्नको लागि, शक्ति पृथकीकरण र शक्तिको स्थानीय स्तरसम्म बाँडफाँड हुनुपर्दछ। यो सिद्धान्तले: शक्तिपृथकीकरण, विकेन्द्रिकरण र स्थानीय स्वायत्त सरकार (Local Autonomous Governance) सम्मको आवश्यकता स्वीकार गर्दछ। खोक्रो बाँडफाँड होइन: जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता र निर्णय गर्ने वास्तविक शक्ति जनता हुन् भन्ने अनुभूतिको बातावरण हो। जसले Governance of People / Public Ownership in Government र Public Responsibility को प्रभुत्व कायम गर्दछ। यहाँ एउटा उदाहरण प्रस्तुत गर्न सकिन्छ। जनताले चौकी किन भत्काउँछ? जनताले गा.वि.स. भवन किन भत्काउँछ? सबै प्रश्नको उत्तर एउटै हुनसक्छ किनकी-उसको आफ्नो होइन ! यसर्थ सर्वसाधारणले सरकार जनताको हो भन्ने बुझ्न, अनुभूति गर्न अति आवश्यक छ। यसर्थ: सहभागी प्रत्यक्ष र प्रभावकारी हुन सकेको छैन। शक्तिको बाँडफाँड भएको छैन। प्रतिनिधित्वको बढ्दो असमानता र न्यून सहभागिताको प्रजातन्त्रले कुलिनवर्गको धुनमा गाउँछ,<sup>42</sup> जनताको मनमा र भावनामा होइन।
- ग) राजनैतिक समानता र सकारात्मक असमानतालाई वृहत र उचित रुपमा संस्थागत गर्न सकिन्छ। यो बडो जटिल हुन्छ: जतिवेला सबैलाई समानता प्रदान गरिन्छ,जसबाट पछाडी परेको जाती, वर्ग, क्षेत्र, समुदाय अन्ततः बहिष्कृत हुनपुग्दछ। किनकी यो खालको समानता बाघ र बाखा बीचको समानता जस्तो हुन्छ। यसर्थ समानता समानहरु विचमा मात्र लागु गरिनु पर्दछ भन्ने हो यसले असमानता, संरक्षण र विभेदता गर्नु पर्दछ भन्ने वकालत गर्दछ। आर्थिक, सामाजिक, शैक्षिक, सांस्कृतिक र राजनैतिक आधारबाट पछाडि परेको व्यक्ति, समुदाय, वर्ग, जात-जाती र क्षेत्रको संरक्षण, विकास र सहभागीता एवं सन्तुष्टिको पर्याप्त आधारहरुलाई स्वीकार गर्नु पर्ने आवश्यकता छ। यसको अर्थ: व्यापक विभेद, धनी र गरीबको खाडल, विकासको असन्तुलन, केन्द्र र दुर्गम बीचको खाडललाई घटाउनु हो (Unequal should be made equal)। यद्यपि संरक्षण स्वीकार गर्दैमा समस्या समाधान हुँदैन। यसका लागि: क) संरक्षण दिनुपर्ने क्षेत्र, जात-जाती, र समुदाय तथा वर्गको स्पष्ट र आधारगत पहिचानको लागि अध्ययन-अनुसन्धानको आवश्यकता छ, ख) संरक्षणको अवधि वा समय सीमा सिमाङ्कन गर्न संरक्षणको कार्यान्वयन

40 *Supra Note*, No.37, p. 92 & 93

41 Theodore Roosevelt, *Op cited* No. 17, p. 204

42. *Op. cited* No. 37, p. 97

पश्चात मूल्याङ्कन पद्धति आवश्यक छ, ग) संरक्षण वा आरक्षण: कस्तो प्रकारको हुने: राजनैतिक, आर्थिक वा प्रशासनिक भन्ने स्पष्टता हुन आवश्यक छ, घ) संरक्षण वा आरक्षण हटाउन आवश्यक पर्ने पूर्वाधारमा कति सफलता प्राप्त गरियो वा गरिन्छ, भन्ने पद्धतिगत मूल्याङ्कनको उत्तिकै आवश्यकता छ ।

राजनैतिक समानता र सकरात्मक असमानताले समस्या पनि जन्माउँदछ: जस्तो: जनताप्रतिको विभेद र असन्तुष्टी, समुदाय र वर्ग भित्रै व्यक्तिवादको विकास, असक्षम र अप्रभावकारी सरकारी नियुक्तिहरू, स्वस्थ प्रतिस्पर्धाको अभाव, र अन्यायको संस्थागत आदि आदि ।

- घ) असल शासनको संस्थागत: सरकार प्रजातान्त्रिक हुँदासम्म असल भैहाल्छ भन्ने होइन । जनताका प्रतिनिधिलाई निर्वाचनमा तह लगाउन पाइन्छ भन्दैमा -जनप्रिय हुन सक्दैन । र, प्रजातन्त्र समावेशी हुँदासम्म पनि सम्पूर्ण नागरिक सरकारमा सहभागी हुन्छन् भन्ने कल्पना पनि पूर्ण हुन सक्दैन । यसो हुँदा: शासन गर्ने जनताका प्रतिनिधि वाहेक अर्को शासित वर्ग पनि हुन्छ । यो वर्ग ठूलो पनि हुन्छ र शासनबाट लाभान्वित र पिडित पनि हुन सक्दछ । सरकार: सरकारको लागि होइन, जनताको लागि हो । सरकारको प्रथम उद्देश्य भनेको जनहित अथवा न्याय हो । त्यसो हो भने न्याय विमुख र न्याय महङ्गो किन भैरहेको छ ? अथवा सरकार किन खराब भै रहेको छ ? सरकार किन राजनीति खेल, भ्रष्टाचार, पदलोलुपता र आन्तरिक काम-काजमै व्यस्त छ ? गरीबी किन उस्तै छ ? विकास किन मन्द र न्यून छ : बेरोजगारीको व्यापकता किन छ? स्वस्थ, शिक्षा र आधारभूत सुविधा किन अप्रभावकारी छ ? यी सबै प्रश्नको उत्तर सहज रूपमा दिन कठिन छ । तैपनि: १९८० कै दशकदेखि विश्वले मात्र नभै नेपालले पनि स्वीकार गरेको समस्या हो- खराब सरकार वा असल सरकारको अभाव, दक्ष सरकारको अभाव, जनताको सरकारको अभाव यी सबै अभावलाई निकास दिनका लागि सु-शासन (Good governance) को आवश्यकता छ । सु-शासन जसलाई दक्ष सरकार (Qualities of Governance) पनि भनिन्छ ।

खराबी सरकारको अवगुणहरू हटाउन र जनप्रिय, विकास र न्यायपूर्ण समाज र सामाजिक अवस्था तयार गर्नका लागि अभ्यास गरिएको प्रजातान्त्रिक सरकारलाई नै सामान्य अर्थमा असल शासन भनिन्छ । असल शासन आदर्श होइन, यो जनताको हकको रूपमा रहनु पर्दछ । अभ्यास र संस्थागत रूपमा विकास हुन अति आवश्यक छ । शुद्ध र प्रजातान्त्रिक सरकारका व्यापक कमी कमजोरीहरू हटाउन: विकासलाई गतिशीलता दिन, गरीबी र असमानता घटाउनका असल शासनलाई प्रयोगमा ल्याइएको पाइन्छ<sup>43</sup>।

सामान्यतया: नागरिकको शासनको अधिकार, भ्रष्टाचारमुक्त सरकारको अधिकार, विकासको अधिकार, सामाजिक सुरक्षाको अधिकार, मानवअधिकार र व्यक्तिगत स्वतन्त्रतालाई व्यापक प्रयोग र प्राप्त गर्न सकिने राज्य प्रणाली नै असल शासन हो । असल शासनमा जनताको सहभागिता मापदण्डको रूपमा रहन्छ, आदर्शको रूपमा होइन । यसर्थ: निम्न गुणहरू पाइने सरकारलाई असल शासनको रूपमा व्याख्या गरिएको पाइन्छ :

43 Sentor Iqbal Haider, *Democracy and Good Governance*, Eight SAARC Law Conference, 2000, Pub.by, SAARC Law, Nepal, p. 20.



- क) सरोकारवालाको सहभागिता (Stakeholder Participation),
- ख) सार्वजनिक जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व (Public Accountability and Responsibility),
- ग) पारदर्शिता (Transparency & Access Information),
- घ) भ्रष्टाचारमुक्त अवस्था (Combating Corruption) र
- ङ) कानूनी शासन (Rule of Law)

यस दृष्टिकोणबाट विकास निर्माणको आधार, गरीबी निवारणको आधार र प्रजातान्त्रिक सरकारको आधार नै असल शासन हो भन्ने कुरामा विवाद छैन ।

- ङ) प्रजातान्त्रिक शिक्षा र चेतना (Democratic Education & Awareness): २०४७ सालको संविधानले मौलिक हक दिएको छ भन्दा छक्क पने नागरिक देखि, संविधान भनेको मतलब नहुने नागरिक समाजमा व्याप्त छन् । जनताको हक-अधिकार र उत्तरदायित्व के-कस्तो हुने? विकासमा कस्तो हक हुने? लगायतका सामान्य जानकारीबाट एउटा ठूलो संख्याले वञ्चित हुनु परेको छ- त्यसको कारण प्रजातान्त्रिक शिक्षा र चेतनाको अभाव हो भन्ने औल्याउन सकिन्छ । त्यो नागरिकलाई पैसा-सुविधा वा डर त्रास दिएर मत (Vote) प्राप्त गर्न सकिन्छ, जो शिक्षा र चेतनाबाट वञ्चित हुन्छ-उसको विकास हुन सम्भव छैन । उसले राजनैतिक र आर्थिक अधिकारको अवसरमा फाइदा प्राप्त गर्न सक्दैन, अन्ततः पिछडिएर जीवन निर्वाह गर्दछ । पिछडिएको, दुर्गम तथा अविकसित अवस्थामा रहेको नागरिकलाई प्रजातन्त्र र असल सरकारमा सामेल गराउन नसके, पुन तथा कहिल्यै केही पनि प्राप्त गर्न सकिदैन: "If they are left out if they are pushed around by self-styled experts and high handed planners, then nothing can ever yield real fruit"<sup>44</sup>

यस अर्थ देशमा वास्तविक र व्यापक प्रजातन्त्रलाई सूत्रपात गर्न: शिक्षाको माध्यमबाट सकिन्छ । विकास र गरीबी निवारण शहरबाट, ठुला-ठुला प्रोजेक्टबाट सम्भव छैन । विकास शिक्षाबाट मात्र सम्भव छ<sup>45</sup>। अज्ञानता नै दुःख हो । शिक्षाले सम्भावनाको ढोका खोल्दछ । सरकारको सफलता शिक्षामा भर पर्ने गर्दछ ।

- च) मानवीय सरकार (Humane Governance or Welfare Governance): जनता स्वयम्ले सरकार सञ्चालन गर्ने, सरकार जनताप्रति उत्तरदायी हुने र आधारभुत आवश्यकता र व्यक्तिको जीवनस्तर वृद्धि गर्न मानवीय सरकारको अभ्यास गर्नु पर्दछ । प्रजातान्त्रिक र असल सरकारको स्वरूपलाई कार्यात्मक रूप प्रदान गरिएको अवस्थामा मानवीय सरकारको स्थापना हुन्छ । जसले विशेषतः गरीबी, भोकमरी, कुपोषण, रोग, असमानता अभाव, शोषण, अन्याय र अत्याचार सहेका नागरिकहरूलाई प्रत्यक्ष सहयोग सद्भाव र शान्ति प्रदान गर्नु पर्दछ । जहाँबाट सरकार यन्त्र होइन: मानवीय प्रकृतिको हो भन्ने पुष्टि हुन्छ । सरकार शासन र दमन तथा कानून निर्माण र कानून

44 E.F. Schumacher, Small Is Beautiful. Economics As If people Mattered, 1973, Pub. by Harper Colophon Books, London, p. 160.

45 Id, p. 159.

लागु गर्नका लागि मात्र तयार गरेको अङ्ग होइन । सरकारका पदाधिकारी र कर्मचारी तथा न्यायधीशलाई तलब, भत्ता, गाडी र सुविधा दिन मात्र नागरिकले कर तिरेका होइनन् । वास्तविकता त्यस्तो हो भने, सम्पूर्ण नागरिकले आर्थिक र सामाजिक सुरक्षा पाउनु पर्दछ । स्वास्थ्य र शिक्षाको व्यवस्था हुनु पर्दछ । मानव अधिकार, औषधोपचार, शिक्षा र हेरचाह तथा न्याय र शान्ति, के धनीका लागि मात्र तयार गरिएको वस्तु हो?, होइन भने न्याय, सद्भाव, शान्ति र समृद्धि सरकारको पहिलो कर्तव्य हो । हामीले हरेक मानवको आँखाको आशु पुछ्न सक्नु परेको छ ( to wipe every tear from every eyes<sup>46</sup>) । मानवीय खुशी र स्नेह तथा स्वस्थता सबै नागरिकले पाउने (welfare government or maintain of social Justice) मानवीय सरकारलाई प्रजातन्त्रमा स्वागत गर्न सक्नु पर्ने देखिन्छ । जसको अभावमा प्रजातन्त्र टिक्न सक्दैन : Democracy took upon itself the task of attacking five giant evils: Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness. Basically, all these five giant evils thrive on the fundamental evil of poverty. Therefore, under the concept of a welfare state, the primary function of the state to attack the problem poverty, assumes considerable significance<sup>47</sup>.

### ३.४. लोकप्रिय सम्प्रभुता र समावेशी प्रजातन्त्र (Popular Sovereignty):

जनताद्वारा निर्मित संविधानले शक्तिको बाडँफाडँ, जनताको हक-अधिकार र सिमित तथा उत्तरदायी सरकारलाई व्यवस्थित र संरक्षित गर्ने भएकोहुँदा हरेक प्रजातान्त्रिक संविधानले संविधानवादलाई मलजल गर्ने गर्दछ । अर्थात: संविधानवादले प्रजातन्त्र भनेको बहुमतको शासन भन्ने स्वीकार गर्दैन, जनताकै शासन भन्ने नारालाई स्वीकार गर्दछ, किनकि: क) जनताद्वारा स्वीकार गरेका संविधानका महत्वपूर्ण धाराहरु जसले मूल-आदर्श र उद्देश्य बोकेका हुन्छन्, तिनलाई सामान्य बहुमतले संशोधन गर्न सक्दैन, ख) जनताले आफ्नै लागि सुरक्षित गरेका समानता, स्वतन्त्रता र मानवीय गरिमासंग सम्बन्धित मौलिक हकलाई कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाले भंग, खारेजी, संशोधन गर्न सक्दैनन् ग) जनताले सीमित सरकारको मान्यतालाई संस्थागत गरेका हुन्छन्; त्यसका लागि स्वतन्त्र न्यायपालिका लगायत अनेकन संयन्त्र तयार गरिन्छ । जनताको आदर्श र सामाजिक संभौताको रूपमा रहने संविधानलाई व्यापक रूपमा संरक्षण गर्नु नै सामान्य अर्थमा लोकप्रिय सम्प्रभुता भनिन्छ । अर्कोतर्फ प्रतिनिधिले मात्र निर्णय गर्न नसक्ने जनताले सामुहिक रूपमा गर्नुपर्ने अवस्थालाई पनि जनाउँदछ । लोकप्रिय: जनताको प्रत्यक्ष मतमा आधारित हुन्छ, र मत दिने अधिकार स्वयं जनतामै रहने, त्यो पनि समानतामा आधारित हुन्छ । प्रत्यक्ष निर्वाचनको माध्यम लोकप्रिय सम्प्रभुको उदाहरण हो । जुन सम्प्रभु हस्तान्तरण भएको हुँदैन । जनताको यस प्रकारको अधिकारलाई संरक्षण गर्ने संयन्त्रहरु जस्तो: स्वतन्त्र

46 V.R. Krishna Iyer, The Dialectics & Dynamics of Human Rights in India, 1999, Pub. by Eastern Law House, Delhi, p. 298.

47 Dr. P.B. Gajendragadkar, Law Liberty and Social Justice, Cited in Social Justice sunset or Dawn, 2nd ed., 1987, Pub. by Eastern Book Co., Delhi, P.51.

न्यायपालिका, न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review), संवैधानिक सर्वोच्चता (Constitutional Supremacy) अथवा समावेशी प्रजातन्त्र ( Inclusive Democracy ) आदि ।

सरकारले जनताप्रति उत्तरदायी भएर गर्नु पर्ने निर्णयहरू पनि यसको एउटा पक्ष हो । सरकारको आलोचना गर्न पाउने र सुनाको हक र प्रकासनको स्वतन्त्रता पनि केहि हदसम्म लोकप्रिय सम्प्रभुको स्वरूप हुन् । यद्यपि यी जनमत संग्रह र प्रत्यक्ष निर्वाचन जस्तो प्रभावकारी हुँदैन । सरकारको वा विधायकहरूको निर्णय गर्ने अधिकारको अभावले जनताको प्रत्यक्ष सहभागिताको सम्मान गर्दछ: "Democracy is an aspiration to self government that is erroneously equated with majority rule; and the corresponding idea of popular sovereignty should be understood to embody the claim of every citizen to equal respect"<sup>48</sup>

प्रत्यक्षरूपमा जनसहभागिता हुन नपर्ने विषयहरूमा पनि जनताको मत र आवश्यकतालाई प्रत्याभुत गर्न सक्नुपर्दछ । त्यो कार्य स्वतन्त्र प्रेस तथा अदालतको न्यायिक पुनरावलोकन मार्फत पनि हुन सक्दछ । जन-इच्छाको प्रत्याभुति र सम्मानलाई नै लोकप्रिय सम्प्रभुता भनिने हुँदा: निर्णयमा प्रत्यक्ष भाग लिन सक्ने निवार्चन पद्धतिहरू र सरकारले जनताको सर्वोच्च इच्छा, (will of the people) लाई लत्याई, बेवास्ता गरी गर्ने निर्णयहरू विरुद्ध प्राप्त हुने उपचारले यसका लागि महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । प्रतिनिधित्वमुलक प्रजातन्त्रमा जनताको निर्णय गर्ने सम्प्रभुको अधिकार हस्तान्तरण हुने हुँदा, सरकार जनताबाट टाढा रहन्छ, र जनताले नियन्त्रण लगाउन सक्दैनन् भन्ने दोष रहन्छ । जसले गर्दा सम्पूर्ण अधिकार हस्तान्तरण नगरी: महत्वपूर्ण विषयलाई प्रत्यक्ष जनमतको आधारमै निर्णय गर्ने गरिन्छ, जहाँ जनताको मत निर्णायक हुन्छ । यसर्थ: यसले प्रतिनिधिको बहुमतवादलाई अस्वीकार गर्दछ । संविधान मूल कानून हो भने, महत्वपूर्ण हदसम्म यसले लोकप्रिय सम्प्रभुतालाई विकास गर्दछ, यद्यपि यो अनौपचारिक हुन्छ । Allan ले राम्रो प्रजातन्त्रमा (Genuine Democracy) जनता स्वयम्ले महत्वपूर्ण निर्णयको सामूहिक उत्तरदायित्व लिने गर्दछन्<sup>49</sup> भन्नु भएको छ । यो प्रकारको राजनैतिक समानताले समानरूपमा उदार संविधानवादको प्रभावकारितालाई जोड दिन्छ,<sup>50</sup> पहिलो यसले सरकारको निर्णय गर्ने पूर्ण अधिकारको कटौती गर्दछ, र दोश्रो: महत्वपूर्ण निर्णयको अधिकार जनतामै रहन्छ । साथै: जनताको सामूहिक निर्णय गर्ने अधिकार स्वयम्, सरकारको स्वच्छाचारिताको अभाव भन्ने जनाउँदछ । यसले प्रत्यक्षतः न्यायिक पुनरावलोकनको स्वागत गर्दछ, जहाँ सरकारी र विधायिकी निर्णय, यस आधारबाट वदरभागी हुन सक्दछन् ।

जनताको हक-अधिकार, स्वतन्त्रता र न्यायलाई, सम्मान गरिएको-भएको छ, छैन भन्ने विषय पनि समान रूपमा महत्वपूर्ण हुन आउँदछ । संविधान प्रदत्त हक उलङ्घनीय छन्, कानूनको शासन र संविधानवादलाई कमजोर पार्न सकिने प्रणाली छ, भने त्यहाँ जन-सम्प्रभुता छ भन्न सकिदैन ।

48 T.R.S. Allan, Constitutional Justice. A liberal Theory of The Rule of Law, 2001, Pub. by Oxford University Press, UK, p. 261.

49 *Id*, P. 262.

50 Winterton, Extra-Constitutional Notions in Australian Constitutional Law, 1994, Op cited No.48,p.263.

यसर्थ: संविधानमा लेखिएको जनताको सम्प्रभुता अथवा निर्वाचनमा खसालेको मतसंगै अन्त्य हुने सम्प्रभुता र लोकप्रिय सम्प्रभुतामा फरक छ । लोकप्रिय सम्प्रभुता सदैव जनतामा रहिरहन्छ, जनताले सामुहिक निर्णय गर्न रोजेको विषयमा प्रतिनिधिहरूले निर्णय गर्न सक्दैनन् । संविधानमा लोकप्रिय सम्प्रभुताको निश्चितता दिएको हुन्छ: जस्तो मौलिक हक, जसलाई सरकारले उल्ट्याउन सक्दैन, किनकी त्यो जनताको निर्णय हो । लोकप्रिय सम्प्रभुताले राजनैतिक समानता र जनताको निर्णयको महत्वलाई स्वीकार गर्दछ, जसले जनतामा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व समेत विकास गराएको हुन्छ । यसले सरकारलाई निरंकुश हुनबाट प्रत्यक्ष रोक्दछ । पछिल्लो समयमा बहुमतमा आधारित प्रजातन्त्रमा सुधार गर्नका लागि लोकप्रिय सम्प्रभुतालाई सुभाउ गर्ने प्रचलन बढ्दो छ । लोकप्रिय सम्प्रभुताले प्रजातन्त्रलाई मात्र अङ्गीकार गर्ने नभै यसको जनप्रियतालाई वा जनताको अधिकारलाई स्वीकार गर्दछ: "The whole danger of a democratic scheme of government consists in the danger of prejudice and ignorance in the formation of public opinion, and of undue violence in the expression of popular judgments. If, then, we wish to surround such a scheme of government with safeguards, we must watch over the modes by which popular opinion and judgements are cast into shape; and before we can be justified in admitting the full title of the popular voice to speak the last word upon all questions of government, we must feel the assurance and conviction that the popular mind has been adequately enlightened, and that the masses are furnished with ample materials and aids wherewith to form their judgements."<sup>51</sup>

वास्तवमा राष्ट्रको चेतना जनताको अभिमतबाट एकट्ठा हुने हुँदा, अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रताले जनमतको निर्माण गर्दछ र, त्यो चेतनाले राष्ट्रलाई निर्देशित गर्नु पर्दछ-किनकी राष्ट्र जनताको संगठित स्वरूप हो । यसलाई इन्कार गर्न पाउने गरी सरकारमा विशेषाधिकार छोड्नु अप्रिय हुन सक्दछ । बहुमतको शासनलाई नियन्त्रण गर्ने-यो प्रजातान्त्रिक पद्धति बढो प्रिय हुन सक्दछ । यद्यपि यो भिडतन्त्र भने होइन (Not mob-rule) । जनताको वास्तविक चाहना, इच्छा र आवश्यकताको सरकार; जहाँ स्वतन्त्रताको उच्च कदर गरिन्छ । यसले शान्तिपूर्ण विकासको अवसर प्रदान गर्दछ, हिंसाको माध्यमबाट सरकारलाई बाध्य गराउनु पर्ने आवश्यकता हुँदैन ।

प्रजातान्त्रिक प्रणालीलाई स्वीकार गर्ने देशमा पनि जनताका प्रतिनिधिको शासन अप्रिय र थिचोमिचो गर्ने प्रकारको बन्ने सम्भावनालाई न्युनिकरण गर्ने क्रममा; मूलतः तिन कुराको आवश्यकता हुन्छ, पहिलो मूलकानून जसले जनताको इच्छालाई प्रतिबिम्बित गर्न सक्दछ, दोश्रो जनताको सरकार रहनु पर्दछ र तेश्रो त्यो सरकारले जनताको अभिमत र निर्णयको सीमामा सीमित रहेर कार्य गर्ने संयन्त्रहरूको निर्माण गर्नु पर्ने हुन्छ, अर्थात लोकप्रिय सम्प्रभु ।

51 Charles Anthony Jun, Popular Sovereignty: Being Some Thought On Democratic Reform, 1880, Pub. by Longmans, Green and Co. , P. 4 & 5.

मूल कानून भन्नाले, जनता राष्ट्रमा संगठित भएपश्चात तयार हुने सामुहिक उद्देश्य, सम्प्रभु शक्ति र यसको बाँडफाँड र नियन्त्रण, जनताका हक अधिकार, सरकारको कार्य र जनताले प्राप्त गर्न सक्ने उपचारलाई व्यवस्थित गर्नका लागि जनताको इच्छामा तयार भएको संविधान, जसलाई कसैले अतिक्रमण गर्न सक्दैनन् । जनताको सरकार भन्नाले: The people as legislator, as administrator, as gurdian and judge, having its destiny in it's own hand, and free to will and to perform whatsoever seems best to itself, this we believe to be the groundwork of popular liberties in a developed and an orderly state.<sup>52</sup>

सामान्यतया: बहुमतले, शासकीय क्रूरता प्रदर्शन गरी जनइच्छा दबाउन नसक्ने प्रजातान्त्रिक संयन्त्रलेनै उदारीकरणको अथवा सीमित सरकारको वा लोकप्रिय सम्प्रभुताको खाका प्रदर्शन गर्दछ । त्यसको लागि धेरै संयन्त्रलाई स्थायित्व प्रदान गर्नु पर्दछ : क) जनताको इच्छामा, शक्तिको बाँडफाँड र नियन्त्रण गर्नुको साथै मौलिक हक प्रत्याभुत गर्न सकेको संविधान चाहिन्छ । ख) त्यो संविधान र जनइच्छा विपरितका कार्यमा उपचार पाउन स्वतन्त्र न्यायालयमा न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार तोकिनु पर्दछ । ग) संविधान मूल कानून रहनु पर्दछ , घ) निर्वाचन प्रणाली अति आवश्यक छ भने मूल मुद्दाहरूमा: प्रत्यक्ष जनताले निर्णय गर्न पाउने गरी व्यवस्था हुनु पर्दछ, ङ) सरकारको उत्तरदायित्वलाई संस्थागत गर्नु पर्ने हुन्छ । संविधानवाद, प्रजातन्त्र र असल शासनको संयन्त्रबाट स्वतः जनप्रिय शासन साथै लोकप्रिय सम्प्रभुता कायम हुनेमा विश्वस्त हुन सक्ने थुपै आधारहरू पाइन्छ ।

### ३.५. उदारवाद र समावेशी प्रजातन्त्र:

संचार, यातायात र मानवीय चेतना तथा प्रविधिको विकासको कारणले गर्दा संसार एउटा सानो क्षेत्र जस्तो भैसकेको छ<sup>53</sup>। राष्ट्रिय संकुचन बढ्दैछ, अर्कोतर्फ आत्मानिर्भरता घटीरहेको छ । केही विषयहरू: वातावरण, मानव अधिकार, युद्ध र शान्ति, हिंसा, भोकमरी आदि विषय संसारको साझा हुनु पर्दछ भन्ने जोडदार माग बढेको छ । क्रूरता र अन्याय विरुद्ध जो-कसैले बोल्न सक्ने छुटलाई स्वीकार गरीन्छ । कम्प्युटरको विकासमा इमेल र इन्टरनेटले गर्दा को नजिक, को टाढा भन्न मिल्ने स्थिति छैन ।

नागरिकहरूको संगठन राष्ट्र भए जस्तै: देशहरू स्वयम्मा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको सदस्य हुन् । तिनले त्यो समुदायको लागि संविधान, कानून: सन्धी सम्झौता र त्यस्ता सन्धी सम्झौता लागु गर्ने संयन्त्र विकास गरेका छन् । जसले गर्दा, राष्ट्रहरू आफ्नै भौगोलिक क्षेत्र भित्र तथा आफ्नै नागरिकहरूसंग पनि मनपरि व्यवहार गर्न सक्दैनन् । कुनै न कुनै रूपमा राष्ट्रिय व्यवहार अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता, कानून र प्रणालीबाट नियन्त्रित छ भन्नु पर्ने हुन्छ । यसले तयार गरेका मानव अधिकार सम्बन्धी सन्धी, सम्झौता र घोषणाहरू राष्ट्रहरूलाई लागु हुन्छन् । स्वतन्त्र न्यायपालिका सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघले अलग मापदण्ड सिर्जना गरि दिएको छ । त्यस्तै गरी भ्रष्टाचार विरुद्ध, महिला-बालबालिका बेचबिखन तथा

52. *Id.*, P. 4.

53. Wayne Elwood, *The No-Nonsense Guide to Globalization*, 2001, Pub. by New Internationalist Publications Ltd., UK, p. 8.

ओसारपसार विरुद्ध, मानव अधिकार उलङ्घन तथा दमन र अत्याचारी शासन र शासक विरुद्धका अनेकन कानूनहरू राष्ट्रहरूलाई लागु हुन्छ। स्वतन्त्रता, समानता, अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति र भाइचारा तथा न्याय र शान्तिको उद्देश्यले यी कानूनहरू अभिप्रेरित छन्। अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा प्रजातान्त्रिक तथा स्वतन्त्रता प्रेमी जनताको राष्ट्रप्रति जुन सहयोग, सद्भाव र सम्मानको स्थिति छ, त्यो क्रुर, अप्रजातान्त्रिक र दमनको राष्ट्रलाई छैन। यसर्थ: राष्ट्रिय शक्ति प्रजातन्त्र, मानव अधिकार, न्यायपूर्ण समाज र स्वतन्त्रता तथा समानताको प्रत्याभुति र संरक्षणको लागि हो भन्नेमा दुविधा छैन।

आर्थिक तथा प्राविधिक विकासले निर्माण गरेको अन्तर्राष्ट्रिय संरचनाहरूले परनिर्भरता वृद्धि गरेको पक्का हो: In interdependence world means that we are all in the same boat together, and no one can watch with equanimity while the other end of the boat sinks.<sup>54</sup> स्वतन्त्र व्यापार (Free Trade) सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाहरू विकास भै सकेका छन् जस्तो: विश्व व्यापार संगठन (WTO), युरोपियन संघ (EU), अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF) आदि, प्रजातन्त्रलाई बजारमुखी-पुंजीवादले स्थायित्व प्रदान गर्ने तथ्यलाई स्वीकार गर्ने पनि गरिन्छ, किनकी आर्थिक स्वतन्त्रता-प्रजातन्त्रको आधार मध्ये एक हो<sup>55</sup>। यस प्रकारको विकासले गर्दा राष्ट्रहरू नियन्त्रित भै रहेका छन् किनकी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको सीमा र मर्यादामा रहेर राष्ट्रिय गतिविधि निर्धारण गर्नु पर्ने हुन आउँदछ। अन्तर्राष्ट्रिय कानून पालना गर्न सार्वभौम राष्ट्रहरू स्वयंले स्वीकार गरेका हुन्छन्<sup>56</sup>।

यो कुनै एउटा राष्ट्रको लागि होइन, राष्ट्रहरूले स्वीकार गरी जनतामा दिएको दबाव पनि होइन। यो एउटा चेतना र शक्तिको रूपमा कार्य गर्दछ, यसको पछाडि थुप्रै कारणहरू छन् ती कारणहरूले विश्वकै जनताको बुझाई, दृष्टिकोण, आवश्यकता र जीवनका संरचनामा प्रभाव पारिरहेको छ<sup>57</sup>। यसप्रकारको जनचेतना र व्यवहारबाट सरकारमा परिवर्तन हुनु स्वभाविक हो। एउटा सरकारले यस प्रकारको उदाउँदो शक्तिको प्रभावलाई बदल्न सक्ने स्थिति छैन। राष्ट्रिय प्रभावको क्षय अथवा अन्तर्राष्ट्रिय प्रभावको प्रभुत्व नै अन्तर्राष्ट्रियकरण हो। जसको फलस्वरूप राज्यको दायित्व बढिरहेको कुरालाई प्रष्ट गर्दछ<sup>58</sup>।

राष्ट्रिय नीति तथा उद्देश्यहरू अन्तर्राष्ट्रिय नीति र उद्देश्य विपरित गएर जीवित रहन सक्ने विद्यमानता छैन। अर्को तथ्य अन्तर्राष्ट्रियकरणको चेतना र चासो स्वयं जनताको व्यवहार र चेतनाबाट उठेको कुरालाई नकार्न पनि सकिदैन। यसकारणले धेरै शक्ति सम्पन्न राष्ट्र पनि अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वबाट बचन सक्दैनन्। बेलायत युरोपियन संघको कानून स्वीकार्न बाध्य छ भने अमेरिका विश्व व्यापार संगठनको

54. Renato Ruggiero, DG, WTO, See *Infra Note* No, 60.

55. *Supra Note*, No.1, P. 171.

56. GATT, 1994, Sec. 4, Art. XVI.

57. Dr. Peter Hering, Resident Representative, Friedrich- Ebert Stiftung, Foreword See, Editor Prof. Dr. Madan K. Dahal, Impact of Globalization In Nepal, 1996, pub. by NEFAS, Kathmandu.

58. Grahame Thompson, Op cited No. 57, p.6.

निर्णय मान्न बाध्य छ। अर्को दृष्टिकोणबाट हेर्ने हो भने राष्ट्रिय शक्तिको क्षय र नियन्त्रणले अन्तर्राष्ट्रिय शक्तिको प्रभाव जनाउँदछ<sup>59</sup> ।

अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय, कानून: सन्धी, सम्झौताहरु र अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाको विकास तथा जनताको चेतना तथा जीवनशैलीको परिवर्तनको उपज हो-भुमण्डलीकरण, विश्वब्यापीकरण र उदारीकरण । जसले गर्दा: राष्ट्रहरु, सोचे जस्तो सार्वभौम छैनन् । थुपै अन्तर्राष्ट्रिय कानूनलाई राष्ट्रले तोड्न र इन्कार गर्न सक्ने छैनन् ।

उक्त तथ्य नियाल्ने हो भने, के नेपाल र नेपालीको संविधान निर्माणको विषय नितान्त नेपालको मात्र हो? यदी होइन भने नेपालीहरु भने जस्तो संविधान बनाउन सक्दैनन् त? भन्ने प्रश्न सहज तर व्यापक जटिल हुनजान्छ ।

नेपाल सार्वभौम राष्ट्र हो, यसको अर्थ हामीले जितेर मात्र प्राप्त गरेको होइन । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले, अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले हाम्रो राष्ट्रिय सार्वभौमिकता स्वीकार गरी संरक्षण गरेको छ<sup>60</sup> । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले सार्वभौमलाई निष्क्रिय र निष्तेज पार्ने होइन, संरक्षण गदछ । राष्ट्रिय सम्मान, हित, विकास, शान्ति तथा न्याय, मानव-अधिकारको संरक्षणका लागि, असल र प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाका लागि, स्वयं नेपालले पनि अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व र सहभागिता स्वीकार गरेको हो । अन्तर्राष्ट्रियकरण वा विश्वब्यापीकरण र उदारवादको दृष्टिकोणबाट सम्भावित संविधानलाई विश्लेषण गर्ने हो भने तिन सारभुत विषय प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

- (क) मानव अधिकारको संरक्षण गर्नु पर्ने दायित्व स्वीकार गर्नु पर्ने देखिन्छ ।
- (ख) प्रजातान्त्रिक सरकार: र निष्पक्ष न्यायपालिका, राजनैतिक स्वतन्त्रता र समानता साथै आत्म निर्णयको अधिकार र असल शासनको प्रत्याभूति गर्ने दायित्वलाई व्यवस्थापन गर्नु पर्ने देखिन्छ ।
- (ग) आर्थिक स्वतन्त्रता र स्वतन्त्र व्यापार, तथा आर्थिक उदारीकरणलाई मान्यता प्रदान गर्न आवश्यक छ ।

देशको सरकारलाई मानव अधिकार उलङ्घन गर्न नदिने, सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने तथा सरकारको शक्तिलाई नियन्त्रण गर्ने र प्रजातान्त्रिक सरकारको अवधारणालाई स्वीकार गरी संविधानवाद र असल शासनको लागि अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको अति आवश्यकतालाई स्वीकार गर्नु पर्ने देखिन्छ । जनतालाई कुनै राष्ट्रहरुबाट हुन सक्ने थिचोमिचो, राजनैतिक हत्या र मानव अधिकारको उलङ्घन र क्रुर शासकबाट छुटकारा दिलाउन यो विकल्प बाहेक अन्य शक्ति पनि छैन । यसर्थ: प्रजातन्त्र, संविधानवाद, असल शासन सीमित सरकार प्राप्त गर्ने माध्यम अन्तर्राष्ट्रिय कानून भैरहेको छ ।

59. Judith Goldstein, *International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and The Liberalization of International trade*, The WTO As An International Organization, 1998, Pub. by Oxford University Press, UK, p. 134.

60. Mike moore, D.G. of WTO, see: [http://www.wto.org/english/news\\_e/spmm\\_e/spmm64\\_ehtm](http://www.wto.org/english/news_e/spmm_e/spmm64_ehtm).

## ४. प्रजातान्त्रिक संविधानवादको स्थानीय प्रयोग र संस्थागत विकास: समस्या र समाधान

### ४.१. असल शासन र संविधानवाद:

प्रजातन्त्रको सुन्दरता एकातिर सरकारको स्वरूपसंग गाँसिन्छ भने अर्को पाटो गएर जनताको स्वतन्त्रता समाहित हुन्छ । यसर्थ: प्रजातन्त्रले एउटा राजनैतिक पद्धतिलाई जनाउँदछ, जहाँ सरकारको निर्माण जनताबाट हुन्छ र जनताहरू निर्वाध, डर-त्रास विना स्वतन्त्रता र समानताको उपभोग गर्दछन् ।

प्रजातन्त्र स्थापना गर्दैमा, राजनैतिक दलको प्रभुत्व बढ्दैमा र स्वतन्त्रता प्राप्त गर्दैमा प्रजातन्त्रको प्राप्ति हुँदैन । प्रजातन्त्रलाई अनेकन खतरा भै रहन्छ । यसले गर्दा यसको स्थायित्व, वैधानिकता र प्रयोगमा व्यापकता प्राप्त गर्न संविधानको आवश्यकता पर्दछ । संविधानले प्रजातन्त्रलाई मजबुत र प्रजातान्त्रिकरण गर्दछ । प्रजातन्त्र स्वयम्मा आदर्श पनि हो, जुन आदर्श प्राप्त गर्न धेरै संयन्त्र निर्माण गर्न आवश्यक हुन्छ, जस्तो: स्वतन्त्रता, समानता र न्यायको प्रत्याभूति, सरकार र यसको उत्तरदायित्व, सैन्य, आर्थिक र राजनैतिक शक्तिको उचित व्यवस्थापन, शक्तिको बाँडफाँड र नियन्त्रण, न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता तथा निर्वाचन पद्धति लगायतका विषयहरूलाई लेखवद्ध गर्न र विश्वासनीय तवरले लागु गर्न सक्ने स्थितिको विद्यमानता हुनु पर्ने हुन्छ । जसले गर्दा संविधानवादले जन्म लिने गर्दछ । प्रजातन्त्र र संविधानवाद यस अर्थबाट निकटतम मानिन्छ कि प्रजातन्त्रले संविधानलाई निमन्त्रणा गर्दछ भने संविधानले संविधावादलाई निमन्त्रणा गर्दछ ।

दोश्रो तथ्य: प्रजातन्त्र अन्तिम गन्तव्य होइन । त्यो गन्तव्य भनेको असल शासन हो । प्रजातन्त्रका पनि दोष भेटिसकेका छन्<sup>61</sup> । यति हुँदा हुँदै पनि प्रजातन्त्रको विकल्प छैन, त्यसो हो भने प्रजातन्त्रलाई सुधार गर्न बढि प्रजातान्त्रिक हुन आवश्यक रहेकोमा मत भिन्नता पनि पाइँदैन । प्रजातन्त्रको दोष प्रजातान्त्रिक भएरै समाधान गर्न सकिन्छ । यसका लागि प्रजातन्त्रमा केही गुणहरू (qualities) निश्चित गर्न आवश्यक छ । यी गुणहरू प्रजातन्त्रको स्थापना भएबाटै आउँदैनन् । यसलाई संविधानले ढाँचा प्रदान गरी ऐन कानून बनाएर लागु गर्नु पर्दछ । ती गुणहरूले संविधानलाई संविधानवादमा परिणत गर्नेछन् । तिनको उद्देश्य दुई थरी हुन्छ: पहिलो जनताको सर्वाभौमिकताको सदैव प्रतिरक्षा गर्ने प्रणाली विकास गर्न सफल हुनु । यस भित्र सीमित र उत्तरदायी सरकार, जनताको मौलिक हकको प्रभावकारी अभ्यास र प्रतिबद्ध संरक्षण तथा निष्पक्ष स्वतन्त्र र सहभागी पूर्ण निर्वाचन पर्दछ । दोश्रो असल शासन स्थापित गर्न सफल हुनु । यसले समग्रमा: भ्रष्टाचारको कमी, जनताको व्यापक सहभागिता, प्रशासनमा सार्वजनिक जवाफदेहिता, कानूनको शासन र यसको सम्मान र पारदर्शितालाई जनाउँदछ ।

61. W. Merkel and A. Croissant, *Aurel, Formal Institutions and Informal Rules of Defective Democracies*, See <http://cddrl.stanford.edu/>, visited on 10 feb..2007.



२००७ साल पश्चात, आजसम्ममा ४ वटा संविधान प्रयोगबाट असफल भैसकेको र अन्तरिम संविधान २०६३ प्रयोगमा छ। नेपाली जनताले माथि उल्लेखित उद्देश्य प्राप्त गर्न सके-नसकेको र त्यसबाट ती संविधानहरूले संविधानवाद र असल शासनलाई संस्थागत गर्न सके वा नसकेको विश्लेषण गर्न आवश्यक छ।

#### ४.२. संविधानवाद:

प्रजातान्त्रिक संविधानको पहिलो उद्देश्य भनेको जनताको सार्वभौमिकताको सदैव प्रतिरक्षा गर्ने प्रणालीको विकास गर्न सफल हुनु हो। जसलाई राजनैतिक भाषामा-संविधानवाद (Constitutionalism) भनिन्छ। संविधानवाद प्रजातान्त्रिक संविधानको आत्मा, इज्जिन हुने हुँदा, यसले थुप्रै अवस्थाहरूलाई जनाउँदछ। संविधानवाद मुलतः शक्तिलाई सन्तुलन गर्ने बातावरण हो। जसलाई निम्न अवस्थाले मजबुत गर्न आवश्यक छ:

#### क) शक्ति पृथक्करण र नियन्त्रण:

एउटा स्वतन्त्र राज्यमा कानून बनाउने, कानून लागु गर्ने र कानूनको व्याख्या गर्ने स्वतन्त्रता हुन्छ। राजनैतिक, आर्थिक र सामाजिक शक्तिहरू देशमा विद्यमान हुन्छन्। जसलाई एकमुष्ट रूपमा स्वतन्त्र राष्ट्र वा देश भन्ने अर्थमा बुझ्न सकिन्छ। सार्वभौमसत्ता (Sovereignty) यसकै एकमुष्ट नामाकरण हो।

प्रजातन्त्रको उदयले, त्यो शक्ति जनताको हुन पुग्दछ र अन्ततः जनताले विभिन्न माध्यम र पद्धतिद्वारा सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने गर्दछन्। पुनः जनताको सार्वभौमसत्ता सरकारमा हस्तान्तरण हुन्छ। प्रजातन्त्रमा पनि शासक महाराजा बराबर हुन्छ नै। शक्ति पाएको सरकारले जतिवेला जे पनि गर्न सक्दछ नै, जस्तो २०४७ सालको संविधान हुँदा हुँदै राजाले मन्त्रिपरिषद गठन गरेको, भारतमा इन्दिरा गान्धीको शासन र फ्रान्समा हिटलरको शासन, पाकिस्तानमा सैनिक शासन आदि। शक्तिको आडमा सरकार दमनपूर्ण हिंस्रक वा अप्रजातान्त्रिक हुन सक्ने डर रही रहन्छ। त्यो सम्भावना अबै नव-प्रजातान्त्रिक देशमा बढी हुने गरेको छ।

यसर्थ सरकारको शक्तिलाई नियन्त्रण गर्न अति आवश्यक छ। सरकारको शक्ति: कानून बनाउने, (Legislative Authority), कानूनको लागु गर्ने (Executive) र कानूनको व्याख्या गरी न्याय अन्याय छुट्टाउने (Judicial authority) हो। यी तीनवटा शक्ति, एउटा राम्रो व्यक्ति वा जनताले चुनेको अङ्गलाई दिएको अवस्थामा: त्यो अङ्ग वा व्यक्तिले गर्न नसक्ने कुनै कार्य हुँदैन। यसो हुँदा त्यो भन्दा क्रुर र स्वच्छाचारी सरकार अर्को हुन सक्दैन भनी १७४९ मा मन्टेस्क्यूले उल्लेख गर्नु भएको पाइन्छ।<sup>62</sup> In each state these sorts of powers: legislative Power, executive

62 . *Supra Note*, No. 10, p. 39.

power ...All would be lost if the same man of the same body of principal men, either of nobles or of the people, exercised these three powers: that of making the laws, that of executing public resolutions, and that of judging the crimes or disputer of Individuals".

एरिष्टोटल, मन्टेस्क्यू, जोन लक, जे.एस.मिल, म्याडीसन, डाहल लगायतका विद्वत व्यक्तिले : प्रजातन्त्रको उपलब्धि भनेको व्यक्तिगत स्वतन्त्रता हो, यसलाई सुरक्षित गर्न शक्ति बाँडफाँड र यसको नियन्त्रण हुन अति आवश्यक छ भन्ने तथ्यको वकालत गरेका छन् । सम्पूर्ण शक्ति एकै निकायमा रहदा जस्तो कानून पनि बनाएर लागु गर्न सक्ने हुन्छ । यसैकारणले सम्पूर्ण शक्तिको श्रोत राजा हुने राजतन्त्रमा जनताको हक-अधिकार सम्भव हुँदैन । यसै अर्थले गर्दा फ्रेन्च घोषणापत्रमा शक्तिको बाँडफाँड नगरिएको संविधान त संविधान होइन भन्ने उल्लेख नै गरियो<sup>63</sup>। अमेरिकी संविधानले कार्यपालकीय शक्ति राष्ट्रपतिमा, कानून बनाउने शक्ति संसदमा र न्यायपालकीय शक्तिलाई अदालतमा रहने र एउटा अङ्गले अर्काको काम गर्न नसक्ने र जनताले बनाएको संविधान विरुद्ध काम गर्ने अङ्गलाई अर्को अङ्गले नियन्त्रण गर्ने सिद्धान्तलाई प्रत्यक्ष र स्पष्ट गरेको छ<sup>64</sup> । सो सिद्धान्तको प्रयोग अदालतबाट समेत हुने गरेको पाइन्छ । भारतको संविधानवादको विकास पनि यसै अनुरूप छ । बेलायतको विकासमा फरकपन देखिन्छ । यद्यपि, युरोपियन युनियनको संविधानसंगै, न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) मा द्रुत विश्वास बढेकाले, शक्ति पृथकीकरणको सार्थक र उत्कृष्ट अभ्यास रहेको हुँदा नै प्रजातन्त्र संभव भएको हो ।

यस्तै प्रजातान्त्रिक अवधारणालाई २०४७ सालको संविधानले आत्मसात गरेको थियो । यद्यपि परिणाम, अन्ततः जनप्रिय हुन सकेन, र “माघ १९” मा राजा सम्पूर्ण शक्तिको श्रोतको रूपमा स्थापित हुन पुगेका कारणले, कमी-कमजोरी रहेको तथ्यलाई स्वीकार गर्दछ । ती कमजोरी यस प्रकार थिए:

अ) **भुङ्गा प्रजातन्त्र**: प्रजातन्त्र र शक्तिको बाँडफाँड एक अर्काका परिपूरक हुन् । वास्तवमा जनताको हातमा शक्तिको श्रोत पाजिएर रहनु पर्नेमा, त्यसको ठीक विपरित गएर एउटा घरबाट शक्ति सरेर अर्को घरमा केन्द्रित हुन पुग्यो । शक्ति राजा, राजनैतिक दल र कही सीमित कुलीन परिवारमा सिमित रहन पुगेको कारणले शक्तिको खेल मात्र बढ्न पुग्यो सर्व-साधारणको पहुँचमा अधिकार र शक्ति रहन सकेन । राजनैतिक स्वतन्त्रताको घोषणा र त्यसको वास्तविक प्रयोग ठीक विपरित रहन पुग्यो । वास्तवमा शक्तिको बाँडफाँड हुन सकेन, अधिकार नभएका जनतामा उत्तरदायित्व बृद्धि हुन नसक्नु स्वाभाविक पनि हो । शक्तिको वास्तविक प्रयोग दरवार र दलबाट मात्र सम्भव भयो, जनताबाट होइन । प्रजातन्त्रको वास्तविक फल: शक्तिमा पहुँच, श्रोत र साधनमा पहुँच हुन सकेको थिएन, जसले गर्दा प्रजातन्त्र भुङ्गा हुन पुग्यो : "... In offering only limited guarantees of political rights or dominated in allowing

63. The French Declaration of the Rights of Man and Citizen, 1787, Art. 16.

64. See, The Constitution of The USA, Art. I, II and III.

powerful groups to condition and limit the autonomy of elected leader and or liberal in the inaequancy of their protections for civil rights and the rule of law."<sup>65</sup> शक्तिको केन्द्रिकरणको अर्को स्वरूप: सीमित प्रजातन्त्रले जनताको वास्तविक सहभागिता र श्रोत र साधनमा जन-सहभागिता वृद्धि गर्ने भन्दा सीमित गर्ने र जनताको सहभागितालाई निरुत्साहित गर्ने प्रवृत्तिलाई अवलम्बन गरेको प्रष्ट छुदछ ।

अर्को तर्फ प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रले: जनताको प्रतिनिधित्व गर्न असक्षम रह्यो । प्रतिनिधि जनताप्रति उत्तरदायी भएको पाइदैन भने, त्यस्ता खालका कानून पनि निर्माण भएनन् । यसर्थ: सर्व-साधारणको हित, इच्छा र चाहना संसद र सरकार दुवैबाट संरक्षण भएनन् । अर्थात: जनताका प्रतिनिधिले सरकारलाई सीमित, नागरिकप्रति उत्तरदायी र लोककल्याणकारी सरकार निर्माण गर्न नसक्नु हो । यसले: शक्तिको दुरुपयोग र निर्वाचन प्रणालीको असफलता साथै सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अभाव रहेको प्रष्ट गर्दछ । संसदीय बेलगामले संबैधानिक संरचना ध्वस्त गरेको प्रष्ट भएको छ ।

प्रजातन्त्र सीमित र संकिर्ण हुनु भनेको वास्तविक सर्वसाधारण र इमान्दार तथा निष्ठ व्यक्तिहरु निर्वाचित हुन नसक्नु हो, यसको अर्थ: पद, पैसा र शक्ति सम्पन्नको तिव्र राजनैतिक संघर्ष भन्ने स्पष्ट चित्रण गर्दछ । त्यसो हो भने: प्रजातन्त्र वास्तविक हुनुका लागि: जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता, उत्तरदायी प्रतिनिधित्व र समानुपातिक सहभागिता तथा विशेष संरक्षण प्रणाली लाभप्रद हुन सक्दछ, जसलाई (Inclusive Democracy) समावेशी प्रजातन्त्र भन्न सकिन्छ ।

**आ) शक्तिको बाँडफाँडको मुद्दा:** शक्तिको बाँडफाँडको आफ्नै उद्देश्य छ, त्यो पूरा हुनु पर्दछ: क) जनताको हक, अधिकार र स्वतन्त्रता सुरक्षित गर्ने, ख) हरेक जनता कही न कही राज्यको श्रोत साधनमा पहुँच राख्ने, ग) राजनैतिक तथा आर्थिक अधिकार र चासोको विषयमा निर्णय गर्न सक्ने र घ) शक्तिको प्रयोग गर्ने अधिकारबाट जिम्मेवारी वा उत्तरदायी बहन गर्ने ।

संविधानले कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका तोक्यैमा यी सबै कुरा हुँदैनन् । शक्तिको तेर्सो (Horizontal) बाँडफाँडले जनताको आवश्यकता पूरा गर्न सक्दैन । यो संरचना त राजनैतिक मात्र हो । वास्तवमा शक्तिको बाँडफाँड ठाडो हुनु पर्ने हो (Vertical) । विकेन्द्रीकरण वास्तविक र व्यवहारिक हुन सकेन । सरकार विना सम्भव नहुने विकेन्द्रीकरणको प्रयोग सरकारको कुनै अङ्ग नै नहुने स्थानमा कसरी सिद्ध हुन सक्दछ? बजेट विनियोजनमा कुनै जनसहभागिता नहुने? बजेट कार्यक्रम लागू हुन नसक्ने? र लागू हुने कार्यक्रम पनि केन्द्रीय तहमा निर्णय भै जाने? यो विकेन्द्रीकरण हुन सक्दैन । राजनैतिक, आर्थिक र सामाजिक श्रोत तथा साधनमा सरोकारवालाको प्रवेश, पहुँच र अधिकार स्थापित नभै ठाडो शक्तिको बाँडफाँड हुने तथ्यमा स्वीकार गर्न सकिदैन ।

65. *Supra Note*, No. 61.

तेस्रो र ठाडो रूपमा शक्तिको बाँडफाँडले मात्र शक्तिको बाडफाँड र वास्तविक जनताको पहुँच बढाउन सक्दछ । जनताको पहुँच हुँदा भ्रष्टाचार र दुरुपयोग सम्भव छैन, जसबाट एउटा वर्गलाई वेफाइदा मात्र हुन्छ । जुन शक्ति सधैँ हावी भैरहेको छ । यस अर्थमा निम्न तथ्यको अभाव छ: क) जनसहभागिता न्यून छ, ख) सामुहिक उत्तरदायित्वको विकास भएको छैन, ग) पारदर्शिता नहुँदा शक्तिको बाँडफाँड शुद्ध सरकारी र आन्तरिक कार्य हो भन्ने संस्कृति हावी छ, घ) केन्द्रीय तह देखि स्थानिय तह सम्म सरकारी निर्णय अन्तिम भै दिन्छ, र जनआवाज निरीह हुन पुग्दछ र ङ) निर्णय गोप्य र आन्तरिक हुन्छ, जहाँ भ्रष्टाचार, दुरुपयोग र चुहावट सम्भव हुनसक्दछ । जसले, सहभागीतालाई निष्कृय र हतोत्साहित गरीरहेको पाइन्छ ।

- इ) **तिव्र राजनैतिक धुवीकरण र स्थानीय चेतनाको अभाव:** पछिल्लो समयमा बनेका केही कानूनले केही उदारस्वरूप ग्रहण गरेको भएतापनि सफल भएको देखिदैन । यसको पहिलो कारण व्यापक राजनितिकरण हुनु र दोश्रो कारण: जनचेतनाको अभाव हो । स्थानीय निकायमा “उपभोक्ता समिति”<sup>66</sup> को अवधारणा ल्याइयो, तर उपभोक्ता समितिमा सोही दलका समर्थक मात्र हुने प्रथाबाट स्थानीय असन्तुष्टी अन्ततः द्वन्दसम्म पुगेको हो ।

#### ख) कानूनी शासन (Rule of Law):

कानूनद्वारा शासन गर्नु मात्र कानूनी शासन होइन । जनताद्वारा निर्मित कानूनको प्रयोग जनताको नै सहभागितामा हुनुपर्दछ भन्ने चेतना हो । सरकारको स्वच्छाचारीताको अभाव र सरकारले पनि कानून बमोजिम मात्र शासन गर्न पाउने हो । अर्कोतर्फ व्यक्तिको व्यक्तिगत हक-हित र स्वतन्त्रताको प्रत्याभुति पनि हो । यसले कानूनको सर्वोच्चता, समानता र सीमित सरकारको अवधारणालाई प्रस्तुत गर्दछ । विना डर र त्रास नागरिक र राजनैतिक अधिकारको अभ्यास गर्न सक्ने वा पाउने स्वतन्त्रता नै कानूनको शासनको अवस्था हो । कानून, एउटा नागरिकले मात्र नभै सरकारका अंग तथा सरकारी कर्मचारी, राजनैतिक व्यक्तिहरूले समेत समानरूपमा पालना गर्नु पर्दछ ।

कानून बमोजिमको शासनले दुई तथ्य प्रष्ट गर्दछ: पहिलो कानून बनाउने कार्य जनताको हो अर्थात: जनताले स्वीकार गरेको र तिनको सहभागितामा निर्माण गरेको कानून उचित र तर्कसंगत ठहर गरिन्छ । दोश्रो: कानून मनपरी रूपमा लागु गर्न पाइदैन । कानून लागू गर्न निश्चित कार्यविधिको अवलम्बन गर्नु पर्दछ । समानता (Equality) शासनको आत्मा हो । कानून भेदभावकारी हुनु हुँदैन र यसको प्रयोग समान रूपमा हुनु पर्दछ । यसर्थ कानूनको प्रजातान्त्रिक गुणहरू नै कानूनी शासनको स्वरूप ठहरिन्छ।<sup>67</sup> क) कानून स्पष्ट र निश्चित हुनु पर्दछ, ख) कानून भविष्यदर्शी हुनु हुनुपर्दछ, ग) कानून प्रकाशित र पहुँच योग्य हुनु पर्दछ, घ) कानून एक अर्कामा विरोधाभाष हुनु हुँदैन, ङ) कानून पालनयोग्य र सम्भव हुनु पर्दछ, च) कानून बारम्बार परिवर्तन

66. स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ।

67. See, Lon L Fuller, The Morality of Law, 1969, Pub. by Yale University Press, UK.

नहुने हुनु पर्दछ र छ) कानून लागु गर्ने अधिकारी वा अदालत इमान्दार, निष्पक्ष र विश्वसनीय हुनु आवश्यक छ ।

प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाको अन्त्य न्याय (Justice) हो, न्यायका लागि समाजमा कानूनको शासन कायम रहनु पर्दछ । जसले असल शासन स्थापित गर्न मद्दत गर्दछ । कानूनको शासनका लागि त्यो प्रणालीमा केही अवस्था रहन आवश्यक ठानिन्छ: क) शक्तिको बाँडफाँड र नियन्त्रण, ख) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र यसको निर्वाध उपयोग, ग) समानता, घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका, ङ) निष्पक्ष र उचित कार्यविधिको पालना र च) उचित र जननिर्मित कानूनको सर्वोच्चता । यी शर्तहरू पुरा हुँदा: कानूनी राज्यको यथार्थता उपलब्ध हुन्छ ।

२०४७ सालको संविधानले प्रस्तावना देखि स्वतन्त्र न्यायपालिकासम्मलाई अवलम्बन गरेको थियो । संवैधानिक सर्वोच्चता हुँदा हुँदै पनि, लामो समयसम्मको राजनैतिक अस्थिरता र संसदको अभावले गर्दा कानून निर्माण गर्ने अधिकारमा राजाको एकाधिकार कायम भै शासन अध्यादेशमा अडेको थियो । जहाँ राजनैतिक, नागरिक अधिकारको उपयोग वा दावी स्वयम् मृत्युजन्त हुन सक्थ्यो । विध्वंसात्मक तथा आतङ्ककारी सम्बन्धी कानूनले संविधान र मानव अधिकारको व्यापक उलङ्घन गरेको तथ्य “आइटम-१९” बाट प्रमाणित भैसकेको छ । गैह्रन्यायिक हत्या, गैरकानूनी थुना वेपत्ता, अपहरण, र त्रासपूर्ण जीवनमा कानूनी शासन नभै गोलीको शासन रहेको प्रष्ट छ । राजाबाट आफ्नै अध्यक्षतामा मन्त्रीपरिषद गठन गर्नु, अस्त्रियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग छुटाउँछ्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोग गठन गर्नु कानूनी राज्यको उपहास बाहेक केही होइन । लामो समयको संकटकालमा प्रेस (कान्तिपुर एफ.एम./सगरमाथा एफ.एम.) माथि र मौलिक हक माथि सरकारी आक्रमण अप्रिय थिए नै । यसको अर्थ: संवैधानिक कानूनी राज्यको परिकल्पना अपूर्ण थियो, किनकी :

- अ) शक्ति बाँडफाँड र नियन्त्रणको प्रयोग अपूर्ण देखिन्छ ।
- आ) मौलिक हक र स्वतन्त्रतामाथिको संवैधानिक बन्देज, स्वयम्मा प्रश्नयोग्य छ ।
- इ) भ्रष्टाचारले कानूनी शासनलाई कमजोर गरेको पाइन्छ ।
- ई) स्वतन्त्र न्यायपालिका मूलतः नियुक्ति, उत्तरदायी र बौद्धिकताका दृष्टिकोणले शंकास्पद देखिन्छ र
- उ) स्पष्ट र बाध्यात्मक कार्यविधि कानूनको अभाव छ ।

#### ग) मौलिक हक (Fundamental Rights) :

मौलिक हकहरूलाई हरेक प्रजातान्त्रिक समाजको आधारभूत, प्राथमिक तथा मौलिक तत्वको रूपमा व्यवस्थित र प्रत्याभुत गरिन्छ<sup>68</sup> । मानव जीवन र व्यक्तित्व विकासका लागि समानता र गरिमा

68. J.V.R. Krishna Iyer, *Keshanand Bharati Vs. State of Kerala*, AIR 1973, SC 1461.

वा प्रतिष्ठाले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। प्रजातन्त्रलाई संक्षिप्त गर्दा दुई कुरामा जोड दिइन्छ : पहिलो जनताको सरकार र दोश्रो: मौलिक हक। स्वतन्त्रता मानिसको पहिलो आवश्यकता भएकै कारणले गर्दा स्वतन्त्रताका लागि धेरै क्रान्ति भएको छ। हरेक स्वच्छाचारी र निरंकुश सरकारको पराजय पश्चात स्वतन्त्रता, समानता र मानविय गरिमालाई उच्च र सम्मानपूर्वकको वातावरण तयार गरिन्छ। यसर्थ मौलिक हक जनताको इच्छाको कुरो हुँदा यसले सरकारको इच्छालाई निस्तेज वा पराजित गर्दछ। जनताले, आफ्नै तर्फबाट व्यवस्थित र बाध्यत्मक गर्ने हकहरु नै प्राथमिक हुन्छन्, त्यो हक-अधिकार सुरक्षित गर्न सरकार तयार हुने हो। यसर्थ: प्रजातन्त्रको पहिलो मौलिकता भन्नु नै राजनैतिक, नागरिक र आर्थिक हक-अधिकारको प्रत्याभुत गर्नु हो। जसलाई सरकारले, संसदले र अदालतले उत्तिकै रूपमा सम्मान गर्न सक्नु पर्दछ। नागरिकहरु राज्यमा संगठित हुनु, सरकारको अधिन स्वीकार गर्नु भन्ने अर्थले समर्पण, त्याग दासत्व अथवा बन्धनमा रहनु होइन, हक-अधिकारको सुरक्षा र प्रभावकारी प्रयोग हो। यस अर्थबाट सार्वभौम जनताको सामुहिक आकांक्षालाई संविधानमा प्रत्याभूत गरिएको हुन्छ। तिनै मौलिक र प्रथम तत्व हुन्। सम्पूर्ण राज्य व्यवस्था जनताको हकबाट शुरु हुने हुँदा त्यो हक-विरुद्ध कार्य गर्नु भनेको वैधानिकता समाप्त हुनु हो। अमेरिकी जनताले सरकार निर्माण गर्न पाउने, जनताका प्रतिनिधिले निर्माण गरेको कानूनले मात्र शासित हुने हकलाई कसैले हरण गर्न नसक्ने प्राकृतिक कुरो हो भन्ने स्थापित गरेका छन्। मानिसले जन्मजात प्राप्त गरेका हक-जसको अभावमा व्यक्तिको व्यक्तित्व नष्ट हुन पुग्दछ। स्वतन्त्रता, समानता, मानवीय गरिमा र न्यायपूर्ण जीवनका लागि, नागरिकले संविधान मार्फत घोषणा गरेका हक-अधिकार मौलिक ठहरिन्छ। मौलिक हकमा मौलिक उपचार अन्तर्निहित हुन्छ। मौलिक-हक प्रयोग गर्न, अभ्यास र उपभोग गर्न विभिन्न संयन्त्रले वातावरण तयार गर्न सक्नु पर्दछ। यसर्थ जनताको हक र सरकारको वैधानिकता, अझ भनौ कतव्य हो- मौलिक हक। मौलिक हक स्वर्णिम अक्षरमा कोरिनु र कोरिएको व्यर्थ हुन्छ, किनकी यो त जनताको सम्पर्कले, अभ्यासले सम्पन्न र स्थायी हुने हो। जनताको दावी र अभ्यासबाट टाढा रहेको हक शुन्य बराबर हुने हुँदा मौलिक हुन सक्दैन। मौलिक हक बन्देजरहित चरित्रको हुनु पर्दछ। यो सरकारको इच्छा र दानमा भर पर्ने होइन। हरेक व्यक्तिले मौलिक हक प्रयोग गर्न पाउने वातावरण तयार गर्नु सरकारको कतव्य भएकोले गर्दा सरकारले गर्नु पर्ने कार्यलाई धेरै देशका संविधानले नीति निर्देशक सिद्धान्तमा व्यवस्थित गरेका छन्। राष्ट्रिय सुरक्षा, सामाजिक न्याय र मौलिक हकको लागि मात्र जनताका हक संकुचित हुन सक्दछ<sup>69</sup>, त्यो पनि छोटो समयका लागि र उचित रूपको हुन आवश्यक ठानिन्छ।

२०४७ सालको संविधानले धारा ११ देखि धारा २३ सम्म मौलिक हकको व्यवस्था गरी, स्वतन्त्र न्यायपालिकाको अवधारणालाई स्वीकार गर्दा गर्दै पनि मौलिक हक: स्वतन्त्रता र समानता न्यायपूर्ण अभ्यासका हिसाबले सम्पन्न हुन सकेन। यसका केही कमजोरी औल्याउन सकिन्छ:

69. See, John Rawl, *Theory of Justice*, 1971, 2nd Indian Reprint, 2005, Pub.by Universal Law Publishing Company Pvt.Ltd.

- अ) राज्यको परम कर्तव्य भन्नु नै हरेक जनताले मौलिक-हकको अभ्यास र दावी गर्न सक्ने वातावरण तयार गर्नु हो । पछिल्लो समयमा मौलिक हक दावी गर्नु भनेकै अपराध सरह हुने कानून र व्यवहार प्रजातान्त्रिक सरकारबाट पोषण भएको थियो । मौलिक हक दावी पश्चात असुरक्षा र डर बासको वातावरण तयार हुन गयो । जसले गर्दा प्रजातन्त्र: अधिकार विनाको शासनमा परिणत भएको हो ।
- आ) प्रजातान्त्रिक हक अधिकार: जनताको व्यक्तित्व र सामाजिक विकासको लागि हुनु पर्नेमा केही सीमित वर्गको कब्जाबाट प्रजातान्त्रिक फल सीमित हुनु पुग्यो । यसको अर्थ: मौलिक हक वितरण हुनुपर्नेमा ठीक विपरित राज्यले जनताको पहुँच बढाउन र सहभागिता बृद्धि गर्न लोक-कल्याणकारी राज्यको अवधारणामा चलन सकेन । अर्थात मौलिक हक र राज्यको निति निर्देशक सिद्धान्तलाई अलग्याउने व्यवहार भयो<sup>70</sup> । त्यसबाट स्पष्ट हुन्छ कि: मौलिक हक केही विजेताहरूको टूफि बन्न पुग्यो भने गरीब, पिछडिएका, श्रमिक, किसान लगायत ठूलो वर्गको लागि सिउडीको काँडा बराबर रह्यो ।
- इ) सामाजिक न्याय(Social Justice) वा वितरित न्याय (Distributive Justice) लाई राज्य प्रणालीमा स्थान दिइएन । यसले गर्दा प्रजातन्त्रको वास्तविक व्यवहार: जनताले बुझ्न नै पाएका छैनन् भन्दा अनुपयुक्त नहोला ।
- ई) यस दृष्टिकोणमा न्यायपालिका जिम्मेवारीबाट पन्छन पाउने छैन । पहिलो: न्यायपालिकाले मौलिक हक र वितरित न्याय अथवा नीति निर्देशक सिद्धान्त बीच तालमेल कायम गर्न सकेन । जसबाट सरकारको स्वतन्त्रता बढ्न गयो, जनताले न्याय पाउने विकल्प रहेन । दोश्रो: अदालत मौलिक हक प्रति सचेत उत्तरदायी हुन सकेको छैन: मौलिक हक अदालतको स्वार्थ हुनुपर्नेमा इच्छामा निर्भर रहन गयो । सरकार विरुद्धको मुद्दा; आफ्नै विरुद्धको हो भन्ने धारणा न्यायधीशहरूको छ । यसको अर्थ न्यायपालिका स्वतन्त्र त भयो, तर उत्तरदायी र सम्पन्न हुन सकेन । तेश्रो: अदालतले प्राथमिक हक अधिकारको विधिशास्त्र सिर्जना गर्न सकेन (Preferred Rights) । जसले गर्दा जनइच्छा बढ्दै जादा संविधान अपुरो हुँदै गयो । चौथो कारणमा: न्यायधीशको कमजोर विधिशास्त्रीय मान्यताका साथै विविध कारण रहेका छन् । जसलाई एक पूर्व न्यायधीशले निम्न रूपमा उल्लेख गर्नु भएको थियो<sup>71</sup>: “अदालतमा भ्रष्टाचार बढ्यो, न्याय छिटो-छरितो भएन, न्यायपालिकाको स्तर दिनानुदिन ह्रासोन्मुख हुँदै गएको भन्ने यत्रतत्र सर्वत्र चर्चा र गुनासो गरको सुनिन्छ । ...अर्को तर्फ अदालतलाई ढाँट्ने, निर्णय आदेशको अवज्ञा गर्ने, धम्क्याउन समेत पछि नपर्ने, अदालतले पठाएको म्याद पुर्जी नबुझी त्यसै फर्काउने, अदालतको अधिकार क्षेत्रको अधिनतालाई अस्वीकार गर्ने र चुनौती दिने जस्ता कार्यहरूबाट कानूनी राज्यको अवधारणा साकार हुनुको सट्टा निराकार हुन पुग्छ” । सरकारको परिवर्तनसँगै

70. माधव कुमार बस्नेत विरुद्ध श्री ५ को सरकार मन्त्री परिषद समेत, २०५५, रिट नं. ३३४९ ।

71. टोप बहादुर सिंह, नेपालको संबैधानिक विकास क्रममा मौलिक हक र न्यायपालिका, नेपाल कानून व्यवसायी परिषद, बर्लिटन, साउन २०६९, पृष्ठ २३

न्यायपालिकाको धारणा परिवर्तन हुने नियतिबाट न्यायलय सरकारको नियन्त्रणमा छ भन्ने शंका छ ।

- उ) प्रजातान्त्रिक चेतना र शिक्षाको अभाव: संविधान के हो? मौलिक हक के हो ? भन्ने ज्ञान शहरमा सीमित भयो राजधानीकै वरपरका गाउँमा प्रजातन्त्र भन्ने चेतना छैन । शिक्षा र चेतनाको अभाव छ । मौलिक हक, स्वतन्त्रता र समानताको प्रयोग केही वकिल र सम्पन्न व्यक्तिबाट हुनु पर्याप्त हुँदैन । सर्व-साधारणको पहुँच बाहिरको मौलिक-हक अन्ततः पराजय हुन पुगेको पाइन्छ ।

#### घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका र उत्तरदायित्व:

संसदीय प्रणालीमा सरकार र संसद निकै नजिक रहन पुगेतापनि न्यायपालिकालाई भने चोखो रूपमा व्यवस्थित गरिन्छ । सरकारकै अङ्ग भएर पनि अदालतको सरकार प्रति कुनै भुकाव हुँदैन, यसले जनताको अङ्ग भै जनताको हक अधिकारलाई संरक्षण गर्ने र न्याय व्यवस्थालाई शसक्त राख्ने कार्य गर्ने हुँदा प्रजातान्त्रिक समाजमा न्यायपालिका अति निश्पक्ष, सबल र स्वतन्त्र रहन आवश्यक ठानिन्छ । वास्तवमा सरकारले गर्ने संविधान विपरितका कार्य र व्यवस्थापिकाका नीति नियमबाट जनताको स्वतन्त्रता र समानतामा आँच आउने सम्भावना हुन्छ । अर्को तर्फ कानूनको उलङ्घन गर्दै अन्याय गर्ने नागरिकको भिड पनि कम हुँदैन र समाज विवादाहित पनि हुँदैन, जसलाई न्यायालयले हरेक समय सुल्झाउन आवश्यक छ । स्वतन्त्र न्यायपालिका प्रजातन्त्रको लागि नभै नहुने स्तम्भ हो । न्यायपालिकाले न्याय, स्वतन्त्रता र कानूनको शासनका लागि हरेक शक्तिसंग संघर्ष गर्न सक्षम हुनु पर्दछ । न्याय, स्वतन्त्रता र कानूनी शासन सरकारका लागि फलामका चिउरा र जनताका लागि भने हक अधिकार र चासोको विषय बन्ने हुँदा, प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा संघर्षका कुराहरु हुने गर्दछन् ।

संविधानका व्यवस्थाहरुमा स्वतन्त्रता खोज्ने न्यायालय र न्यायामूर्तिहरुमा पराधिनता र हिनता मात्र रहन्छ भन्दा कष्टकर नहोला । यसर्थ, न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता कोरा कानूनबाट तुलना गर्न उपयुक्त हुँदैन । स्वेच्छाचारी र निरंकुश शासनमा पनि न्यायपालिकाले आफ्नो स्वतन्त्रताको अस्तित्व केही हदसम्म भएपनि कायम राख्न सक्दछ<sup>72</sup> । अतः स्वतन्त्रता सरकारको देन होइन, यो त कार्य क्षमतामा भर पर्ने तथ्य हो । अबै भन्नुपर्दा न्यायाधीशहरुले न्यायालय मार्फत न्याय, स्वतन्त्रता र विधिको शासनका लागि अन्याय र निरंकुशता विरुद्ध घोषणा गरेको अविच्छिन्न आन्दोलनको स्वरूप हो । स्वतन्त्र न्यायपालिकाले मात्रै सरकारका बदमासीपूर्ण काम कारवाही देखि सदनका अन्यायपूर्ण कानून समेतलाई उत्तरदायी र जनप्रिय एवं न्यायपूर्ण बनाउन सक्दछ ।

72. राजीव पराजुली विरुद्ध भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोग समेत, २०६२, रिट नं. ११८ ।



व्यक्ति व्यक्तिका हक-अधिकार, स्वतन्त्रता र सम्मानको पहेरेदार हो, न्यायपालिका । अन्याय अविचार र दमनलाई पन्छाउने विद्रोह भनेको न्यायालयबाट हुनु पर्दछ, बन्दुक र सनकबाट होइन । संविधान, कानून र सरकार तथा राज्यका सम्पूर्ण अङ्गको उद्देश्य भनेको-न्याय हो । अदालत त्यो न्यायलाई जीवित राख्न सक्ने मात्र नभै लालायत र इच्छुक पनि हुनु पर्दछ । न्यायाधीश जागिरदार होइन, न्यायको पहेरेदार सिपाही हो<sup>73</sup> Laws are a dead letter without courts to expound and define their true meaning and operation.

साथै देशको संविधान र कानूनले न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता प्रत्याभुत गर्न आवश्यक छ । न्यायाधीशको पेशागत स्वतन्त्रता, आर्थिक सुरक्षा र कार्यगत स्वतन्त्रता पनि आवश्यक छ । तर, सबैभन्दा महत्पूर्ण स्वतन्त्रता भनेको न्यायाधीशको स्वतन्त्रता, निजको आत्मावल र न्यायप्रतिको सम्मान हो भन्ने तथ्यलाई विश्वव्यापी मान्यता दिइएको छ<sup>74</sup> । स्वाधिनता स्वयं न्यायाधीशहरूबाट सम्पादन हुनुपर्दछ अन्यथा बलपूर्वक लाद्न सकिदैन,<sup>75</sup> जो न्यायमूर्ती मानसिक रूपमा पराधिन छन्, तिनले न्यायपालिकाको सम्मान बचाउन सक्दैनन् । न्यायालय एउटा वैधानिक अङ्ग हो, जसको आत्मा त्यसका न्यायमूर्तीहरूद्वारा भरिने हुँदा, न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता यी आत्माहरूमा भर पर्दछ । जब न्यायाधीशहरू आफू समक्ष प्रस्तुत विवादलाई निर्धक्कसंग विवेक, प्रमाण र कानूनको विश्लेषण गरी फैसला गर्दछन् भने त्यहाँ स्वतन्त्रताको जायजता ठहर्दछ ।

संविधान २०४७ ले संबैधानिक सर्वोच्चता, न्यायिक पुनरावलोकन, असाधारण अधिकार क्षेत्र, अदालतको आज्ञा आदेश बाध्यात्मक हुने, लगायतका व्यवस्थालाई लेखेको थियो । न्यायाधीशहरूको उन्मुक्ति, सेवाशर्त तथा आर्थिक सुरक्षा र संगठनात्मक स्वरूपबाट पनि न्यायपालिका कमजोर थिएन । यति हुँदा हुँदै पनि न्यायपालिकाले अपेक्षाकृत भूमिका निर्वाह गर्न नसकेको हामी सबैलाई अवगत भएकै हो । यसका केही कमजोरीहरू निम्न रूपमा छुट्टाउन सकिन्छ:

अ) **न्यायाधीश नियुक्ति प्रक्रियामा कमजोरी:** न्यायाधीश व्यक्तिगत रूपमा सक्षम र स्वतन्त्र भए पश्चात मात्र कानून र संविधान प्रयोग हुन सक्ने हुँदा, एउटा प्रजातान्त्रिक पद्धति प्रति विश्वास भएको, जन-स्वतन्त्रता प्रति सम्मान कायम गर्न सक्ने, विधिशास्त्रीय मान्यताबाट सम्पन्न भएको नागरिकको न्यायपालिकामा नियुक्ति हुन अति आवश्यक छ । सार्वजनिक सुनुवाई, पारदर्शितामा न्यायाधीश नियुक्त हुनु पर्दछ भन्ने अमेरिकी मान्यता समेत रहको छ । जनताको विश्वास नभएको व्यक्ति, भागवण्डाका र दवावका आधारमा न्यायाधीश नियुक्त हुनु दुर्भाग्य हो । प्रजातन्त्र पश्चात: न्यायाधीश नियुक्ति विवादित रहेको, पारदर्शी नभएको, सार्वजनिक सुनुवाई नगरिएको र नियुक्ति प्रति कोही जिम्मेवारी नभएको हाम्रो अभ्यास हो ।

73. Hamilton, cited in Dr. Shailja Chander, Justice V.R. Krishna Iyer On Fundamental Rights And Directive Principles, 1998, Pub. by Deep & Deep Publications, Delhi, p.1.

74. The Universal Declaration of the Independence of Justice, 1985, Article. 2(2).

75. Kalyan Shrestha, Judicial Apointment and Judicial Accountability, Eight SAARC Law Conference, Sep. 2000, Kathmandu, p.304

यसका लागि खेलवाड गर्ने दलहरुले पनि कहिले महसुस गरेका छैनन् । न्यायाधीशको नियुक्ति गराई छाड्ने र नियुक्ति पश्चात शक्तिका श्रोत त महाराजधिराज सरकार हो, उहाँकै प्रसाद खाएको हुँ, उहाँ प्रति वफादार हुनु पर्दछ भन्ने आममान्यताबाट: न्यायपालिका अगाडि बढ्न सकेको छैन । उच्च शिक्षा हासिल गरेको, प्रजातान्त्रिक सभ्यता र संस्कारबाट हुर्केको, शक्तिको वास्तविक श्रोत जनता हुन् भन्ने तथ्यबाट भिजेको सर्वसाधारण नागरिक कुनै पनि कालमा न्यायाधीश हुन सकेन । शक्तिकै आडमा भएको न्यायाधीशले जनताको न्यायलाई बुझ्नु पर्दथ्यो भनी भन्नु भुङ्गा हुनेछ । न्याय जस्तो क्षेत्रमा व्यापक र तिब्र राजनैतिककरण हुनाले ठुलो समस्या उब्जाउदछ: " Of course judicial independence is not a privilege enjoyed by judges, althouht judges sometiomes mistakenty encourage that nation by invoking the privilege as if it were their own. Judicial independence is a privilege of and a protection for the people; it is fundamental element in our democracy, all the more so now that a citizen's rights against the state are of greater value than his or her rights against another citizen."<sup>76</sup>

विधिशास्त्रिय ज्ञानको अभाव आजको न्यायपालिकाको सर्वोच्च चुनौती हो । यसैले गर्दापनि थुप्रै नकरात्मक समस्या बढिरहेको छ । प्रधानन्यायाधीश र न्यायाधीशको नियुक्तिमा सार्वजनिक सुनुवाई, कार्यक्षमताको विश्लेषण र शैक्षिक सम्पन्नताको धरातलमा रहेर गर्न आवश्यक छ , राजनैतिक भागवण्डामा होइन । दोश्रो, तथ्य नियुक्ति प्रक्रियामा खुल्ला पारदर्शिता र जनसहभागिता हुन सकेको छैन । तेश्रो, नियुक्ति गर्ने निकाय जनताप्रति र नियुक्ति प्रतिजिम्मेवार र जवाफदेहीता हुन नितान्त आवश्यक छ । नियुक्ति प्रकृयाबाट चुत्रोको बोट रोपे पछि पारिजातको सुगन्ध आउन सक्दैन, अतः नियुक्ति निष्पक्ष र जवाफदेही तथा पारदर्शीपूर्ण हुन आवश्यक देखिन्छ ।

आ) **जवाफदेहिताविहिन न्यायपालिका** : न्यायपालिकाको स्वतन्त्रताको नाउँमा स्वेच्छाचारिता अथवा निस्क्रयता हुन सक्ने सम्भावना बढेको हुँदा, न्यायपालिकामा पनि जवाफदेहिता हुनु पर्ने तथ्यलाई स्वीकार गरियो । पहिलो तः न्यायपालिकाले जनताको मौलिकहकको विषयमा उदासिनता, निस्क्रय वा तटस्थ हुन पाउँदैन । मौलिक हक हनन गर्ने कुनै पनि विषय न्यायपालिकाले सहन नसक्ने र नहुने विषय हो । मौलिक हक शासनका तिनवटै अङ्गको बैधानिक आधारका रूपमा रहने हुँदा मौलिक हक अधिकारको हनन र हस्तक्षेपसंगै प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको बैधानिकता गुम्ने गर्दछ । यसकारणले गर्दा जनताले तयार गरेको मौलिक हक अधिकार र स्वतन्त्रताको रक्षा गर्नु र बृद्धि गर्नु न्यायपालिकाको पनि दायित्व रहन्छ । मौलिक हक अधिकार न्यायपालिकाको बाध्यता हो, यसर्थ स्वार्थ बन्दछ, तटस्थता

76. C.J. Anthony Mason (Australia), Cited in H.R. Bhardwaj, Law, Lawyers & Judges, 1997, pub.by Konark Publishers Pvt. Ltd., p. 91.

होइन । जुन तथ्यलाई संविधानले सम्बोधन गर्न सकेका छैन भने स्वतन्त्र न्यायपालिकाको १८ वर्षमा पटककै अनुभूती गरीएको छैन । ठीक विपरित, सरकारको आदेशकै भरमा बन्दीप्रत्यक्षीकरण सम्म दर्ता नगर्ने आदेश भएका छन् । दोश्रो न्यायपालिकाको बाध्यता भनेको आफ्नो क्षेत्राधिकार वृद्धि गर्नु हो । न्यायपालिकाले संविधानले स्पष्ट र कठोर सीमाङ्कन गरेको विषय बाहेक अन्य कुनै पनि विवादमा क्षेत्राधिकारलाई फराकिलो बनाउँदै लग्न सक्नु पर्दछ । यस अर्थबाट मात्र न्यायपालिकाले सर्वोच्चता ग्रहण गर्न सक्दछ । क्षेत्राधिकारको विस्तृत गर्ने दायित्व न्यायपालिकाको न्यायधीशमा हुन्छ । सामान्यतः छिमेकीको कुटपिट र खिचोला मुद्दा मात्र सुन्ने न्यायालयबाट सरकारी हस्तक्षेप, विधायिकी बहुमतको दवदवा र राजकीय तुजुकको अन्याय र हिंसाबाट निर्दोष नागरिकलाई बचाउन, भ्रष्टाचारमा अंकुश लगाउन र सामाजिक तथा वितरित न्यायको मर्मलाई कायम राख्न नसक्नु स्वभाविक हो । संविधानले स्वतन्त्र न्यायपालिका सिर्जना त गर्न सक्थे तर जवाफदेहीता विहिन शक्ति जतिबेला पनि भ्रष्ट हुन सक्ने तथ्यलाई मनन गरेन ।

- इ) **अन्य विविध कुराहरुमा:** भ्रष्टाचार, प्रशासनिक र कार्यविधिगत जटिलता, न्यायिक निष्क्रियता र उदासिनता, दक्ष जनशक्तिको अभाव, आर्थिक श्रोत साधनको कमीलाई प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । वास्तवमा पिडितलाई न्याय प्रणालीले संरक्षण गर्न सकेको देखिदैन, जसले गर्दा सिङ्गो राष्ट्रले त्यसको परिणाम भोग्नु परिरहेको छ । किनकी, व्यक्तिले शान्तिपूर्ण माध्यमबाट न्याय पाउने अवस्थामा हिंसाजनक माध्यमको प्रयोग सामान्यता गर्दैन । यो लामो हिंसाको कारण खोज्नु पर्दा र हेर्दा अन्याय पनि एक हो, जसमा अदालत प्रत्यक्ष सरोकारको संस्था हो ।

न्यायपालिका, जनताको अङ्ग भन्ने मान्यतामा आधारित संस्था, जसले राज्यको कुनै पनि शक्तिलाई नियन्त्रण गर्न सक्नु पर्दछ । अनावश्यक नियन्त्रण होइन, जनताको न्याय, स्वतन्त्रता, हक अधिकार, समानतालाई संरक्षण गर्नु हो । यसर्थ: न्यायपालिकाको शक्ति नै जनविश्वास हो । यस्ता आर्दशबाट नेपालको न्यायपालिका धेरै टाढा छ । जसले गर्दा, प्रजातन्त्रले स्थायित्व ग्रहण गर्न सकेन । संविधानवाद, कानूनी राज्यको अवधारणा र अपेक्षा सम्ममा सीमित हुन पुग्यो भन्दा आपत्ति मान्नु पर्ने छैन ।

#### ड) संवैधानिक सर्वोच्चता:

प्रजातन्त्र: एक अर्थबाट संविधानवाद र अर्को अर्थबाट असल शासन भन्न सकिन्छ: किनकी जनताको कानून र जनताको सरकारलाई वास्तविक र स्थायित्व गर्नका लागि यी दुवै अपरिहार्य हुन पुग्दछ । प्रजातन्त्रले कानूनको अथवा संविधानको शासन भन्ने बुझाउँदा संविधानका निश्चित गुणहरुले प्रजातान्त्रिक प्रणालीको संस्थागत विकास गर्न सक्दछ । यसर्थ प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा संविधानले आम संविधानलाई नभै प्रजातान्त्रिक संविधानको सर्वोच्चतालाई जनाउँदछ ।

बेलायतमा लिखित र संहिताकरण भएको संक्षिप्त संविधानको अभावको कारणले गर्दा संविधानको सर्वोच्चतामा शंका सम्म गरिन्छ । र, संसदीय सर्वोच्चताको वकालत गरेको पाइन्छ । कानूनको शासन (Rule of Law) को जन्मस्थल रहेको बेलायतमा, संसदले बनाएको कानूनलाई खारेज गर्ने पहिलो फैसला भएको थियो । राजाको आदेश पनि कानून भन्दा बाहिर जान नपाउने निर्णय आज भन्दा ४०० वर्ष अगाडी नै भैसकेको छ । बेलायतमा युरोपियन संविधान प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष लागू हुने गर्दछ, यसर्थ कानूनी सर्वोच्चता छैन भन्नु गलत हुनेछ<sup>77</sup>। अमेरिकी जनताले स्वतन्त्रता मानवीय सरकार र जनताको कानूनी शासन स्थापना गर्नको लागि युद्ध घोषणा गरी-संविधान निर्माण गरेका हुनाले निजहरु कुनै एउटा राजासंग आस्थावान थिएनन् । जनता स्वयम् शक्ति हुनाले, निजहरु संविधानप्रति आस्थावान र एकत्व हुन चाहने हुँदा संविधानलाई लेखिएको स्वरूपमा तयार गरी, जनताको प्रत्यक्ष सहभागितामा बनेका हुँदा, कुनै सरकारले र अन्य अङ्गले उलङ्घन गर्न नसक्ने गरी संबैधानिक सर्वोच्चता कायम गर्न सफल भएका छन्<sup>78</sup> ।

जनताको अभिमतबाट शासनको संरचना, जनताका हक अधिकार र अन्य मूलभूत विषयलाई संविधानले तयार गर्दछ । सरकारको स्थापना संविधानबाट हुन्छ । जसले गर्दा सरकारका अङ्गहरुलाई संविधान विपरित गएर कार्य गर्ने छुट प्राप्त नहुने, संविधान उलङ्घन गर्न नसक्ने अवस्थामा संबैधानिक सर्वोच्चता प्राप्त हुन्छ । यसका लागि लिखित संविधानको आवश्यकता पर्दछ । संबैधानिक सर्वोच्चता, एउटा लिखित संविधानको आत्मा हो भनी स्वीकार गर्नलाई सिद्धान्ततः संबैधानिक कानूनका विद्यार्थी र कानूनविद्हरुमा मतभेद हुँदैन । पहिलो: जनताहरुमा सार्वभौमसत्ता रहे पश्चात सबै जनताले एकै साथ प्रयोग गर्न सम्भव नभएकोहुँदा जनताहरु विच सार्वभौमसत्ताको व्यवस्थापन, प्रयोग र बाँडफाडमा सम्भौता हुन अति आवश्यक छ । त्यो सम्भौताले जनता विच एकता कायम गरी संगठनात्मक स्वरूप प्रदान गर्ने हुँदा, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताको सामुहिक आवश्यकता र चेतनालाई उलङ्घन गर्न सकिदैन । उलङ्घन गर्ने हो भने सामाजिक सम्भौता भंग हुन पुग्दछ । यस कारण जनता-जनता बीचको सामाजिक सम्भौता संविधान हुने हुँदा: त्यसलाई कहिबाट उलङ्घन गर्न पाइदैन । दोश्रो: जनताले व्यक्तित्व विकासका लागि अति आवश्यक हक अधिकार, स्वतन्त्रता र मानवीय गरिमालाई उलङ्घन गर्न नसक्ने गरी सुरक्षित गरेका हुन्छन् र उलङ्घन भएको अवस्थामा त्यसलाई संरक्षण गर्न स्वतन्त्र, सम्पन्न र उत्तरदायी न्यायपालिकालाई पहेरेदारका रूपमा तयार गर्ने हुँदा, संविधान मौलिक र सर्वोच्च बन्न पुग्दछ । तेश्रो: जनताले सरकारका लागि प्रतिनिधिहरु चयन गरी पठाउने गर्दछन् । यस अर्थमा व्यवस्थापिका जनताले आफ्नो अधिकार हस्तान्तरण गरेको एउटा अधिनस्थ (Subordinate) अङ्ग मात्र हो । मुख्य अख्तियार स्वयम् (Principal) नागरिक नै हुने हुँदा प्रतिनिधिले हस्तान्तरण गरेको अधिकार नाघेर कार्य गर्न सक्दैन । यहाँ नागरिकको अधिकार भनेको संविधान हो । अतएव: संसद र सरकार दुवै संविधान बमोजिम गठन हुने अङ्ग हुन्, जसले संविधान उलङ्घन गर्ने अख्तियार

77. *Supra Note No. 10, p.44*

78. The Constitution of the United States of America, Art. VI(2)

राख्दैन् । त्यसो हुनाका साथै सरकार र संसद दुवै अप्रजातान्त्रिक र अवैधानिक हुन्छ । र, सरकार शक्ति मात्र बन्न पुग्दछ । चौथो: सार्वभौम जनताले: सम्पूर्ण अधिकार हस्तान्तरण गर्दैन्: जस्तो; प्रजातान्त्रिक हक-अधिकार र स्वतन्त्रता, सरकार निर्माण गर्न पाउने हक साथै कानून निर्माणमा सहभागी हुने हक आदि । अतः यसलाई उलङ्घन गर्न पाइदैन । पाँचौ: शक्तिको सन्तुलनका लागि: शक्तिपृथकीकरण र सन्तुलन, कानूनको संवैधानिक परिक्षण (Judicial Review), लोकप्रिय सम्प्रभुता (Popular sovereignty), उत्तरदायी सरकार (Responsible government) र सरकार माथीको नियन्त्रणलाई संविधानले विशेष रूपमा व्यवस्थित गरेको हुन्छ । जसले संविधान मूल र अरु सबै यसबाट जन्मेका स-साना अङ्ग मात्र मानिन्छ ।

२०४७ सालको संविधानले स्वयम्लाई मूल कानून घोषणा गरी, न्यायिक पुनरावलोकन, मौलिक हक तथा स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरेतापनि अन्ततः संवैधानिक सर्वोच्चता कायम हुन सकेन । यसका केही संवैधानिक र केही राजनैतिक पृष्ठभूमी छन् । संवैधानिक कमजोरीलाई विश्लेषण गर्ने हो भने: सर्वप्रथम संवैधानिक शक्तिहरु मध्ये राजामा अधिकारको मात्रा ज्यादा रहनु हो भन्ने उल्लेख गर्न सकिन्छ । राजा संसदमा पनि र राजा मन्त्री परिषदमा पनि, अन्ततः प्रधान न्यायाधीशको नियुक्तिमा पनि राजाको हात हुनाले शक्ति केन्द्रिकरण हुन गै शक्तिको भ्रष्ट गराएको निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ । राजाले गरेका काम कारवाहीलाई कुनै अदालतमा प्रश्न उठाउन नपाइने, संसदमा छलफल गर्न नपाइने र राजाले कुनै अधिकारी वा मन्त्रीको सिफारिसमा काम गरेको-नगरेको भन्ने तर्फ समेत प्रश्न गर्न नपाउने भन्ने संवैधानिक प्रावधान-स्वयम् संवैधानिक सर्वोच्चताको विपरित थियो । राजाको परमाधिकारशक्ति जन-उत्तरदायित्व भन्दा बाहिरको थियो । नियन्त्रण विनाको थियो । शक्तिको स्वतन्त्रतालाई प्रजातन्त्रले स्वीकार गर्न सक्दैन । यो समस्याले शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तलाई पनि माथ गर्दछ । पछिल्लो समयमा न्यायधिश नियुक्ति गर्ने पनि राजा, कानून बनाउने पनि राजा र कानून लागु गर्ने पनि राजा नै भएका हुन् । यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने यस्तो शक्तिको विद्यमानता छ, जसलाई संविधानले नियन्त्रण गर्न सकेको छैन । संविधान भन्दा माथि छ ।

दोश्रो अवस्था: राजाले संविधान दिएको हो, संविधानले राजसंस्थाको स्थापना गरेका होइन । अर्थ स्पष्ट छ; राजसंस्था संवैधानिक सिर्जना वा संविधानको कल्पना होइन । राजसंस्थाले संविधान स्वीकार गर्न सक्ने अवस्था पनि थियो र इन्कार गर्न सक्ने पनि थियो, यो बाध्यात्मकता नभै इच्छामा भरपर्ने तथ्य बन्न पुग्यो । “जनताको सर्वोत्तम हित र समुन्नतिको लागि यो संविधानको पालना र संरक्षण गरीबक्सने छ”, संसदको अधिवेशन श्री ५ बाट आवाहन र अन्त्य, सरकारको कार्य सञ्चालन नियमावली श्री ५ बाट स्वीकृत हुनु पर्ने लगायतका अति महत्वपूर्ण कामहरु कार्यकारिणीको स्वविवेकमा हुनु दुभाग्य हुन्छ नै । हाल २०६३ सालको अन्तरिम संविधान पनि संविधानवाद र संवैधानिक सर्वोच्चताको दृष्टिकोणबाट प्रिय छैन-शक्ति कार्यपालिका मै केन्द्रित रहेको पाइन्छ । मौलिक हक वेढङ्गको र कानून बमोजिम प्राप्त हुने अवस्थामा संकुचित छ । यद्यपी

यो छोटो समयका लागि र राजनैतिक शक्ति विचको सन्तुलत र वाँडफाँडमा आउन बाध्य भएकाले आलोचना गर्न उपयुक्त नहोला ।

तेश्रो अवस्था न्यायपालिकाको निष्क्रियता: प्रजातन्त्रमा जनताका शक्ति र सम्मान भनेको न्यायपालिका हुनु पर्ने: न्यायपालिकाले जनइच्छामा आउने परिवर्तन र नयाँ नयाँ चाखहरु, सामाजिक विकासबाट जन्मने सामाजिक आवश्यकतालाई उचित समयमा प्रभावकारी तवरबाट समावेश गर्न सक्नुपर्दछ । न्यायपालिकाले संविधानमा अप्रत्यक्षतः नयाँ-नयाँ सिर्जना गर्ने मान्यता संसारभर छ । जसलाई सामाजिक न्याय (Social Justice) र न्यायिक सक्रियता (Judicial Activism) पनि भनिन्छ । संविधान २०४७ ले मौलिक हक कानूनी राज्य, मानवअधिकार र सामाजिक, आर्थिक र राजनैतिक न्याय प्रदान गर्नलाई जे-जस्तो आज्ञा आदेश जारी गर्न पाउने, सार्वजनिक सरोकार (Public Interst Litigation) का विवाद सुन्न पाउने अधिकार लेखेर दिदा दिदै पनि तुलनात्मक रूपले सर्वोच्च अदालतबाट जनताले त्यस्तो केही विकास, न्याय र राजनैतिक आदर्शका खास मौलिक कुराहरु प्राप्त गर्न सकेनन् । यसको अर्थ हो : संविधानको सबैभन्दा सुन्दर पक्ष स्वतन्त्र न्यायपालिकाले संविधानवादको विकासमा नेतृत्व प्रदान गर्न सकिरहेको छैन । नयाँ अधिकारहरुको जन्मस्थल न्यायलयले, मौलिक हक नै संरक्षण गर्न सकेन भन्दा आपत्ती मान्नु पर्दैन । साथै अन्य निकायहरुले संविधान उलङ्घन गर्दा न्यायपालिकाको डर मान्नु पर्ने स्थिति नै उत्पन्न भएन । न्यायपालिकाले न्याय तथा कानूनी प्रणालीलाई सहज, लचकदार नविन बनाउँदै अपर्कट आइ पर्ने विध्वंसमा कमी गर्न सक्नु पर्नेमा, त्यस्तो भुमिका शायदै महसुस भएको छ ।

चौथो: अउत्तरदायी र आन्तरिक जटिलतामा जकडिएको संसदबाट संविधानको वकालत, प्रयोग तथा थप विकास हुन नसक्नुको जटिलताले संविधानवादलाई परास्त गरेका छ । संविधान कागज बाहेक केही होइन-यदि यसमा प्रयोग र विश्वास रहेन भने । जो शक्तिबाट हुर्केको, पदमा पुगेको छ-उसले पदति र प्रणालीलाई स्वीकार गर्न सकेको इतिहास छैन । अतः संसद र सरकार दुवै आ-आफ्नै शक्ति, पद र भ्रष्टाचारमा व्यस्त रहेको तथ्य थुप्रै प्रतिवेदनले व्यक्त गरेको हामी सबैलाई थाहै छ । भ्रष्टाचार यस्तो रोग हो, जहाँ हरेक कानूनी व्यवस्था अन्त्य हुन्छ, "Corruption violates on all sides the value of legalism"<sup>79</sup>. संसदले आवश्यक कानून तथा नीति निर्माण गर्न नसकेका तथ्य सर्वोच्चको निर्देशात्मक आदेशबाट प्रष्ट हुन्छ । सरकार जनप्रिय र मानवीय नभएको तथ्य विकास निर्माणका गतिविधिबाट स्पष्ट भैरहेकोछ । यसको अर्थ संबैधानिक शक्तिबाट नै संविधान माथि आक्रमण बढीरहेको सत्यलाई मनन गर्न आवश्यक छ । अन्ततः कुनै पनि संविधान शब्द चयन र शाब्दिक व्यवस्थाबाट राम्रो, नराम्रो हुने होइन । त्यसलाई प्रयोग गर्नेमा भरपर्ने तथ्य हो । संविधान आफै असफल हुँदैन, यसलाई असफल गराइन्छ ।

79. Prof. Upendra Baxi, The Crisis of Indian Legal System, 1982, Pub. by Vikas Publishing House, p. 8.

### ४.३. असल शासन (Good governance) :

सार्वभौम जनताले शक्तिको प्रयोगमा सीमितता कायम गरी सरकार निर्माण गर्ने गर्दछन । यतिकैमा प्रजातान्त्रिक व्यवस्था पूर्ण हुदैन । यौवन पनि हुँदैन । वास्तविकता भनेको अलग छ: स्वतन्त्रताले गाँस, बास, कपास, उपचार, शिक्षा, विकास र रोजगारी दिन्छ भन्ने होइन । प्रजातन्त्र: बडो प्रतिस्पर्धात्मक हुन्छ । शक्तिशालीको जीत स्वीकार गर्ने प्रवृत्तिको हुन्छ (Survival of the fittest: lack of the human face) अन्ततः केही सीमित व्यक्ति र व्यक्तिको समूहमा शक्ति केन्द्रित हुनगै गरीबी, द्वन्द, भ्रष्टाचार, शंका, फाटो, अविश्वास बढ्ने गर्दछ । यसको दुई कारण छन्: पहिलो अउत्तरदायी सरकार र दोश्रो कु-शासन अर्थात अमानविय सरकार । दुवैबाट प्रजातन्त्र खोक्रो र संकटपूर्ण बन्दछ- यो नेपालको स्थितीमा लागू भै रहन्छ र अभै सम्भावना छ ।

अमेरिकी संविधानका निर्माताहरूले अमेरिकी गन्तव्यलाई प्राकृतिक अधिकार र मानवीय सरकार स्वीकार गरेका थिए । Madison ले असल शासनका सम्बन्धमा निम्न धारणा व्यक्त गर्नु भएको थियो:<sup>80</sup> It may be a reflection on human nature that such devices should be necessary to control the abuse of government itself but the greatest of all reflections on human nature. If men were angels, no government would be necessary. असल शासन, प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको उत्कृष्ट प्रयोग हो । प्रजातन्त्रलाई अभै प्रजातान्त्रिकीकरण गर्दै लग्नु, हरेक जनतालाई सहभागी गराउन सक्नु, वास्तविक जनताले शासनमा सहभागी हुन पाउने वातावरण तयार गर्ने संरचना नै असल शासन हो । एउटा दक्ष प्रजातन्त्र अथवा प्रजातन्त्रका गुणहरूबाट सम्पन्न शासन प्रणाली नै असल शासन हो । यस अर्थबाट असल शासनलाई समावेशी प्रजातन्त्र (Inclusive Democracy) पनि भन्न सकिन्छ किनकि यसले ती गुणहरूलाई जोड दिन्छ, जसले असल शासन प्रत्याभुत गर्न सक्दछन्<sup>81</sup>: क) स्वतन्त्रता, ख) कानूनको शासन ग) सार्वजनिक उत्तरदायित्व घ) जिम्मेवारी ङ) समानता च) जनसहभागीता छ) प्रतिस्पर्धा र ज ) पारदर्शिता । प्रजातन्त्रकै व्यापक प्रयोग र संस्थागत प्रजातान्त्रिकीकरणबाट सरकारका खराबीहरू हटने पक्का छ । यसर्थ प्रजातन्त्रका बहु-गुणहरूलाई संस्थागत गर्ने तर्फ ध्यान दिएमा: असल सरकार स्थापना हुनेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ । यसले मात्र समानता, र न्यायपूर्ण समाजको स्थापना गर्दछ । असल शासनका लागि प्रजातन्त्र आर्दश हो, तर पूर्ण होइन, जसले अन्य शर्तहरूको कानूनी प्रत्याभुत गर्न माग गर्दछ<sup>82</sup> The concept of good governance rests on four pillars: ownership: governance processes must ensure participation of people and represent their interests(people must be the owners of

80. Op Cited No. 17,

81. Prof. Larry Diamond and Prof. Leonardo Morlino, CDDRL Working Papers: The Quality of Democracy, 2004, Center on Democracy, Development, and The Rule of law, Stanford Institute on International Studies, p.7.

82. Nepal Human Development Report 2001, Poverty Reduction and Governance, UNDP, p. 71.

governance); Equity: governance must ensure all members of society equal access to opportunities. It must not serve only those who have a voice; Transparency and Accountability: governance institutions should embody sufficient mechanisms for transparency and accountability to people as a whole; efficiency: governance processes must be as simple as possible and carried out with the minimum cost, time and effort possible to deliver high-quality services to people".

माथिल्लो निकायदेखि स्थानिय निकाय सम्म प्रजातान्त्रिकीकरण गरिनु र सरकारमा जनताको स्वामित्व स्थापना गर्नका लागि असल शासन अत्यावश्यक छ । वास्तविक सहभागिता विना जनताले जिम्मेवारी महसुस गर्दैनन् र प्रजातन्त्रको सत्य उपस्थिति पनि हुन पाउँदैन र सरकार एक्लो, केन्द्रमा स्थापित हुन्छ । जन आक्रोश, अशान्ति, द्वन्द र हिंसालाई प्रजातन्त्रको नाराले रोक्न सक्दैन - यो नेपालले भागी सकेको हुँदा-चेत्नु पर्दछ । असल शासनले मात्र: जनताको सार्वभौमिकता कायम गर्न सक्दछ । जनताको हात: शक्तिमा पुऱ्याउँदछ । जनताको आवाज निर्णायक हुन्छ । यसका लागि प्रजातन्त्र चाहिनेमा दुई मत छैन र संविधानवाद हुनु पर्नेमा विवाद हुँदैन । तर यो ज्यादा आदर्शमा समाप्त हुन्छ: त्यो आदर्शलाई दैनिक रुपमा प्राप्त गर्न, जनताको आधारभुत आवश्यकता परिपुति गर्न, मानव अधिकार र मानवीय गरीमालाई संरक्षण गर्न असल शासनको अभ्यास हुनु पर्दछ<sup>83</sup> । प्रजातन्त्र समावेशी हुनुपर्दछ, त्यो असल शासनबाट प्राप्त गर्न सकिने प्रमाणित भैसकेको छ । यसका लागि राज्य प्रणालीमा निम्न शर्तहरू पुरा भएको हुनु पर्दछ<sup>84</sup>:

- क) सार्वजनिक उत्तरदायित्व,
- ख) निर्णयमा खुल्लापन र पारदर्शिता
- ग) भ्रष्टाचार नियन्त्रणको पर्याप्त र प्रभावकारी उपायको अबलम्बन,
- घ) सरोकारवालाको सहभागिता वा वास्तविक निर्णयमा पहुँच र
- ङ) कानूनको शासनको प्रभावकारी अभ्यास ।

उल्लेखित शर्तहरूलाई कार्यान्वयन गरेको अवस्थामा: सरकार प्रजातान्त्रिक मात्र नभै समावेशी प्रजातान्त्रिक हुन पुग्दछ । जसबाट जनअधिकार मात्र नभै मानवीय सरकार समेत स्थापित हुनेमा शंका छैन । यसका लागि सरकारी संरचनाले असल शासनको गुण वा शर्तहरूलाई सन्तोषपूर्ण लागू गरेका छन् वा छैनन् भन्न छोटो विश्लेषण गर्न आवश्यक छ:

83. Senator Iqbal Haider, *Democracy and Good Governance*, Report Eight SAARC LAW Conference, 2000, Pub. by SAARC LAW Nepal, Kathmandu, p.20.

84. *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, 2000, Pub. by Commonwealth Secretariat, London, p.7.



क) सार्वजनिक उत्तरदायित्व: संसद, मन्त्रीपरिषद्, न्यायपालिका र सम्पूर्ण सरकारी अङ्गले जनताको अधिकार प्रयोग गरिरहेका हुन्छन् । प्रजातन्त्रमा यसैले नागरिकहरू मालिक र सरकार प्रतिनिधि हुन्छ भन्नेमा विश्वास गरिन्छ । नागरिकहरूबाट हस्तान्तरण भएको अधिकार प्रयोग गर्ने हुँदा: नागरिकले ती व्यक्तिहरूलाई प्रश्न गर्ने अधिकार राख्छन् । यदी, नागरिकको काम गर्न नियुक्त भएका व्यक्ति, अङ्ग र पदाधिकारीहरूले सन्तुष्ट गराउन नसके कारवाही समेत गर्न पाउने हक नागरिकमा सुरक्षित हुन्छ । यसै मान्यतालाई सार्वजनिक उत्तरदायित्व भनिन्छ । सार्वजनिक अख्तियार र अधिकार प्रयोग गर्दा सार्वजनिक निर्णय गर्दा, आफूले गरेको काम र निर्णयको जिम्मेवारी वहन गर्नु नै जवाफदेहिता हो<sup>85</sup> । सार्वजनिक निकायमा कार्य गर्ने व्यक्तिले आफ्नो कार्यको सफलता वा असफलताको जिम्मेवारी वहन गरी सरोकारवालालाई जवाफ दिन सक्षम हुनु आवश्यक ठानिने मात्र नभै, शक्तिको प्रयोगको यो अनिवार्य शर्त हो यसले सम्पूर्ण शक्तिको श्रोत जनता हो र तिनीहरू प्रति उत्तरदायी, जवाफदेही रहनु पर्दछ भन्ने जनाउँदछ ।

नेपालको सन्दर्भमा २०४७ को संविधानले मन्त्रीपरिषद्को सामुहिक उत्तरदायित्व राखेको भएतापनि न्यायपालिकाको र व्यवस्थापिकाको उरदायित्वलाई व्यवस्था गर्न सकेको थिएन । न्यायपालिकाले सरकारका अङ्गको उत्तरदायित्व वृद्धि गर्न सक्दै सकेन: "the judiciary has failed to hold the executive and legislature branches accountable"<sup>86</sup> संसदले जनताको प्रतिनिधित्वको विपरित आफ्नै प्रतिनिधित्व गरी राजनैतिक खेलमा व्यस्त भएबाट व्यापक जन-आक्रोश बढेको पक्कै हो ।<sup>87</sup> जवाफदेहीतालाई तेर्सो (Horizontal) र ठाडो (vertical) रूपमा व्यवस्थित गर्न आवश्यक छ ।

ख) खुल्लापन र पारदर्शिता: असल शासनका लागि सम्पूर्ण निर्णयमा जनताको पहुँच, खुल्ला निर्णय र सरोकारवालाको मतलाई स्वीकार गर्नु पर्दछ । खुल्ला सरकार वा पारदर्शिता कायम गर्न : पारदर्शिता सम्बन्धी अलग कानून छैन, जनताको सूचनाको हक स्थापित गर्न सर्वोच्च अदालतमै मुद्दा हाल्नु पर्ने स्थितिको विद्यमानता छ । सरकारी अङ्गहरू, मन्त्री परिषद्को निर्णय, राजनैतिक नियुक्तिका निर्णय, संसदीय समितिका प्रतिवेदनहरू, संबैधानिक अङ्गका प्रतिवेदनहरू जनताको पहुँचभन्दा बाहिर छन्, सरकारले सूचना दिन अस्वीकार गर्ने प्रथा बनिस्केको छ । सरकारका कार्य, निर्णयहरू अति गोपनीयताका साथ कोठा भित्र बसेर तयार गरिन्छ, जसले गर्दा जनताको सुझाव, आलोचना र मन बुझ्ने प्रयास गरिदैन । निर्णय भैसकेपछिको सूचना अप्रभावकारी हुन पुग्दछ । अर्कोतर्फ निर्णय प्रतिको जनताको टिका टिप्पणी गौण र अति तुच्छ ठानिन्छ ।

85. Robert Barker, Cited in Dwarika Nath Dhungel and Achyut Bdr. Rajbhandary, Introducing Good Governance in The Public Administration of Nepal, 2004, pub. by Center For Studies on Democracy and Good Governance, p.48.

86. Nepal Human Development Report 2004, Empowerment and Poverty Reduction, UNDP, p. 46.

87. *Supra Note* No. 9, p.7, See also, Nepal Human Development Report 2004, p. 46.

निजामती सेवामा पारदर्शितालाई नकारिएको कानूनी व्यवस्था छ<sup>88</sup>, दलहरुको पारदर्शिता, संवैधानिक अङ्गको पारदर्शिता संसदको कागजी थुप्रोमा सीमित छ, र जनताको पहुँचको सम्भावना छैन। यस अर्थबाट संविधानमै पारदर्शिता र सूचना सम्बन्धी प्रभावकारी व्यवस्था हुन आवश्यक छ। अर्को तर्फ: पारदर्शिता सम्बन्धि कानून निर्माण गर्न नागरिक वडापत्रलाई व्यापकता प्रदान गर्न र महत्वपूर्ण प्रतिवेदनहरु प्रकाशन गर्ने तथा प्रेसमार्फत सूचित गर्दा पारदर्शिता कायम गर्न सकिन्छ। पारदर्शिताको अभावले भ्रष्टाचार बढमासीको व्यापकता र जनसहभागिताको उपेक्षा बाहेक अन्य केही जनाउँदैन।

- ग) भ्रष्टाचारको नियन्त्रण: शासनको अर्थ: राज्यको आर्थिक राजनैतिक र सामाजिक श्रोत साधन र शक्तिको परिचालन हो। सार्वजनिक श्रोत साधनको दुरुपयोग वा व्यक्तिगत हितको लागी प्रयोग गर्नु नै भ्रष्टाचारको रूपमा बुझ्नु पर्दछ। भ्रष्टाचार आफैमा एउटा समस्या हो, यद्यपि यतिमा मात्र यो सीमित हुँदैन। यसले समस्त राज्य प्रणालीलाई ध्वस्त गर्ने र सामाजिक अन्यायको विजारोपण गर्ने कार्य गर्दछ। जसले गर्दा भ्रष्टाचार अपराध मात्र नभै समाजको रोग ब्याधि पनि हो। प्रजातान्त्रिक सरकारको पहिलो दुश्मन भ्रष्टाचार हो: जसले स्वतन्त्रता, समानता, विकास न्यायपूर्ण, व्यवस्थालाई अन्त्य गर्दछ र अन्ततः सरकारको वैधानिकता समेत समाप्त हुन्छ: *The corruption is one of the most damaging consequences of poor governance. It undermines investment and economic growth, decreases the resources available for human development goals, deepens the extent of poverty, subverts the judicial system and undermines the legitimacy of the state.*<sup>89</sup> कार्यपालिका<sup>90</sup> व्यवस्थापिका<sup>91</sup> र न्यायपालिका<sup>92</sup> तिनै अङ्गमा अपारदर्शिता, अनउत्तरदायी तथा जनताको पहुँचमा कमीको कारणले गर्दा भ्रष्टाचार छ भन्नेमा कुनै शंका छैन, थुप्रै प्रतिवेदनहरु यसका प्रमाण छन्। भ्रष्टाचार, प्रतिवेदनमा भन्दा पनि हरेक जनताले दिन-दिनै भोगेका घटनामा ज्यादा कडा र व्यापक देखिन्छ। अन्याय, बढ्दो गरीबी, असमानता, विकास निर्माणमा कमी, कानूनी शासनको उपहास आदि आदि तथ्यमा भ्रष्टाचार प्रत्यक्ष देखिन्छ।

भ्रष्टाचार विरुद्धको संवैधानिक अङ्ग, भ्रष्टाचार निवारण ऐन-कानून, स्वतन्त्र अडा-अदालत हुदाँहुँदै पनि भ्रष्टाचार निवारण हुन कठिन हुनुको अर्थ अथवा भ्रष्टाचार अभियोग लगाइएका ठूला-प्रकृतिका मुद्दामा असफलता हुनुको पछाडी: संगठनात्मक भ्रष्टाचार वा भ्रष्टाचार-संस्कृतिको

88. जिनामती सेवा ऐन, २०४९, दफा ४६ र ४०।

89. *Human Development in South Asia: The Crisis of Governance*, 1999, Pub. by Oxford University Press, p. 96.

90. See, Dr. Rohit Kumar Nepali, *A study on Corrupt Practices and Anti Corruption Law*, 2001, SAP Nepal and *The Annual Report of the Auditor General of the Kingdom of Nepal*, 2000.

91. See, *Study on Counter Corruption Legal Framework*, 2000, CeIRRD.

92. See: *The Annual Report of the Auditor General of The Kingdom of Nepal*, 2000, *The Judiciary in Nepal*, *A National Survey of Public Opinion*, 2002, Nepal Law Society and *The Study on the Impact of Corruption in Criminal Justice System on Woman*, 2000, CeIRRD Kathmandu.

विकास भन्ने बुझ्नु पर्दछ । भ्रष्टाचारले कुनैपनि हालतमा लोककल्याणकारी राज्य स्थापना गर्न दिदैन, न्यायव्यवस्थामा प्रतिकूल असर गरी अविश्वास उत्पन्न गर्दछ । सरकारी र सार्वजनिक सेवा अवरुद्ध हुन्छ । विकास निर्माणको लागत व्यापक बढ्दछ । यसको प्रत्यक्ष असर सोभै जनतामा पर्ने हुन्छ । यसर्थ असल शासन कायम गर्न भ्रष्टाचार निवारण गर्न अति आवश्यक छ; तर नाटकीय ढंगले होइन, संथागत हुनु पर्दछ । यसका लागि प्रजातान्त्रिक सरकारले निम्न तथ्यमा ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ :

- अ) भ्रष्टाचार सम्बन्धी कानून र संस्थाहरूको विकास र प्रभावकारी सुधार,
- आ) भ्रष्टाचार निवारणमा आम जनताको सहभागिता, अर्थात: हरेक निर्णय, कार्यक्रम र योजनामा जनताको सहभागिता र सामाजिक परिचालन,
- ई) सार्वजनिक उत्तरदायित्वको कानूनी व्यवस्था,
- ई) खुल्ला निर्णय र पारदर्शिता, र
- उ) कानूनी शासनको प्रभावकारी अभ्यास ।

घ) जन-सहभागिता: प्रजातन्त्रमा जनताको सरकार हुने हुँदा, शासनका हरेक अङ्गहरू निकायहरू र सम्बद्ध नीति-नियमको निर्णयमा जनता आफै सहभागी हुन पाउने पहिलो हक हो । जनताको सहभागिता संसदमा मात्र होइन । हरेक स्थानमा हुनु पर्दछ । जनताको सहभागिताबाट मात्र असल शासन स्थापना हुन्छ । किनकी जनता सहभागी हुँदा निर्णय खुल्ला हुन्छ, भ्रष्टाचार हुने सम्भावना न्युन हुन्छ । जनताको स्वामित्व पनि कायम हुन्छ । अत एवं सरकारले एकलै चलन छोडेर (Go it alone) जनतासंग चलन सक्नु पर्दछ । अन्यथा प्रजातन्त्रको अर्थ रहदैन । जनताले आफ्नो हो भन्ने (Public Ownership) नबुझ्ने सम्म, जिम्मेवारी हुन सक्दैनन्-त्यतिवेला सम्म, प्रजातन्त्रको भविष्य हुँदैन । जन-सहभागिताले सरकारलाई नियन्त्रण गरी रहन्छ, केन्द्रिय देखि स्थानीय तह सम्म ।

सहभागिताले जनताको पहुँच र निर्णय गर्ने अधिकारलाई तय गर्ने हुँदा; मानवीय विकासका लागि सहभागिता अति आवश्यक छ । सहभागितालाई कमजोर गर्दा, शक्तिको केन्द्रिकरण हुन पुग्दछ भने राजनैतिक अधिकार पनि हनन हुन जाने हुँदा-प्रजातन्त्र सफल हुन सक्दैन । गरिबी, असमानता र द्वन्दको पहिलो कारण भनेको व्यापक-जनसहभागिताको कमी हो भन्ने तथ्य स्थापित भै सकेको छ<sup>93</sup> । जनसहभागितालाई नकार्नु भन्नाले: जनताको निर्णयलाई नकार्नु हो, जनताको हक-अधिकारलाई अस्वीकार गर्नु हो । जुन प्रजातन्त्रको दुर्भाग्य हो । निर्वाचनको सहभागीलाई वास्तविक मानिदैन । यस अर्थले विकास निर्माण, कार्य योजना र नीति नियमको तर्जुमाका हरेक

93. Michael Lipton, Why The Poor Stay Poor, Urban Basis in World Development, 1997, Pub. by Harvard University Press, p.74.

तह र तफ्कामा सरकारी दवदवा कायम राख्ने नेपाली प्रणालीले केन्द्र देखि टाढा रहेका निम्न वर्गीय जनता, पिछडिएका वर्ग, श्रमिक, किसान, गरीब, महिला वर्गलाई नैराश्यता, महङ्गी, भ्रष्टाचार, गरिबी र शोषण बाहेक केही दिनसकेको छैन । प्रजातन्त्रका फाइदा (Opportunities) केहि व्यक्ति र वर्गको हातमा सिमित छ । यस अर्थले जनताको सहभागिता र जनताको स्वामित्व स्थापित गर्नु अत्यन्त आवश्यक रहेको पाइन्छ<sup>94</sup> ।

सहभागिता वृद्धि गर्ने थुप्रै माध्यमहरु हुन्छन्: जहाँ प्रत्यक्ष माध्यम भनेको :निर्वाचन, खुल्ला सरकारी सेवा, विकेन्द्रकरण र स्थानिय स्वायत्त सरकार तथा विभिन्न उपभोक्ता समिति र समुहहरुलाई मान्न सकिन्छ । अप्रत्यक्ष माध्यममा: सार्वजनिक सञ्चारको भूमिका, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सरकारी तथा गैरसरकारी संस्थाहरुको विकास र सार्वजनिक सरोकारको विवादमा अदालतबाट हुने सुनुवाई (PIL & Judicial activism) लाई मानिन्छ । यी सबै क्षेत्र: नेपाली प्रयोगका हिसावले कमजोर, नाटकीय र पक्षपाती रहन पुगेका छन्, जसले अप्रभावकारीता जनाउँदछ । यसै कारणले गर्दा: प्रजातन्त्र समावेशी र मानविय हुन सकेको छैन<sup>95</sup>, सरकार सबल र जनता: निरीह हुन पुगेका छन् ।

- ड) कानूनको शासन: कानूनको प्रभावकारी प्रयोगबाट जनसहभागिता, सार्वजनिक उत्तरदायित्व, पारदर्शिता र खुल्ला सरकार, भ्रष्टाचार निवारण भन्ने हो । यी असल शासनका आवश्यक पुर्वाधारलाई कानूनद्वारा व्यवस्थित गर्न सक्नु पर्दछ, जसबाट जनताको नागरिक, राजनैतिक र आर्थिक अधिकार स्थापित हुने मात्र नभै अभ्यासमा उतार्न सहज हुन्छ । अन्यथा राजनैतिक प्रजातन्त्रले वास्तविक जनताको पिरमर्का, दु:ख र अभावलाई उचित निकास दिन सक्दैन । असल शासनको व्यवस्थापन र शासकीय सुधारका लागि आवश्यक संरचनात्मक सुधार र कानूनको निर्माण गरिने लक्ष्य दशौं कार्य योजनाले राखेको भएतापनि यसले दाता (Doner Agency) को सन्तुष्टि बाहेक अन्य वास्तविकता ग्रहण गर्न सकेको छैन । आन्तरिक द्वन्दको कारणबाट सरकारको उपस्थिति सदरमुकाममा सिमित भएको छ, गाउँ घर र केन्द्रबाट टाढाको क्षेत्रमा सरकारी सेवा, सुविधाको उपस्थिति सम्म छैन<sup>96</sup> ।

नागरिकहरुको आधारभुत मानवअधिकारको व्यापक उलङ्घन भै संयुक्त राष्ट्रसंघले आइटम १९ पारित गरी लागु गरेकोबाट स्पष्ट भै रहेका छ । द्वन्दका कारणले न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता संकुचन हुन पुगेको छ । शिक्षा र स्वास्थ्यको अधिकारलाई स्थापित गरिने गरी कानून निर्माण भएको छैन । भ्रष्टाचार बढेकोमा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायका प्रतिवेदनहरुले इङ्गित गरीरहेको छन् । बन्दुकको दवदवा बढीरहेको हुँदा, कानूनी राज्यको अभ्यास मृत प्राय: छ ।

94. Nepal Human Development Report 2004, Poverty Reduction and Governance, UNDP, p.6.

95. *Id.*, p.87.

96. *Id.*, p.39.

उल्लेखित पाँच पूर्वाधारहरूको विश्लेषणबाट, २०४६ सालको प्रजातन्त्र पश्चात पनि असलशासन ( Good Governance) को अभ्यासमा कुनै निश्चित प्रगति हुन नसकेको प्रष्ट भैरहेको छ । राज्यको मूल संरचनामा वास्तविक संविधानवादको अभावले सरकार स्वतन्त्र र जनताको हक अधिकार पराधिन र दुर्बल हुने स्थिति देखा पर्दछ, भने, प्रजातन्त्रिक सरकारको वास्तविक धरातल स्थानीयस्तरमा: सरकारको असल चरित्रमा अभाव देखिएको पाइन्छ । यसकारणले गर्दा सरकार स्वच्छाचारी र मानव अधिकार विरोधीको रूपमा देखा पर्न सक्षम भएको थियो । जसले गर्दा शुरुमा सीमित प्रजातन्त्रको उपयोगमात्र सम्भव भयो र अन्ततः प्रजातन्त्रिक सरकारको समाप्त हुन गै स्वच्छाचारी, निरकुंश र सनकको शासनको उदय भएको हो । जसलाई २०६२/२०६३ सालको आन्दोलनले परास्त गरेको छ । यो अवस्था नव शुरुवातको (Fresh Start) अवस्था हो । जहाँ संविधान लेख्ने हक, वा सार्वभौमसत्ताको प्रयोग गर्ने हक जनतामा आएको छ । यस समयमा संविधानले दुई तथ्यलाई मनन गर्न सक्नु पर्ने हुन्छ: पहिलो शक्तिको वाँडफाँड (ठाडो र तेर्सो गरी जनताको मौलिक हक र स्वतन्त्रता संरक्षण गर्ने संवैधानिक पद्धतिको प्रत्याभुत (Gurantee) जसलाई संविधानवाद ( Constitutionalism) भनिन्छ र दोश्रो: सरकार जनताको सहभागिताको एकाईका रूपमा, जनता प्रति नै उत्तरदायी र जवाफदेही भै वास्तविक जन आवश्यकता, र चाहना बमोजिम कार्य गर्ने प्रकृतिको सरकारी संरचनालाई व्यापकता प्रदान गर्नु हो , जसलाई असल शासन वा मानवीय सरकारको अभ्यास (Good Governance) भनिन्छ । यी सबैको उद्देश्य: आम-जनताले राजनैतिक, सामाजिक र आर्थिक अधिकारको, निर्वादा, खुल्ला र विना डरत्राश उपभोग गरी व्यक्तित्व विकास गर्न सक्ने अवस्थाको विद्यमानता हो । जसलाई वास्तविक, समावेशी, उदार प्रजातन्त्र वा लोकतन्त्र अथवा भनौ गणतन्त्र भन्न सकिन्छ ।

## ५. निष्कर्ष:

### ५.१. संविधानबारेमा...

संविधानलाई प्रारम्भमा वडो जटिलताका साथै असामान्य तरिकाले बुझाउन प्रयास गरिएको थियो । शासकको इच्छा अनुसार शासन गर्न दिएको निर्देशनलाई संविधानको रूपमा प्रस्तुत गरियो । नेपालकै इतिहासमा पनि संविधान जनताको नभै राजा वा राणाको विशेषाधिकार भएर रह्यो । तर शासक वा राजा नै संविधान हुन् भन्ने धारणा अन्ततः भुट्टा हो भन्ने तथ्यलाई फ्रान्सेलीहरूले १७८९ मा, अमेरिकीहरूले १७८७ मा, बेलायतीहरूले १६८८ मा, भारतीयहरूले १९४७ मा प्रमाणित गरी सकेका छन् ।

यसको अर्थ संविधान कुनै राजा/महाराजा वा शासकले दिने होईन, लादेर लागु गराउने पनि होईन, यो त जनताले आफ्नो शासन प्रणाली र हक-अधिकारलाई व्यवस्थित गर्ने दस्तावेज हो । सो बमोजिम मात्र शासन गर्न पाइन्छ, यसर्थ सरकार पनि जनताले तोक्ने र नियमित गर्ने हो भन्ने मान्यता विश्वव्यापी रूपमा स्थापित भैसकेको छ । यसलाई मूल कानून पनि भनिन्छ । नागरिक र सरकारको सम्बन्ध, त्यो देशको शक्ति: आर्थिक, राजनैतिक, सामाजिक र कानूनी शक्तिको व्यवस्था, परिचालन र बाडफाँड गर्ने र जनताको तर्फबाट देश संचालन गर्न नभई नहुने प्रमुख अङ्गहरू: कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र जनताले स्वीकार गरेको संविधानलाई कार्यान्वयन गर्न वा लागु गर्न आवश्यक पर्ने मूल-मूल अङ्गहरूको व्यवस्था र कुनै पनि शर्तहरूमा उलङ्घन गर्न नमिल्ने हकहरू व्यवस्था गरेको दस्तावेजलाई नै संविधानवादको संविधानको रूपमा ग्रहण गर्न सकिन्छ । संविधानको आवश्यकतालाई स्वीकार गर्ने परम्परा लामो छ । संविधानको आवश्यकता निम्न रूपमा विश्लेषण गर्न सकिन्छ :

- संविधानले जनताका मौलिक आवश्यकता, मानवीय गरिमा र स्वतन्त्रतालाई सरकारको कार्य-क्षेत्र वा उद्देश्य बनाई दिन्छ । त्यस्ता हक-अधिकार प्रतिकूल कार्य गर्ने सरकारलाई लगाम लगाउन सक्दछ । संविधान राजनैतिक चेतना उल्लेख गर्ने माध्यम बन्दछ ।
- संविधानले प्रजातान्त्रिक संविधानवादको खाका स्पष्ट गर्न सक्दछ । संविधानवादको संविधाननै वास्तविक संविधान हो ।
- संविधानले सभ्यता र सामाजिक संरचनालाई व्यवस्थापन गर्दछ ।

त्यसैले संविधानवादमा वा समावेशी प्रजातन्त्रमा संविधानको दस्तावेज महत्वपूर्ण हुँदैन । यसको गुणहरूबाट संविधानलाई मूल्यांकन गर्न सक्नु पर्ने हुन आउँदछ :

- (क) संविधानले सरकार निर्माण गर्दछ ।
- (ख) यो मौलिक प्रकृतिको हुन्छ ।
- (ग) परिवर्तन सहज हुँदैन तर विकासलाई निषेध गर्दैन ।
- (घ) राजनैतिक संगठनको संरचना निर्माण गर्दछ ।
- (ङ) यो एकताको आधार बन्दछ ।
- (च) यो राजनैतिक साथै कानूनी प्रकृतिको हुन्छ ।
- (छ) यसले जनताका मौलिक हकको प्रत्याभुत गर्दछ ।
- (ज) राजकीय शक्तिको बाँडफाँड र सन्तुलन गरेको हुन्छ ।

संविधानवादको संविधानलाई राजनैतिक सम्भौता, सामाजिक एकता र विकासको आधार, अन्तर्राष्ट्रिय दृष्टिमा: राष्ट्रिय चेतना प्रदर्शन गर्ने र स्वतन्त्र राष्ट्रको घोषणा गर्ने सामर्थ्य, जनताको मौलिक हक र स्वतन्त्रताको विशेष रूपमा संरक्षण, आर्थिक श्रोत साधन र जनताको सामूहिक निर्णयको व्यवस्थापन

समेतलाई व्यापक रूपमा व्यवस्था गर्ने एउटा महत्वपूर्ण - जन दस्तावेजको रूपमा बुझिन्छ। शक्ति र अधिकारको वास्तविक बाडफाँड गर्न सक्ने संविधान सफल हुनेमा विश्वकै मान्यता र प्रमाणित भएकोले समावेशी प्रजातन्त्र र असल शासन प्रजातन्त्रका आत्मा र उद्देश्य हुन्। यिनलाई छुट्टाएको प्रजातन्त्र, जटिल द्वन्द, पिडा र संघर्षको तनावमा रहन्छ, स्थायित्व, न्याय र शान्तिमा होइन।

## ५.२. संविधानवाद...

राज्यको आर्थिक, राजनैतिक र सामाजिक शक्ति र अधिकारलाई व्यवस्थित गर्ने कार्य संविधानले गर्ने हुँदा त्यो संविधान संविधानवादबाट निखारिएको हुन अति आवश्यक छ। संविधानवाद एउटा राजनैतिक र कानूनी संरचना हो, जहाँबाट जनताले प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको अधिक लाभको उपभोग गर्न सक्दछन्। संविधानवाद आफैमा साध्य र साधन दुवै हुन सक्दछ। संविधानवादलाई साधनको रूपमा ग्रहण गर्ने हो भने: यसले दुई महत्वपूर्ण उपलब्धिको वकालत गर्दछ: क) नागरिकहरूको मौलिक हक र स्वतन्त्रताको संरक्षण र प्रत्याभूति र ख) शक्तिको बाडफाँड र वृहत उपभोग।

संविधानवाद विनाको प्रजातन्त्रलाई स्वीकार गर्न कठिन हुन्छ। प्रजातन्त्र र संविधानवादको सम्बन्ध यस प्रकार नड र मासु बराबर हुन्छ: (क) प्रजातन्त्रमा जनताको शासन हुन्छ। जनताले सरकार निर्माण गर्दछन् र जनताको नियन्त्रण कायम रहन्छ, संविधानवाद विना यो व्यवस्था सम्भव हुँदैन किनकी संविधानले मात्र सरकारलाई नियन्त्रण गर्न सक्दछ, (ख) प्रजातन्त्रले सावधिक निर्वाचन स्वीकार गर्दछ, तर संविधानले यसलाई व्यवस्थित गर्ने गर्दछ, (ग) प्रजातन्त्र बहुमतको शासन हुन पुग्दछ। तर, संविधानवादले जनताको हक-अधिकार र स्वतन्त्रताको वर्चस्व कायम गर्दछ, (घ) प्रजातन्त्र राजनीति हो, यसलाई स्थायित्व र व्यवस्थित गर्न संविधानवादको अपरिहार्यता स्वीकार गरिन्छ, (ङ) प्रजातन्त्र असल हुन्छ नै भन्ने होइन यसर्थ जिम्मेवार, जनप्रिय र असल शासनका लागि संविधानवादको प्रणाली अति आवश्यक पर्दछ। जसले: भ्रष्टाचार, अन्याय, असमानता र एकाधिकारको अन्त्य गर्ने विभिन्न संयन्त्र तयार गर्न सक्दछ, (च) प्रजातन्त्रले नागरिक, राजनैतिक हक स्थापित गर्दछ। तर ती हक-अधिकारलाई सरकारको विरुद्ध लागू हुन सक्ने गरी संरक्षण गर्न संविधानवादमा जोड दिन सकिन्छ, (छ) संविधान प्रजातन्त्रको आदर्श हो। संविधानले संविधानवादको प्रयोग, अभ्यास र संबैधानिक सर्वोच्चताको प्रत्याभूत गर्दछ र (ज) प्रजातन्त्रले राजनैतिक दलको दबदबा, बोलबाला र भिडतन्त्र खोज्दछ भने संविधानवादले सरकारलाई सीमित, र नियन्त्रणमा राख्दछ र विशेषतः न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र सम्मानमा विश्वास गर्दछ।

### ५.३. संविधानवाद के हो ...?

प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा जनताबाट नै निर्वाचित सरकार भएतापनि, अनेकन परिस्थिति र तिनबाट श्रृंजित कारणहरूले गर्दा सरकार कठोर बन्दछ र व्यक्ति तथा समाजका हक-हित इन्कार गर्ने, हक-अधिकार हनन गर्ने र थिचोमिचो गर्न पुग्ने हुन्छ। यसर्थ सरकार र समाज बीच द्वन्द्व र सघर्ष उत्पन्न हुन्छ। सरकार मानव अधिकार, मानवीय गरिमालाई तिरस्कार गरी स्वेच्छाचारी शासन व्यवस्था लाद्न उद्दत हुने हुनाले व्यक्तिको मानव अधिकार, आर्थिक अधिकार, राजनैतिक र नागरिक अधिकारलाई सरकारको विरुद्ध पनि लागु गर्ने गरी संरक्षण गर्न सक्ने सबैधानिक व्यवस्था हुनु पर्ने नितान्त आवश्यक हो। साथै, सम्प्रभुशक्तिका स्वरूपहरू: कार्यपालिकिय, न्यायपालिकिय, व्यवस्थापिकिय शक्तिलाई मनन गर्ने मात्र नभै, यिनलाई कार्यान्वयन तहबाटै छुट्टाछुट्टै स्वतन्त्र अङ्गहरूका रूपमा व्यवस्था गर्न सक्नु पर्दछ जसले गर्दा सरकार नागरीक हक-अधिकार उलङ्घन गर्न नसक्ने हुनु पर्दछ। संक्षिप्त गर्नु पर्दा: राजनैतिक, आर्थिक, नागरिक र समग्र मानव अधिकारको रक्षाका लागि गरिएको शक्तिको बाडँफाँड र यसको स्वतन्त्र कार्यान्वयन नै संविधानवादको नवीन अवधारणा हो। शक्तिको जनप्रिय प्रयोग वा जनहितका लागि प्रयोग हो।

सरकारले, जनताको कानून बमोजिम मात्र शासन गर्नु, स्वेच्छाचारी रूपमा र अत्याचारी रूपमा शासन गर्न नसक्ने अवस्था नै संविधानवादको मूल अवधारणा हो। निरंकुशताको अभावलाई, संविधानवाद भन्नु पर्दछ।

यस अर्थ प्रजातन्त्र संस्था हो, जनताको संगठनको माध्यम हो। प्रजातन्त्र यसै अर्थमा कुनै एक व्यक्तिको नहुनाले संसारभर प्रयोगमा छ। त्यसको ठीक विपरित राजतन्त्र, सैनिक शासन र कुलिनतन्त्र एक व्यक्तिमा मात्र भर पर्दछ। जसलाई प्रजातन्त्रले स्वीकार गर्न सक्दैन। यस दृष्टिकोणबाट प्रजातन्त्रलाई दिगो र विश्वसनीय एवं प्रभावकारी बनाउन धेरै मात्रामा वास्तविक रूपमै कार्य गर्न सक्ने प्रजातान्त्रिक संस्थाहरू आवश्यकता पर्दछ, तिनलाई संविधानवादले व्यवस्था गरेको हुन्छ। देशको प्रमुख शक्तिहरूमा कानून निर्माण गर्ने (संसद), कानून लागु गर्ने मन्त्रीपदिसु (कार्यपालिका) र विवाद समाधान गर्ने र कानूनको व्याख्या गर्ने अदालत पर्दछन्। यी तिनैवटा शक्ति एकै व्यक्तिमा भएको व्यवस्थालाई प्रजातन्त्र भन्न सकिदैन, यस कारणले संविधानले कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको अलग अलग अङ्ग तयार गरी अधिकार, काम र कर्तव्य प्रदान गर्दछ। शक्तिको बाँडफाँडलाई प्रत्याभुत गर्न सकेको संविधानले मात्र प्रजातन्त्र दिगो गराउन सक्दछ भन्ने प्रष्ट भै सकेको छ।



#### ५.४. संविधानवादका लागि चाहिने पूर्वशर्तहरू...

संविधानवाद राजनैतिक आदर्श मात्र नभै त्यो भन्दा व्यापक हो । प्रजातान्त्रिक पद्धतिलाई संविधानवाद मार्फत जीवन्तता गराउने प्रयोग-बढि रहेको हुँदा जन-जीवनको अभिन्न अंगको रूपमा स्थापित भै रहेको छ । यस अर्थमा संविधानवाद प्रजातान्त्रिक संस्कृति (Democratic Culture) को रूपमा रहेको हुँदा: संविधानवादले व्यापकता ग्रहण गर्दछ । यस अर्थ संविधानवादका लागि अनेकन संस्थाहरू अति आवश्यक हुन्छन्:

- क) प्रजातान्त्रिक प्रणाली,
- ख) शक्तिपृथक्करण र नियन्त्रण,
- ग) मौलिकहक तथा राजनैतिक, आर्थिक र नागरिक अधिकारको निर्वाद उपभोग,
- घ) स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिका,
- ङ) कानूनी शासन र,
- च) संविधानको सर्वोच्चता ।

#### ५.५. प्रजातन्त्रको फड्को समावेशी प्रजातन्त्रतर्फ...

पच्चीस सय वर्षको अनुभव, विचार विमर्श, वाद/प्रतिवादबाट गुज्रेको प्रजातन्त्रलाई सारभूतरूपमा यही हो भनी ठोकुवा गर्न कठिन छ । ग्रीकहरूले डेमोक्रासी र रोमनहरूले रिपब्लिक नामसम्म दिएका थिए । नेपालमा प्रजातन्त्र र लोकतन्त्रको नामबाट प्रख्यात छ ।

सामान्य अर्थमा सम्पूर्ण जनता सहभागी भएको सरकार, जुन जनताप्रति उत्तरदायी रहन्छ, किनकी यसले जनताको प्रतिनिधि भएर मात्र काम गर्दछ । जसले जनताको हक अधिकार, आवश्यकता र सहभागितालाई प्रष्ट र प्रत्यक्ष रूपमा संरक्षण र सम्मान गर्दछ । प्रजातन्त्रको पहिलो अर्थ: राजनैतिक स्वतन्त्रता र समानता भन्ने हुन्छ भने दोश्रो अर्थ: जनताका शासन भन्ने हुन पुग्दछ । प्रजातन्त्रले व्यापक पद्धतिलाई जनाउँदछ । स्वतन्त्रताको प्रशस्त उपभोग, सरकार निर्माण गर्ने अधिकार तथा जनताको सार्वभौमिकताको आधार ग्रहण गरी माथिल्लो निकाय देखि स्थानियस्तर सम्म शक्तिको वाडँफाडँ र जनताको सहभागिता हुने शासन पद्धति नै प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीको रूपमा बुझ्न आवश्यक देखिन्छ । प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीलाई निम्न रूपमा चरितार्थ गर्न सकिन्छ:

- क) स्वतन्त्र, निष्पक्ष र नियमित चुनाव,
- ख) अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता,

- ग) पारदर्शिता र सु-सुचित हुन पाउने हक, तथा
- घ) प्रभावकारी सहभागिता ।

प्रजातन्त्र: अन्ततः केही देशमा प्रतिनिधिको शासन, दलहरूको शासन, बहुमतको नाममा अल्पमतको शासन र अपराध र विकृतिमा अडेको शासनको रूपमा रहन पुग्यो । तैपनि प्रजातन्त्र: जनताको शासन र जनताको कानून हो, जसले गर्दा यसमा सुधार हुने सम्भावना रहन्थ्यो । प्रजातन्त्रलाई संस्थागत र सुधार गर्न मुलतः विश्वमै थप मुद्दाहरूलाई प्रस्तुत गरियो: पहिलो समावेशी प्रजातन्त्र (Inclusive Democracy) र दोश्रो हो असल शासन (good Governance) ।

#### ५.६. समावेशी प्रजातन्त्रको कुरा...

नयाँ शताब्दी र यसको शुरुवात भन्दा अगाडि देखि देखापरेको बहुपक्षिय संकटहरू जस्तो: आर्थिक, पर्यावरणीय, सामाजिक साँस्कृतिक र राजनैतिकलाई उचित निकास दिनका लागि, प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्र सफल हुन नसकेको कारणबाट नयाँ-नयाँ उपायहरूको अध्ययनसंगै समावेशी प्रजातन्त्रको जन्म भएको हो । यो सबै रोगको निधान होइन, यद्यपि अरु शासन पद्धति भन्दा राम्रो देखिन्छ । प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रले केही सीमित: उच्च र दक्ष व्यक्तिहरू, वर्ग तथा संगठनमा मात्र शक्तिलाई केन्द्रिकरण गरेको स्पष्ट भैसकेको छ । बजारमुखी अर्थ व्यवस्था, पितृसतात्मक सामाजिक व्यवस्था, जातिय, भौगोलिक भेदभाव र कुलीनतन्त्रको कारणले गर्दा थुप्रै समस्याको सामना गर्नु परेको छ । शक्तिको सञ्चय वा केन्द्रिकरण नै आमसमस्या बनि सकेको छ । यसर्थ: सीमित व्यक्ति र संस्थामा रहेको शक्ति, अधिकार र श्रोतको समानुपातिक बाँडफाँडलाई नै सामान्य अर्थमा समावेशी प्रजातन्त्र नाम दिइएको छ । राजनैतिक क्षेत्र मात्र आम जनताको चासो होइन । समावेशी प्रजातन्त्रमा राजनैतिक क्षेत्र, अर्थिक क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र र पर्यावरणीय क्षेत्रलाई नै समग्रमा सार्वजनिक सरोकारको क्षेत्र मानिनु पर्दछ । यी सबै क्षेत्रमा एउटा सर्वश्रेष्ठ जात वा व्यक्तिले होइन सबैले समान रूपमा सहभागी हुनु पाउने व्यवस्था रहन अति आवश्यक छ । मानवद्वारा अन्य मानवलाई गर्ने थिचो मिचो र अन्यायको अन्त्य गर्ने प्रयास गरिन्छ । यसर्थ समावेशी प्रजातन्त्रले एकैपटक राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक प्रजातन्त्रलाई स्वीकार गर्दछ । राजनैतिक प्रजातन्त्र भन्नाले जनताको अङ्ग वा जनता स्वयंको सहभागीतामा गरिने निर्णय प्रक्रिया हो, जहाँ विज्ञ र ज्ञाताहरू सहयोगी मात्र हुन्छन् । अधिकार हस्तान्तरण हुने हो भने, त्यो पनि क्षेत्रगत, समानता र निश्चित अधिकारमा सीमित रहन्छ । अन्तः सचेततालाई (conscious decision) लाई अवलम्बन गरिन्छ, र त्यो हस्तान्तरण स्थायित्व नभै यो पालैपालोमा आधारित हुन्छ (Rotation basis) । राजनैतिक शक्ति नेता, विशेषज्ञ र पेशागत व्यवसायीलाई मात्र हुने होइन । यसर्थ राजनैतिक प्रजातन्त्र हालको भन्दा फरक हुन्छ, वास्तविक जन-चेतनाको निर्णय नै प्रिय निर्णय हुनेहुदा राजनैतिक शक्तिको जन-प्रयोग वा सामुहिक प्रयोग हुन्छ । तर

यसको लागि चेतनशील/शिक्षित नागरिकको आवश्यकता पर्दछ। आर्थिक प्रजातन्त्रले: आर्थिक श्रोत र साधनको बाँडफाँडमा समानता भन्ने जनाउँदछ। आर्थिक श्रोत साधनमा जनताको पहुँच, निर्णय लिने अधिकार आदी बुझ्ने गरिन्छ। आर्थिक श्रोत र साधन, एउटा निश्चित वर्गमा सीमित नगरी एकाधिकार भंग गर्ने र जनताको आधारभूत मानवीय आवश्यकता पूर्ति गर्ने तर्फ लक्षित हुनु पर्दछ। यसको अर्थ हुन्छ: पहिलो जनताको आधारभूत आवश्यकता पूर्ति गर्ने, दोश्रो: नागरिकहरू महत्वपूर्ण विषयको निर्णय गर्न सहभागी हुन सक्ने र पाउने वातावरण र तेश्रो: छनौटको अधिकार। सामाजिक प्रजातन्त्र: प्रजातन्त्रलाई संस्थागत र सम्मानजनक बनाउन पारिवारिक तह देखि सामाजिक तहका अङ्गहरू, स्कुल, विद्यालय, क्लब, संघ/संस्था, मजदुर, उद्योग, कम्पनी, कार्यालय, कृषक र पेशागत संघ संगठन आदि स्थानीय स्तरबाट शुरु गर्नु पर्दछ। जसले जनचेतना, सामुहिक निर्णय, सद्भाव, असल र उत्तरदायी निर्णय, अधिकार र कर्तव्यको बाँडफाँड, सु-सुचित हुने वातावरण, देशको निर्माणमा सहभागिता र योगदान, भातृत्व र एकता तथा सामाजिक उपलब्धि र फाइदाको समानुपातिक बाँडफाँड गर्न/गराउन मद्दत गर्दछ। प्रजातन्त्र सभ्यता र साँस्कृतिक हुन नसक्दा कष्टकर र संघर्षशील मात्र हुने इतिहास हाम्रो नियति भएकै हो। व्यापक र कट्टर राजनीतिको संघर्ष, जात-जाती बीच घृणा र द्वेष, महिला र पुरुष विचको असमानता, धनी र गरीब बीचको खाडल: सामाजिक प्रजातन्त्रको जटिल पक्ष हुन्। सामाजिक प्रजातन्त्रले घर देखि सामाजिक संघसंस्था र केन्द्रिय तह सम्मको संस्थागत र सुदृढीकरण गर्दछ। पर्यावरणीय प्रजातन्त्र: प्राकृतिक श्रोत/साधन, जैविक सम्पत्ति जस्ता प्राकृतिक उपहार र कोसेलीलाई स्थानीय जनताबाट पुँजीपतिहरूले खोसी सकेको दोषमा ठीक-बेठिकका आ-आफ्नै तर्क वितर्क छन्। तर, वातावरण र पर्यायवरणमा आश्रित परिवार, व्यक्ति र समुदायको ख्याल नगरी खोस्नु (Forfeits) लुट्नु (Patenting) र शोषण गर्नु (Commercialization or Industrialization) अन्यायपूर्ण र विनाशकारी हुनेछ। जसलाई देशले त्यही दिन त भोग्दैन, तर एकमुष्ट क्षति र कष्ट भविष्यमा आइपर्दछ। जसलाई हामीले माओवादीको नाउँमा भोगेकै हो। यसर्थ स्थानीय श्रोत साधन र पर्यायवरण तथा वातावरण र जैविक विविधताको उपयोग गर्ने/नगर्ने? कसरी? र किन गर्ने भन्ने प्रश्नमा निर्णय गर्ने अधिकार तिनमा हुनुपर्दछ, जो सरोकारवाला हुन्। यसले मानव र वातावरणको सम्बन्धमा निर्णय गर्ने अधिकार तिनलाई नै प्रदान गर्दछ। समग्रमा समावेशी प्रजातन्त्रका लक्षण निम्नरूपमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

- क) प्रत्यक्ष जनसहभागिता वा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रको प्रत्याभूती(Popular Sovereignty),
- ख) शक्तिको बाँडफाँड र स्थानीय सरकारको स्वयत्तता(Constitutionalism and Power sharing),
- ग) राजनैतिक समानता र सकरात्मक असमानता(Equality and Protection),
- घ) असल शासनको संस्थागत(Good Governance),
- ङ) प्रजातान्त्रिक शिक्षा र चेतना(Democratic Education) र
- च) मानवीय सरकार (Human Governance)।

### ५.७. सु-शासन सामाजिक गन्तव्य...

प्रजातन्त्र हुँदा अझै भैहाल्छ भन्ने होइन । जनताका प्रतिनिधिलाई निर्वाचनमा तह लगाउन पाइन्छ भन्दा जनप्रिय हुन सक्दैन । संविधानमा जनताको सम्प्रभुता स्वीकार गर्दा जनता शासक र सबल भै हाले पनि होइन । र, प्रजातन्त्र बृहत हुँदा पनि सम्पूर्ण नागरिक सरकारमा सहभागी हुन्छन् भन्ने कल्पना पनि गर्नु हुँदैन । त्यसो हुँदा शासन गर्ने, जनताका प्रतिनिधिभन्दा बाहेक अर्को शासित वर्ग पनि हुन्छ । यो वर्ग ठूलो पनि हुन्छ र शासनबाट लाभान्वित र पीडित पनि हुन सक्दछ । सरकारको प्रथम उद्देश्य भनेको जनहित अथवा न्याय हो । त्यसो हो भने न्याय विमुख र न्याय महङ्गो किन भैरहेको छ ? अथवा सरकार किन खराब भै रहेको छ ? सरकार किन राजनीतिक खेल, भ्रष्टाचार, पदलोलुपता र आन्तरिक काम-काज भै व्यस्त छ ? गरीबी किन उस्तै छ ? विकास किन मन्द र न्यून छ ? बेरोजगारीको व्यापकता किन छ ? स्वास्थ्य, शिक्षा र आधारभूत सुविधा किन अप्रभावकारी छ ? यी सबै प्रश्नको उत्तर सहज रूपमा दिन कठिन छ । तैपनि १९८० कै दशक देखि विश्वले मात्र नभै नेपालले पनि स्वीकार गरेको समस्या हो- खराब सरकार वा असल सरकारको अभाव, दक्ष सरकारको अभाव, जनताको सरकारको अभाव, यी सबै अभावलाई सु-शासन (Good governance) द्वारा हेर्न सकिन्छ । जसलाई दक्ष सरकार (Qualities of Governance) र नीतिगत रूपमा यसलाई संविधानवाद (Constitutionalism) पनि भनिन्छ ।

खराब सरकारको अवगुणहरू हटाउन र जनप्रिय, विकास र न्यायपूर्ण समाज र सामाजिक अवस्था तयार गर्नका लागि अभ्यास गरिएको प्रजातान्त्रिक सरकारलाई नै असल शासन भनिन्छ । असल शासन आदर्श होइन, यो जनताको हकको रूपमा रहनु पर्दछ । अभ्यास र संस्थागत रूपमा विकास हुन अति आवश्यक छ जसलाई शुद्ध प्रजातान्त्रिक सरकारको व्यापक कमी कमजोरीहरू हटाउन विकासलाई गतिशीलता दिन, गरीबी र असमानता घटाउनका लागि संसारभर प्रयोग गरिँदैछ । सामान्यतया नागरिकको शासनको अधिकार, भ्रष्टाचारमुक्त सरकारको अधिकार, विकासको अधिकार, सामाजिक सुरक्षाको अधिकार, मानवअधिकार र व्यक्तिगत स्वतन्त्रतालाई व्यापक प्रयोग र प्राप्त गर्न सकिने राज्य प्रणाली नै असल शासन हो । असल शासनमा जनताको सहभागिता आत्माको र मापदण्डको रूपमा रहन्छ, आदर्शको रूपमा होइन । यसर्थ: निम्न गुणहरू पाइने सरकारलाई असल शासनको रूपमा व्याख्या गरिएको पाइन्छ :

- क) सरोकारवालाको सहभागिता (Stakeholder Participation),
- ख) सार्वजनिक जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व (Public accountability and Responsibility ),
- ग) पारदर्शिता (Transparency & Access information),

घ) भ्रष्टाचारमुक्त अवस्था र (Combating Corruption) र

ड) कानूनी शासन (Rule of Law) ।

यस दृष्टिकोणबाट विकास निर्माणको आधार, गरिबी निवारणको आधार र प्रजातान्त्रिक सरकारको आधार नै असल शासन हो भन्ने कुरामा विवाद छैन । सर्वसाधारणले सरकार जनताको हो भन्ने बुझ्न, अनुभूती गर्न अति आवश्यक छ । यसर्थ हालसम्म पनि सहभागीतामा प्रत्यक्ष र प्रभावकारी हुनसकेको छैन । शक्तिको बाडफाँड भएकै छैन । प्रतिनिधित्वको बढ्दो असमानता र न्यून सहभागिताको प्रजातन्त्रले कुलिनवर्गको धुनमा गाउँछ, भन्ने चेतावनी स्वीकार्नु पर्ने देखिन्छ ।

असल शासनलाई प्रजातन्त्र र संविधानवादको परिलक्ष्य मानिन्छ । प्रजातन्त्र र संविधानवाद न्याय , स्थायित्व, शान्ति, विकास र अमनचैन तथा डरत्रास विना स्वतन्त्रताको उपभोग हो । यसबाट लोक कल्याणकारी शासनको प्रत्याभुत हुने हुँदा मानविय सरकार (Human Government) अथवा हेरविचार गर्ने सरकार (Care Taker Government) उपलब्ध हुन्छ । जहाँ: मानवीय सम्बेदनशिलता, गरिबी, भोकमरी, रोगव्याधि, सामाजिक असुरक्षा र अशान्तिलाई वास्तविक रूपमा अन्त्य गर्न सरकार दत्तचित्त रहन्छ । हरेक मानवको आँखाबाट आशु पुछ्न सक्ने सरकार नै अन्ततः असलशासन हो, जसलाई हरेक नेपाल र नेपालीले दया र दानको रूपमा होइन अधिकार र सद्भावको रूपमा स्थापित गर्न लालयित मात्र नभै-आन्दोलित भैरहेका छन् ।



# ३

## संविधानसभाको अर्थ

*(Meaning of Constituent Assembly)*



पूर्णमान शाक्य, सह-प्राध्यापक  
मुनेन्द्रप्रसाद अवस्थी, उप-प्राध्यापक  
त्रिभुवन विश्वविद्यालय

संविधान सभालाई दुईटा अर्थमा बुझ्ने गरिन्छ- सामान्य र विस्तृत अर्थमा । सामान्य अर्थमा संविधान सभा भनेको संविधान निर्माण गर्नका लागि गठन भएको निर्वाचित वा मनोनीत सहित निर्वाचित वा दुवै किसिमका व्यक्तिहरूको सभालाई बुझाउँछ । यो अस्थायी प्रकृतिको हुन्छ । यो राज्यको राष्ट्रिय अंगको रूपमा कार्य गर्दछ । यसको मुख्य उद्देश्य संविधानको निर्माण गर्नु रहेको हुन्छ । यसमा व्यक्ति समूहको रूपमा रहने हुनाले सभा भनिन्छ । अर्थात् धेरै व्यक्तिहरू छलफल र निर्णयका लागि रहने हुनाले सभा भनिएको हो भने यसले संविधानको निर्माण कार्य गर्ने भएकोले संविधान बनाउनेहरूको सभा नभनिकन छोटकरीमा संविधान सभा भनिएको हो ।

संविधान भनेको खास गरी राज्य व्यवस्था संचालन गर्ने नियमहरूको समूह हो । संविधान देशको मूल कानून हो । यसले सरकारको ढाँचा र प्रकृतिको निर्धारण गर्दछ तथा सरकारी शक्तिहरूलाई सीमाङ्कन गरी राज्यको काम कारवाहीलाई वैधानिकता प्रदान गर्दछ । संविधानले नै जनताको अधिकारलाई संरक्षण प्रदान गर्दछ, राज्यका अंगहरू बीच शक्तिको वितरण गर्दछ, तिनीहरू बीचको संबन्ध निश्चित गर्दछ, एवं शासक र शासित बीचको संबन्धलाई परिभाषित गर्दछ । संविधान देशको राजनैतिक र कानूनी वडापत्र पनि हो । यसले कस्तो राजनीतिक प्रणाली स्थापना गर्ने, सरकार कसरी बनाउने, सरकारले के-के गर्ने, कति अधिकार पाउने, जनताले कति अधिकार पाउने, ती पाएका अधिकारहरूको संरक्षण र सम्बर्द्धन कसरी गर्ने, न्याय व्यवस्था कसरी मिलाउने, आर्थिक, सामाजिक प्रणाली कस्ता हुने, विदेशी संबन्ध कस्तो हुने, देशमा शान्ति सुव्यवस्था र अनुशासन कायम राख्न के कस्तो कानून र कानूनी प्रणाली अपनाउने आदि थुप्रै कुराहरूको बारेमा व्यवस्था गर्दछ । यो एक किसिमले राजनैतिक घोषणा पत्र पनि हो । कुनै पनि परिवर्तनलाई संस्थागत गर्न जनताको अभिव्यक्तिको रूप पनि संविधान हो । जनताको आस्था र विश्वासको धरोहर एवं इच्छा र आकांक्षा समेटिएको लिखत पनि हो । यसले विधान वा नियमको रूप धारण गर्ने हुनाले यसलाई संविधान भनिन्छ । यो कानूनहरूमध्ये सर्वोच्च श्रेणीमा राखिन्छ र पछि बन्ने कानूनहरू यसैबाट अधिकार प्राप्त गरी बन्ने गर्दछन् र अरु कानूनहरू योसँग बाझिएमा अमान्य हुन्छन् । यसैले यसलाई राष्ट्रको मूल कानून भन्ने गरिन्छ ।

संविधान देशका लागि मूल कानून हुने भएकोले यसको निर्माण कोबाट भयो भन्ने कुरा स्वतः महत्वको हुन्छ । यसका साथै, संविधानको निर्माण गर्न किन आवश्यक हुन्छ भन्ने प्रश्न पनि महत्वपूर्ण हो । संविधानको आवश्यकता देशको नयाँ शुरुवात (a fresh start) गर्नका लागि आवश्यकता पर्दछ । देशमा भैरहेको व्यवस्था कुनै कारणले असफल भयो वा रहेन भने नयाँ राज्य व्यवस्थाको शुरुवात गर्न संविधानको निर्माण गरिन्छ । नयाँ थालनी गर्नपर्ने विभिन्न कारणहरू हुन सक्छन् । विद्यमान समाज र राष्ट्रको ढाँचालाई समयानुकूल बनाउन वा राज्य र सरकारका आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई परिभाषित गर्न वा पुनर्परिभाषित गर्न र जनताका अधिकार र कर्तव्यको बाँडफाँड गर्न संविधानको निर्माण गरिन्छ ।

जनताले राज्य प्रणालीमा नयाँ थालनी (a fresh start) गर्न चाहे भने संविधानको निर्माण हुन्छ । उनीहरूलाई नयाँ थालनी गर्न विभिन्न कुराहरूले असर पारेको हुनसक्छ । भनाईको अर्थ विभिन्न देशमा नयाँ थालनी आ-आफ्नै कारणले हुन सक्छ । अमेरिकीहरूले एकीकरण हुन नयाँ थालनी गरे । एउटै सरकार अन्तर्गत रहन १३ वटा राज्य सहमत भए र नयाँ संविधानको निर्माण गरे । त्यसमा पछिबाट अन्य राज्यहरू सम्मिलित भए । छिमेकी राज्य एकजुट हुन पनि संविधानको आवश्यकता पर्न सक्छ । उपनिवेशबाट अलग भए पनि नयाँ थालनी गर्नु पर्ने हुनसक्छ । युद्धमा पराजित भएर राज्य टुक्रिए हरेक

राज्यले नयाँ थालनी गर्नु पर्ने हुन्छ । त्यस्तै, जनआन्दोलन वा क्रान्ति सफल भएपछि नयाँ थालनी गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालमा जनआन्दोलन २०६३ सफल भएपछि नयाँ थालनी गर्नुपर्ने भएको हो र संविधानको निर्माण गर्नु परेको हो । क्रान्तिले बोकेका सिद्धान्तहरू र जनभावनालाई नयाँ संविधानले तब मात्र समेट्न सक्छ जब जनतालाई नै संविधान बनाउने कार्यमा सहभागी बनाइन्छ । संविधान सभा सवैभन्दा उत्तम प्रकृया हो जसमा जनतालाई संविधान निर्माण कार्यमा समावेश गर्न सकिन्छ । अतः संविधान निर्माण गर्नका लागि देश भरिबाट बालिग मताधिकारका आधारमा जनताबाट चुनिएर आएका जन प्रतिनिधिहरूको सभा नै साधारण अर्थमा संविधान सभा हो ।

संविधान सभाका सदस्यहरू चुनिएर आउनुपर्छ भन्ने आधारभूत मान्यता हो । तर चुनिएर मात्रै आउनु पर्छ भन्ने कुनै सिद्धान्त वा नियम भने छैन । त्यसमा चुनिएर आएका सदस्यहरू मात्रै पनि हुन सक्छन् अथवा मनोनीत भएका मात्र हुन सक्छन् अथवा दुवै किसिमका सदस्यहरू पनि रहन सक्छन् । तर विद्यमान परीस्थितिमा अधिकांश जनताको प्रतिनिधित्व भने सुनिश्चित हुनुपर्दछ । संविधान निर्माण कार्यमा संभव भए सम्प्लिगत रूपमा जनताको भूमिका रहनुपर्दछ । निर्वाचनका माध्यमबाट प्रतिनिधि छनौट गरेमा बढी भन्दा बढी जनताको संविधान निर्माणमा संलग्नता हुने मानिन्छ । जनताको ताजा जनादेश प्राप्त हुने भएकाले कस्तो खालको संविधान बनाउने भन्ने कुराको निरूपण गर्न सजिलो हुन्छ । निर्वाचनद्वारा संविधान सभाको गठन भए मात्र संविधानको निर्माण प्रत्यक्ष रूपमा जनता आफैले गरेको मानिन्छ । भनाई नै छ जसले प्रतिनिधि मार्फत् कुनै कार्य गर्दछ, उसले आफैले गरेको मानिन्छ (He who does through a representative, does by himself) । यसरी जनता आफैले संविधान बनाएमा पालना गर्नुपर्ने दायित्व पनि जनतामा नै रहन्छ र संविधानको पालना भई टिकाउ हुन्छ । यसबाट जनतामाथि जनता आफैले मात्र शासन गर्न सक्छन् । अरु कसैले गर्न सक्दैन भन्ने मान्यता व्यवहृत हुन्छ । यसैले संविधान सभामा निर्वाचित सदस्यहरू रहनुपर्दछ भन्ने आधारभूत मान्यता रहेको पाइन्छ । मनोनीत सदस्य मात्र रहेमा संविधानप्रतिको आस्था र पालनामा कठिनाई उत्पन्न हुन सक्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान, ०६३ को धारा ६३ ले ४०९ जना निर्वाचित र १६ जना मनोनीत सदस्य रहने गरी दुवै किसिमबाट संविधान सभाको गठन हुने व्यवस्था गरेको छ ।

विस्तृत अर्थमा संविधान सभा भनेको संविधान निर्माण गर्नका लागि गठन भएको सभा मात्र नभई संविधान निर्माण गर्ने एक विशेष प्रकृया पनि हो । विश्वमा खास गरी संविधानको निर्माण दुई प्रक्रियाबाट हुने गरेको पाइन्छ । पहिलो, संविधानको निर्माण रचनात्मक प्रकृया (building Process) बाट हुने गरेको पाइन्छ, उदाहरणका लागि बेलायत । बेलायतमा संविधान छैन भन्ने मानिँदैन वरु लामो समयदेखि विकसित गरिएको मानिन्छ । त्यहाँको संविधान जनताले रचना गरेका हुन् । हरेक संवैधानिक नियम निश्चित परिस्थितिबाट विकसित भएको र त्यसको नियमित पालना हुँदै आएको छ । त्यहाँ अलिखित तर स्थापित नियमहरूलाई विश्वका अन्य देशले संविधान बनाउँदा लेखवद्ध गर्ने गर्दछन् । रचनात्मक प्रकृयाबाट बनेको संविधानको सिद्धान्त र व्यवहारमा एकरूपता हुन्छ । व्यवहारबाट नियम बनी संवैधानिक महत्व पाउने हुनाले ती नियमहरूको परीक्षण गर्नु पर्दैन । पालना गरे मात्र पुग्छ । संविधान निर्माणको अर्को प्रकृया भनेको रचनात्मक इतर (making Process) हो । आजभोलि विश्वमा संविधान निर्माणको यो प्रकृया नै प्रचलित छ ।



विश्वमा स्थापित भएका राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक एवं संवैधानिक मान्यताहरूलाई तत्कालीन राजनीतिक परिस्थिति, देशको अवस्था र माटो सुहाउँदो राज्य प्रणाली एउटा लिखतमा उल्लेख गर्ने काम यो प्रकृयाबाट गरिन्छ। सन् १७८९ मा अमेरिकाले संविधान बनाई लागु गरे देखि यो प्रकृयाको सूत्रपात भएको पाइन्छ। रचनात्मक इतर प्रकृयाबाट संविधानको एकमुष्ट निर्माण हुन्छ भने रचनात्मक प्रकृयाबाट संविधानको निर्माण एकैचोटी भएको हुँदैन। रचनात्मक इतर प्रकृया (making process)का विभिन्न स्वरूपहरू (forms) अस्तित्वमा आएका छन्। संविधानको निर्माण (making) गर्न अस्तित्वमा आएका त्यस्ता स्वरूपहरू संविधान सुझाव आयोग (constitution recommendation commission), संविधान सुधार-सुझाव आयोग (constitution reform recommendation commission), संवैधानिक सम्मेलनहरू (Constitutional conferences), जनमत संग्रहहरू (referendums), वृहत राजनीतिक सम्मेलन (wide political conferences), संविधान सभा (constituent assembly) आदि हुन्। अतः संविधान सभा संविधान निर्माणको रचनात्मक इतर प्रकृया (making process) को एक स्वरूप हो। संविधान सभा प्रकृया यसकारणले हो कि यसको गठन हुन्छ, यसले आफ्नो कार्यविधि आफैले निर्धारण गर्दछ, त्यसै कार्यविधि अपनाउँछ, संविधानको मस्यौदा गर्छ, त्यसमा छलफल गर्छ, आवश्यकता अनुसार जनतामा लैजान्छ, सुझाव माग्छ, विकल्पहरूको छनौट गर्छ, मस्यौदालाई अन्तिम रूप दिन्छ, घोषणा गर्छ र जारी गर्छ। संविधान सभाको प्रकृयालाई संविधान निर्माणको सबैभन्दा लोकतान्त्रिक प्रकृया मानिन्छ। किनभने यसले सबैभन्दा लोकतान्त्रिक संविधान बनाउने मानिन्छ। जनताले आफ्ना प्रतिनिधिहरू चुनेर पठाउने हुनाले जनताको सर्वोच्चतम हित हुने गरी संविधान निर्माण गर्दछन् भन्ने मानिन्छ। जनप्रतिनिधिहरू जनताप्रति उत्तरदायी हुने हुँदा जनादेश (mandate)को पालना हुने ठानिन्छ। निसंदेह जनादेशलाई सर्वोपरि मानी वैचारिक, राजनीतिक, व्यक्तिगत वा अन्य निहित स्वार्थ वा पूर्वाग्रहबाट रहित भई संविधानको निर्माण भएमा संविधानसभाबाट बन्ने संविधान सबैभन्दा लोकतान्त्रिक र टिकाउ हुन सक्छ।

### संविधान सभाको निर्वाचन र संसदीय निर्वाचन बीच फरक :

संविधान सभाको निर्वाचन संसदको निर्वाचन भन्दा धेरै महत्वपूर्ण हुन्छ। संसदीय निर्वाचन आबधिक हुन्छ। यो निश्चित समयको अन्तरालमा भै रहन्छ जस्तो नेपालमा पाँच पाँच वर्षमा निर्वाचन गर्ने व्यवस्था अपनाईएको थियो। आबधिक निर्वाचनमा जनतालाई एकपटक भोट दिएको दल वा उम्मेदवारलाई अर्को पटक भोट नदिने अधिकार हुन्छ। तर संविधान सभाको निर्वाचनमा यस्तो हुँदैन। एकपटक भोट हालेपछि सधैंका लागि संविधान बन्दछ र त्यसको पालना गर्ने कर्तव्य सबैको हुन्छ। यसैले संविधान सभाको निर्वाचन दीर्घकालिन र धेरै महत्वपूर्ण हुन्छ। संसदका सदस्यहरू जस्तै संविधान सभाका सदस्यहरू पनि निर्वाचित हुन्छन्। तर निर्वाचनका एजेण्डाहरू फरक फरक हुन्छन्। संसदको निर्वाचनमा जुन पार्टीले देशको विकास गर्न राम्रा कानून निर्माण गर्न सक्छ, जसको नीति तथा कार्यक्रम राम्रा छन् त्यसैलाई जनताले भोट हाल्दछन्। पार्टीहरूले आ-आफ्ना घोषणापत्र मार्फत् आबधिक नीति तथा कार्यक्रमहरू जनता सामू प्रस्तुत गर्दछन्। संविधान सभाको निर्वाचनमा दलहरू आ-आफ्ना घोषणापत्र मार्फत् दीर्घकालिन नीति तथा कार्यक्रमहरू प्रस्तुत गर्दछन्। संविधानको प्रस्तावित मस्यौदा

नै पनि प्रस्तुत गर्न सक्दछन् । संविधान सभाले देशको लागि मूल कानूनको निर्माण गर्ने हुनाले यसको लागि चुनिने व्यक्तिहरु बौद्धिक, सबैको प्रतिनिधित्व गर्ने र संविधान सभाको प्रणाली बुझेका हुनुपर्दछ ।

## नेपालमा संविधान सभाको पृष्ठभूमि *(Background of Constituent Assembly in Nepal)*

नेपालको इतिहासमा संविधान सभा संबन्धी राष्ट्रिय वहस सर्वप्रथम २००७ सालमा भएको पाइन्छ । २००४ सालदेखि जहाँनिया राणा शासन विरुद्ध चलेको सशस्त्र क्रान्तिले अन्तिम रूप लिन थालेपछि त्यसलाई साम्य पार्न तत्कालीन राणा प्रधानमन्त्री श्री ३ मोहनसम्सेर जवराले देशवासीहरुका नाममा एउटा सम्बोधन गरे । सो सम्बोधनलाई श्री ३ मोहनसम्सेर जवराको २००७ पुस २४ गतेको घोषणा भनिन्छ । सो घोषणापत्रमा अन्य कुराका अतिरिक्त 'देशभरिका सम्पूर्ण वालिगहरुले आम चुनावद्वारा खडा गरेको एक वैधानिक सभा सकभर शीघ्रतासंग खडा गर्ने, यसको मुख्य काम देशको भावी विधान तयार गर्ने हो' भन्ने उल्लेख गरेका थिए । सो घोषणामा 'वैधानिक सभा' भनेको संविधान सभा र विधान भनेको संविधान भन्न खोजिएको थियो । तर त्यो घोषणाले जन आन्दोलन रोकिएन । त्यसलाई षडयन्त्रमूलक घोषणा भनेर क्रान्ति भन् तीव्र भयो । परिणामस्वरूप केही समयपछि राणा, श्री ५ त्रिभुवन र आन्दोलनकारी नेपाली कांग्रेस बीच भारतको दिल्लीमा त्रिपक्षीय संझौता भयो ।

दिल्ली संझौता अनुसार २००७ साल फागुन ७ गते श्री ५ त्रिभुवनबाट देशवासीका नाममा शाही संबोधन भयो । त्यो संबोधन त्रिपक्षीय दिल्ली संझौताको सारको रूपमा आएको थियो । राजाले सो घोषणामा "हाम्रो प्रजाको शासन अब उप्रान्त निजहरुले निर्वाचन गरेको एक वैधानिक सभाले तर्जुमा गरेको गणतन्त्रात्मक विधानको अनुसार होओस् भन्ने अहिले हाम्रो इच्छा र निर्णय भएकोले" भन्ने समेत उल्लेख गरेका थिए । यसैले यो घोषणाले १०४ वर्षे राणा शासनको अन्त्य गर्‍यो । नेपालमा प्रजातन्त्रको स्थापना भयो । नेपालले कस्तो खालको राज्य व्यवस्था अपनाउने बारेमा संविधान सभाको तर्जुमा गर्ने निर्णय भयो । सो बमोजिम संविधान निर्माण नभएसम्म श्री ५ त्रिभुवनलाई कार्य सम्पादन गर्नमा मद्दत र सल्लाह दिनका लागि जनप्रतिनिधि र राणा सम्मिलित भएको एक मन्त्रीमण्डलको गठन भयो ।

त्यसपछि श्री ५ त्रिभुवनबाट मन्त्रपरिषद्को सल्लाह अनुसार संविधान सभाको चुनाव भई अर्को संविधान नआउञ्जेलसम्मका लागि नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ जारी भयो । त्यसको प्रस्तावनामा २००७ फागुन ७ गतेको घोषणालाई उल्लेख गर्दै सो घोषणाको प्रतिबद्धता दोहोर्याइयो । सो प्रस्तावनामा केही कुराहरु निम्न लिखित थिए:- "श्री ५ महाराजाधिराजबाट हाम्रा प्रजाको शासन अब देखि उनीहरु आफैले रोजेको विधान परिषदले बनाएको प्रजातन्त्रात्मक विधान अनुसार हुनुपर्छ भन्ने इच्छा र दृढ संकल्प भएकोले र उक्त विधान तयार नभएसम्म ... मौसूफको कार्य सम्पादन गर्नमा मौसूफलाई सहायता र सल्लाह दिन एक मन्त्रिमण्डल निर्मित तथा नियुक्त गरिबक्सेको र यस अन्तरकालीन समयमा अन्तरिम सरकारले कुनै एक विधान र निश्चित नियम तथा सिद्धान्त बमोजिम काम गर्नु पर्ने आवश्यक समेत हुनाले श्री ५ महाराजाधिराजबाट ... यो ऐन मंजुर गरी जारी गरिबक्सेको छु" । यहाँ फागुन ७ को घोषणामा परेको 'गणतन्त्रात्मक' शब्दको सट्टामा 'प्रजातन्त्रात्मक' शब्द राखियो । त्यसमा उल्लेख गरिएको विधान परिषदलाई संविधान सभाको संज्ञा दिइयो ।

यतिबेलासम्म जनता नै सर्वोपरि हुन् । २००७ सालको जनआन्दोलनले चाहेको परिवर्तनलाई संविधान सभाले नै संबोधन गर्नुपर्दछ । प्रजातन्त्रको जग बसाल्न जनतालाई नै केन्द्रमा राख्नुपर्छ भन्ने मान्यताले ठूलो ठाउँ पाएको देखिन्छ । त्यसै गरी, सो घोषणा कार्यान्वयन गर्नका लागि एक निर्वाचन कमिशनको पनि गठन भएको थियो । साथै, २००८ साल फागुन ६ गते निर्वाचन कमिशनले विधान परिषद्को निर्वाचन संबन्धी इस्तहार पनि जारी गर्‍यो । सो इस्तहारमा विधान सभा चुनाव खडा हुनु हाम्रो देशका निमित्त अत्यन्त आवश्यक छ । सो नभई पूर्ण प्रजातान्त्रिक सरकार खडा हुँदैन भन्ने उल्लेख हुनाले संविधान सभाको निर्वाचनलाई मुख्य मुद्दा बनाईएको देखिन्छ । त्यसमा उल्लेख गरिएका अन्य कुराहरुले पनि तत्कालीन सरकार संविधान सभा संबन्धी मुद्दामा निकै स्पष्ट रहेको देखिन्छ । यस अघि राजाबाट व्यक्त प्रतिवद्धता यसमा पनि दोहोरिएको देखिन्छ र यसमा उल्लेख भएको छ- “चाँडै नै नेपालमा एक विधान परिषद् खडा गरिने भएको छ । यस परिषद् वा सभाका सदस्य मौसूफको हुकुम मुताबिक दुनियाँले छानेका दुनियाँका विश्वासपात्र, दुनियाँका प्रतिनिधिहरुका हुनेछन् । सभाको मुख्य काम नेपालका निमित्त एक प्रजातन्त्रात्मक विधान बनाउनु हो । अर्थात् नेपालको राजकाज वा शासन कसले कस्तो प्रकारले गर्ने, ऐन सवाल कस्ले कसरी बनाउने, इन्साफ कस्ले कसरी गर्ने, प्रजाको के कति अधिकार र कर्तव्य हुने ? सरकारको के कति शक्ति हुने ? इत्यादि कुराको निर्णय गरी त्यसलाई विधान ऐनको रूपमा तयार गर्ने । साथै दुनियाँको सर्वप्रथम प्रतिनिधि सभा भएकोले यसले बनाएको विधान बमोजिम सरकारको गठन नभएसम्म आवश्यक ऐन सवाल बनाउने, सरकारको आम्दानी, खर्च (बजेट) पास गर्ने र अरु परि आएको विषयमा राज्यको नीति निर्धारित गर्ने इत्यादि काम कसले कसरी गर्ने ? सो पनि यसले निर्णय गर्नेछ ।” त्यसैगरी, मतदाता नामावली संकलन एवं मतदाताको योग्यता अयोग्यता संबन्धी सो इस्तहारमा उल्लेख गरिएको थियो ।

यसरी देश एकातिर चुनावमा जाने तयारीमा जुटेको देखिन्छ भने अर्कातिर संविधान सभाको विषयमा पनि स्पष्टता आउँदै गरेको देखिन्छ । त्यसपछि पनि राजा त्रिभुवनबाट थुप्रै घोषणाहरु र सन्देशहरु जारी भएतापनि संविधान सभाको चुनाव हुन सकेन । क्रमिक रूपमा वरु राज्य शक्तिशाली बन्दै गएको देखिन्छ । जनतालाई सार्वभौम बनाउने कुरामा षडयन्त्र हुन थाल्यो । श्री ५ त्रिभुवनको मृत्युपछि श्री ५ महेन्द्र राजगद्दीमा बसे । त्यसपछि त भन्नु मुलुकलाई निरंकुश राजतन्त्र स्थापना गर्ने दिशामा अघि बढाइयो । यसैबीच, राजाले आफूखुशी अन्तरिम विधानमा पटक पटक संशोधन गरे । त्यसैगरी, मन्त्रिमण्डल बनाउने र बर्खास्त गर्ने आदि कार्यहरु पनि गर्दै रहे । परिणामः स्वरूप राजा दिन प्रतिदिन निरंकुशतन्त्र तर्फ उन्मुख हुँदै गएको देखिन्छ । संविधान सभाको संबन्धमा तत्कालीन राजनीतिक दलहरु बीच मतभेद देखिन थाल्यो । तर प्रमुख दलहरुले राजा आफ्नो प्रतिवद्धताबाट भागेकोमा चर्को विरोध गरेकाले श्री ५ महेन्द्रबाट २०१४ साल मंसिर २१ गते सबै राजनीतिक दलहरुको सहभागिता सहित एक राजनैतिक सम्मेलनको आयोजना गरियो । सो सम्मेलनमा २०१५ साल फागुन ७ गते देशमा आम चुनाव सम्पन्न गराउने कुरामा सबै दलहरु सहमत भए । तर आमचुनाव केका लागि भन्ने कुरामा भने दलहरु अन्यौलमा परेका देखिन्छन् । उता राजातर्फबाट भने २००८ साल फागुन ६ गतेको इस्तहारमा प्रतिनिधिसभा भन्ने शब्द राखिएको हुनाले प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन हुन भन्ने व्याख्या गरियो । केही दलले विरोध गरे पनि अन्ततोगत्वा सबै दलहरु प्रतिनिधिसभा चुनावका लागि सहमत भए ।

यसरी २००७ सालदेखि उठेको संविधान सभाको निर्वाचनको कुरा प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनमा परिणत भयो । त्यो सर्वदलीय राष्ट्रिय सहमति कायम भएपछि श्री ५ महेन्द्रद्वारा २०१४ साल माघ १९ गतेका दिन एक शाही सन्देश जारी भयो । सो सन्देश मार्फत् २०१५ साल फागुन ७ गते देशमा आम

निर्वाचन सम्पन्न गरिने घोषणा भयो । नजानिदो तरिकाले राजाले सो घोषणामा आफूलाई शक्तिशाली बनाउने व्यवस्थाहरू गरेका देखिन्छन् । त्यो घोषणामा उल्लेख गरियो:- “... त्यस्तै सो सम्मेलनमा प्रस्तुत गरिएका, तर आजसम्म ठेगान हुन बाँकी रहेका कुरा पनि हामीबाटै ठेगान गर्न बाध्य हुनु परेकोले फेरी आज यकिन गरी तपसिलको कुराहरू सबैलाई सुनाउन लागेका छौं ।” ठेगान र यकिन शब्दले निर्णय भन्ने अर्थ दिन्छन् । यहाँ राजा आफैले एकलै निर्णय गरेर घोषणालाई राजनैतिक सम्मेलनको आधारमा भएको दावी गरे । सो घोषणामा ५ वटा तपसिलका बुँदाहरू उल्लेख थिए । पहिलो तपसिलमा नयाँ संविधानको मस्यौदा गर्ने कमिशनको व्यवस्था हुनेछ र सोही संविधानको आधारमा देशको आम चुनाव अब संसदका लागि हुनेछ भनी घोषणा भयो । दोस्रोमा मौजूदा विधान ( २००७ सालको संविधान)मा दरकार (आवश्यकता) अनुसार हेरफेर गर्नुपरेमा एउटा सल्लाहकार सभाको आयोजना गरिनेछ भनियो । त्यस्तै तेस्रोमा चुनावको प्रबन्ध र प्रगतिको निमित्त चाँडै नै वर्तमान निर्वाचन कमिशन बोर्डको विघटन गरी नयाँ निर्वाचन बोर्डको गठन हुनेछ भनियो । चौथोले राजाले प्रधानमन्त्री नराख्ने र नव गठित सरकारको अध्यक्षता स्वयंले वा राजाबाट मनोनीत कुनै मन्त्रीले गर्ने र सो मन्त्रीमण्डलको मुख्य जिम्मेवारी मध्ये सर्वप्रथम आम चुनाव गराउनु भनी तोकियो र अन्तिम बुँदामा कुनै राजनैतिक पार्टीले राजाको कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन चाहेमा स्वागत हुने र विना विशेष कारण यो चुनाव टार्नु हुँदैन लगायतका कुराहरू उल्लेख गरिए । अब भने संविधानको निर्माण जन निर्वाचित विधान परिषद्बाट हुने कुराको अवसान भयो ।

त्यो घोषणा पछि २०१५ साल जेठ २ गते नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ सालमा चौथो संशोधन गरियो । यो संशोधन ऐन मार्फत प्रस्तावना लगायत विभिन्न दफाहरूमा भएका कतिपय प्रावधानहरू हटाउने र थपघट गर्ने कार्य भए । प्रस्तावनामा रहेका संविधान सभा संवन्धी कुराहरू हटाई त्यसका ठाउँमा “नेपालको निमित्त एक संविधान बनी प्रारम्भ नभएसम्म” भन्ने कुरा राखियो । त्यो भन्दा पहिला राजाले प्रधानमन्त्रीलाई मात्र नियुक्त गर्ने र प्रधानमन्त्रीले अन्य मन्त्रीहरूको नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेकोमा यो संशोधनबाट प्रधानमन्त्री र राजा दुवैबाट मन्त्रीहरूको नियुक्ती हुन सक्ने र प्रधानमन्त्री नियुक्त नभएमा सबै मन्त्रीहरू राजाबाटै नियुक्त हुने प्रावधान राखिए । त्यसैगरी सरकार वा नेपाल सरकारको ठाउँमा श्री ५ को सरकारको प्रयोग गर्ने निर्णय गरियो । मूल ऐनको दफा ३३(२) मा रहेको विधानपरिषद (संविधान सभा)को गठन भएपछि भन्ने शब्दहरूको सट्टामा ‘संविधान बनी प्रारम्भ भएपछि’ शब्दहरू राखियो । त्यसैगरी दफा ६८ मा रहेको “नेपालको निमित्त विधान बनाउने विधान परिषदको” भन्ने वाक्यांशको स्थानमा ‘नेपालको निमित्त संसदको’ भन्ने वाक्यांश राखियो । यसरी भएका संशोधनहरूबाट संविधान सभाको आवश्यकता र औचित्य संवैधानिक रूपमा नै समाप्त भयो । त्यसपछिको बेलादेखि नेपालमा जति पनि संविधानहरू लागू गरिए सबैको निर्माण संविधान सभाबाट हुन सकेन ।

२०१५ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधानको प्रस्तावनामा नै “हामीमा नै अन्तर्निहित नेपाल अधिराज्यको राजकीय सत्ता र विशेषाधिकारको प्रयोग गरी संविधान बनाई जारी गरिबन्सेका छौं” भनिएकोले संविधान बनाउने कार्य राजाको निर्देशन र सल्लाह बमोजिम भएको प्रष्ट हुन्छ । २०१७ साल पुस १ गते श्री ५ महेन्द्रले जननिर्वाचित प्रधानमन्त्री र संसदलाई वर्खास्त गरी पंचायती व्यवस्था लागू गरे । पंचायती व्यवस्थालाई संस्थागत गर्न २०१९ सालमा नेपालको संविधान बनाई जारी राजाबाटै भयो । राजा पूर्ण रूपमा निरंकुश भए भने निर्दलीय व्यवस्थालाई संवैधानिक संरक्षण प्राप्त हुन गयो । संविधान सभाको मागलाई प्रतिबन्धित प्रमुख पार्टीहरू नेपाली कांग्रेस र कम्युनिष्ट पार्टीभित्र

यदाकदा उठाए पनि ३० वर्षे पंचायती कालमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापनाको माग नै मुख्य रूपमा उठाइयो ।

२०४६ सालमा पंचायती व्यवस्था र निरंकुश राजतन्त्र विरुद्धको जनआन्दोलन सफल भयो । जसको फलस्वरूप २०४६ चैत २६ गते नेपाली कांग्रेस, वाममोर्चा र राजाबीच राजदरबारमा त्रिपक्षीय संझौता भयो । आन्दोलनकारी दलहरू नेपाली कांग्रेस र वाममोर्चाले संविधान सभाको माग उठाएनन् । देशमा बहुदलीय संसदीय व्यवस्था र संवैधानिक राजतन्त्र स्थापना गर्ने सहमती भयो । संविधान निर्माण गर्नका लागि राजाले संविधान सुधार सुझाव आयोगको गठन गरे । राजनैतिक दलहरूलाई नसोधिकन त्यो आयोगको गठन गर्न खोजेका थिए । तर चर्को विरोध भएपछि त्रिपक्षीय सहमतिमा संविधान सुझाव आयोगको गठन भयो । त्यसैले नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को निर्माण गऱ्यो । त्यतिबेला पनि केही सीमित व्यक्तिहरूबाट संविधान सभाको माग उठाइएको भएतापनि नेपाली कांग्रेस र वाममोर्चाले संविधान सुझाव आयोगबाटै संविधान बनाउने सहमती जनाएपछि त्यो कुराले प्रमुखता पाउन सकेन । राजा सक्रिय भएका बेला संविधानको निर्माण राजाबाट हुने र प्रजातन्त्र आएका बेला संझौताका आधारमा संविधान बन्ने कुराले अहिलेसम्म नेपालमा प्राथमिकता पाएको देखिन्छ । २०४७ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधानलाई विश्वकै उत्कृष्ट संविधानको संज्ञा पनि दिइयो । तर पनि व्यवहारमा राजाका अधिकारहरू कटौती गरी संवैधानिक राजतन्त्र स्थापना गर्न यो संविधान पनि असफल भयो । राजाले समय-समयमा धारा ३५(२) अन्तर्गत स्वविवेकीय अधिकारको गलत रूपमा प्रयोग गरे । धारा २७ मा उल्लेख भएको संरक्षक शब्द र धारा १२७ को बाधा अड्काउ फुकाउने अधिकारको अपव्याख्या र संविधानको प्रस्तावनाको राजकीय सत्ता शब्दको भाषागत अस्पष्टताले राजाले २०५९ असोज १८ र २०६१ माघ १९ को कदम उठाई पुनः निरंकुश राजतन्त्रको स्थापना गर्ने दिशामा अघि बढे । अर्कोतिर २०५२ साल फागुन १ देखि माओवादी जनयुद्धको नाममा सशस्त्र क्रान्तिले देश आक्रान्त हुँदै गयो । एकातिर निरंकुश राजतन्त्र अगाडि बढ्यो र अर्कोतिर माओवादी जनयुद्ध गाउँबाट सफल हुँदै गयो । देशमा द्वैध सरकारको अस्तित्व देखा पर्‍यो । यी सबै समस्याहरूको समाधान गर्न सात संसदवादी राजनैतिक दल र सशस्त्र विद्रोही नेकपा माओवादी बीच भएका विभिन्न चरणका वार्ताहरूबाट संविधान सभा दुवै पक्षको मिलनविन्दुको रूपमा देखा पर्‍यो । अहिले संविधान सभाको निर्वाचन गरी नयाँ संविधान मार्फत् नयाँ नेपालको निर्माण गर्ने कुरामा आम सहमती भैसकेको छ । त्यसै अनुरूप नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ जारी भएको छ । यसले भाग ७ मा धारा ६३ देखि धारा ८३ सम्म संविधान सभा संबन्धी विभिन्न व्यवस्थाहरू गरेको छ । सोही प्रयोजनका लागि निर्वाचन आयोगको गठन भई निर्वाचन आयोगले संविधान सभाको चुनावका लागि विभिन्न कार्यक्रमहरू पनि गरिराखेको छ । यसरी संविधान सभा अहिले राष्ट्रिय वहसको विषय मात्र नभई आम जनताको चासोको विषय पनि भएकोमा दुई मत छैन ।

## संविधान सभा र यसको औचित्य (*Constituent Assembly & its justification*)

२०५९ साल असोज १८ गते निर्वाचित प्रधानमन्त्रीलाई अपदस्थ गरी आंशिक रूपमा राजाले सक्रिय हुन खोजे । २०६१ माघ १९ गते सम्पूर्ण कार्यकारी अधिकार आफूमा रहेको घोषणा गरे । सो कदमबाट २०४७ सालको राजा, नेपाली कांग्रेस र वाम मोर्चाबीचको संझौताको राजनीतिक र संवैधानिक रूपमा

अन्त्य भयो । संसदवादी दलहरूले संवैधानिक राजतन्त्रको प्रावधानलाई औपचारिक रूपमा नै आफ्नो घोषणापत्रबाट हटाउन थाले । फलःस्वरूप संसदवादी सात राजनीतिक दलहरूले देशको विद्यमान परिस्थितिको निराकरण गर्न माओवादीसँग १२ बुँदे सहमती गरे । सो सहमतीको दोस्रो बुँदामा 'आन्दोलनको शक्तिले संसदको पुनर्स्थापना गर्ने र त्यसको निर्णयले अधिकार सम्पन्न सर्वदलीय सरकार, माओवादीसँग वार्ता र सहमतिका आधारमा संविधान सभाको निर्वाचन गरी पूर्ण लोकतन्त्र स्थापना गरेर नै देशमा विद्यमान द्वन्द्वको समाधान गर्न सकिन्छ र सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता पूर्ण रूपले जनतामा स्थापित गर्न सकिन्छ' भन्ने प्रतिवद्धता उल्लेख छ । त्यसपछि २०६२ साल चैत्र २४ गतेबाट संसदवादी सात राजनीतिक दलहरूले जनआन्दोलनको संयुक्त घोषणा गरे र अप्रत्यक्ष रूपमा माओवादीले पनि त्यसमा सहयोग गरे । २०६३ वैशाख ११ मा राजाले प्रतिनिधि सभा पुनः स्थापना गर्ने संबन्धमा घोषणा जारी गरे । सो घोषणाले जनता नै सार्वभौम भएको एवं संसदवादी सात राजनीतिक दलको मार्गचित्रका आधारमा मुलुकको विद्यमान हिंसात्मक द्वन्द्व लगायत समग्र समस्याहरूको समाधान गर्न प्रतिनिधि सभाको पुनःस्थापना भएको किटानी गर्‍यो । राजाको घोषणाले संसदवादी सात दलको मार्गचित्रलाई अनुमोदन गरेपछि संविधान सभालाई पनि स्वतः अनुमोदन गरेको ठहर्छ ।

सात दलले माओवादीसँग गरेको १२ बुँदे सहमतिमा संविधान सभामा जाने कुरा स्पष्ट गरी सकेका छन् भने पुनःस्थापित प्रतिनिधि सभाले २०६३ जेठ ४ गते एउटा ऐतिहासिक घोषणा गर्‍यो । सो घोषणामा "शान्तिपूर्ण संयुक्त जनआन्दोलनमा संसदवादी सात राजनीतिक दलको मार्गचित्र र सात दल - नेकपा (माओवादी) बीचको बाह्र बुँदे समझदारी अनुरूप जनताले संविधानसभा मार्फत् नयाँ संविधान निर्माण गरी लोकतन्त्र, राज्यको पुनःसंरचना सहित समावेशी राज्य व्यवस्था र दिगो शान्ति स्थापना गर्न दिएको जनदेश पूरा गर्ने संकल्प गर्दै ... २०६३ वैशाख ११ गतेको राजाको घोषणामा जनआन्दोलनको बलमा स्थापित प्रतिनिधिसभा सार्वभौम अधिकार सम्पन्न रहेको स्वीकार गरिएको ... अर्को संवैधानिक व्यवस्था नभएसम्म सम्पूर्ण अधिकार प्रयोग गर्न यो प्रतिनिधिसभा सार्वभौमसत्ता सम्पन्न भएको घोषणा गर्दछ" भनिएको छ । सोही घोषणा मार्फत् संविधान सभाको मार्गमा अघि बढ्ने प्रकृया प्रतिनिधि सभाले आवश्यकता अनुसार निर्धारण गर्नेछ, भनियो । यसले अन्य महत्वपूर्ण कुराहरूमा घोषणा गरेतापनि संविधान सभाको संबन्धमा माथि उल्लेखित अभिव्यक्ति दिएकाले संविधान सभाको मार्ग सो घोषणाले पनि खोलिदियो ।

त्यसैबीच २०६३ साल जेठ १२ गते नेपाल सरकार र नेकपा (माओवादी) बीच युद्ध विराम आचार संहिता जारी भयो । जसको प्रस्तावनामा स्पष्ट रूपमा भनिएको छ - "नेपाली जनताले संविधान सभाको निर्वाचनमा कुनै डर, धाकधम्की र हिंसाको प्रभाव विना नै सहभागी भई संविधान निर्माणको प्रकृत्यामा सहभागी हुन पाउने आधारभूत अधिकारको प्रत्याभूतिगर्दै आचार संहिता जारी गरिएको छ ।"

त्यसैगरी २०६३ असार २ गते संसदवादी सात राजनीतिक दल र नेकपा (माओवादी) का शिर्ष नेता बीच एक उच्च स्तरीय वार्ता भयो । जुन वार्तामा आठ बुँदे सहमति कायम गरियो । सो सहमति अन्तरिम व्यवस्थापन र सरकार तथा माओवादी बीच भैरहेका वार्ताहरू सफल पार्न कोसेढुंगाको रूपमा रहेको देखिन्छ । सो सहमतीको तेस्रो बुँदामा संविधान सभाको स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष निर्वाचनका लागि दुवै पक्षका सेना र हतियार व्यवस्थापनमा सहयोग गर्न र त्यसको अनुगमन गर्न संयुक्त राष्ट्र संघलाई अनुरोध गर्ने सहमति भयो । सहमतिको चौथो बुँदाले- '२०४६ सालको जनआन्दोलन र हालको ऐतिहासिक आन्दोलनबाट प्राप्त लोकतान्त्रिक अधिकारहरूको प्रत्याभूति गर्दै र १२ बुँदे समझदारीमा

व्यक्त प्रतिवद्धता र युद्धविराम आचार संहिताको प्रस्तावनाको भावनालाई आधार बनाउँदै अन्तरिम संविधान निर्माण गर्ने, सोही अनुरूप अन्तरिम सरकार गठन गर्ने, संविधान सभाको मिति घोषणा गर्ने, सहमतिद्वारा अर्को व्यवस्था गरी प्रतिनिधि सभा भंग गर्ने र नेकपा (माओवादी) द्वारा गठित जनसरकारहरु विघटन गर्ने' उल्लेख गरेको छ। त्यस्तै ६ नं. बुँदामा 'नेपाली जनताले संविधान सभाको निर्वाचनमा कुनै डर, धाक, धम्की र हिंसाको प्रभाव विना नै संविधान निर्माणको प्रकृत्यामा सहभागी हुन पाउने आधारभूत अधिकारको प्रत्याभूति गर्ने तथा निर्वाचनमा आवश्यकता अनुसार अन्तर्राष्ट्रिय पर्यवेक्षण तथा अनुगमन गराउने सहमति उल्लेख छ।

त्यसपछि २०६३ कार्तिक २२ गते सात राजनैतिक दल र नेकपा (माओवादी)का बीच बैठक सम्पन्न भई केही निर्णयहरु पनि भए। २०६३ मंसिर ५ गते नेपाल सरकार र नेकपा (माओवादी) बीच विस्तृत शान्ति सम्झौता भयो। जसमा दुवै पक्ष युद्धविरामलाई दीर्घकालीन शान्तिमा परिणत गर्न सहमत भए। स्वतन्त्र, निष्पक्ष र भयमुक्त वातावरणमा संविधान सभाको निर्वाचनमा सहभागी हुन पाउने नेपाली जनताको अधिकारको प्रत्याभूति गर्ने, २०४६ साल जेठ महिनाभित्र स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपले संविधान सभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने प्रतिवद्धता कार्यान्वयन गर्ने र संविधान सभा मार्फत् नेपाली जनताको सार्वभौमसत्ताको सुनिश्चितता, अग्रगामी राजनीतिक विकास, राज्यको लोकतान्त्रिक पुनर्संरचना र आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक रुपान्तरण गर्न सशस्त्र द्वन्द्वलाई अन्त गरी शान्तिपूर्ण सहकार्यको नयाँ अध्याय प्रारम्भ भएको घोषणा गर्‍यो। त्यसपछि २०६१ माघ १ गतेदेखि लागू हुने गरी नेपालको अन्तरिम संविधान ०६३ जारी भयो। पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभा विघटन गरी अन्तरिम संसदको गठन भएको छ र नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ खारेज भएको छ। यो अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा भनिएको छ - "... नेपाली जनताको आफ्नो लागि आफैँ संविधान बनाउन पाउने र भयमुक्त वातावरणमा संविधान सभाको स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचनमा सहभागी हुन पाउने आधारभूत अधिकारको प्रत्याभूति गर्दै, लोकतन्त्र, शान्ति समृद्धि, अग्रगामी आर्थिक, सामाजिक परिवर्तन तथा देशको सार्वभौमिकता, अखण्डता, स्वतन्त्रता र स्वाभिमानलाई केन्द्रमा राख्दै आजसम्मका क्रान्ति र आन्दोलनबाट प्राप्त उपलब्धिहरुलाई संस्थागत गर्न संविधान जारी भएको घोषणा गर्दछौँ"। यसरी अन्तरिम संविधान जारी भई निर्वाचन आयोगले आफ्नो काम कारवाही अगाडि बढाइसकेको र अन्तरिम संविधानको धारा ३३(क) ले २०६४ जेठ महिनाभित्र संविधान सभा सदस्यको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने राज्यको दायित्व तोकिदिएको छ। यसबाट पनि संविधान सभाको औचित्य प्रष्ट हुन्छ।

अब नेपाली जनताले आफ्नो भाग्य आफैँ निर्माण गर्ने सुनौलो अवसर पाएका छन्। शासन सत्तामा बस्ने व्यक्ति कहिल्यै पनि जनताभन्दा ठूला र शक्तिशाली हुन सक्तैनन्। जनताको सामूहिक इच्छा (general will) अनुसार मात्र शासन गर्न सक्छन्। त्यो सामूहिक इच्छा प्रकट गर्ने सर्वोत्तम माध्यम संविधान सभा नै हो। आज मुलुकका कतिपय समस्याहरु वर्षौँदेखि उचित संबोधन हुन सकेका छैनन्। समस्या विकराल भएपनि शासनमा जानेले नजरअन्दाज गरिदिएकाले युगौँदेखि उपेक्षित र अपहेलित समुदाय, दलित, आदिवासी/जनजाती, मधेसी, महिला, अपाङ्ग, बालक आदिको राज्य संरचनामा उचित प्रतिनिधित्व र राष्ट्रिय साधन र स्रोतमा उचित पहुँच छैन। अहिलेको राज्य संरचनाले उनिहरुको हित समावेश गर्न सकेको छैन। बहुलवादी नेपाली समाजको पहिचान र देशका क्षेत्रीय आकांक्षाहरुले विकास प्रकृत्यामा उचित स्थान प्राप्त गर्न सकेका छैनन्। यी सबैलाई समेट्न सक्ने उपायको रूपमा संविधान सभा उभिएको छ। यसैले यो आजको आवश्यकता समाधान गर्ने साधन पनि हो।

माओवादी विद्रोहका कारण मुलुकमा आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक अकर्मण्यता (stagnation) देखा पर्‍यो । नेपालले यसबाट मुक्ति पाउनै पर्छ र हालसम्म अपनाइएका राजनीतिका सबै विकल्पहरु असफल भएपछि त्यसलाई समेट्न सक्ने एक मात्र विकल्पको रूपमा संविधान सभा देखिएको हो । त्यसलाई साकार पार्न पनि संविधान सभा आजको अपरिहार्यता हो । सबै जिम्मेवार राजनीतिक पार्टीहरु संविधान सभाको निर्वाचनमा जाने विषयमा सहमत भई राजनीतिक सहमतिमा नै अन्तरिम संविधान जारी भएकोले वर्तमान अवस्थामा संविधान सभाको औचित्य सिद्ध छ ।

राज्य भनेको जनताको हो । त्यसैले आफ्नो राज्य कसरी चलाउने भन्ने नियम जनता स्वयंले नै बनाउनु पर्छ । भएका गल्तीहरु जनता आफैले सच्चाउनु पर्छ र आवश्यक सुधारहरु जनता आफैले गर्नुपर्छ । राजतन्त्र भएको मुलुकमा राजालाई कहाँ राख्ने भन्ने कुराको निर्णय जनताले नै गर्नुपर्दछ । तर नेपाली जनताले सही अर्थमा संविधान बनाउने शक्तिको प्रयोग अहिलेसम्म गरेकै छैनन् । २००४ सालको संविधान पदम शम्सेरले घोषणा गरे । २००७ सालको संविधान र २०१५ सालको संविधान मन्त्रीपरिषद्को सल्लाह र सहमतिमा राजाले जारी गरे । २०१९ सालमा राजाले आफैले बनाई घोषणा गरे । २०४७ सालमा पनि मन्त्रीपरिषद्को सल्लाह र सहमतिमा राजाद्वारा नै संविधान जारी गरी लागू भयो । यसरी अहिलेसम्म संविधान निर्माण गर्दा अपनाइएका विधिहरुमा नेपालमा जनताको प्रत्यक्ष संलग्नता देखिदैन ।

अहिलेसम्म नेपालमा संविधान निर्माण सम्बन्धी विवाद ५६ वर्षदेखि चल्दै आएको छ । सैद्धान्तिक रूपमा जनताले संविधान निर्माण गर्नुपर्दछ भने तापनि व्यवहारमा अहिलेसम्म जनताले त्यो जिम्मेवारी पाएका छैनन् । त्यसैले त्यो ऐतिहासिक जिम्मेवारी जनतालाई दिएर संविधान निर्माणको विवाद सधैंका लागि अन्त्य गर्नु अति आवश्यक छ । नत्रभने नेपालमा क्रान्ति प्रतिक्रान्ति भइ नै रहने छन् र राष्ट्र निर्माणमा जनता कहिल्यै अग्रसर हुन पाउने छैनन् । संविधानको निर्माण जनताको विकास एवं सुख शान्तिका लागि नै हुन्छ । जनताले चुनेका प्रतिनिधिहरु मार्फत् नै संविधानको निर्माण गर्न दिनु पर्दछ । प्राकृतिक रूपमै जनता सार्वभौम छन् । संविधान सभा मार्फत् उनीहरुलाई व्यवहारिक रूपमा पनि सार्वभौम बनाउन संविधान सभा चाहिएको हो ।

समाज गतिशिल छ । त्यसको गतिसँगै समाज अगाडि बढ्छ त्यसलाई पछाडि धकेल खोजियो भने प्रतिगमन हुन्छ र विकास र राष्ट्र निर्माण अवरुद्ध हुन्छ त्यसैले भोलिको परिवर्तनलाई पनि समेट्न सक्ने संविधान जनताले नै बनाउनु पर्दछ । त्यो पनि संविधान सभाबाट मात्रै हुनुपर्दछ ।

### संविधान सभाका उद्देश्यहरु (Objectives of constituent assembly)

संविधान सभाका उद्देश्यहरु दीर्घकालीन र तत्कालीन गरी दुई किसिमका हुन सक्छन् । दीर्घकालीन उद्देश्यमा यसको गठन हुनुको पृष्ठभूमिको निश्चित आधार वा सिद्धान्तहरु उजागर गर्ने कुराहरु पर्दछन् । ती सिद्धान्तहरु वा आधारहरुलाई संस्थागत गर्नु, तत्कालीन जनाधारलाई स्थायित्व प्रदान गर्नु तथा एउटा समुन्नत राष्ट्रको निर्माण गर्नु दीर्घकालीन उद्देश्य हो । मूलभूत रूपमा राष्ट्रको लागि संविधानको निर्माण गर्नु संविधान सभाको उद्देश्य भएता पनि सो उद्देश्यभित्र अन्तर्निहित दर्शन भनेको संविधान सभाको गठन हुनुका पछाडि रहेका आधार वा सिद्धान्तहरुलाई संस्थागत गर्नु तथा राष्ट्र निर्माण



प्रकृयाको आधारशीला तयार गर्नु नै हो । यदि संविधान सभाले केवल एउटा दस्तावेज मात्र तयार गऱ्यो भने त्यसको उद्देश्य पूरा हुँदैन । त्यो दस्तावेज त आस्थाको रूपमा प्रकट हुनुपर्दछ । संविधानले राष्ट्र निर्माण गर्न सकेन भने संविधान सभाको लक्ष्य प्राप्त हुन सक्दैन । दीर्घकालीन उद्देश्य भनेको राजनैतिक, आर्थिक एवं सामाजिक न्याय दिलाउने नै हो । संविधान सभाको आफ्नै पृष्ठभूमि र लक्ष्य रहेको हुन्छ । कुनै देशमा एउटा पृष्ठभूमि र उद्देश्य हुन्छ भने अर्कोमा अर्कै पनि हुन सक्दछ । तर राष्ट्र निर्माण गर्ने भन्ने चाहिँ समान हुन्छ । दक्षिण अफ्रिकामा संविधान सभाको उद्देश्य जातीय रंगभेद (apartheid) को अन्त्य तथा राष्ट्र निर्माणमा समान सहभागिता रहेको देखिन्छ । भारतको संविधान सभाको लक्ष्य स्वतन्त्र भारत र लोकतान्त्रिक गणतन्त्र स्थापना गर्नु थियो । पूर्वी टिमोरको संविधान सभाको लक्ष्य भनेको औपनिवेशिकताबाट स्वतन्त्र हुनु र छुट्टै स्वतन्त्र सार्वभौम राज्यको निर्माण गर्नु रहेको थियो । त्यस्तै अन्य देशका संविधान सभाका आ-आफ्नै परिस्थितिजन्य उद्देश्यहरू रहेका पाइन्छन् । त्यस्तै नेपालमा संविधान सभाको उद्देश्य सार्वभौमसत्ता तथा राजकीय सत्ता जनतामा स्थापित गर्नु, राज्यको पुनर्संरचना गर्नु र पूर्ण लोकतन्त्रको स्थापना गरी नयाँ नेपालको निर्माण गर्नु हो । ती दीर्घकालीन लक्ष्य प्राप्त गर्नका लागि संविधान सभाको गठन भए पश्चात् संविधान सभाले निश्चित कार्यहरू गर्नुपर्ने हुन्छ । संविधान निर्माण प्रकृयाको निश्चित कार्यविधि अपनाई राष्ट्रलाई एक लिखित दस्तावेज उपलब्ध गराई लागू गर्नुपर्दछ । ताकि ती दीर्घकालीन उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न सकियोस् । यसैले संविधान सभाका कार्यात्मक उद्देश्यहरू (functional objectives) लाई तत्कालीन उद्देश्यमा राख्न सकिन्छ । जुन निम्न बमोजिम छन्:-

#### १. संविधानको मस्यौदा गर्ने:-

संविधानका सदस्यहरू चुनिएर वा मनोनित भएर संविधान सभामा आइसकेपछि उनीहरूको पहिलो कार्य भनेको संविधानको मस्यौदा गर्ने हो । त्यसका लागि आवश्यकता अनुसार विशेषज्ञहरूको समिति, उप-समितिको गठन गर्नुपर्ने हुनसक्छ । ती विभिन्न समिति, उप-समितिहरूले प्रारम्भिक रूपमा हरेक क्षेत्र, तह, तप्का, वर्ग, पेशा, लिंग, वर्ग, जाती, भाषा, धर्म आदिका इच्छा (expectations) र हितहरू (interests) को संकलन गरी विस्तृत मस्यौदा तयार गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यो प्रारम्भिक मस्यौदालाई प्राप्त सुझाव तथा संकलित हितका आधारमा जस्ताको तस्तै वा सुधारित रूपमा संविधान सभामा प्रस्तुत गर्नुपर्दछ । त्यसमा छलफल गर्नु पर्दछ । मस्यौदा गर्दाखेरि व्यापक जनसहभागिता खोजिनु पर्दछ । त्यसरी संकलित सुझाव तथा ज्ञात हितहरूलाई विशेषज्ञहरूद्वारा विश्लेषण तथा संश्लेषणको प्रकृयाद्वारा सैद्धान्तिक सूत्रमा आवद्ध गराउनु पर्दछ । सूत्रहरूमा राख्दा मिलान (set off) हुने खालका सुझाव तथा हितहरूलाई संस्थागत (channelise) गर्नु पर्दछ । त्यसपछि प्रत्येक मिलान तथा संस्थागत गरिएका (set off and channelised) कुराहरूलाई सभामा सदस्यहरूका बीचमा छलफल गराउनु पर्दछ । सबै सदस्यहरूले ती कुराहरूमा धारणा राखिसकेपछि ती धारणाहरूलाई पनि मिलान गरेर पुनः सरलीकृत गर्नु पर्दछ । त्यसरी सरलीकृत भैसकेका सूत्रहरूलाई धारागत रूपमा लेखवद्ध गरिनु पर्दछ । त्यसपछि एउटा सानो लिखितमा मस्यौदा प्रस्तुत गरी पुनः छलफलमा लैजानु पर्दछ । अझ जहाँबाट संकलन गरिएको हो उनीहरूलाई उनीहरूको सुझाव तथा हितहरू कसरी समावेश गरियो भनेर जानकारी दिन सके संविधान सभाको उद्देश्य प्राप्त गर्न सजिलो हुन जान्छ । त्यसरी मस्यौदालाई विभिन्न किसिमले छलफल गरी सकेपछि अन्तिम रूप दिनु पर्दछ र संविधान सभाको पहिलो उद्देश्य पूरा हुन्छ ।

## २. संविधानको मस्यौदा पारित गर्ने :-

यो संविधान सभाको दोस्रो उद्देश्य हो । यसमा मस्यौदालाई अन्तिम रूप दिई सकेपछि मस्यौदा पारित गरी स्वीकृत गर्ने कार्य हुन्छ । यसमा संविधान सभाले निश्चित विधि अपनाउन सक्छ । सबै धाराहरु सर्वसम्मति हुन सक्थे भने सबैभन्दा राम्रो कुरा हो । तर सर्वसम्मति सबै धाराहरुमा नहुन पनि सक्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ को धारा ७० मा संविधानको विधेयक पारित गर्ने विधि तोकिएको छ । जस अनुसार संविधान सभामा पेश भएको त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना तथा प्रत्येक धारामा मतदान गरी पारित गरिनेछ । त्यसरी मतदान गर्दा संविधान सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको कम्तीमा दुई तिहाई सदस्य उपस्थित भएको बैठकको सर्वसम्मतिबाट पारित गर्नुपर्ने छ । सो विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराका सम्बन्धमा सर्वसम्मति कायम हुन नसकेमा सो विषयमा सर्वसम्मती कायम गर्न संविधान सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलका संसदीय दलका नेताले आपसमा परामर्श गर्नेछन् । परामर्श गर्ने काम सर्वसम्मति कायम हुन नसकेको मितिले १५ दिनसम्म पूरा गरिसक्नु पर्नेछ । परामर्श भएकोमा त्यस्तो परामर्श गर्ने काम पूरा भएको मितिले ७ दिनभित्र त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना वा कुनै धारा उपर पुनः मतदान हुनेछ । त्यसरी मतदान हुँदा पनि सर्वसम्मति कायम हुन नसकेमा प्रस्तावना वा जुन धाराका सम्बन्धमा सर्वसम्मति कायम हुन नसकेको हो, सो प्रस्तावना वा धारामा पुनः मतदान हुनेछ र त्यस्तो मतदानमा संविधान सभाका तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको कम्तीमा दुई तिहाई सदस्य उपस्थित भएको बैठकको कम्तीमा दुई तिहाई बहुमतबाट पारित भएमा त्यस्तो प्रस्तावना वा धारा पारित भएको मानिनेछ । सो प्रयोजनका लागि संविधान सभामा पेश भएको संविधानको विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराको सम्बन्धमा मतदान गर्दा कुनै पनि सदस्यले त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराको विपक्षमा मत नदिएमा सर्वसम्मति कायम भएको मानिनेछ । संविधान पारित गर्ने विधिहरु आ-आफ्नै किसिमका हुन सक्छन् । सामान्यतया संविधानको पालना सबैले गर्नुपर्ने हुनाले सर्वसम्मतिको विधि राम्रो हुन्छ ।

## ३. संविधानको मस्यौदा अनुमोदन गरी लागु गर्ने:-

संविधान सभाले संविधानको मस्यौदा पारित गरिसकेपछि त्यसलाई वैधानिकता प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ । वैधानिकता प्रदान गरेपछि मात्र त्यसले सर्वोच्च कानूनको स्वरूप लिन सक्छ । सामान्य सिद्धान्त के हो भने मस्यौदा पारित भैसकेपछि जनताले नै त्यसको अनुमोदन गर्नु पर्दछ । जनताले मात्र त्यसलाई वैधानिकता दिन सक्छन् । किनभने जनताले मात्र आफूमाथि आफै शासन गर्न सक्छन् । तर संविधानसभाबाट पारित संविधानको मस्यौदालाई वैधानिकता प्रदान गर्न विभिन्न अनुमोदन प्रकृयाहरु प्रचलनमा रहेका छन् ।

### १. संविधान सभाले नै अनुमोदन गर्ने:-

संविधान सभा आफैले मस्यौदा गर्ने र आफैले त्यसलाई अनुमोदन गरेमा अन्तिम हुने र त्यसैलाई अनुमोदन भएको मान्ने प्रचलन केही मुलुकले अवलम्बन गरेको देखिन्छ । यस्तो हुनुका पछाडि जनताले संविधान सभाको गठन गर्दा नै सार्वभौम अधिकार प्रयोग गर्न दिएको भन्ने मानिन्छ । यो प्रचलन अपनाउने राष्ट्रमा भारत र दक्षिण अफ्रिका रहेका छन् ।

२. संविधान सभाको रूपमा संवैधानिक सम्मेलन बोलाई त्यसबाट संविधान पारित गर्ने र राज्यका विधायिकाहरूबाट अनुमोदन गर्ने प्रचलन पनि छ । अमेरिकी संविधानको अनुमोदन ९ वटा राज्यहरूले गरेपछि मात्र संविधान लागू हुने व्यवस्था गरेका थिए । फिलाडेल्फिया सम्मेलनले सन् १७८७ मा संविधान पारित गरेपछि अनुमोदन हुन करीव दुई वर्ष लागेको थियो ।
३. संविधान सभाले पारित गरेपछि सरकारले नै अनुमोदन गर्ने र संविधान लागू हुने चलन पनि छ । जर्मनीमा संविधानको अनुमोदन सरकारले गरेपछि लागू भएको देखिन्छ ।
४. जनमत संग्रहबाट अनुमोदन गराएपछि संविधान लागू गर्ने चलन पनि छ । जनमत संग्रहमा लैजाँदा संविधान सभाले अन्तिम रूप दिएपछि जनताबाट अनुमोदन गराउने लोकतान्त्रिक प्रकृया हो । फ्रान्स, स्पेन, अष्ट्रेलिया, पोल्याण्ड आदिको संविधान लागू हुन पूर्व जनमत संग्रहबाट अनुमोदन गराइएको थियो । जनमत संग्रहमा लैजाँदा अनुमोदन नभएमा भने संविधानको मस्यौदा लागू नहुन (freeze) हुनसक्छ । आधुनिक धेरै राज्यहरूले जनमत संग्रहको प्रकृयाबाट अनुमोदन गराउने सिद्धान्त अपनाएको देखिन्छ ।

नेपालले कसरी अनुमोदन गर्ने भन्ने बारेमा स्पष्ट गरिसकेको छैन । संविधान सभाको निर्वाचन भैसकेपछि संविधानको अनुमोदन संविधान सभाका सबै सदस्यहरूले हस्ताक्षर गरी नेपाली जनताको नाउंमा संविधान सभाले नै घोषणा गर्न उपयुक्त हुन सक्ने देखिन्छ ।

यसरी संविधान सभाको तत्कालिक उद्देश्य एउटा दस्तावेज बनाएर सकिन्छ भने त्यो दस्तावेजको अधीनमा रही दीर्घकालीन उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

### संविधान सभाको वैधानिकता (*Legitimacy of Constituent Assembly*)

संविधान सभाको वैधानिकताको एकमात्र आधार जनताको सार्वभौमसत्ता (people's sovereignty) हो । सार्वभौमसत्ता एक अमूर्त अवधारणा हो । सार्वभौमसत्तालाई देख्न, छुन, छान्न सकिदैन । यसैले यो अदृश्य (intangible) हुन्छ । सार्वभौमसत्ता एउटा अवधारणागत कुरा भएको हुनाले योसँग प्रश्न गर्न वा यसलाई कुनै पनि कुरा प्रति वा कसै प्रति उत्तरदायी तुल्याउन सकिदैन । त्यसैले सार्वभौमसत्ताको व्याख्या र परिभाषा विभिन्न किसिमले गरिन्छ । सिद्धान्ततः सार्वभौम सत्ता जनतामा नै निहित रहन्छ किनभने जनता भनेको देशको जनसंख्याको समग्र रूप हो । जनता भनेको राष्ट्रको सम्पूर्ण जनसंख्याको समष्टि (totality) हो । समष्टिमा जनताले संविधान सभाबाट संविधान निर्माण गर्न नसक्ने हुनाले प्रतिनिधि पठाई निर्माण गर्दछन् । प्रतिनिधिले संविधानको निर्माण गरेतापनि संविधानमाथिको स्वामित्व (ownership) जनता माथि नै रहन्छ । भनाइको अर्थ संविधानको मालिक जनता आफै हो । किनभने प्रत्येक व्यक्ति संविधान सभामा गएर संविधान लेख्न सक्तैन । लेख्न संभव पनि हुँदैन । ऊ त्यसमा दक्ष नहुन पनि सक्छ । त्यसैले उसले गर्ने काम गर्न अर्कोलाई मत दिएर पठाएको हुन्छ । उसले पठाएको प्रतिनिधिले संविधान बनाए तापनि त्यसको मालिक ऊ आफै हुन्छ ।

सार्वभौमसत्ता अमूर्त कुरा भएता पनि त्यसको प्रयोग भने मूर्त रूपमा गर्न सकिन्छ । सार्वभौमसत्ताको प्रयोगबाट नै संविधानसभालाई वैधानिकता प्राप्त हुन्छ । सार्वभौमसत्ताको प्रयोग गर्नमा यसको

हस्तान्तरण प्रकृया जोडिएको हुन्छ । सार्वभौमसत्ताको हस्तान्तरण चुनावी प्रकृयाबाट सम्पन्न हुन्छ भने जनआन्दोलन, विद्रोह वा क्रान्ति सफल भएपछि सो मार्फत् पनि सार्वभौम सत्ताको प्रयोगको हस्तान्तरण हुन सक्छ । एकचोटी जनताले व्यक्त गरेको अभिमत सधैं लागू रही रहन सक्दैन । विचार परिवर्तनशील हुने भएकाले जनता आफ्नो मत अर्को चोटी फेरन पनि सक्छन् । त्यसैले जनताको अभिमत बरकरार (intact) राख्न समय-समयमा जनमत (public opinion) लिइ रहनु पर्दछ । संविधान सभाको विषय वस्तुमा छलफल र मस्यौदाको निर्णय गर्दा सर्वसम्मतिक आधारमा गर्नु पर्दछ । सर्वसम्मति हुन नसके अत्यधिक बहुमतका आधारमा न्यायोचित तरीकाले गर्नु पर्दछ । तर साधारण बहुमतका आधारमा भने गरिनु हुदैन । अतः संविधान सभाको वैधानिकता प्राप्त गर्न न्यूनतम जनादेश भल्किने गरी सार्वभौमसत्ताको प्रयोग हुनु पर्दछ । यसरी प्रयोग भएको सार्वभौमसत्ताबाट नै संविधान सभालाई वैधानिकता प्राप्त हुने मात्र नभई संविधान पनि टिकाउ र लोकप्रिय हुन जान्छ ।

संविधान सभाको वैधानिकता एउटा राजनीतिक प्रश्न (political question) हो । सार्वभौमसत्ता राजनीतिशास्त्रको एउटा महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो । त्यसैले संविधान सभाको वैधानिकता प्रदान तत्कालीक राजनीतिले गर्दछ । जसलाई बढी जनाधार प्राप्त हुन्छ, संविधानको लेखन कार्य त्यतिमात्रामा उसैलाई प्राप्त हुन्छ । जुन विचारले वा व्यक्ति समूहले वा दलले संविधान सभामा बढी प्रभुत्व प्राप्त गर्दछ, त्यसैलाई संविधान लेखनको त्यति नै लेखन अधिकार दिलाउँछ । यो सिद्धान्तलाई लेखकत्वको सिद्धान्त (principle of authorship) भनिन्छ । बहुमत पाउने पार्टीले अपेक्षित रूपमा बढी आफ्ना मान्यता र सिद्धान्तलाई संविधानमा समेट्न पाउँछ । संविधान सभा तुलनात्मक रूपमा उसैप्रति उत्तरदायी रहन्छ, जसले जनताको बढी प्रतिनिधित्व प्राप्त गर्दछ ।

जहाँ जनता आफैँ छलफल गरी विधान, नियम वा संविधान बनाउने काममा पूरा सहभागी हुन्छन्, लेखकत्व तिनीहरूमा सोभै रहन्छ । त्यसलाई प्रत्यक्ष लेखकत्व (direct authorship) भनिन्छ । उदाहरणका लागि ग्रीक नगर राज्यलाई (Greek city state) लिन सकिन्छ । त्यहाँका जनताको विलक्षण विशेषता नै मान्नु पर्दछ कि राज्यको शासन संचालनमा हरेक व्यक्तिको सहभागिता खोजिन्थ्यो । तर आजको समय र जनसंख्याको कारणले जनतालाई सोभै राज्यको कार्यमा संलग्न गराउन सकिदैन । संविधानको निर्माणमा पनि उनीहरूलाई प्रत्यक्ष रूपमा सहभागी गराउन सकिदैन । त्यसैले उनीहरूबाट अधिकार प्राप्त गरेर संविधानको लेखन गर्नुपर्ने चलन छ । जसलाई अप्रत्यक्ष लेखकत्व (indirect authorship) भन्दछौं । यसमा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता नरहे पनि उनीहरूको प्रभावकारी प्रतिनिधित्व (effective representation) को भने प्रत्याभूति (guarantee) गरिन्छ । उनीहरूको प्रभावकारी प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरी संविधान लेखन हुन्छ र प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तको आधारमा नै संविधान सभाले वैधानिकता प्राप्त गर्दछ । प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तको आधारमा वैधानिकता प्रदान गर्ने गरीका भने प्रत्येक मुलुकको तत्कालीक राजनीतिले निर्धारण गर्दछ । कसरी वैधानिकता प्रदान गर्ने भन्ने कुरा मुलुकमा ताजा शुरुवात (a fresh start) किन गर्नुपर्ने र कसले त्यसको नेतृत्व प्रदान गर्नु भन्ने कुरामा भर पर्दछ । ताजा शुरुवात गर्ने नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्ने शक्तिले संविधान सभाको वैधानिकता प्राप्त गर्ने तरिका निर्धारण गर्दछ । अमेरिकी स्वतन्त्रता संग्रामका प्रमुख योद्धाहरूले तय गरे बमोजिम अमेरिकी संविधानले वैधानिकता प्राप्त गर्नुको । संविधान सभालाई पनि वैधानिकता त्यसैले तोकेको प्रकृया बमोजिम प्राप्त भयो । भारतमा पनि स्वतन्त्रताको लडाईँमा अगुवाई गर्ने नेताहरूले नै संविधान सभालाई वैधानिकता प्रदान गर्ने प्रकृयाहरू निर्धारण गरेका थिए ।

## संविधान सभा संबन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव (International Experience of Constituent Assembly)

विभिन्न मुलुकको संवैधानिक इतिहासको अध्ययन गर्दा ४० भन्दा बढी मुलुकहरूले संविधान सभाको माध्यमबाट संविधानको निर्माण गरेको देखिन्छ । ती मुलुकहरूमा संविधान सभाको एउटै स्वरूप भने पाइदैन । कहीं व्यवस्थापिकाले नै संविधान सभाको रूप धारण गरेको पाइन्छ भने कहीं जनप्रतिनिधि र संवैधानिक सम्मेलनले पनि संविधान सभाकै रूपमा काम गरेको पाइन्छ । कुनै कुनै देशमा निर्वाचनद्वारा संविधान सभाको गठन भएको पनि पाइन्छ । यसै परिप्रेक्ष्यमा संसारका केही मुलुकहरूले अपनाएका संविधान सभाको प्रकृया र संविधानको विकासका बारेमा उल्लेख गरिन्छ ।

### १. भारत

भारत स्वतन्त्र हुनुभन्दा अघि बेलायतको एउटा उपनिवेश थियो र त्यहाँको शासन बेलायतले भारत सरकार ऐन १९३५ (Government of India Act, 1935) अन्तर्गत शासन गरिरहेको थियो । भारतमा स्वतन्त्रता प्राप्तको आन्दोलन चरम उत्कर्षमा पुगेका बेला राजनीतिक समस्या समाधानका लागि बेलायती सरकारले विभिन्न मिशन र प्लानहरू पठाइरहेको थियो । यसै क्रममा सन् १९४६ मार्चमा ब्रिटिश सरकारका तीन जना क्याबिनेट मन्त्रीहरूको mission भारतको समस्या समाधान गर्न भारत आयो । यस मिशनलाई क्याबिनेट मिसन भनिन्छ । तिनीहरूले भारतीय कांग्रेस पार्टी र मुस्लिम लीग समेतका पार्टीहरूको सहभागितामा सिमलामा सम्मेलन गरे । त्यो सम्मेलनपछि १६ मे १९४६ मा तिनीहरूले एउटा कार्य योजना सार्वजनिक गरे । जुन कार्य योजनालाई क्याबिनेट मिसन प्लान भनिन्छ । त्यो कार्य योजनामा दुइटा प्रस्तावहरू थिए । पहिलो भारतको संविधान निर्माणका लागि संविधान सभाको निर्वाचन गर्ने र दोस्रोमा संविधान निर्माण नभएसम्मका लागि अन्तरिम सरकारको गठन गर्ने भन्ने उल्लेख थियो । त्यस प्रस्तावलाई सबै राजनीतिक दलहरूले स्वीकार गरे । यसै सहमतिलाई कार्यान्वयन गर्न सन् १९४६ जुलाई महिनामा संविधान सभाको निर्वाचन गरियो । निर्वाचन प्रान्तीय विधानसभाबाट अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीका आधारमा गरिएको थियो । त्यसै गरी १४ सदस्यीय अन्तरिम मन्त्रीमण्डलको पनि गठन गरियो ।

### भारत र पाकिस्तान विभाजन:

अन्तरिम सरकारमा मुस्लिम लिगले भारतीय कांग्रेस पार्टी जति नै सीट प्राप्त गरेको थियो । भारतमा संविधान सभाको चुनावमा ७३ सीटमा मुस्लिम लीगले विजय प्राप्त गरेको थियो । संविधान सभाको पहिलो बैठक सन् १९४६ डिसेम्बर ९ मा औपचारिक रूपमा नै बसेको थियो । तर मुस्लिम लीगले सो बैठकमा भाग लिएन । उसले पाकिस्तानका लागि छुट्टै संविधान सभा हुनुपर्दछ भन्ने चर्को माग उठायो । यस समस्यालाई समाधान गर्न माउण्टबेटन (Mountbatten) ले भारत विभाजनको प्रस्ताव अघि सारे । यस प्रस्तावलाई माउण्टबेटन प्लान (Mountbatten plan) भनिन्छ । सन् १९४७ मा यही plan बमोजिम बेलायतको संसदले भारतीय स्वतन्त्रता ऐन (Indian Independence Act, 1947) जारी

गन्यो । यसै ऐन अनुसार भारत र पाकिस्तान विभाजित हुन पुगे । भारतीय क्षेत्रमा परेका भू-भागको प्रतिनिधिहरूले भारतको लागि संविधानको निर्माण गर्ने र पाकिस्तानको विभाजित क्षेत्रभित्र पर्ने सदस्यहरूले पाकिस्तानका लागि संविधानको निर्माण गर्ने भनियो । भारत वा पाकिस्तान कुनमा पर्ने भनी विवादित क्षेत्रमा जनमत संग्रह गराई जनताले चाहेको क्षेत्रमा जान पाउने भयो । त्यसका लागि जनमत संग्रह पनि भयो । सो ऐन अनुसार भारतमा दुई स्वतन्त्र राज्यको निर्माण हुने जसलाई भारत र पाकिस्तान अलग अलग राज्य भनी मानिने, यी दुवै राष्ट्रका विधायिकालाई पूर्ण विधायिकी संप्रभुता हुने, ब्रिटिश सरकारको भारतीय राज्यहरूमाथि सर्वोच्चता खारेज हुने, यी राष्ट्रहरूले आफ्नो विधायिकी शक्ति संविधान सभा मार्फत प्रयोग गर्ने, संविधान सभाले आफ्नो अधिकार पूर्ण रूपमा प्रयोग गर्न पाउने, त्यसमा कुनै सीमा र बन्देज नरहने र नयाँ संविधान नबनेसम्म सन् १९३५ को भारत सरकार ऐन (Government of India Act) मा समसामयिक सुधार गरी संविधानको रूपमा भारतमा लागू हुने व्यवस्था गरिएको थियो । औपचारिक रूपमा भारतमा ब्रिटिश शासनको अन्त्य १५ अगस्त १९४७ बाट भयो । त्यसैले भारतमा १५ अगस्तलाई स्वतन्त्रता दिवसको रूपमा मनाइन्छ । यसरी क्याबिनेट मिशन प्लानले संविधान सभाको गठन गन्यो भने भारतीय स्वतन्त्रता ऐनले संविधान सभालाई पूर्ण सार्वभौम बनायो ।

संविधान सभाको निर्वाचन केवल २९२ सीटका लागि भएको थियो । प्रान्तीय विधान सभाबाट अप्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धतिबाट २९२ जना निर्वाचित भएका थिए । राजकीय राज्य (Princely state) का ९३ जना प्रतिनिधिहरू संविधान सभामा छनौट भएका थिए । ४ जना सदस्य चाहि मुख्य आयुक्तहरूको प्रान्तबाट आएका थिए । यसरी संविधान सभामा जम्मा ३८९ जना सदस्य प्रारम्भिक रूपमा रहेका थिए । तर पाकिस्तानको विभाजन पछि केवल २९९ सदस्य मात्र कायम रहे । संविधान सभाको पहिलो बैठकको अध्यक्षता डा. सच्चिदानन्द सिन्हाले गरे र उपस्थित २०७ सदस्यहरूले एउटा रजिष्टरमा हस्ताक्षर गरेपछि पहिलो बैठकको समापन गरियो । ११ डिसेम्बर १९४६ मा डा. राजेन्द्र प्रसाद सभाको अध्यक्षमा सर्वसम्मतिसे निर्वाचित भए । १३ डिसेम्बर १९४६ मा संविधान सभाले आफ्नो कार्य प्रारम्भ गर्नु भन्दा पहिला पं. जवाहरलाल नेहरूले एउटा संकल्प प्रस्ताव सभा समक्ष प्रस्तुत गरेका थिए । त्यो संकल्प प्रस्ताव नै संविधान सभाका लागि सैद्धान्तिक आधार बन्न पुग्यो । त्यो प्रस्तावलाई २२ जनवरी १९४७ को बैठकले सर्वसम्मतिबाट स्वीकार गरेको थियो । उक्त संकल्प प्रस्तावमा देहायका कुराहरू उल्लेख गरिएका थिए :-

- भारत एउटा स्वतन्त्र, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न गणतन्त्र राज्यको रूपमा रही संविधानको निर्माण गर्ने ।
- ब्रिटिश भारतमा रहेका भू-भागहरू, भारतभित्र पर्ने क्षेत्रहरू र भारतमा सम्मिलित हुन चाहने क्षेत्रहरू एक भई एउटै संघको रूपमा रहने ।
- ती सबै भूभागहरूले संविधान बमोजिम शक्ति प्राप्त गर्ने र स्वायत्त इकाईको रूपमा मान्यता पाउने र तिनीहरूमा अवशिष्ट शक्ति, सरकार र प्रशासनको अधिकार रहने ।
- स्वतन्त्र र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न भारतको अधिकारको स्रोत जनता हुने ।

- भारतका सबै जनतालाई कानून र सार्वजनिक नैतिकताले निर्धारण गरे बमोजिम न्याय, सामाजिक, आर्थिक र राजनैतिक क्षेत्रमा हैसियत, अवसर र कानूनको समानता रहने ।
- विचार, विश्वास, आस्था, पूजा, व्यवसाय, सभा र कार्य गर्ने स्वतन्त्रताको सुनिश्चितता गरिने ।
- अल्पसंख्यक, जनजातिहरू, दलित एवं अन्य पिछडिएका वर्गलाई प्रशस्त संरक्षण प्रदान गरिने ।
- सभ्य राष्ट्रहरूका कानून र न्याय अनुसार जमीन, समुद्र र आकाशमा सार्वभौम र क्षेत्रीय अखण्डताको पूर्ण अधिकार कायम गरिने ।
- विश्व शान्तिको उत्थान र मानव कल्याणको उन्नतिको लागि भारतले पूर्ण योगदान दिने ।

यो प्रस्ताव संविधान सभाका लागि मार्गदर्शक नै बन्यो । यो प्रस्तावलाई मूर्त रूप दिन संविधान सभाले विभिन्न विषयहरू अध्ययन गरी प्रतिवेदन सहितको सुझाव पेश गर्न विभिन्न १५ वटा समितिहरूको गठन गर्‍यो । ती समितिहरूमा विधि-विधान समिति, अर्थ र कर्मचारी समिति, निर्देशक समिति, प्रमाणपत्र (credential) समिति, सदन समिति, व्यापारक्रम समिति, राष्ट्रिय झण्डाबारे तदर्थ समिति, संविधान सभाका कामहरू संबन्धी समिति, राज्यहरू संबन्धी समिति, मौलिक हक, अल्पसंख्यक, जनजाति र वहिष्कृत क्षेत्रबारे सल्लाहकार समिति, संघीय अधिकार समिति, संघीय क्षेत्र समिति, संविधान मस्यौदा समिति आदि थिए भने केही उप-समितिहरूको पनि गठन गरिएको थियो ।

संविधानको मस्यौदा तयार गर्न डा. बी.आर. अम्बेडकरको अध्यक्षतामा संविधान मस्यौदा समितिको गठन भएको थियो । संविधान मस्यौदा समितिले फ्रेवुअरी १, १९४८ मा संविधानको मस्यौदा संविधान सभा समक्ष प्रस्तुत गर्‍यो । संविधान सभामा प्रस्तुत गर्नुभन्दा पहिला नै उक्त मस्यौदाको प्रकाशन गरिएको थियो । संविधान सभामा प्रस्तुत भएपछि सो मस्यौदामा संविधान सभामा व्यापक छलफल चल्यो । थुप्रै संशोधनका प्रस्तावहरू आए । तिनीहरूमाथि पनि छलफल भयो । संविधान सभाले २६ नोभेम्बर, १९४९ का दिन संशोधन सहितको अन्तिम मस्यौदा पारित गर्‍यो । त्यसमा अध्यक्ष लगायत संविधान सभाका सदस्यहरूले हस्ताक्षर गरे । त्यसको ठीक दुई महिना पछि सन् १९५० जनवरी २६ मा सो संविधान लागू गरियो । त्यसैले जनवरी २६ लाई भारतले संविधान दिवसको रूपमा मनाउँदै आएको छ । भारत सरकार ऐन १९३५ र भारतीय स्वतन्त्रता ऐन १९४७ लाई सो संविधानले खारेज गर्‍यो । संविधान अनुसारको चुनाव नभएसम्मका लागि सो संविधान सभालाई नै अन्तरिम संसदको काम दिइयो । त्यसले सन् १९५२ सम्म काम गर्‍यो । यसरी भारतलाई संविधान सभा मार्फत् नयाँ संविधानको निर्माण गर्न २ वर्ष ११ महिना १७ दिन लागेको देखिन्छ । सो अवधिमा यसको बैठक एघार पटक बस्यो र त्यसले जम्मा १६५ दिन काम गर्‍यो ।

## २. अष्ट्रेलिया

अष्ट्रेलिया सन् १७८८ देखि बेलायतको नियन्त्रणमा रहेको एक औपनिवेशिक मुलुक हो । अष्ट्रेलिया ६ वटा ब्रिटिश औपनिवेशिक राज्यहरू भएको मुलुक हो । जसमा पश्चिम अष्ट्रेलिया, उत्तरी प्रदेश, दक्षिण अष्ट्रेलिया, क्वीन्सल्याण्ड, न्यू साउथवेल्स, भिक्टोरिया र तास्मानिया राज्यहरू पर्दछन् । संविधान सभाको प्रक्याबाट राजनीतिक निकास पाउन नसकेको हुनाले अष्ट्रेलियाको संविधान सभाको बारेमा चर्चा गर्ने

चलन छ । सन् १९०० मा बेलायतले commonwealth Australia Act, 1900 मार्फत् यसलाई स्वतन्त्र हुन केही अधिकार दिएको थियो । त्यसैगरी, बेलायतले सन् १९८६ मा अष्ट्रेलियन ऐन (Australian Act, 1986) पारित गरी अष्ट्रेलियालाई स्वतन्त्रता दिलायो । सो ऐनलाई अष्ट्रेलिया र बेलायतको संसद दुवैले पारित गरी सकेका छन् । सो ऐनले अष्ट्रेलियालाई विधायिकी, न्यायिक अधिकार दिनुका साथै स्वतन्त्र संघीय राज्यको हैसियत प्रदान गरेको छ र सोही ऐन बमोजिम त्यहाँको शासन संचालन हुदै आएको छ । सन् १९९१ मा त्यहाँको सरकारले अष्ट्रेलियालाई गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्था निर्माण गर्न संवैधानिक सुधारका प्रस्तावहरू अघि साऱ्यो । फलःस्वरूप १९९८ मा संविधान सभाको गठन भयो । १५२ सदस्यीय संविधान सभाको गठन प्रत्यक्ष मतदानको आधारमा आधा र आधा सदस्य चाहिं संघ र प्रान्तीय सरकारबाट मनोनित गरियो । त्यहाँको संविधान सभाले सबभन्दा पहिला गणतन्त्रात्मक वा राजतन्त्रात्मक स्वरूपको संविधान बनाउने कुरामा निर्णय गर्‍यो । सो निर्णयमा गणतन्त्रात्मक संविधान बनाउने पक्षमा बहुमत ८९ मत (करीव ५८.५ प्रतिशत) पर्‍यो । बहुमतले गणतन्त्र अपनाउने भने पनि राज्य प्रमुखको नियुक्ति कसरी गर्ने भन्ने संबन्धमा एकमत हुन सकेन । संविधानसभाको दुई तिहाई बहुमतले राज्य प्रमुखको नियुक्ति सम्बन्धी प्रस्ताव पारित गर्‍यो । तर सो प्रस्तावलाई जनमत संग्रहबाट निर्णय गर्ने सहमती संविधान सभाले गर्‍यो । फलःस्वरूप १९९९ मा जनमत संग्रह गरियो तर आवश्यक ५५ प्रतिशत मत प्राप्त नगरेको कारणले सो प्रस्ताव अनुमोदन हुन सकेन । त्यसै गरी संविधानको प्रस्तावनाका संबन्धमा पनि जनमत संग्रहबाट अनुमोदन हुन सकेन । त्यसपछि त्यहाँ जनमत सृजना गर्ने प्रयास भैरहेका छन् तर संविधान सभाले संविधानको पूर्ण मस्यौदा स्वीकृत गराउन सकेको देखिंदैन । अष्ट्रेलियाले राजतन्त्रात्मक संसदीय स्वरूप, अमेरिकी शैलीको संघीय प्रणाली र स्वीस शैलीको जनमत संग्रह गर्ने संविधान सभाको प्रकृया अपनाएकोले अहिलेसम्म संविधान निर्माण गर्न सकेको छैन । स्मरणीय कुरा के छ भने अष्ट्रेलियाले बेलायतकी महारानीलाई नै राज्य प्रमुख मान्दै आएको छ ।

### ३. संयुक्त राज्य अमेरिका

अमेरिकी संविधान लागू हुन पूर्व अमेरिका विभिन्न राज्यहरूमा विभाजित थियो । ती विभाजित राज्यहरूमा बेलायतको उपनिवेश कायम रहेको थियो । सन् १७६० को दशक देखि अमेरिकी राज्यहरूले बेलायती साम्राज्यवादको विरोध गर्न थाले । खास गरी व्यापारिक कर विरुद्ध अमेरिकीहरू संगठित हुँदा उनीहरूमा एकताको भावना पैदा भयो । ब्रिटिश विरुद्ध संयुक्त रूपमा गरिएको मोर्चाबन्दीको परिणाम स्वरूप अमेरिका एकीकरण हुनमा सहयोग पुगेको देखिन्छ । ब्रिटिशहरूले कर नै लगाउन नपाउने भनी अमेरिकीहरूले मोर्चाबन्दीको नीति लिए । १४ जुन, १७७५ मा उत्तर अमेरिकाका १३ वटा राज्यहरूले संयुक्त कन्टिनेन्टल आर्मीको गठन गरी अमेरिकी स्वतन्त्रता संग्राम (American war of independence) लड्न थाले । ११ जुन, १७७६ मा अमेरिका स्वतन्त्र भएको घोषणा गर्न अमेरिकी राज्यहरूका तर्फबाट “अमेरिकी स्वतन्त्रताको घोषणा” मस्यौदा गर्न एक पाँच सदस्यीय समिति गठन गरियो । सो समितिका सदस्यहरूमा जोन एडम्स (John Adams), बेन्जामिन फ्र्याङ्क्लिन (Benjamin Franklin), थोमस जेफर्सन (Thomas Jefferson), रोबर्ट लिभिङ्स्टोन (Robert Livingstone) र रोजर सेरम्यान (Rodger Sherman) थिए । थोमस जेफर्सनले तयार पारेको मस्यौदालाई समितिले संशोधन सहित कन्टिनेन्टल कांग्रेसमा प्रस्तुत गर्‍यो । सो कांग्रेसले अनुमोदन गरेपछि एक पक्षीय रूपमा अमेरिकाले आफू स्वतन्त्र भएको घोषणा गर्‍यो ।



सन् १७८१ मा १३ वटा राज्यहरूले अमेरिकी महासंघको विधान बनाए । उक्त विधानमा खासगरी अमेरिकाको नाम संयुक्त राज्य अमेरिका हुने, महासंघको स्थापना हुने, युद्ध घोषणाको अधिकार कांग्रेसमा रहने, वैदेशिक संबन्ध, मुद्रा निष्कासनको अधिकार पनि कांग्रेसमा रहने र महासंघमा प्रवेश गर्न चाहेमा ९ वटा राज्यको सहमति हुनुपर्ने जस्ता व्यवस्थाहरू थिए । संघीय कांग्रेसले नै अमेरिकी संघीय सरकारको रूपमा कार्य गर्न थाल्यो । अमेरिकाले गठन गरेको महासंघ (confederation) ले केन्द्रीय सरकारको रूपमा कार्य गरे पनि बाह्य युद्धको निमित्त कर उठाउने, राजस्व संकलन गर्ने र व्यापारका सम्बन्धमा अधिकार थिएन । त्यसैकारण १७८१ को विधान संशोधन गर्नुपर्ने प्रस्ताव आयो ।

सो प्रस्तावमाथि कांग्रेसको बैठकमा सहमति हुन नसके पछि सहमति खोज्न ५ वटा राज्यहरूको बैठक अन्नापोलिस भन्ने ठाउँमा बस्यो । सो बैठकले अरु राज्यसँग पनि छलफल र सहमति हुनुपर्ने निष्कर्ष निकाल्यो । त्यसपछि सो विषयमा छलफल गर्न १३ वटा राज्यका ५५ जना प्रतिनिधिहरू फिलाडेल्फियामा जम्मा भए । जसलाई फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia conference) का नामले चिनिन्छ । महासंघको विधान संशोधन गर्न बसेको बैठकमा जेम्स मेडिसन र एलेक्जण्डर ह्यामिल्टनले सो विधान संशोधन गर्न भन्दा नयाँ संविधान बनाउनु पर्ने प्रस्ताव ल्याएपछि सो सम्मेलनले संविधान सभाको स्वरूप लियो । अब त्यो सम्मेलन संयुक्त राज्य अमेरिकाका लागि नयाँ संविधान बनाउने कार्यमा जुट्न पुग्यो । कस्तो खालको संविधान निर्माण गर्ने संबन्धमा विभिन्न प्रस्तावहरूमाथि छलफल भयो । विभिन्न व्यक्तिहरूले आ-आफ्ना प्लानहरू प्रस्तुत गरे र अन्तिममा संविधानको मस्यौदा गर्ने सहमति बन्यो । प्रारम्भिक मस्यौदा समितिले आफ्नो मस्यौदा प्रस्तुत गरेपछि फेरि दोस्रो मस्यौदा समिति पनि गठन भयो । दोस्रो मस्यौदा समितिले अन्तिम मस्यौदा तयार गर्‍यो र १७ सेप्टेम्बर १७८७ मा सो सम्मेलनले त्यो मस्यौदालाई पारित गर्‍यो । त्यसपछि हस्ताक्षरका लागि राज्यका प्रतिनिधिहरूकहाँ पठाइयो । सो अन्तिम मस्यौदामा केवल ३९ जना प्रतिनिधिले हस्ताक्षर गरे । ३ जनाले गरेनन् र बाँकी सदस्यहरू सम्मेलन बाहिर गैसकेका थिए । यसरी संविधानको अन्तिम मस्यौदा पारित गरी सो सम्मेलन सकियो ।

सो सम्मेलनमा कानूनविद्, राजनीतिज्ञ, व्यापारी, शिक्षक, किसान र वैज्ञानिक समेतको प्रतिनिधित्व गराइएको थियो । सो सम्मेलनले पारित गरेको मस्यौदामा ९ वटा राज्यहरूले अनुमोदन गरेपछि मात्र संविधान लागू हुने व्यवस्था गरिएको थियो । यसरी फिलाडेल्फिया सम्मेलनले तयार गरेको संविधानको मस्यौदा ४ मार्च १७८९ का दिन ९ वटा राज्यबाट अनुमोदन भयो र सोही दिनदेखि लागू हुन गयो ।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन २५ मे - १७ सेप्टेम्बर १७८७ सम्म चलेको थियो । १३ राज्यहरू आमन्त्रित गरिएका थिए । तर रोड आइल्याण्ड उपस्थित भएन । अमेरिकी संविधान विश्वकै पहिलो लिखित संविधान हो । अमेरिकाबाट सिकेर नै अन्य देशहरूले पनि लिखित संविधानको थालनी गरेका हुन् । सन् १७८९ को अमेरिकी संविधानका जम्मा ७ वटा धारा र ४००० शब्दहरू मात्र थिए । त्यतिबेलादेखि आजसम्म २८ वटा संशोधन मात्र भएका छन् र त्यो संविधान लागू भैरहेकै छ । अमेरिकामा स्वायत्त र विकास गर्नमा त्यो संविधान पूर्ण सफल छ । शुरुमा मौलिक हक सम्बन्धी कुनै व्यवस्था गरिएको थिएन । त्यो संविधानमा भएका प्रथम दशवटा संशोधनबाट नागरिक हकलाई समेटिएको हो ।

यो संविधान निर्माताको उद्देश्य संविधान प्रारम्भ मात्र गर्नु रहेको थियो । यसको प्रमुख विशेषता भनेको लोकप्रिय संप्रभुता (popular sovereignty) को सिद्धान्तलाई मान्यता दिनु रहेको छ । यसमा सबै राज्य अटाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको थियो । सो सम्मेलनमा भागै नलिएका अन्य राज्यहरूले समेत

सो संविधानलाई खुशीसाथ स्वीकारेका देखिन्छन् र यसले अमेरिकीहरूलाई एकीकरण हुन बल पुऱ्याएको देखिन्छ । यो संविधानले शक्ति पृथक्कीकरण र सन्तुलनको सिद्धान्तलाई व्यावहारिक रूप दिएको छ, र दिगो र टिकाउ भएकोले लोकतान्त्रिक देशको आदर्श संविधानको रूपमा चिनिएको छ ।

#### ४. दक्षिण अफ्रिका

सन् १९१० भन्दा अगाडि दक्षिण अफ्रिकामा ब्रिटिशहरूले शासन गरेका थिए । ब्रिटिशहरू त्यहाँबाट फर्किदा अल्पसंख्यक गोराहरूलाई सत्ता हस्तान्तरण गरी फर्केका थिए । गोराहरूले शासन सम्हाले पछि बहुसंख्यक कालाहरू माथि रंगभेद, नस्ल र जातीय भेदभावको नीति अपनाए । सन् १९४८ मा भएको जनमत संग्रहबाट गोराहरूको नेशनल पार्टी सत्तामा आयो । त्यसले फ्रन् गोराहरूको अधिकार सुरक्षित गर्‍यो र बहुसंख्यक काला जातीहरूमाथि थिचोमिचो गर्न थाल्यो । सन् १९६० मा भएको जनमत संग्रहपछि दक्षिण अफ्रिकामा गणतन्त्रात्मक संविधान लागू भयो । जातीय भेदभाव र रंगभेद विरुद्ध प्रजातान्त्रिक शासन पद्धति हुनुपर्ने माग गर्दै नेल्सन मण्डेला र उनको पार्टी अफ्रिकी नेशनल कांग्रेस (ANC)ले विरोध गरे । त्यो विरोधलाई दमन गर्न नेल्सन मण्डेला लगायतका नेताहरूलाई मुद्दा चलाइयो । सन् १९६४ मा नेल्सन मण्डेलालाई आजीवनको कारावास सजाय दिइयो । तर अल्पसंख्यक गोराहरूको शासनको बहुसंख्यक कालाहरूले विरोध जारी नै राखे । त्यहाँ सशस्त्र विद्रोह पनि भयो । देश एउटा ठूलो राजनीतिक संकटबाट गुज्रिनु परिरहेको थियो । गोराहरूले कालाहरूमाथि दमन गरी विजय प्राप्त गर्न नसक्ने देखेपछि संवैधानिक सुधार गर्ने सोच बनाए । त्यो सोचको परिणाम स्वरूप सन् १९९७ मा नयाँ संविधान लागू भयो । जसले रंगभेद लगायतका जातीय असमानता हटाई नयाँ राष्ट्र निर्माण गर्‍यो । त्यो संविधान निर्माण प्रकृत्यालाई अहिले विश्वका सबै देशहरूले उदाहरणको रूपमा लिन्छन् । रंगभेद र जातीय दमन विरुद्ध लडिएको विद्रोहको सफल अवतरण गर्नका लागि अपनाइएको त्यहाँको संविधान सभाको प्रकृत्या हाम्रा लागि पनि नमूना हुन सक्छ । दक्षिण अफ्रिकाको संविधान निर्माण प्रकृत्याले कसरी पर्याप्त जनसहभागिता संभव हुन्छ र राम्रो संविधानको निर्माण गर्न सकिन्छ भन्ने पाठ सिकाउँछ । त्यहाँको संविधान सभा मार्फत् संविधान निर्माण गर्ने प्रकृत्या विभिन्न चरणबाट गुज्रिएको देखिन्छ ।

#### मण्डेलाको कारावास र गोप्य वार्ता प्रकृत्या:-

सन् १९६४ मा नेल्सन मण्डेलालाई आजीवन कारावासको सजाय दिइयो । उनको पार्टी अफ्रिकन नेशनल कांग्रेस (ANC) ले संघर्ष जारी राख्यो । १९८० को दशकमा ANC ले आफ्नो शक्ति सरकारको शक्ति बराबर बनाइ सकेको थियो । देश ठप्प भैसकेको थियो । सरकारलाई विद्रोहीहरूको शक्तिसँग लडेर जिती नसक्नु भयो । सरकारको मानवीय मूल्य-मान्यताको प्रतिकूल व्यवहार र मानवाधिकारको व्यापक उलंघन भएको हुनाले गोरा सरकारमाथि अन्तर्राष्ट्रिय दबाव पनि बढ्यो । द्वन्द्वरत सत्तापक्ष र विद्रोही पक्षबीच वार्ता प्रकृत्या चलाउने पहलकदमी नागरिक समाजले गर्‍यो । थुप्रै पटक गोप्य रूपमा सत्तापक्ष र ANC का प्रतिनिधिबीच वार्ताहरू पनि भए । अर्भै निकास निस्कन सकेको थिएन । गोरा राष्ट्रपति बोथाको निधन भएपछि सन् १९८८ मा चुनाव सम्पन्न भयो । सो निर्वाचनपछि नेशनल पार्टीका नेता एफ.डब्ल्यू.डि. क्लार्क नयाँ राष्ट्रपति भए । डि. क्लार्क राष्ट्रपति भएपछि जेलबाट नेल्सन मण्डेलाले राष्ट्रपतिलाई राजनीतिक निकासका लागि छलफल र वार्ताको एउटा राजनीतिक मार्गचित्र (roadmap) पठाए । कांग्रेसले विभिन्न पार्टीहरूसँग मोर्चाबन्दी गर्‍यो र सो

प्रकृया अनुरूप 'आम लोकतन्त्रवादी आन्दोलन' को विशाल भेला भयो । त्यो भेलाले वार्ताका पूर्वशर्त तोक्यो ।

### मण्डेलाको रिहाई र वृहत शान्ति सम्झौता:-

नेल्शन मण्डेलाको राजनीतिक मार्गचित्र र आम लोकतान्त्रिक आन्दोलनको माग अनुरूप राष्ट्रपति डि.कलार्कले सन् १९९० मा नेल्शन मण्डेला लगायत सबैजसो राजनीतिक नेताहरूलाई रिहा गरे । राजनीतिक पार्टी माथिको प्रतिबन्ध फुकुवा गरे र वार्ताको आव्हान गरे । अन्तर्राष्ट्रिय मध्यस्थताका प्रस्तावहरू पनि आए । तर कांग्रेसले अरुसँग परामर्श गरेर मध्यस्थता नलिने निष्कर्ष निकाल्यो । त्यसको बदलामा सत्तापक्ष र विद्रोही पक्षका नेताहरूले नागरिक समाजको सहयोग लिए । त्यसमा मानवाधिकारवादी, शान्तिकर्मीहरू, द्वन्द्वविद्हरू र प्राविधिक विशेषज्ञहरूको सहयोग लिइयो । ती सबैलाई समेटेर एउटा लोकतान्त्रिक प्रकृया अपनाउने सहमति भयो । सोही बमोजिम सन् १९९१ डिसेम्बर २०-२१ मा सबै राजनीतिक दलहरू भएको राष्ट्रिय सम्मेलनको आयोजना गरियो । जसलाई लोकतान्त्रिक दक्षिण अफ्रिकी सम्मेलन (Convention for a democratic South Africa- CODESA) भनियो । CODESA दक्षिण अफ्रिकाको राजनीतिक परिवर्तन र संवैधानिक विकासका लागि कोसेढुंगा सावित भयो । २० वटा दलहरू सम्मिलित सो सम्मेलन निकै हिंसात्मक चरणबाट गुज्रिरहेको अफ्रिकालाई शान्तितर्फ डोच्याउन सफल भयो । सो सम्मेलनले एउटा सहजकर्ता समितिको पनि गठन गर्‍यो । जसले अप्रत्यक्ष वार्ताको मार्ग अपनायो । त्यो समितिले सबै राजनीतिक पार्टीहरूसँग परामर्श गरी सबैका लक्ष्य र कार्यक्रमहरू छनौट गरेको थियो । सबैलाई स्वीकार हुने एउटा प्रस्ताव तयार पारेको थियो । सोही आधारमा CODESA को अर्को बैठक बस्यो । सो बैठकले सबै पार्टीहरूको सहभागितामा ५ वटा कार्यदलको गठन गर्‍यो । ती कार्यदलहरूलाई मुख्य विषयहरूमा आमसहमतिका प्रस्तावहरू तयार पार्ने जिम्मा दिइयो । ती कार्यदलले (१) राजनीतिक पार्टीहरूका लागि आचार संहिता (२) सुरक्षा फौजहरूका लागि आचार संहिता (३) सामाजिक-आर्थिक विकास (४) आचार संहिताको पालना र अनुगमन (५) प्रकृया, सचिवालय र मिडियाका सवालहरूलाई संशोधन गर्ने खालका क्रमिक प्रस्तावहरू तयार पारे । तर सो सम्झौतामा उग्रवाम र उग्रदक्षिण पन्थीहरूले हस्ताक्षर गरेनन् । हस्ताक्षर नगरेपनि सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सहमति कायम गर्ने प्रकृत्यामा सहभागी भने भए । त्यो शान्ति सम्झौतामा गहिरा मतभेद देखा परेता पनि त्यसबाट देशब्यापी रूपमा शान्ति स्थापनाका लागि सञ्जाल निर्माण भयो । स्थानीय स्तरमा समेत शान्ति प्रकृत्यामा सहभागिता भएकोले केन्द्रीय स्तरका मतभेदले स्थानीय स्तरमा असर पारेन ।

### संविधान सभा र बहुदलीय वार्ता प्रकृया:-

दक्षिण अफ्रिकाले CODESA मा मतभेद देखापरे पछि केही जटिल परिस्थितिको पनि सामना गर्नु परेको थियो । वार्ता प्रकृया झण्डै अवरुद्ध भएको थियो । तर नागरिक समाजको अगुवाईमा १९९३ मा सबै राजनीतिक पार्टीहरू र सत्ता पक्षबीच एउटा अर्को सम्मेलन भयो । जसको नाम बहुदलीय वार्ता प्रकृया (Multi-party negotiating Process- MPNP) राखियो । यस सम्मेलनमा २६ वटा राजनैतिक दलले भाग लिएका थिए । यस सम्मेलनले अन्तरिम संविधान तर्जुमा गरी जारी गर्ने अधिकार पायो । यो सम्मेलनले खास गरी (१) संक्रमणकालीन सरकारका नीतिहरूको निर्माण (२) नयाँ संविधानको सिद्धान्त र अपरिहार्य तत्वहरू बारे समझदारी (३) संविधान सभाको चुनाव गरी व्यापक जन सुनुवाई मार्फत् नयाँ लोकतान्त्रिक संविधानको लेखन विषयमा आफ्नो ध्यान केन्द्रीत गर्‍यो ।

सो बहुदलीय वार्ता प्रकृयाको परिणामस्वरूप संविधान सभाले नयाँ संविधान नबनाएसम्मका लागि सन् १९९३ मा अन्तरिम संविधान जारी भयो भने १९९४ अप्रिल २७ देखि लागु गरियो । यसमा राज्य संचालन संबन्धी विस्तृत व्यवस्थाहरू गरिएका थिए । संविधान सभालाई मार्ग दर्शनका लागि तयार गरिएका ३४ वटा संवैधानिक सिद्धान्तहरू समेत अन्तरिम संविधानको अनुसूचीमा समावेश गरिएको थियो । संविधान सभाले नयाँ संविधान तयार गर्दा ती ३४ वटा सिद्धान्तहरूलाई पालना गर्नुपर्ने र सो पालना गरे नगरेको सम्बन्धमा परीक्षण गर्न संवैधानिक अदालतको समेत अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था गरिएको थियो । अन्तरिम संविधानले संक्रमणकालको व्यवस्थापन गर्ने र संविधान सभाको मार्ग प्रशस्त गर्ने अहम् भूमिका निर्वाह गरेको थियो । अन्तरिम संविधानले नै संविधान सभाको गठन गरेको थियो । जस अनुसार राष्ट्रिय सभा (national assembly) का ४०० सदस्यहरू र सिनेटका ९० जना सदस्यहरू गरी जम्मा ४९० जना संविधान सभाका सदस्य हुने व्यवस्था गऱ्यो । सभाहरूको निर्वाचन सूचीमा आधारित समानुपातिक विधिबाट गर्ने र सभाले दुई वर्ष भित्र संविधानको मस्यौदा तयार गर्ने, संविधान सभाको दुई तिहाई बहुमतले संविधानको अनुमोदन गर्ने, अनुमोदन हुन नसकेमा जनमत संग्रहमा लैजाने, संवैधानिक अदालतले अन्तिम रूपमा प्रमाणित गरेपछि मात्र संविधान लागु हुने व्यवस्थाहरू अन्तरिम संविधानमा गरिएको थियो ।

त्यसैगरी दक्षिण अफ्रिकाले संक्रमणकालीन व्यवस्थापनका लागि केही विशेष कानूनहरू पनि निर्माण गऱ्यो । ती विशेष कानून मार्फत् केही विशेष संयन्त्रहरूको सृजना गरियो । जसले संविधान सभाको चुनावलाई सरल पार्न सहयोग गरे । जसमा संक्रमणकालीन कार्यकारिणी परिषद् (transitional executive council), संविधान सभाको निर्वाचन गर्न, अनुगमन गर्न एवं निर्वाचन संबन्धी विवाद समाधान गर्न स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन आयोग, संचार र प्रेसको भूमिका सशक्त पार्न संचार तथा प्रशारण आयोग र संवैधानिक संभौता अनुरूप संविधान बने नबनेको जाँच गर्न संवैधानिक अदालतको स्थापना आदि पर्दछन् ।

अन्तरिम संविधानमा भाग १५, धाराहरू २५१ र ७ वटा अनुसूचीहरू समावेश गरिएका थिए । अन्तरिम संविधानमा मौलिक हकको व्यवस्था, संवैधानिक अदालत, समानुपातिक सूची प्रणालीमा आधारित निर्वाचन पद्धति, दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका, कार्यकारिणी र व्यवस्थापिका संबन्धी अधिकार र प्रयोगको तरीका, संविधान सभाको गठन विधि, संविधान सभाले २ वर्षभित्र संविधान बनाई सक्नुपर्ने व्यवस्था, संविधान सभाको दुई तिहाई बहुमतले संविधानको अनुमोदनको व्यवस्था, मानवाधिकार आयोग, महिला आयोग आदि व्यवस्था गरिएका थिए ।

अन्तरिम संविधान बमोजिम सन् १९९४ मा दक्षिण अफ्रिकामा संसदको निर्वाचन भयो । संसदको निर्वाचन भनेको संविधान सभाको निर्वाचन थियो । नेल्सन मण्डेलाको अफ्रिकी नेशनल कांग्रेस पार्टीले बहुमत प्राप्त गऱ्यो । संविधान सभाको प्रयोजनका लागि संसदको दुवै सदनको बैठक सर्वप्रथम ९ मे १९९४ मा बस्यो । नेल्सन मण्डेला त्यहाँका राष्ट्रपति बने । सोही वर्षको जुन महिनामा नयाँ संविधानको मस्यौदा गर्न एउटा मस्यौदा समितिको गठन गरियो । यसैगरी अन्य विभिन्न ६ वटा समितिहरू पनि गठन गरिए । प्राप्त सुझावका आधारमा मस्यौदा समितिले तयार पारेको मस्यौदा माथि व्यापक छलफल भयो र संविधान सभाले दुई वर्षमा अन्तिम मस्यौदा तयार पाऱ्यो । ८ मे १९९६ मा संविधान सभाले पारित गरेको संविधानको मस्यौदा प्रमाणिकरणका लागि संवैधानिक अदालतमा पठाइयो । अदालतले प्रत्येक दफाहरूलाई अन्तरिम संविधानमा उल्लेखित ३४ वटा मार्ग दर्शक

सिद्धान्तहरूसँग मेल खाए नखाएको भन्ने विषयमा गहिरो छलफल गर्‍यो । ८ वटा व्यवस्थाहरूले मेल नखाएको भनी सो मस्यौदा संविधान सभामा फिर्ता पठायो । संविधान सभाले फेरि ती मेल नखाएका बुँदाहरूमा मेल खाने गरी संशोधन गर्‍यो र फेरि संवैधानिक अदालतमा प्रमाणिकरणका लागि पठायो । त्यसपछि अदालतले मेल खाएको भनी ४ डिसेम्बर १९९६ मा प्रमाणित गर्‍यो । संवैधानिक अदालतबाट प्रमाणित भएको संविधानको मस्यौदामा १० डिसेम्बर १९९६ मा राष्ट्रपति नेल्शन मण्डेलांले हस्ताक्षर गरे । सोही दिनदेखि दक्षिण अफ्रिकामा नयाँ संविधान लागू भयो । यसरी दक्षिण अफ्रिकाले संविधान सभा मार्फत् संविधान बनाउन लामो संघर्ष र आन्दोलन गर्नुपर्‍यो । तर त्यहाँको संविधान सभामा अपनाइएको लोकतान्त्रिक पद्धतिले नयाँ संवैधानिक व्यवस्थामा सबैलाई समाहित गर्न सफल भएको देखिन्छ ।

### संविधान सभाका प्रकृयाहरू (Process of Constituent Assembly)

संविधान सभाको संचालन मानिसहरूबाट हुन्छ । यसका सदस्य मानिस हुने भएकोले यो क्रियाशील हुन्छ । यसको सफलता वा असफलता भनेको यसलाई संचालन गर्ने मानिसहरूको कार्य कुशलतामा भर पर्दछ । यसको संचालन जथाभावी गरियो भने अपेक्षित परिणाम आउन सक्दैन । संविधान सभाको उद्देश्य पराजित हुन सक्छ । यसैले यसको सफलताका लागि सही मार्ग पहिचान गरिनु पर्दछ । त्यो सही मार्ग भनेको संविधान सभाको उचित विधि र उचित प्रकृया हो । संविधान सभाले संविधानको निर्माण एकै दिनमा गर्न सक्दैन । यसका लागि विभिन्न अवस्थाहरू पार गर्नुपर्दछ । प्रत्येक अवस्थामा उचित विधि र प्रकृयाको आवश्यकता हुन्छ । सामान्यतया संविधान सभाका प्रकृयाहरू मुलुकको राजनीति, भू-बनौट, समाज, अर्थतन्त्र, संस्कृति आदि कुराहरूका आधारमा तय हुन सक्छन् । विशेषतया संविधान सभामा जाँदा सबै मुलुकका लागि समान खालका खेलका नियमहरू हुन्छन् । ती नियमहरूको आधारबाट नै संविधान सभाको अन्तिम यात्रा बिसाइन्छ । ती आधारभूत अवस्थाहरू सबै मुलुकका लागि समान हुन्छन् । जसलाई सबैले तय गर्नेपर्ने हुन्छ । तिनीहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिन्छ :-

#### १. संक्रमणकालीन व्यवस्थापन:-

संक्रमणकाल भनेको एउटा भैरहेको अवस्था परिवर्तन भएपछि शुरु हुने र अर्को अवस्थामा प्रवेश हुँदा टुङ्गिने समय हो । कुनै शासन व्यवस्था परिवर्तन वा पतन भएपछि नयाँ शासन व्यवस्था लागू नहुञ्जेलसम्मको समयवधि नै संक्रमणकालीन अवस्था हो । नयाँ संविधान निर्माण गर्दा खेरी पुरानो संविधान बमोजिमका संरचनाहरू अस्तित्वमा हुँदैनन् र नयाँ संरचनाहरू बनी सकेको हुँदैनन् । यस्तो अवस्था कुनै पनि प्रकारको ताजा थालनी गर्दा देखा पर्दछ । यसको सही व्यवस्थापन हुनु अति आवश्यक हुन्छ । यसैले संविधान सभाको प्रकृयाहरू मध्ये सबैभन्दा पहिलो अवस्था संक्रमणकालीन व्यवस्थापन हो । यो समय भनेको कानूनको रिक्तताको समय हो । परिवर्तनले स्थापना गर्न खोजेका मूल्य र मान्यताहरू घुलमिल हुन त्यति सजिलो हुँदैन किनभने समाज पुरानो मान्यताको आदि भैसकेको हुन्छ । एकातिर परिवर्तनले वैधानिकताका आधारहरू खडा गर्दै जानुपर्दछ भने अर्कोतिर राज्य संचालन

पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । कानूनको रिक्ततालाई पूर्ति गर्नुपर्ने हुन्छ । यो अवधिलाई कुशलतापूर्वक व्यवस्थापन गर्न सकियो भने संविधान सभाको बाटो सजिलो हुन्छ, नत्र भने अराजकता र अन्यौल बरकारर रही नै रहन्छ । यसैले संक्रमणकालीन व्यवस्थापनका लागि विभिन्न उपायहरू अपनाउने गरिएको पाइन्छ । कुनै देशले पुरानो संविधानमा आवश्यक संशोधन गरेर संक्रमणकालीन व्यवस्थापन गरेको देखिन्छ, जस्तो पोल्याण्ड । कुनै राष्ट्रले राष्ट्रिय वडापत्र (national charter) बनाई लागू गरेको देखिन्छ, जस्तो इथियोपिया । त्यस्तै कुनैले शान्ति संझौता गरी त्यसै बमोजिम संक्रमणकालीन व्यवस्थापन गरेको पाइन्छ, जस्तो कम्बोडिया । कुनै मुलुकले अन्तरिम संविधान जारी गरी संक्रमणलाई व्यवस्थित पार्ने काम गरेको पाइन्छ, जस्तो दक्षिण अफ्रिका । अन्तरिम संविधान संक्रमणकालीन व्यवस्थापनको लागि सबैभन्दा उत्तम उपाय हो । संक्रमणकालीन व्यवस्थापनका लागि नेपालले अन्तरिम संविधान मार्फत संक्रमणकालको व्यवस्थापन गरेको छ । तर संक्रमणकालीन व्यवस्थापनका लागि अन्तरिम संविधान वा पुरानो संविधान संशोधन गरेर मात्र पुग्दैन । अन्य कतिपय कानूनहरूको पनि निर्माण गरी लागू गर्नुपर्ने हुन सक्छ । खास कुरा चाँहि संविधान सभामा पुग्नका लागि यो समयावधिमा आवश्यक पर्ने कुराहरूको तय गरी कानूनी रिक्तता पुरा गर्नु पर्दछ । यो संविधान सभाका उपायहरू मध्येको पहिलो पडाव (level) हो ।

#### नेपालको अन्तरिम संविधान र संविधान सभा

नेपालको अन्तरिम संविधान, ०६३ र संविधान सभा एक अर्काका परिपूरक हुन् । यो अन्तरिम संविधान, ०६३ संविधान सभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने माध्यमका रूपमा आएको हो । अन्तरिम संविधान संक्रमणकालीन व्यवस्थापनको लागि सबैभन्दा उत्तम उपायका रूपमा आएको हो । त्यसैले संविधान सभा एउटा लक्ष्य हो भने अन्तरिम संविधान, ०६३ त्यो लक्ष्य प्राप्त गर्ने एउटा माध्यम मात्र हो ।

#### २. गन्तव्यको स्पष्टता:-

संविधान सभामा जानका लागि गन्तव्यको खोजी अर्को महत्वपूर्ण कार्य हो । नयाँ संविधानले परिभाषित गर्नु पर्ने विषयहरूको किटानी पहिले नै हुनुपर्दछ । संविधान राजतन्त्रात्मक लेखे कि गणतन्त्रात्मक, संघीय संरचनामा जाने कि एकात्मक प्रणाली अपनाउने, संविधान एकदलीय हुने कि बहुदलीय आदि राजनैतिक मुद्दाहरू संविधान सभामा जानु पूर्व नै टुङ्ग्याउनु पर्दछ । संविधान सभाको गठन हुनुपूर्व नै यी राजनीतिक मुद्दाहरू टुङ्ग्याउनु जरुरी हुन्छ । राज्यले अपनाउने सारभूत संवैधानिक विषयहरूमा निर्णय गरिसके पछि संविधान सभाले ती विषयहरूलाई वैधानिकता प्रदान गर्न सजिलो हुन्छ । संविधान सभाबाट नै सबै प्रश्नहरूको निरूपण हुन्छ, भन्ने अर्थ गर्नु हुदैन । त्यसोगरी अगाडि बढियो भने संविधान सभाको लक्ष्य र गन्तव्यमा पुग्न सकिदैन । स्पष्ट राजनीतिक लक्ष्य नभएको कारणले संविधान सभाको प्रकृया नै अवरुद्ध हुनसक्छ । आन्दोलन वा क्रान्तिले दिएको जनादेशबाट राजनीति निर्देशित हुन्छ । सोही अनुरूप मूलभूत मुद्दाहरूलाई राजनीतिक सहमतिबाट टुङ्ग्याउनु वा राजनीति सहमति हुन नसकेका विषयहरूमा संविधान सभा वा जनमत संग्रह के बाट कसरी टुङ्ग्याउने भनी स्पष्ट मार्गाचित्र (Roadmap) हुनु पर्दछ । यसो भएमा संविधान सभा गन्तव्यहीन प्रकृयागत भ्रमेलामा नपरी कार्यसम्पादन गर्न सक्छ र अपेक्षित परिणाम आउने हुन्छ ।

संविधान सभाको गन्तव्य भनेको कुनै नयाँ चीज प्राप्त हो । विद्यमान राज्य प्रणाली वा संरचनालाई निरन्तरता दिन नयाँ संविधान लेखिरहनु पर्दैन । आन्दोलन वा क्रान्ति गर्नुपर्ने कारण भित्र संविधान निर्माणको गन्तव्य लुकेको हुन्छ । त्यो गन्तव्यको निर्धारण गरिए मात्र संविधान सभाको प्रकृया पूरा हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा विद्यमान राज्य संरचना असफल भएको हुनाले संविधान सभाको आवश्यकता परेको हो । अहिले संविधान सभाका लागि नेपालले निर्णय गर्नु पर्ने देहायका राजनीतिक मुद्दाहरू हुनसक्छन्:-

- क. राजतन्त्रात्मक कि गणतन्त्रात्मक व्यवस्था अपनाउने भन्ने विषय ।
- ख. संघीय संरचनामा नगई सुखै छैन । त्यसैले संघीय प्रणाली भित्रको कुन मोडेल अपनाउने भन्ने विषय ।
- ग. कस्तो खालको समावेशी चरित्र राज्यले अपनाउने भन्ने विषय ।
- घ. संसदीय वा राष्ट्रपतिय प्रणाली आदि ।

### ३. मूलभूत संवैधानिक सिद्धान्त तथा एजेण्डाहरू:-

संविधान सभाको अर्को महत्वपूर्ण पडाव (level) भनेको मूलभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरूको निक्कौल गर्नु हो । संविधान सभाको गठन हुनु पूर्व के-के संवैधानिक सिद्धान्तहरूमा संविधान लेखिनु पर्छ, निश्चित हुनुपर्दछ । जस्तो मानवाधिकारको पूर्ण प्रत्याभूति हुनुपर्ने एउटा एजेण्डा हुन सक्छ । मानवाधिकारको पूर्ण प्रत्याभूति गर्ने तरीका र माध्यम हरेक राजनीतिक दलको आ-आफ्नो होला । तर आधारभूत कुराहरूमा सबैको सहमति हुनै पर्दछ । यदि त्यो विषयमा विमति भयो भने संविधान सभाको प्रकृया अवरुद्ध हुनसक्छ । यस्ता सिद्धान्तहरू भित्र संविधान सभाले सम्झौता गर्न नमिल्ने आधुनिक संविधानवाद र लोकतन्त्रका आधारभूत विषय सूचीहरू पर्दछन् । जसमध्ये नागरिक स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, शक्ति पृथक्कीकरण, संवैधानिक सर्वोच्चता, विधिको शासन, वालिग मताधिकार आदि हुन सक्छन् ।

दक्षिण अफ्रिकामा सबै दलहरूका मिल्ने मिल्ने विषयहरू संकलन गरी एउटा प्रतिवेदन तयार पारियो र ३४ वटा संवैधानिक सिद्धान्तहरूमा सबैको सहमति तय गरिएको थियो । ती संवैधानिक सिद्धान्तभित्र रहेर संविधानको निर्माण भएमा सबैलाई मान्य हुने पारिएको थियो । त्यसै अनुसार संविधान निर्माण भयो । ती सिद्धान्तसँग मेल नखाएका कुराहरूलाई संवैधानिक अदालतले पहिले बाँफिएको ठहर गरी फिर्ता पठायो । फेरी ती सिद्धान्तहरूसँग मेल खाने गरी पुनः मस्यौदा गरियो र स्वीकृत भयो । सफल रूपमा संविधान निर्माण भयो । यसैले आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरूको तय हुनुले संविधान सभाको प्रकृयालाई सहज तुल्याउँछ । दक्षिण अफ्रिकाले मात्र होइन अन्य देशहरूले पनि आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरूको तय पहिले नै गरेको पाइन्छ ।

यदि संविधान सभाको प्रकृयालाई सफल पार्ने हो भने संक्रमणकालीन व्यवस्थापन, गन्तव्यको निर्धारण, मूलभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरूको निर्धारण सँगसँगै द्वन्द्वरत पक्षहरू, राजनीतिक शक्तिहरू, व्यवसायिक संगठनहरू र नागरिक समाजका बीच छलफल, बहस र अन्तर्क्रियाहरू भैरहनु पर्दछ । यिनीहरूका बीच हुने छलफल, बहस र अन्तर्क्रियाले संविधान सभाका एजेण्डाहरू स्पष्ट पार्न सहयोग पुऱ्याउँछ । नयाँ

संविधान बनी लागू नहुञ्जेलसम्म विविध भ्रमेलाहरु आई नै लाग्छन् । ती भ्रमेलाहरु समाधान गर्नका लागि पनि निश्चित सिद्धान्तहरु भित्र वहस र पैरवी गरिएको खण्डमा संविधान सभाको प्रकृया अगाडि बढ्न सहयोग पुग्छ ।

#### ४. संविधान सभाको गठन:-

संविधान सभाको गठन भन्नाले संविधान सभाका सदस्यहरु कुन विधिबाट कसरी र कति संख्यामा संविधान सभामा जाने भन्ने बुझाउँछ । यो प्रकृया संविधान सभाको ज्यादै जटिल प्रकृया हो । गठन प्रकृया न्यायोचित हुन नसकेमा संविधान सभा नै असफल हुनसक्छ र त्यसबाट देशलाई नै ठूलो क्षति हुन सक्छ । संविधान सभाको गठनका लागि धेरै कुराहरुले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छन् जस्तो- प्रतिनिधित्व पद्धति, निर्वाचन पद्धति, निर्वाचनको तरीका आदि ।

#### प्रतिनिधित्व पद्धति र निर्वाचन पद्धति

त्यसै गरी संविधान सभामा कसलाई कति संख्यामा र कसरी प्रतिनिधित्व गराउने भन्ने प्रश्न निकै जटिल प्रश्न हो । संविधान निर्माण गर्दा सबैको प्रतिनिधित्व हुने गरी समावेशी किसिमको भएन भने संविधानको पालनामा कठिनाई मात्रै होइन मुलुकमा द्वन्द्वको स्थिति समेत उत्पन्न हुन सक्ने खतरा रहन्छ । वर्तमान अवस्थामा नेपालका लागि यो महत्वपूर्ण चुनौतीको रूपमा देखा परेको छ । नेपालमा भौगोलिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, जातीय विविधता छ । ती सबैको संविधान सभामा प्रतिनिधित्व हुन जरुरी छ । त्यसैले त्यो प्रतिनिधित्वको प्रश्न निर्वाचन पद्धतिद्वारा हल गर्नुपर्दछ । संविधान सभाको गठन अवसर तथा समावेशी सिद्धान्तको आधारमा भएमा जनताको विश्वास रहन्छ र जनताले स्वामित्व र लेखकत्व (ownership & authorship) प्राप्त गर्दछन् । व्यापक जनसहभागिता हुने गरी प्रतिनिधित्व गराउनु पर्दछ ।

संविधान सभालाई समावेशी बनाउन जनसंख्या, क्षेत्र, लिङ्ग, अल्पसंख्यक, आदिवासी/जनजाति, दलित, वर्ग, समुदाय सबैको उचित प्रतिनिधित्व गराउनु पर्दछ । राष्ट्रको वास्तविक संरचना र अवस्थालाई मूल्यांकन गरी सोही आधारमा प्रतिनिधित्व गराएमा नयाँ संविधान टिकाउ हुन जान्छ ।

प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नका लागि विभिन्न निर्वाचन प्रणालीहरु प्रयोग ल्याइएका छन् । तिनीहरुलाई खास गरी तीन वटा परिवारभित्र राख्न सकिन्छ । क) बहुमत/बहुमत प्रतिनिधित्व पद्धति ख) समानुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति । र ग) मिश्रित प्रतिनिधित्व पद्धति ।

माथि उल्लेख गरिएका विभिन्न प्रणालीहरु विधायिकामा प्रतिनिधित्व गराउने, सरकारमा प्रतिनिधित्व गराउने वा स्थानीय निकायहरुमा प्रतिनिधित्व गराउने आदि राज्यका सम्पूर्ण संयन्त्रमा गरिने प्रतिनिधित्वका लागि विश्वमा प्रचलनमा रहेका निर्वाचन प्रणालीहरु हुन् । संविधान सभाको गठनका लागि यी प्रणालीलाई प्रयोग गरिएको देखिन्छ । संविधान सभाको गठनमा सबै वर्ग, क्षेत्र र समुदायको प्रतिनिधित्व हुनु पर्दछ । त्यसका लागि तत्कालीन राजनीतिक परिस्थिति, समाजमा विद्यमान धर्म, जात/जाती, वर्ण, भाषा, लिंग, क्षेत्र वा वर्गको स्थिति आदिले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष प्रभाव पार्न सक्दछन् । सबै किसिमका प्रतिनिधित्व गराउन नसकिए पनि कम्तीमा तीन किसिमको प्रतिनिधित्व भने संविधान सभाको गठनमा ध्यान दिइनु पर्दछ ।



१) **भौगोलिक प्रतिनिधित्व:**

भौगोलिक प्रतिनिधित्वले भूगोलको आधारमा निर्वाचन क्षेत्र तोकिनुलाई बुझाउँछ । भूगोलको आधारमा निर्वाचन क्षेत्रको वितरण गरी प्रतिनिधित्व गराउनु पर्दछ, जसबाट चुनिएका सदस्यहरु आफ्नो क्षेत्रप्रति उत्तरदायी हुन्छन् र देशको सन्तुलित विकास हुन मद्दत पुग्दछ ।

२) **विचारको प्रतिनिधित्व:**

विचारको प्रतिनिधित्वले राजनैतिक दल वा विद्यमान राजनीतिक परिस्थितिको प्रतिनिधित्व जनाउँछ । कुनै राजनीतिक दलले धेरै मत पाउँदा पनि प्रतिनिधित्वबाट वंचित हुने निर्वाचन प्रणाली छनौट गरिनु हुँदैन । त्यसकारण विचारको प्रतिनिधित्व गरिने निर्वाचन प्रणाली छनौट हुनु पर्दछ ।

३) **विवरणात्मक प्रतिनिधित्व:**

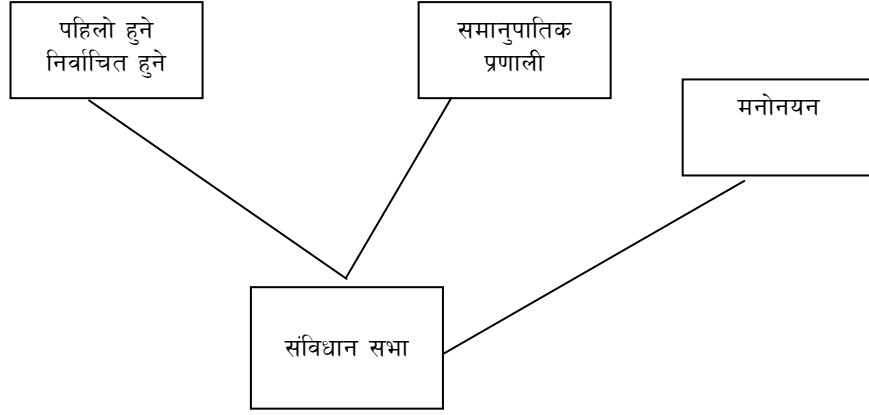
संविधान सभाको गठनमा देशकै प्रतिविम्ब भल्कने गरी प्रतिनिधित्व हुनु पर्दछ । मुलुक भित्रका महिला र पुरुष, युवा र वृद्ध, धनी र गरीब, भाषा, भाषी, क्षेत्र, व्यवसाय, धर्म, संस्कृति, आदिवासी/जनजाती सबैको प्रतिविम्ब भल्कने गरी मिलाइनु पर्दछ ।

दलहरुले प्रतिनिधिहरु चयन गर्दा समावेशी र समानुपातिकता जस्ता सिद्धान्तका आधारमा गर्ने पर्ने हुन्छ । यदि कुनै दलले समावेशी र समानुपातिकतालाई ध्यान दिएनन् भने ती दलहरु नै धराशायी बन्न सक्छन् । अन्तरिम संविधानमा नै प्रत्येक समुदाय, लिंग, आदिको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न सक्थे भने धेरै राम्रो हो । नभए दलहरुले प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता गर्ने पर्नेहुन्छ । संविधान सभालाई समावेशी र समानुपातिक बनाउन दलहरु नै मुख्य माध्यम हुन् । यसरी प्रतिनिधित्व मिलाउनका लागि संविधान सभाको निर्वाचनले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले एकै किसिमको निर्वाचन पद्धति मात्रै अबलम्बन गर्नु पर्दछ भन्ने छैन । दुई वा दुई भन्दा बढी किसिमको प्रणाली पनि अपनाउन सकिन्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान ०६३ को धारा ६३ ले संविधान सभाको गठनका लागि महत्वपूर्ण व्यवस्था गरेको छ । धारा ६३ को उपधारा ३ मा मिश्रित निर्वाचन प्रणालीका आधारमा संविधान सभाका सदस्यहरुको प्रतिनिधित्व हुने देहाय बमोजिम कुरा उल्लेख गरिएको छ :-

- क. यो संविधान प्रारम्भ हुनु अगाडि प्रचलित कानून बमोजिम कायम रहेको निर्वाचन क्षेत्रहरुबाट प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रबाट एक जनाका दरले पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली अनुसार निर्वाचित २०५ जना,
- ख. संपूर्ण देशलाई एक क्षेत्र मानी राजनीतिक दललाई मत दिने समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अनुसार निर्वाचित हुने २०४ सदस्य,
- ग. राष्ट्रिय जीवनमा महत्वपूर्ण व्यक्तिहरुमध्येबाट सहमतिका आधारमा अन्तरिम मन्त्रीपरिषद्बाट मनोनित हुने १६ जना सदस्य ।

यसरी ४२५ जनाको संविधान सभामा प्रतिनिधित्व हुने भनिएतापनि संविधानको संशोधन गरी सदस्य संख्या बढी हुन सक्ने देखिन्छ तर मिश्रित प्रणाली भने अपनाइने हुनाले कस्तो मिश्रित प्रणाली हुने आधारमा यहाँ चर्चा गरिएको छ ।

## नेपालको मिश्रित निर्वाचन प्रणाली



मिश्रित निर्वाचन प्रणालीमा दुई फरक निर्वाचन प्रणालीको प्रयोग हुन्छ। नेपालमा २०४७, ०५१, ०५६ सालको निर्वाचनमा पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीको प्रयोग भैसकेको छ। यो प्रणाली बहुमत प्रणालीको सबैभन्दा लोकप्रिय पद्धति हो। यो प्रणाली एक सदस्य निर्वाचन क्षेत्रमा प्रयोग गरिन्छ। यो बहुमत (बढी मत) प्रणालीको सबैभन्दा सरल रूप हो। मतदाताहरूले उम्मेदवारहरू मध्ये कुनै एक लाई मतदान गर्दछन् र सबैभन्दा बढी मत पाउने उम्मेदवारलाई विजयी घोषित गरिन्छ। यसमा राजनीतिक दललाई नभई उम्मेदवारलाई मत हालिन्छ। यसका मुख्य फाइदाहरू निम्न छन् :

१. यो प्रणाली बुझ्नु र प्रयोग गर्न सजिलो छ। मतगणना गर्न पनि सजिलो हुन्छ।
२. जनप्रिय उम्मेदवार (चाहे त्यो स्वतन्त्र नै किन नहोस्) लाई निर्वाचित गर्दछ।
३. उम्मेदवारहरूलाई दलहरू बीचबाट भन्दा पनि व्यक्तिहरू बीचबाट छनौट गर्ने अवसर दिन्छ।
४. उम्मेदवारलाई आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रप्रति उत्तरदायी बनाउँछ।
५. अतिवादी दलहरूलाई प्रतिनिधित्व हुनबाट टाढा राख्छ।
६. व्यापकतामा आधारित अथवा फराकिलो जनाधार भएका राजनीतिक दललाई फाईदा पुऱ्याउँछ।
७. सशक्त प्रतिपक्षको सृजना गर्दछ।
८. एकमना सरकार बन्ने संभावना बढी हुन्छ।
९. मतदाताहरूलाई दुई मुख्य दलहरूका बीचबाट कुनै एक दललाई छनौट गर्ने अवसर प्रदान गर्दछ।

यसका केही वेफाइदाहरू पनि छन् ती हुन्:

१. स-साना दलहरूलाई प्रतिनिधित्व हुनबाट वंचित गराउँछ ।
२. अल्पसंख्यकलाई प्रतिनिधित्व हुनबाट वंचित गराउँछ ।
३. महिलाहरूलाई प्रतिनिधित्व हुनबाट वंचित गराउँछ ।
४. क्षेत्रीयता, जातीयता, विखण्डनवादको विकास गराउँछ ।
५. जित्नेको भन्दा खेर जाने मत बढी हुन्छ ।
६. निर्वाचनमा आचार संहिताको उल्लंघन हुने संभावना बढी हुन्छ ।

मिश्रित प्रणालीका सन्दर्भमा समानुपातिक प्रणाली अपनाइने व्यवस्था संविधानले गरिसकेको छ । समानुपातिक प्रणालीका प्रमुख दुई रूपहरू छन्:- मिश्रित सदस्यीय समानुपातिक प्रतिनिधित्व वा समानान्तर प्रणाली । मिश्रित प्रणालीले बढीमत/बहुमत वा अन्य प्रणाली र समानुपातिक प्रतिनिधित्वका सकारात्मक गुणहरूलाई मिलाउने प्रयास गर्दछ । मिश्रित निर्वाचन प्रणालीमा विभिन्न सूत्रहरू एक अर्कामा सँगसँगै प्रयोग गरिन्छन् । यसमा दुई निर्वाचन प्रणाली हुन्छन् । उनै मतदाताहरूले मतदान गर्दछन् । मतदाताहरू दुवै निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गतका निर्वाचनमा योगदान गर्दछन् । हाम्रो सन्दर्भमा समानान्तर समानुपातिक प्रणाली अपनाइने हुनाले यहाँ सोको चर्चा गरिएको छ ।

#### समानान्तर समानुपातिक प्रणाली (Parallel system):

जहाँ दुई निर्वाचन प्रणालीहरू छुट्टै तथा फरक हुन्छन् र स्थान वितरणका लागि एक अर्का प्रति निर्भर हुँदैनन्, त्यस्तो निर्वाचन प्रणालीलाई समानान्तर प्रणाली भनिन्छ । समानान्तर प्रणालीले बढीमत/बहुमत तथा समानुपातिक प्रणाली बीचको समानुपातिक निर्वाचन परिणाम दिन्छ । यसमा दुई फरक किसिमका निर्वाचन प्रणालीको समानान्तर रूपमा प्रयोग हुने भएकोले यसलाई समानान्तर प्रणाली भनिन्छ । दुवै प्रणालीको निर्वाचनको परिणामलाई आवद्ध भने यसमा गरिदैन । यसमा पहिलो हुने निर्वाचित हुने वा अन्य कुनै निर्वाचन प्रकृया एउटामा अपनाइन्छ भने अर्कोमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको प्रकृया पनि अपनाइन्छ । समानान्तर प्रणालीमा पनि एकै पटक दुई निर्वाचन प्रणाली प्रयोग हुन्छ तर यसमा मिश्रित सदस्य समानुपातिकमा जस्तो पहिलो हुने निर्वाचित हुनेबाट आएको अमिल्दो निर्वाचन परिणामलाई क्षतिपूर्ति दिइदैन । यसमा पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणाली अपनाइने हुनाले भौगोलिक प्रतिनिधित्व पनि सुनिश्चित हुन्छ भने समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अपनाइने हुनाले समानुपातिकताको मात्रालाई पनि सुनिश्चित गरेको हुन्छ ।

यसका मुख्य फाइदाहरू निम्न छन्:-

१. भौगोलिक प्रतिनिधित्व र समानुपातिकताको मात्रा कायम रहन्छ ।
२. समावेशीकरणको संभावना रहन्छ ।
३. अल्पसंख्यकको प्रतिनिधित्व हुन सक्छ ।

यसका मुख्य बेफाइदाहरु निम्न छन्:-

१. जटिल निर्वाचन प्रणाली हो ।
२. दुईटा निर्वाचनको व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ ।
३. पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीको मत खेर जान्छ ।
४. दुई तरीकाबाट प्रतिनिधित्व हुन्छ ।
५. असमान मतभार कायम रहन्छ ।

अर्मेनिया, लिथुआनिया, जापान, थाइल्याण्ड, फिलिपिन्समा यो प्रणाली अपनाइएको पाइन्छ ।

#### ५. संविधान सभाका सदस्य संख्या र क्षेत्र निर्धारण विधि:

संविधान सभामा सदस्य संख्या कति रहनुपर्छ भन्ने कुनै सिद्धान्त छैन । मुलुकको तत्कालीन आवश्यकता अनुसार सदस्य संख्या तय गरिनु पर्दछ । भारतमा ३८९ सदस्य तय गरिएको थियो भने दक्षिण अफ्रिकामा ४९० जना सदस्य हुने व्यवस्था गरिएको थियो । देशको जनसंख्या, सामाजिक विविधता, भूगोल, राजनीति आदि कुराले संख्या घटबढ हुनसक्छ तर मूलभूत कुरा भनेको निर्धारित सदस्य संख्याले पर्याप्त प्रतिनिधित्व गर्नुपर्दछ । यदि थोरै संख्याले उचित प्रतिनिधित्व गराउन सक्छ भने थोरै संख्या नै राम्रो हुन्छ । काम छिटो छरितो हुनुका साथै कम खर्चिलो पनि हुन जान्छ । यदि सबैको प्रतिनिधित्व थोरै संख्याले गर्न सक्दैन भने संख्या बढाउँदा पनि हुन्छ । क्षेत्र, वर्ग, लिंग, जातजाती, भाषा, धर्म, पेशा आदि विविध क्षेत्रको प्रतिनिधित्व किटानी नभएमा विद्रोह हुन सक्छ । संविधान सभाको संख्या निर्धारण भैसकेपछि क्षेत्र निर्धारण गर्नु पनि अति आवश्यक हुन्छ । प्रचलनका आधारमा निर्वाचन क्षेत्र (electoral constituency) तय गर्ने प्रकृतिलाई दुई भागमा विभाजन गरिन्छ ।

#### १. एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र विधि:

यसमा देशलाई क्षेत्र, जनसंख्या, वर्ग, समुदाय आदिका आधारमा विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रमा विभाजन गरिन्छ र प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रबाट एक-एक जना प्रतिनिधि छानिन्छ । यो बहुमत/बढीमत प्रणालीको लागि विभाजन गरिन्छ । नेपालमा ०४७ सालको संविधान अन्तर्गत विधायिकाका लागि भएका निर्वाचनमा यसै विधि अनुसार क्षेत्र निर्धारण गरिएको थियो ।

#### २. बहु सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र विधि:

एउटा निर्वाचन क्षेत्रबाट धेरै सदस्यहरु निर्वाचित हुने विधिलाई बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण विधि भनिन्छ । मतदाताहरुलाई दुई वा दुईभन्दा बढी सूचीमा मतदान गर्न सक्ने प्रयोजनका लागि बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण गरिन्छ । मतदाताहरुले एउटै सूचीमा विभिन्न राजनीतिक दल, लिंग, वर्ग, सम्प्रदाय आदिमा मत हाल्न सक्छन् । यो विधिको प्रयोग समानुपातिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नका लागि गरिन्छ ।

## ६. निर्वाचनको तरीका:

प्रतिनिधिहरूको छनौट गर्दा दुई किसिमबाट निर्वाचन गर्न सकिन्छ। ती हुन् (१) प्रत्यक्ष निर्वाचन र (२) अप्रत्यक्ष निर्वाचन।

चुनावमा मतदाताहरूले सोभै उम्मेदवारलाई मत हालेर छान्न पाउँछन् भने त्यसलाई प्रत्यक्ष निर्वाचन भनिन्छ। यसमा मतदाता निर्वाचनमा जान्छन् र एक वा वेसी उम्मेदवारलाई मत दिन्छन्। उसैले दिएको मतको गणना गरी निर्वाचन परिणाम घोषणा गरिन्छ र संविधान सभाको सदस्यमा छानिन्छ। यदि मतदाताहरूले आफ्ना प्रतिनिधि छान्नका लागि अर्कै व्यक्ति वा निकायको छनौट गर्दछन् भने त्यसलाई अप्रत्यक्ष निर्वाचन भनिन्छ। यसमा मतदाताबाट छानिएका व्यक्ति वा निकायहरू निर्वाचित मण्डल (electoral college) ले संविधान सभाका सदस्यको छनौट गर्दछन्। अप्रत्यक्ष निर्वाचनमा दुई चोटी चुनाव हुन्छ। एकचोटी मतदाताले आफ्ना प्रतिनिधि छनौट गरि पठाउँछन् भने अर्को चोटी ती छानिएका प्रतिनिधिहरूले सभासदको निर्वाचन गर्दछन्। भारतमा संविधान सभाको गठनका लागि प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष दुवै निर्वाचन पद्धति अपनाइएको थियो भने दक्षिण अफ्रिका, पूर्वी टिमोर, हाइटी, नामीबिया आदि देशमा प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति अपनाइएको पाइन्छ।

यसका साथै संविधान सभाको प्रकृत्यामा निर्वाचन वा प्रतिनिधित्वको छनौट कुन अंगले गर्ने भन्ने विषय पनि महत्वपूर्ण हुन जान्छ। प्रायःजसो निर्वाचन वा प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति गर्नका लागि एउटा स्वतन्त्र निकायको आवश्यकता पर्दछ। स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन आयोगको गठन आदि कुराहरू पनि संविधान सभाका प्रकृत्याकै अभिन्न अंग हुन्। निर्वाचन वा प्रतिनिधित्व प्रणालीको छनौटले मुलुकको राजनीतिक भविष्यमा गहिरो प्रभाव पार्दछ। संविधान सभाको सफलतामा यी अंगहरूले अहम् भूमिका खेल्न सक्छन्। यी प्रकृत्याहरू विशुद्ध राजनीतिक प्रकृत्याहरू भएकाले राजनीतिक नेताहरूमा आधारभूत ज्ञान र सूचनाको अभाव भएमा वा तिनीहरूले आफ्नो दलगत फाइदाका लागि यी प्रकृत्याको उपयोग गरेमा समस्या आउन सक्छ।

## ७. संविधान निर्माण प्रक्रिया:-

### क. सभा आव्हान र अध्यक्ष र उपाध्यक्षको चयन:-

संविधान सभाको प्रकृत्याको सबैभन्दा महत्वपूर्ण चरण भनेको संविधान निर्माणको चरण हो। संविधान सभाको यो औपचारिक प्रकृत्या हो। सभाको गठन भएपछि सभासदहरू एउटा थलोमा आइपुग्छन् र संविधानको औपचारिक निर्माण गर्ने कार्य थाल्दछन्। सभाका लागि चुनाव सम्पन्न भैसकेपछि सभाको औपचारिक बैठक बसी औपचारिक कार्यहरू समेत शुरु गर्नुपर्ने हुन्छ। सबैभन्दा पहिले संविधान सभाको आव्हान गर्ने काम गर्नुपर्छ। संविधान सभाको बैठकको आव्हान गर्ने काम कार्यकारिणी कार्य हो। संक्रमणकालीन सरकारले यसको आव्हान गर्न सक्छ, अथवा संक्रमणकालीन व्यवस्थापनको संयन्त्रले नै

पनि यसको व्यवस्था गर्न सक्छ । त्यस्तो संयन्त्र बडापत्र, संभौता अथवा अन्तरिम संविधान पनि हुनसक्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान ०६३ को धारा ६९(१) का अनुसार संविधान सभाका सदस्यहरूको अन्तिम निर्वाचन परिणाम निर्वाचन आयोगले सार्वजनिक गरेको २१ दिनभित्र प्रधानमन्त्रीले आव्हान गरे बमोजिम संविधान सभाको पहिलो बैठक बस्ने र त्यसपछिका बैठक संविधान सभाको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले तोकेको मिति र स्थानमा बस्ने व्यवस्था गरेको छ । तर कुनै पनि बेला संविधान सभाको बैठक आवश्यक पर्न सक्छ । उक्त धारा ६९ को उपधारा २ बमोजिम संविधान सभाका कम्तीमा एक चौथाई सदस्यले संविधान सभाका अध्यक्ष समक्ष निवेदन गरेमा अध्यक्षले १५ दिनभित्र संविधान सभाको बैठक बोलाउनु पर्नेछ । संविधान सभाको पहिलो बैठकको अध्यक्षता जेष्ठ सदस्यबाट गरिने चलन छ भने सोही बैठकको अध्यक्षता गर्ने सदस्यले अन्य कार्यतालिका प्रकाशित गर्दछ । खासगरी सभाको कार्य सुचारु गर्नका लागि अध्यक्ष र उपाध्यक्षको चयन हुनु पर्दछ । संविधान सभाले संविधान निर्माण संबन्धी आफ्नो कार्य प्रारम्भ गर्नु अघि आफ्ना सदस्यहरूमध्येबाट एक जना अध्यक्ष र एक जना उपाध्यक्षको चयन गर्नु पर्दछ ।

अन्तरिम संविधानको धारा ७१ का अनुसार संविधान सभाले संविधान निर्माण संबन्धी आफ्नो कार्य प्रारम्भ गर्नुअघि आफ्ना सदस्यहरूमध्येबाट एक जना अध्यक्ष र एक जना उपाध्यक्षको निर्वाचन गर्ने र त्यसरी निर्वाचन गर्दा अध्यक्ष र उपाध्यक्ष संविधान सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने अलग अलग राजनीतिक दलबाट प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्य हुनुपर्ने एवम् अध्यक्ष वा उपाध्यक्षले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा कुनै पनि राजनतिक दलको पक्ष वा विपक्षमा नरही तटस्थ व्यक्तिको हैसियतले कार्य गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

सामान्यतया: दुवै जना एकै दलबाट हुनु हुँदैन र दुवै तटस्थ हुनुपर्दछ । कुनै पनि दलको पक्षमा रहनु हुँदैन । सभालाई नेतृत्व प्रदान गर्न सक्ने क्षमता भएका सदस्यहरू अध्यक्ष र उपाध्यक्ष हुनुपर्दछ । संसदको कामकारवाही जस्तै संविधान सभाको कामकारवाही संचालन गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले सो संबन्धी विशेष ज्ञान र अनुभव प्राप्त व्यक्तिको छनौट गरिनु पर्दछ । अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तटस्थ व्यक्ति हुने भएकाले सर्वसम्मतिबाट चयन गर्नुपर्दछ । भारतमा डा. राजेन्द्र प्रसादलाई सर्वसम्मतिबाट सभा अध्यक्षमा चयन गरिएको थियो । सर्वसम्मति हुन नसकेमा सभाको बहुमतद्वारा निर्वाचित गर्नुपर्ने हुन्छ । यसै गरी प्रत्येक सदस्यले सपथग्रहण गर्नुपर्दछ । सपथ भनेको जनता र देशप्रतिको निष्ठाको अभिव्यक्ति हो । सपथ ग्रहणले जसले चुनेर पठाए उनीहरूप्रति विश्वासघात नगरोस् भन्ने नैतिक दवाव सृजना गर्दछ । प्रतिनिधि भएर जनादेशको स्मरण भैरहोस् भनेर सपथ ख्वाउने चलन छ । सपथग्रहण अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सदस्य तथा संविधान सभाको विभिन्न समितिका सभापति र सदस्यहरूले समेत ग्रहण गर्नुपर्दछ ।

#### ख. सभाको कार्य संचालन:-

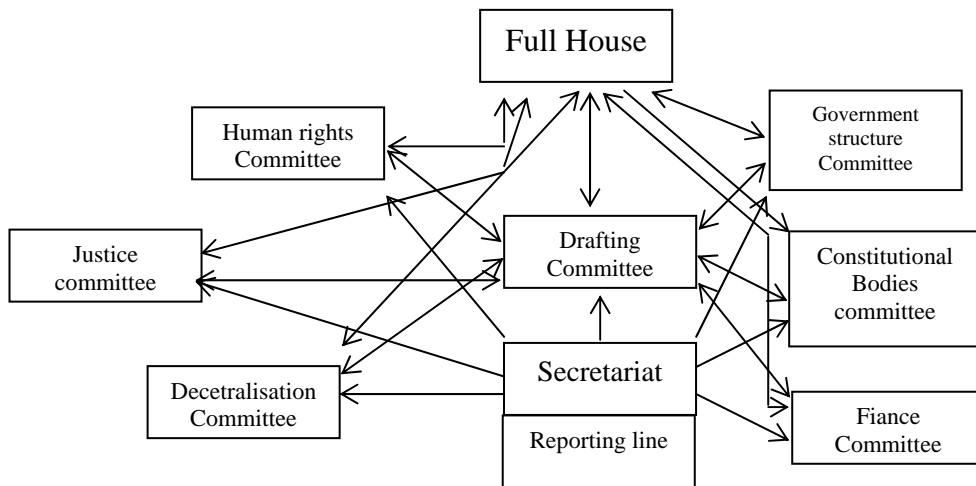
संविधान सभालाई सर्वोच्च विधायिकी अधिकार (Supreme constituent power) प्राप्त हुन्छ । त्यसैले यसलाई आफ्नो कार्यविधि आफै संचालन गर्ने अधिकार छ । संविधान सभाको प्रकृति नै प्रतिनिधिमूलक सार्वभौमसत्ता सम्पन्न हुनु हो । यसले जनताका विचार र अभिमतको सोभै प्रतिनिधित्व गर्ने अधिकार प्राप्त गर्दछ । देशको भावी काम कारवाहीको वैधानिकता प्रदान गर्नका लागि एउटा लिखत बनाउने अख्तियारी पाएको हुन्छ । यसैले यसको कार्यसंचालन अरुद्वारा निर्देशित हुन सक्दैन । यसै मान्यतालाई

अन्तरिम संविधानको धारा ७८ मा समेटिएको छ । जस अनुसार संविधान सभाले आफ्नो कार्य संचालन गर्न बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरूको गठन, काम कारवाही र अन्य कुरा नियमित गर्नको लागि नियमावली बनाउनेछ । त्यस्तो नियमावली नबनेसम्मको लागि संविधान सभाले आफ्नो कार्यविधि आफै नियमित गर्नेछ ।

संविधान सभाले आफ्नो कार्य संचालन विधिको निर्धारण गरिसकेपछि, संविधान निर्माण गर्नका लागि आवश्यक ठानेका विभिन्न समितिहरू र तिनीहरूको कार्यक्षेत्र तोक्न सक्छ । ती समितिहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र रही संविधानमा राखिनुपर्ने आवश्यक कुराहरूको छलफल र प्रतिवेदन तयार पार्दछ । ती समितिहरू मध्ये सबैभन्दा महत्वपूर्ण समिति भनेको संविधान मस्यौदा समिति हो ।

संविधान सभामा आवश्यक छलफल गरी काम कारवाही अगाडि बढाउनका लागि र विभिन्न विषयहरूमा अवधारणा बनाउनका लागि संविधान मस्यौदा समितिको अहम् भूमिका रहन्छ । त्यसका अलावा संविधान सभाले आवश्यकतानुसार प्राविधिक विषयहरूमा सल्लाह र सुझाव दिनका लागि प्राविधिक सल्लाहकार समूहको (technical advisory group) को गठन गर्नुपर्ने हुनसक्छ । संविधान सभाको कार्य व्यवस्थापनका लागि संविधान सभाको सचिवालयको गठन पनि अति आवश्यक छ । यसै चरणमा सचिवालयको गठन, आवश्यक भौतिक संयन्त्रहरू जस्तै कम्प्यूटर, पुस्तकालय, स्टेशनरी सामानहरू, मानवीय स्रोतहरू आदिको व्यवस्थापन पनि निकै महत्वपूर्ण हुने भएकाले यसै अवधिमा सचिवालयको गठन गर्नु पर्दछ । यसरी संविधान सभाको स्वरूप (संरचनागत) ले पूर्णता पाएपछि, संविधान निर्माणको कार्यलाई सफल बनाउन टेवा पुग्न जाने हुन्छ ।

### संविधान सभाको संरचना (Structure of Constituent assembly) (Probable)



यसरी आन्तरिक संरचनाहरू बनिसकेपछि संविधान सभाले संविधानको निर्माणकार्य गर्नुपर्ने हुन्छ । सो कार्य प्रकृया देहाय बमोजिम उल्लेख गरिन्छः-

#### १. संविधानको मस्यौदा र छलफल प्रकृया

संविधानमा उल्लेख हुनुपर्ने विषय संबन्धी राय तथा सुझाव पेश गर्न विभिन्न समितिहरूको गठन, संरचनात्मक आवश्यक तयारी पूरा भैसकेपछि संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार पार्ने काम संविधान मस्यौदा समितिले गर्छ । सबै पार्टीहरूको सम्मेलनद्वारा तयार पारिएको नीति निर्देशन (policy guidelines) को आधारमा प्राविधिक समितिले प्रारम्भिक मस्यौदा तयार पार्दछन् । ती प्राविधिक समितिहरूले आ-आफ्नो प्राविधिक विषयमा तयार पारेका प्रतिवेदनहरूको आधारमा संविधान मस्यौदा समितिले छलफलका लागि एउटा मस्यौदा तयार पार्ने काम हुन्छ । त्यो मस्यौदा माथि छलफल संविधान सभाको पूर्ण बैठकले गर्छ जसमा सबै सदस्यहरूले आ-आफ्ना धारणाहरू राख्दछन् । त्यसमा छलफल भैसकेपछि पूर्ण सभाले त्यसलाई ग्रहण गर्दछ । त्यसमा संशोधन गर्नुपर्ने वा कुनै विषयमा सभासदहरूबीच मतभेद भएमा ती मतभेद वा संशोधनहरू विभिन्न समितिहरूमा पठाइन्छ । ती समितिहरूको गठन संविधान सभा प्रतिविम्बित हुने गरी गरिनु पर्दछ । ती समितिहरूलाई पूर्ण सभाले विषयगत परिच्छेदहरू पठाउँछ जसमा व्यापक छलफल गरेर प्रतिवेदन तयार पार्नु पर्दछ । प्रतिवेदन तयार भैसकेपछि सो प्रतिवेदन पूर्ण सभालाई पेश गरिनु पर्दछ । पूर्ण सभाले फेरि छलफल गर्छ । मस्यौदा समितिलाई प्रतिवेदन र सभामा भएको छलफलका आधारमा एउटा मस्यौदा तयार पार्न लगाउँछ ।

यो अवस्थासम्म आइपुग्दा संविधानमा समेटिनु पर्ने कुराहरूको एउटा निश्चित स्वरूप तयार भैसकेको हुन्छ । त्यसै स्वरूपलाई प्रकट गर्ने गरी संविधान मस्यौदा समितिले पूर्ण बैठकको निर्देशनमा प्रारम्भिक मस्यौदालाई पूर्ण सभाले पारित गरी विभिन्न संचार माध्यमहरू जस्तै रेडियो, टेलिभिजन, इन्टरनेट, छापाखाना, पत्रपत्रिका आदि मार्फत् सार्वजनिक गरिन्छ । त्यो सार्वजनिक गर्नुको उद्देश्य त्यसमा जनताको टिप्पणी, राय र सुझाव आओस् भन्ने हुन्छ । त्यो मस्यौदालाई लिएर प्रत्येक सभासदले आ-आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रमा जानु पर्दछ । जनताले मस्यौदामाथि गरेका टिप्पणी राय सुझावहरू संकलन गर्नु पर्दछ । सुझावहरू संकलनलाई संस्थागत गरिन्छ ।

संविधान सभाको सचिवालयले हरेक राय सुझावलाई संकलन गरी लेखबद्ध पार्ने काम गर्छ । त्यो मस्यौदा माथि विभिन्न किसिमले फिडब्याक आउन सक्छ जस्तो इन्टरनेट, पत्रहरू, इमेल याचिका आदि । जे जस्तो रूपमा आएपनि तिनीहरू सबैलाई संस्थागत गरिनु पर्दछ र गम्भिरतापूर्वक लिइनु पर्दछ । यहाँसम्म आइपुग्दा संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा मार्फत् मुलुकमा संविधान निर्माण कार्यमा हलचल पैदा भैसकेको हुन्छ र जनताले प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा राखेका टिप्पणी, राय, सुझाव वा



आलोचनाहरूका आधारमा प्रस्तावित प्रारम्भिक मस्यौदा माथि एउटा प्रतिवेदन तयार हुन्छ । यसरी तयार पारिएको प्रतिवेदन र प्रारम्भिक मस्यौदालाई मिलाएर मस्यौदा समितिले सो मस्यौदा माथि पुनरावलोकन (revision) गर्दछ । ती आएका सुझावहरू माथि पूर्ण सभाले छलफलको प्रकृया अगाडि बढाउँछ । पूर्ण सभाले स्वीकारेका सुझावहरूलाई मस्यौदा समितिले सो मस्यौदामा समावेश गर्छ । पूर्ण बैठकमा छलफल भई अनुमोदन भएका विषयहरूलाई मस्यौदा समितिले समावेश गरी तयार परेपछि त्यसले संविधानको मस्यौदा (draft constitution) को रूप ग्रहण गर्दछ । त्यसमा धारा, उपधारा स्पष्टिकरण लगायतका कुराहरू नयाँ संविधानको स्वरूपमा नै रहन्छन् ।

त्यसपछि त्यो संविधान मस्यौदामाथि दफावार छलफल शुरु हुन्छ । भविष्यको सन्दर्भका लागि संविधान सभाको दफाबाट छलफल (debate) लाई रेकर्ड गरिन्छ ताकि त्यो धाराको भविष्यमा प्रयोग हुँदा त्यसको व्याख्या गर्न सजिलोहोस् । त्यो धारा कुन प्रयोजनका लागि संविधान निर्माताहरूले बनाएका थिए भन्ने कुरा स्पष्ट होस् र सबैले जानुन् । कुनै संवैधानिक विषयमा ठूलो मतभेद देखा परेमा जनमत संग्रहमा लैजाने समय पनि यही हो । यसै बेला जनमत संग्रह गराइन्छ । जनमत संग्रहको जनादेशलाई समावेश गरी संविधानको अन्तिम मस्यौदा तयार पारिन्छ । सभाले तोकेको विधिद्वारा त्यो संविधान मस्यौदा माथि अन्तिम निर्वाचन हुन्छ । त्यो अन्तिम निर्वाचनद्वारा संविधानको मस्यौदा पारित भएपछि त्यसको अनुमोदन र घोषणाको काम बाँकी हुन्छ ।

## २. संविधानको अनुमोदन र घोषणा:-

संविधान निर्माण प्रकृत्यामा अनुमोदन र घोषणाको ठूलो महत्व छ किनभने अनुमोदन र घोषणाबाट नै संविधान माथिको अन्तिम स्वामित्व स्थापित हुन्छ । नेपालमा अहिलेसम्मका संविधानहरूको अनुमोदन र घोषणा राजाबाट नै भएको हुनाले संविधानहरूमा जनताको स्वामित्व स्थापित हुन सकेको देखिँदैन ।

विश्वमा संविधान अनुमोदन प्रकृया एकै खालको पाइँदैन । संक्रमणकालीन व्यवस्थापन संयन्त्रले त्यसको प्रकृया निर्धारण गर्न सक्छ । कुनै मुलुकहरूले संविधानको अनुमोदनको अख्तियारी संविधान सभालाई नै दिएको पाइँन्छ । जस्तो दक्षिण अफ्रिकामा संविधान सभाको दुई तिहाई बहुमतले संविधानको मस्यौदा पारित गरी अनुमोदन हुने र संवैधानिक अदालतले प्रमाणित गरेमा अन्तिम हुने व्यवस्था गरिएको थियो ।

संविधान सभालाई नै अनुमोदन गर्ने अख्तियारी दिनुको कारण संविधान सभामा जनताका प्रतिनिधिहरू रहने र उनीहरूले गरेको अनुमोदन अप्रत्यक्ष रूपमा जनताले नै गरेको मानिने हुनाले हो । संविधान अनुमोदन गर्ने अर्को प्रकृया भनेको जनमत संग्रह हो । जनमत संग्रह मार्फत् संविधानको अनुमोदन गर्ने प्रचलन पनि पाइँन्छ । यसमा संविधानको अनुमोदन जनताका प्रतिनिधिले नभई जनता स्वयंले गर्नुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ । संविधानको अनुमोदन जनमत संग्रहद्वारा गराइएमा संविधानको संरक्षण र

पालना गर्न जनता नैतिक रूपमा बाध्य हुन्छन् भन्ने ठानिन्छ । संविधान निर्माण गर्न पठाइएका प्रतिनिधिहरूले कसैले प्रभाव वा जनइच्छा विपरित संविधान निर्माण गरेको भए त्यसको सुधार गर्नु पनि जनमत संग्रहमा लैजानु हो । केही व्यक्तिलाई प्रभावित गर्न सकिए पनि जनता पूरैलाई प्रभावित पार्न सकिदैन । त्यसैले जनमत संग्रहको प्रकृया व्यावहारिक र सैद्धान्तिक दृष्टिकोणले पनि उपयुक्त देखिन्छ । फ्रान्स, रुवाण्डा, पोल्याण्ड, माली अल्बानिया आदि देशले संविधानको अनुमोदनमा जनमत संग्रहको प्रकृया अपनाएको पाइन्छ । जनमत संग्रहबाट अनुमोदन गर्दा आवश्यक मत प्राप्त नभएमा संविधान लागू नहुन पनि सक्छ । नेपालमा संविधान सभाले बनाएको संविधानको अनुमोदन प्रकृया के हुने भन्ने व्यवस्था भएको देखिदैन । तर संविधान सभाको अनुमोदन प्रकृयाको बारेमा संविधान सभा कार्यविधि ऐन र नियमावलीमा व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

यसरी संविधान सभाबाट पारित संविधान अनुमोदन भै घोषणा भैसकेपछि घोषणा भएको दिनलाई लोकतन्त्र दिवस मनाउन सकिन्छ ।

### संविधान सभाका चुनौतिहरू (Challenges of Constituent Assembly)

संविधान सभाले पुरानो राज्य व्यवस्थाको सट्टामा नयाँ राज्य व्यवस्था प्रतिस्थापन गर्न संविधानको निर्माण गर्दछ । नयाँ संविधान बनाउनका लागि विभिन्न चरण र प्रकृयाहरूको अवलम्बन गर्नु पर्दछ । संविधान सभा एक राजनैतिक दल वा केही व्यक्ति समूहले इच्छा गर्दा सफल हुने होइन । यसका लागि सिंगो राष्ट्र नै संविधान सभामय हुनु जरुरी हुन्छ । एकातिर जनतालाई उनीहरूको अधिकार बोध गराई संविधान निर्माण प्रकृयामा सहभागि गराउनु पर्दछ भने अर्कोतिर देशलाई पनि सुसंचालन गर्नुपर्दछ । देशको तत्कालिक वा दैनिक सामान्य प्रशासन संचालन गर्दै विशेष प्रशासन जस्तो चुनाव आदि पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । यसैले संविधान सभा आफैमा चुनौतीपूर्ण छ । संविधान सभामा उठ्ने करोडौं विचारहरूको सार निकाली एउटा संवैधानिक सूत्रमा आबद्ध गर्नु पर्दछ । कुनै पनि राष्ट्रियसंकट नआइकन संविधानसभाको कुरा उठ्दैन । एउटा परिवारको संकट निवारण गर्न चुनौतीपूर्ण हुन्छ भने सिंगै मुलुकको संकट समाधान गर्ने संविधान सभा कति चुनौतीपूर्ण होला सहजै अनुमान लगाउन सकिन्छ । त्यति हुँदा हुँदै पनि संविधान सभाका चुनौतीहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिन्छ:-

#### १. ऐतिहासिक चुनौति:

नेपालमा संविधान सभाको मुद्दा २००७ सालदेखि उठेको हो । यो त्यतिबेला देखि नै अनिर्णित छ । यसका पछाडिको कारण अधिकांश जनता अशिक्षित र विवश हुनु, आन्दोलनका अगुवाहरूले संभौता

गर्नु र राजतन्त्रले सत्ता पाउने वित्तिकै षडयन्त्र गर्नु आदि हुन् । नेपालमा २००७ सालमा चर्को रूपमा उठेको संविधान सभाको मागले २०१७ सालमा निरंकुशतालाई जन्म दियो । ऐतिहासिक बहसको रूपमा नेपालमा संविधान सभाले के वास्तविक रूपमा शक्ति सन्तुलन कायम गरी नयाँ संविधानको निर्माण गर्न सक्ला ? यो धेरै ठूलो चुनौती हो । अहिले नेपालमा अधिकांश जनता राजतन्त्रको ठाउँमा गणतन्त्र स्थापना गर्नु पर्दछ भन्ने माग गरिरहेका छन् । तर यो विषय त्यति सजिलो छैन । भोलि संविधान सभाको साधारण बहुमतले राजतन्त्र राख्ने निर्णय गर्नु भन्ने त्यो निर्णय जनताले मान्ने के ग्यारेण्टी छ ? र त्यसै कारण पनि संविधान सभाको औचित्य पराजित हुन सक्छ । त्यो विषयमा जनमत संग्रह गरिनु नै सबैभन्दा उत्तम हो । तर अन्तरिम संविधानले संविधान सभाको साधारण बहुमतले त्यसको निर्णय गर्ने व्यवस्था गरेको छ । संसदवादी केही दलहरु भित्र अझै पनि राजतन्त्रको पक्षधरहरु रहेका छन् र निर्वाचनमा उनीहरुको विजय भयो भने माओवादीहरुले मान्ने कि नमान्ने भन्ने प्रश्न पनि त्यत्तिकै चुनौतिपूर्ण छ । अझै माओवादीमा पनि गणतन्त्रको सोझै घोषणा गरेर एक दलिय व्यवस्थाको स्थापना गर्न नखोज्जान भन्ने ग्यारेण्टी पनि छैन । यदि त्यसो भयो भने संविधान सभाको औचित्य समाप्त हुन सक्छ । तर हामीले अनुमानका आधारमा यसै भन्न मिल्दैन । तर ऐतिहासिक पृष्ठभूमिले भने संविधान सभाबाट निरंकुशताको जन्म दिएको उदाहरण नेपालमा मात्रै छैन अन्य देशहरुमा पनि प्रशस्त पाइन्छ ।

## २. निर्वाचन र शान्ति सुरक्षा

संविधान सभाको निर्वाचन सबैभन्दा ठूलो चुनौति हो । निर्वाचन निष्पक्ष, शान्तिपूर्ण र भयरहित वातावरणमा भएन भने जनताले रोजेका व्यक्ति संविधान सभामा पुग्न सक्दैनन । संविधान सभामा गलत व्यक्ति गलत तरिकाबाट पुगे भने संविधान सभाको उद्देश्य पूरा हुन गाह्रो मात्रै होइन दुर्भाग्यपूर्ण पनि हुन सक्छ । सुरक्षा संयन्त्रहरु देशव्यापी रूपमा हुनु एकातिर आवश्यक छ भने अर्कोतिर सबै स्थानमा प्रहरी चौकीको पुनर्स्थापना कार्य समेत पूरा हुन सकेको देखिदैन । माओवादीसँग सेना छ र सरकारसँग पनि सेना छ । निर्वाचनको समयमा सेनाको अनुपस्थितिको ग्यारेण्टी हुन सकेन भने समस्या उत्पन्न हुन सक्छ । निर्वाचनका लागि मतदाता नामावली संकलन लगायतका विषयमा समेत बाधा व्यवधान आइरहेको स्थितिमा चुनावमा हिंसात्मक गतिविधिहरु नहोलान भन्न सकिदैन । यदि चुनावमा पर्याप्त सुरक्षा व्यवस्था भएन, अपहरण, धम्की, डरत्रास र बुथ नै लुटने कार्यहरु भए भने पनि चुनाव नहुन सक्छ । अहिले माओवादीको उपस्थिति गाउँमा ज्यादा छ अन्य दलका नेता, कार्यकर्ताले आफ्नो चुनावी अभियान स्वतन्त्र र भयरहित तवरले गर्न पाएनन् भने चुनावी परिणाम एकतर्फी हुन सक्छ जो आफैमा संविधान सभाको वैधानिकताको लागि चुनौति हो ।

### ३. समानुपातिक प्रतिनिधित्व संबन्धी मुद्दाहरू

नेपालमा राजनैतिक आन्दोलनहरू सफल भए । तर सामाजिक र आर्थिक विभेदहरू र ती विभेदहरूलाई जन्माउने सामाजिक र आर्थिक संरचनाहरू कायमै रहे । परिणामस्वरूप नेपालको जनआन्दोलनले अपेक्षित उपलब्धिहरू हासिल गर्न सकेका छैनन् । जनआन्दोलन-२ का उपलब्धिहरूको सही उपयोग तब मात्र हुन सक्छ जब नयाँ संविधान निर्माण गर्दाखेरी संविधान सभामा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति हुन्छ । सहि र उपयुक्त निर्वाचन प्रणालीको छनौट गरी मुलुकमा विद्यमान वर्ग, क्षेत्र, लिङ्ग, भाषा, संस्कृति, महिला, आदिवासी/जनजाति, दलित, उत्पीडित, पिछडिएको क्षेत्र, मधेशी आदिको समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुन सकेन भने तिनीहरूले आ-आफ्नो ठाउँबाट आन्दोलन गर्ने कुरा सुनिश्चित छ । यसैले प्रतिनिधित्वको सवाल अहम् रूपमा आएको छ । यसरी उठ्ने प्रतिनिधित्वका विषयहरू समाधान गर्न सकिएनन् भने देशलाई विखण्डन, साम्प्रदायिकता, असहिष्णुता जस्ता अतिवाद तिर नधकेल्ला भन्न सकिदैन । प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूतिबाट देशमा एकिकरण, सद्भाव र सहिष्णुता कायम गराउनु एउटा चुनौतिको रूपमा रहेको छ ।

### ४. राज्यको पुनर्संरचना

विद्यमान संरचनाले विविधताले भरिएको देशको समस्या समाधान गर्न सक्दैन र राज्य प्रणालीलाई एकात्मकबाट संघीय संरचनामा लैजानु पर्दछ भन्ने मुद्दा चर्को रूपमा उठेको पाइन्छ । आत्मनिर्णयको अधिकार, स्वशासनको अधिकार, संघीय राज्यप्रणाली आदि मुद्दाहरूले अहिले नेपालको राजनीतिक वृत्तमा ठूलो चर्चा पाएका देखिन्छन् । ती मुद्दाहरूले संविधान सभाको निर्वाचनमा अवश्य असर पुऱ्याउने छन् । यी विषयहरूलाई संवोधन गर्ने उचित संयन्त्र विकास गर्न सकिएन र अन्तरिम सरकारले नै हल गर्नुपर्ने पारियो भने संविधान सभाको मार्ग विथोलिन सक्ने खतरा छ । किनभने नयाँ संविधान निर्माणका बेलामा ती विषयहरूलाई निर्णय र छलफलमा ल्याउनु पर्दछ ।

### ५. सरकार र माओवादी बीच भएका संझौताहरूको कार्यान्वयनको समस्या

अन्तरिम संविधान तथा नेपाल सरकार र माओवादी बीच भएका वृहत शान्ति सम्झौता लगायतका सम्झौता, समझदारी, सहमतिहरूको पालना पनि ठूलो चुनौतीको रूपमा देखा परेको छ । ती सम्झौताहरूको पालना नभएमा संविधान सभाको मार्ग अवरुद्ध हुन सक्दछ । अन्तरिम संविधान जारी भएको एक महिना नपुग्दै संविधान संशोधनको माग उठिसकेको छ । संविधान सभाको चुनाव जेठ महिना भित्रै गर्ने भनिएको छ । तर त्यो जेठमा हुन सकेन भने के हुने ? संवैधानिक संकट उत्पन्न भएको अवस्थामा के हुने ? भन्ने कुरा अन्यौलपूर्ण छन् । संविधान सभामा जानु पूर्व धेरै तयारीहरू हुने

पर्दछ । जनतामा राजनीतिक दलहरूले आफ्ना एजेण्डा लगेर जाने समयावधि कहिले हुने ? मिश्रित निर्वाचन प्रणाली अपनाउने भने पनि त्यसको कुन मोडेल अपनाउने समेत निर्णय भैसकेको छैन, नागरिकता वितरण कार्य सम्पन्न हुन अझै समय लाग्ने देखिन्छ । मतदाता नामावली संकलन कार्य समयमै सम्पन्न हुन सक्ला जस्तो देखिँदैन । केही ऐनहरू अझै पनि बनि सकिएका छैनन् । यस्तो ढिलाई हुँदा खेरी जेठमा नै निर्वाचन सम्पन्न हुन सक्छ भन्ने कुरामा धेरैले आशंका व्यक्त गरेका छन् ।

#### ६. संविधान सभामा समितिहरूको गठन

संविधान सभाको निर्वाचन भएर संविधान सभाको गठन भएपछि विभिन्न विशेषज्ञहरू सम्मिलित समितिहरू गठन गर्नुपर्ने हुन्छ । ती समितिहरूमा राखिने विशेषज्ञहरू सम्बन्धित क्षेत्रमा विशेष ज्ञान र सिप भएका व्यक्तिहरू हुनु पर्दछ । तर ती समितिहरूमा राजनीतिक पूर्वाग्रहबाट विशेषज्ञहरू मनोनित भएमा संविधान निर्माणमा ठूलो समस्या आउन सक्दछ । अन्तरिम संविधान मस्यौदा समितिको गठन जस्तै संविधान सभाका समितिहरूको गठन भएमा यसले दिने नकारात्मक परिणामहरू सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ ।

यसका साथै माआवादी र सरकार दुवैसँग सेना छ र हतियार पनि छ । यसकारण दुवैको निष्पक्षताको प्रत्याभूति कसरी गर्ने भन्ने चुनौति पनि त्यत्तिकै छ । किनभने तेस्रो पक्षको अनुकूल संविधान नवन्न पनि सक्छ । संविधान सभामा गएर सर्वसम्मत संविधान बनाउन सकिएन भने संविधान सभाको वैधानिकतामा नै प्रश्न चिन्ह उठ्न सक्छ ? त्यतिखेर राष्ट्र भन् ठूलो द्वन्द्वमा फस्न सक्छ । संविधान सभा संविधान निर्माण गर्ने सबैभन्दा लोकतान्त्रिक अभ्यास हो । तर त्यसबाट बन्ने सबै संविधान उत्कृष्ट हुन्छन् नै भन्न सकिँदैन । त्यहाँपनि शक्तिको खेल हुन सक्छ । त्यसैगरी निर्वाचनको परिणाम अनपेक्षित पनि हुन सक्छ । त्यसलाई कुनै दलले वा वर्ग वा समूहले बहिष्कार गर्‍यो भने पनि संविधान सभालाई चुनौति हुनेछ ।

#### संविधान सभाका लागि आवश्यक सुझावहरू (Suggestions For Successful Constituent Assembly)

नेपालमा संविधान सभाको सफलताका लागि देहायका कुराहरूमा ध्यान दिनु आवश्यक छ:-

१. नेपालको अन्तरिम संविधान ०६३ तथा नेपाल सरकार र नेकपा माओवादी बीच भएका संझौताहरूको उचित पालना र कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ ।

२. पिछडिएका वर्ग, महिला, आदिवासी/जनजाती, अपाङ्ग, मजदूर, किसान, अल्पसंख्यक आदिको आधारभूत हित र संविधान सभामा उनीहरूको सहभागिता र प्रतिनिधित्व लगायतका विषयहरू संविधान सभाको निर्वाचन अगाडि नै टुङ्गो लगाइनु पर्दछ ।
३. संविधान सभाको गन्तव्यको स्पष्ट किटानी गरिनु पर्दछ । नेपालको अन्तरिम संविधानमा संविधानको मस्यौदाको अनुमोदन संबन्धी व्यवस्था नभएको हुनाले अनुमोदनको प्रकृयाको पनि स्पष्ट रूपमा व्यवस्था गरिनु पर्दछ । संविधानको अनुमोदन गर्दा जनमत संग्रहबाट हुने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
४. संविधान सभाको निर्वाचन गर्नलाई सरकार निष्पक्ष हुनुपर्ने सिद्धान्तलाई आत्मसाथ गर्न अन्तरिम संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनैतिक दलको सर्वदलीय सरकार बनाइनु पर्दछ र सोही सरकारले संविधान सभा मार्फत् नयाँ संविधान नबनेसम्म राज्य संचालन गर्नु पर्दछ ।
५. निर्वाचन प्रणालीले देशको निर्माणमा दीर्घकालीन असर पार्ने भएकोले यसको प्रारूप यसरी तयार पारिनु पर्दछ कि जसबाट स्थानीय भौगोलिक प्रतिनिधित्व, समावेशीकरण र समानुपातिकताको प्रवर्द्धन गर्न सकोस् । यसबाट देशको एकीकरण हुन टेवा पुगोस् ।
६. राजनैतिक मुद्दाहरू संविधान सभाको चुनाव पूर्व नै टुङ्ग्याउनु पर्दछ । राजनैतिक मुद्दाहरू संविधान सभाको निर्वाचन पूर्व नै नटुङ्गिएको अवस्थामा संविधान सभाले टुङ्ग्याउन नसकेको उदाहरणहरू पनि प्रशस्तै छन् । संविधान सभाबाट सबै प्रश्नको निरुपण हुन्छ भन्ने मान्यता राखी राजनीतिक लक्ष्य प्राप्त हुन सक्दैन । यसरी संविधान सभाको प्रकृया अवरुद्ध हुनसक्छ । अतः आन्दोलन वा क्रान्तिले प्रदान गरेको जनादेशले राजनीति निर्देशित हुन्छ भन्ने मान्यता अनुरूप मूलभूत प्रश्नहरू राजनैतिक सहमतिबाट टुङ्ग्याउने, राजनीतिक सहमति बन्न नसकेमा जनमत संग्रहबाट टुङ्ग्याउने वा संविधान सभा मार्फत् टुङ्ग्याउने भनी स्पष्ट राजनैतिक मार्ग चित्र हुनु पर्दछ । स्पष्ट राजनीतिक मार्ग चित्र बिना संविधान सभाले राजनीतिक विकास दिन सक्दैन ।
७. आधारभूत संवैधानिक सिद्धान्तहरूको निर्धारण संविधान सभामा जानुपूर्व नै तय गरिनु पर्दछ । ताकि संविधानको निर्माण राजनैतिक पूर्वाग्रह वा स्वार्थका आधारमा नहोस् ।
८. समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीका आधारमा संविधान सभाको संरचनाको निर्माण गरिनु पर्दछ । भूगोल, जाति, संस्कृति, अर्थतन्त्र, लिङ्ग आदिको समुचित प्रतिनिधित्व संविधान सभाका समितिहरूमा पनि गरिनु पर्दछ । सूचीमा आधारित बहु सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रका आधारमा संविधान सभाको चुनाव गरिएमा सबैको उचित प्रतिनिधित्व हुन सक्छ । यसको लागि एक क्षेत्र निर्धारण आयोगको गठन गरिनु पर्दछ ।

९. संविधान निर्माण प्रक्रियामा नागरिक शिक्षा र जनपरामर्श जस्ता जनसहभागितामूलक कार्यक्रमहरू संचालन गर्नका लागि नागरिक शिक्षा संवैधानिक आयोगको गठन हुनु पर्दछ । यसले विभिन्न चरणमा आफ्ना कार्यहरू संचालन गरी एउटा असल नागरिकले संविधान निर्माण प्रक्रियामा कसरी सहयोग पुऱ्याउन सक्छ भन्ने भूमिका निर्वाह गर्नमा योगदान दिन सक्छ । पहिला जनतालाई शिक्षा दिई पछि तिनीहरूबाट संविधान निर्माणमा सहयोग पाउन सकिन्छ । जसबाट एउटा ठूलो जनाधार निर्माण भई संविधान निर्माणमा व्यापक जनसहभागिता हुन सकोस् ।
११. निर्वाचन निष्पक्ष, भयरहित र शान्तिपूर्ण वातावरणमा गराउने संयन्त्रहरू समयमा नै स्थापना हुनु पर्दछ । निर्वाचन आचारसंहिता र ऐन कानूनको कडाइका साथ पालना हुनु पर्दछ ।
१२. अन्तरिम संविधानको अक्षरशः पालना गरिनु पर्दछ नत्र भने अन्तरिम व्यवस्थापनको मार्ग अवरुद्ध भई संविधान सभाको उद्देश्य पूरा नहुन सक्छ ।
१३. संविधान सभाले द्वन्द्व समाधानको एउटा सशक्त साधनको रूपमा कार्य गर्न सक्ने बनाउनु पर्दछ । यसो गर्न सकियो भने नयाँ संविधानले साच्चै नै नयाँ नेपालको निर्माण गर्न सहयोग पुऱ्याउने छ ।



# 8

## आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विकाससम्बन्धी अधिकार



गीता पाठक संग्रौला

अधिवक्ता / सहप्राध्यापक, काठमाडौं स्कुल अफ ल



## १. परिचय

### १.१. मानवअधिकारको सामान्य अवधारणा :

प्रत्येक व्यक्ति जन्मदा स्वतन्त्रपूर्वक जन्मन्छ र जन्मनासाथ उसको मानवअधिकार नैसर्गिक रूपमा सुरक्षित हुन्छ । त्यसैले मानवअधिकारलाई प्राकृतिक अधिकारको परिमार्जित स्वरूपको रूपमा पनि लिने गरिन्छ । मानवअधिकार विश्वव्यापी, अहरणीय र अविभाज्य हुन्छ । संसारभरिकै मानिसको मानवीय पहिचान समान हुन्छ र मानवअधिकारको प्राप्त र उपभोगमा कुनै भेदभाव हुनु हुँदैन भन्ने विश्वव्यापी मान्यता मानवअधिकारको पहिलो र शाश्वत सत्य हो ।

मानवअधिकारको अभ्युदय पश्चात राज्यको जन्म भएको हो । यस अर्थमा राज्य मानवअधिकारको सहजकर्ता हो । त्यसैले मानवअधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरूले राज्यलाई होइन व्यक्तिलाई प्रमुख विषयवस्तु बनाएका हुन् । मानवअधिकारको सम्मानको प्रश्न राज्यका इच्छामा निर्भर हुनु हुँदैन । मानवअधिकार राज्यद्वारा प्रदत्त अधिकार (Provided/Granted) होइन । राज्यले यी अधिकारको केवल पहिचान, सम्मान र संरक्षण गर्ने जिम्मेवारी मात्र बोकेको हुन्छ । मानवअधिकारको यो तत्वले मानवअधिकार अहरणीय (Inalienable) हुन्छ भन्ने कुराको पुष्टि गर्दछ । मानवका लागि नभई नहुने आधारभूत अधिकारहरूको सिद्धान्तले सबै अधिकारहरूको समान हैसियत हुन्छ र कुन अधिकार सानो, ठूलो वा कुन अधिकार प्राथमिकता श्रेणीमा पर्दछ भन्ने श्रेणीबद्धता (Hierarchy) हुनु हुँदैन । अर्थात् मानवअधिकार अभिभाज्य र अन्तरसम्बन्धित (Indivisible & Interrelated) हुन्छ । अधिकार रिक्तताको आधारमा होइन यसको औचित्यता र प्रयोगको आधारमा परिभाषित हुनुपर्दछ ।

जहाँ अधिकार हुन्छ त्यहाँ उपचार पनि हुन्छ भन्ने न्याय र कानूनको सर्वमान्य सिद्धान्त मानवअधिकारको सन्दर्भमा पनि उत्तिकै चरितार्थ हुन्छ । अधिकार आकांक्षा र अनुभूतिमा मात्र सीमित नभई सारभूत प्राप्त, प्रयोग र उपचारमा आधारित न्यायोचित अधिकार हो । तथापि अधिकार आफैँ कसैले अनुभूति गर्ने वा भोग्न सक्ने विषयवस्तु भने होइन । कसैको कुनै कुराको अधिकार छ भन्ने वित्तिकै त्यो अधिकारसँग सम्बन्धित वस्तु माथि पहुँच हुन्छ भन्ने सुरक्षण ग्यारेन्टी गर्न सकिँदैन । उदाहरणको लागि हरेक व्यक्तिलाई गास, बास र कपासको न्यूनतम आधारभूत अधिकार हुन्छ भन्ने वित्तिकै हरेक व्यक्तिले ती आवश्यकताहरू भौतिक रूपमा पनि प्राप्त गरिसक्यो भनि अनुमान गर्न मिल्दैन । ती उपभोग्य वस्तुहरू उपलब्ध (Available) हुनुपर्दछ र त्यसपछि त्यस माथि उसको पहुँच (Accessible) र वास्तविक उपभोग (Actual Exercise) पनि हुनुपर्दछ । यस अर्थमा अधिकारको विषयवस्तु कोरा अनुभूति, कल्पना र अनुमानमा आधारित नभई ठोस वास्तविकतामा आधारित नैसर्गिक मानवीय सम्मानको उपज हो ।

जहाँ अधिकार हुन्छ त्यहाँ कर्तव्य हुन्छ । अधिकार र कर्तव्यको एक अर्कामा अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको हुन्छ । अधिकारको दावी गर्नेले अरुको अधिकारको सम्मान गर्नुपर्ने पनि उत्तिकै कर्तव्य रहेको हुन्छ ।

मानवअधिकार सम्बन्धी अवधारणाले पनि व्यक्ति र समुदायप्रतिको कर्तव्यलाई आत्मसात गरेको पाइन्छ । अधिकारको विषयवस्तु व्यक्तिगत मात्र नभएर सम्पूर्ण मानवसमुदायको कल्याणसँग गाँसिएको हुन्छ । मानिसका अधिकारहरु सामाजिक हितमा भर पर्दछन् तर सामाजिक हितलाई प्रतिबन्धित वा जबर्जस्ती थुपारिएको नियमको रूपमा नबुझी सामाजिक न्यायको पर्यायवाची वा परिपूरकको रूपमा लिइनु पर्दछ । अन्यथा केही सीमित व्यक्तिहरुको हितको मात्र पृष्ठपोषण हुन पुग्दछ । सङ्क्षेपमा मानवअधिकार के हो भनि बुझ्नका लागि निम्न तत्वहरुको अवधारणागत आधार बुझ्न जरुरी हुन्छ ।

- प्राकृतिक अधिकार
- सबैका लागि अधिकार र कर्तव्य
- विभेदको अन्त्य
- समतामूलक समाजका लागि अवसरको विशेष व्यवस्था
- समान उपभोगका लागि वितरणमुखी समन्यायिक अवधारणा (Principle of Distributive Justice)

मानवअधिकारका उपरोक्त आवश्यक तत्वहरुको आत्मसात एवं प्राप्तिका लागि मानवअधिकारको वैधानिकता अनिवार्य हुन्छ । मानवअधिकारलाई नैतिकताको व्यापक संरचनाभित्र परिभाषित गरिदै आए तापनि यसको वास्तविक प्रयोग र प्राप्तिका सम्बन्धमा भने कानुनी अधिकारभित्र समावेश वा रूपान्तरण गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई नकार्न सकिन्न । त्यसैले मानवअधिकारसम्बन्धी सम्पूर्ण अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि, घोषणापत्र एवं सिद्धान्तहरुले उचित कानुन, उपचारका संयन्त्र र प्रभावकारी कार्यान्वयनका तमाम मापदण्डहरुको व्यवस्था गर्नुपर्ने राज्यको दायित्व हो भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ । यस अर्थमा मानवअधिकारको वास्तविक प्राप्तिका लागि राज्यले आफ्नो कानुनी प्रक्रिया अनुरूप आन्तरिकीकरण गरी लागू गर्नुपर्ने हुन्छ ।

कानुको शासन, मानवअधिकार र आर्थिक, सामाजिक विकासका बीचमा गहिरो अन्तरसम्बन्ध छ । कानुनको शासन भन्नाले केवल मानवनिर्मित कानुनको शासन मात्र नभएर विवेक र औचित्यताको शासन हो भन्ने बुझ्नुपर्दछ । राज्य निर्माणका यी सम्पूर्ण तत्वहरुको प्राप्ति र परिचालनका लागि न्यायका मान्य सिद्धान्तहरु बुझ्नु आवश्यक हुन्छ । यी सिद्धान्तहरु मानवअधिकारको साध्य (End) प्राप्त गर्ने साधन (Means) हुन् । कानुनका विविध सिद्धान्तहरुमध्ये समानता र समन्यायको सिद्धान्तलाई मानवअधिकारको मेरुदण्डीय सिद्धान्तको रूपमा स्वीकार गरिएको पाइन्छ ।

## १.२. आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विकास सम्बन्धी अधिकार :

### १.२.१. आर्थिक विकास

आर्थिक विकासले आर्थिक उत्पादकत्वमा वृद्धि (Increased in Economic Productivity) र मुलुकको आर्थिक समृद्धि (Economic Prosperity) लाई जनाउँछ । यसले समाजको संरचनागत

परिवर्तनलाई जनाउँछ । विश्व बैंकको विकास प्रतिवेदन (१९९१) अनुसार भौतिक उपभोग, शिक्षा, स्वास्थ्य र वातावरण संरक्षणलाई सम्मान वा आवद्ध गर्दै मानवीय जीवनस्तरमा दिगो विकास अभिवृद्धि गर्नु नै आर्थिक विकास हो । तर अर्थविद्हरूले गर्ने परिभाषा भने यो भन्दा भिन्न छ । उदाहरणका लागि Gerald M. Meier ले आर्थिक विकासलाई एउटा प्रक्रिया मानेका छन् जसमा निरपेक्ष गरिबीको रेखा मुनिको सङ्ख्या तथा आय वितरणको असमानतामा वृद्धि नहुने गरी कुनै देशको प्रति व्यक्ति आय बढ्न जान्छ भने आर्थिक विकास भएको मान्नुपर्दछ भनि विश्लेषण गरेका छन् । यसरी अर्थशास्त्रीहरूले राष्ट्रिय आय तथा उत्पादन र उत्पादकत्वको अभिवृद्धि, आम्दानीमा वृद्धि, रोजगार तथा देशको पुँजी प्रभावको उच्च दरलाई आर्थिक वृद्धि अन्तर्गत राखिएको पाइन्छ ।

सङ्क्षेपमा आर्थिक विकासका परिसूचकहरूलाई निम्न रूपमा हेर्न सकिन्छ :<sup>१</sup>

- आम्दानीमा वृद्धि
- कुल राष्ट्रिय आयमा अभिवृद्धि
- परम्परागत सङ्गठन तथा उत्पादन प्रणालीका आयमा नयाँ उत्पादन व्यवस्था
- सामाजिक क्षेत्र जस्तो - शिक्षा, स्वास्थ्य, जनसङ्ख्या, आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति तथा सामाजिक समानतातर्फ सकारात्मक अवस्थाको उपस्थिति
- मानिसको उच्च जीवनस्तर
- विकास प्रक्रियामा दिगोपन
- उत्पादन क्षमता र सामाजिक जनजीवनको स्तरमा वृद्धि
- नागरिक बचत तथा लगानीमा अभिवृद्धि
- उत्पादन व्यवस्थामा दीर्घकालिनता, निरन्तरता र गुणात्मक सुधार
- उत्पादन संरचनामा विशिष्टीकरण
- उत्पादन संरचनाको वृद्धिबाट कृषि, व्यापार, शहरी बस्ती लगायत सामाजिक पद्धतिका क्षेत्रमा आधुनिकतातर्फ उन्मुख
- आर्थिक विकासका माध्यमबाट समुन्नत समाजको सिर्जना
- यिनै विविध प्रक्रिया र अवस्थाबाट समाजको संरचनागत परिवर्तन

विकास एउटा सकारात्मक संरचनागत परिवर्तित स्वरूप हो । एउटा परिवर्तन र निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो । यसैले मानव समुदायको जीवनपद्धतिको स्वनिर्भर, सकारात्मक र स्वपरिचालित अवस्था नै विकास हो । जसमा मानवीय र सामाजिक पक्ष पूर्णरूपमा समेटिएको हुन्छ । विकास विपन्न वर्गको अवस्थालाई मध्यनजर गरी विकासको अर्थ खोज्नुपर्दछ । तसर्थ विकासलाई आर्थिक मापदण्डमा मात्र नापेर हुँदैन । मानवविकासभित्र यसको औचित्यताको खोजी गर्नुपर्दछ ।

<sup>१</sup> बलराम आचार्य, विकास समाजशास्त्र, २०५९, पृष्ठ ११

आर्थिक वृद्धिलाई विकास मान्नेहरु भने देशको सन्वित मूल्य, कुल ग्राहस्थ उत्पादन, प्रति व्यक्ति आय, लगानी प्रवर्द्धन, आयात निर्यातको स्थिति र बजार विस्तारलाई मात्र जोड दिन्छन् । तर देशमा उपलब्ध भौतिक सुविधा र सामाजिक सुविधालाई प्रति व्यक्तिले कतिको परिमाणमा उपभोग गर्न सक्षम भएका छन् भन्ने तथ्यलाई गणितीय आधारमा हिसाब निकाली विकासको स्तर हेरिन्छ । आर्थिक विकासको साध्य र साधन दुवैलाई आर्थिक वृद्धिमा मात्र सीमित तुल्याइन्छ । तर त्यसले मानवको पूर्ण विकासलाई पूर्णता दिन भने सक्दैन । यस सन्दर्भमा Michael Todaro को परिभाषालाई असल उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ । जसले विकासलाई बहुपक्षीय प्रक्रियाका रूपमा लिदै संरचनागत परिवर्तन र दृष्टिकोणमा संस्थागत परिवर्तनलाई बहुपक्षीय प्रक्रियाका रूपमा लिएका छन् । उनले निरपेक्ष गरीबीको निवारण र असमानता हटाउने सवालमा आर्थिक वृद्धिलाई सकारात्मक विस्लेषणबाट माथि उठी सामाजिक पुँजीको महत्वलाई जोड दिदै समानता र समन्यायलाई सर्वाङ्गण विकासको चर्चा गरेका छन् ।

यस अर्थमा विकासलाई भौतिक वस्तु जस्तो तौलन सकिदैन किनभने स्रोत र साधनको उचित परिचालनका लागि मानिसको व्यक्तिगत र संस्थागत क्षमता विकास हुनुपर्दछ, जसबाट मात्र दिगो विकास र जीवनपद्धतिमा सुधार आउन सक्छ ।

मानवीय विकास अवधारणाले मानवीय विकासलाई विकासको अन्तिम उद्देश्य मान्दछ । आर्थिक वृद्धि र विकास, मानवीय पुँजीको विकास, क्षमता सहितको न्यायपूर्ण आर्थिक वृद्धि आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति गर्ने विकास र उदारवादी आर्थिक वृद्धिको वकालत गर्ने अवधारणालाई यसले विकासको गलत परिभाषा र रणनीति ठान्दछ । यस अवधारणा अनुसार अन्य किसिमका विकासहरुले विकासको सबैभन्दा महत्वपूर्ण मानवीय पक्षलाई गौण तुल्याउँछ । विकासको अन्तिम उद्देश्य मानवीय विकास मात्र हुन सक्छ । विकासका बारेमा कुरा गर्दा सामाजिक विकासलाई महत्वपूर्ण मान्न सकिन्छ । सामाजिक विकास समाजमा उत्पीडनमा परेका तथा जीवन निर्वाहका कठिन अवस्थामा रहेका विपन्न वर्ग, समूह, जाति एवं जनजातिका महिला तथा पुरुषहरुको सामाजिक मुक्तिको अभियान र आन्दोलन दुवै हो । यसको उद्देश्य आधारभूत आवश्यकता सामाजिक न्याय र विकास आवश्यक र सर्वसुलभ भएको सचेत, सभ्य र सम्पन्न समाजको निर्माण गर्नु हो ।<sup>२</sup>

असल शासन (Rule of Law) आर्थिक एवं मानवीय विकासबाट मात्र सम्भव हुन्छ । असल शासनभित्र कानूनको शासन, प्रभावकारी राज्य संयन्त्र, पारदर्शिता र सामाजिक व्यवस्थाप्रति जिम्मेवारी एवं मानवअधिकारको सम्मान, राज्य निर्माणका हरेक तह र तप्काहरुमा नागरिकहरुको सारभूत सहभागिताको सुरक्षण (Guarantee) हुनुपर्दछ ।

खाना, पानी, बासस्थान, रोजगार, स्वास्थ्य, शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य वातावरण एवं संस्कृति सम्बन्धी अधिकारहरु आर्थिक सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारहरु आधारभूत मानवअधिकार हुन् । यी अधिकारहरु मानवअधिकारको विश्वव्यापी अहरणीय र अभिभाज्य मूल्य-मान्यताबाट संरक्षित एवं सुरक्षित हुन्छन् । यसका प्राप्ति र परिचालनका लागि समानता र समन्यायमा आधारित वितरणमूखी

<sup>२</sup> ऐ.ऐ. पृष्ठ ५-६

आर्थिक, सामाजिक न्याय, पूर्ण राजनीतिक इच्छा र सहभागिता (Political will/participation) रहनु नितान्त आवश्यक हुन्छ ।

साधन र स्रोतको अपर्याप्तता भन्दा पनि असन्तुलित, अव्यवस्थित र असमानुपातिक परिचालन एवं व्यवस्थापन नै यसका कारक हुन् जसले धनीलाई भन् धनी र गरीबलाई भन् गरीब बनाएर यी अधिकारको उपभोग गर्न पाउने नैसर्गिक हकबाट वञ्चित गरेको हुन्छ । त्यसैले हरेक देशको गृहयुद्ध वा आन्तरिक कलहका पछाडि राज्यले नागरिकहरूका आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं विकाससम्बन्धी अधिकारको सम्मान गर्न नसक्नु नै एउटा कारण रहेको देखिन्छ ।

आर्थिक अधिकारको बहालीका लागि भौतिक साधन र स्रोतको अपरिहार्यता रहन्छ भने सामाजिक अधिकार साधन र स्रोतको प्राप्ति र परिचालन भन्दा पनि सामाजिक हरेक वर्गहरूको समान पहिचान, उनीहरूका अधिकारहरूको सम्मान गर्नु पर्ने सामाजिक मूल्य मान्यताको विश्लेषणसँग सम्बन्ध राख्दछ । अर्थात् सामाजिक प्रतिबद्धताबाट सामाजिक अधिकार कार्यान्वयन हुन सक्ने अवस्था हुन्छ । सांस्कृतिक अधिकार पनि मानवीय पहिचानसँग अन्तरसम्बन्धित भएको हुँदा भौतिक साधन स्रोतको परिचालनमा मात्र सीमित हुँदैन र सामाजिक अधिकारसँग बढी सम्बन्ध राख्दछ ।

## १.२.२. सामाजिक विकास

सामाजिक विकासले नितान्त सामाजिक पक्षको पृष्ठपोषण गर्दछ । जसका लागि सामाजिक स्वरूप, अवस्था र त्यस भित्रका विभिन्न वर्गहरूको स्थिति र हैसियतको चर्चा एवं विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ । आर्थिक रूपमा सम्पन्न भएर पनि कुनै समाज सामाजिक रूपमा विपन्न नै हुन सक्छ । समाजमा व्याप्त थुप्रै सामाजिक अन्तरविरोधहरू, शोषण, विभेद, कलह, सामाजिक, सांस्कृतिक अतिक्रमणहरू व्याप्त भएको अवस्थामा त्यस्तो राज्य सामाजिक विकास विहिन हुन पुग्दछ ।

सामाजिक विकासका सम्बन्धमा L.T. Hob House ले निम्नलिखित महत्वपूर्ण चार वटा तत्वहरूको विश्लेषण गरेका छन् :

- १) आकारमा वृद्धि
- २) दक्षतामा वृद्धि
- ३) पारस्परिकतामा वृद्धि
- ४) स्वतन्त्रतामा वृद्धि

उनले उत्पादन र सामाजिक जीवनका आधारभूत वस्तु तथा सेवाहरूबीच तालमेल भएमा मात्र सामाजिक संरचनामा स्वतन्त्रता वृद्धि हुन्छ र सामाजिक विकासमा टेवा मिल्दछ भनि स्वतन्त्र राजनीति, अर्थनीति तथा नागरिक क्रियाकलापले समाज सापेक्ष र आत्मनिर्भर विकास गराउन मद्दत मिल्दछ भन्ने चर्चा गरेका छन् । अर्थात् सामाजिक विकासको प्रक्रियामा सम्पूर्ण क्षेत्रको गुणात्मक सुधार हुनु आवश्यक हुन्छ । यसका लागि समतामूलक समाजको निर्माण हुनु अपरिहार्य हुन्छ । प्राकृतिक स्रोत र

साधनको असमानुपातिक परिचालन, प्रयोग र वितरण भएको अवस्थामा सामाजिक विकास सम्भव हुँदैन ।

### १.२.३. सांस्कृतिक विकास

सांस्कृतिक मूल्य मान्यता मानव पहिचानसँग सम्बन्धित छ । संस्कृतिमा देखा परेका चुनौतिले अभि बलियो, भावनात्मक रूपले मजबुत र जीवनमुखी प्रक्रिया उत्पादन गर्दछ । सांस्कृतिक अधिकार हो र यसले वितरणमुखी न्यायलाई मात्र नभई समावेशी सोचलाई विशेष प्राथमिकता दिन्छ ।

सांस्कृतिक विविधतासम्बन्धी UNESCO घोषणाले संस्कृतिलाई यस प्रकारले परिभाषित गरेको छ - '..... विशिष्ट, आत्मिक, भौतिक, बौद्धिक र संवेदनशील अङ्ग अथवा सामाजिक समूहको समूह हो जसले कला, साहित्य, जीवनशैली, मूल्य मान्यता, परम्परा, विश्वासलाई प्रतिबिम्बित गर्दछ ।' सांस्कृतिक विविधताको सम्मान अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति प्राप्तिको निमित्त एक महत्वपूर्ण कदम हो । मानवलाई आफ्नो धर्म, पहिचान र आफ्नै राजनीतिक विश्वास निर्धारण गर्ने स्वतन्त्रता हुन्छ । सांस्कृतिक विविधता उत्साहित गर्न विभिन्न समूहबीच सहिष्णुता ल्याउन शिक्षाको महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । साथै शिक्षाले व्यक्तिलाई सांस्कृतिक र वैज्ञानिक जीवनमा सहभागी हुन आवश्यक क्षमता र सीप प्रदान गर्दछ । यद्यपि सांस्कृतिक अधिकारसँग सम्बन्धित निम्न विषयहरू विवादास्पद रूपमा प्रस्तुत हुने गर्दछ :

- सांस्कृतिक विशिष्टता मानवअधिकारको प्रश्न
- जनजाति र सांस्कृतिक अधिकार
- महिलासम्बन्धी अधिकार तथा संस्कृति
- वैज्ञानिक उन्नति र संस्कृतिको जगेर्ना

माथिका विषयहरूका अलावा विश्वव्यापीकरणले सांस्कृतिक मान्यतामा ठूलो प्रभाव पारेको छ । विश्वव्यापीकरणबाट सूचना तथा स्रोतमा पहुँच बढे तापनि यो भौतिक साधन स्रोतको विकास उपभोगमा बढी केन्द्रित भई हालसम्म पनि मानवविकासलाई त्यति महत्व नदिएको देखिन्छ । खास गरी गरीब राष्ट्रका जनताहरूको आर्थिक, सामाजिक सशक्तिकरणको अभावमा ती जनशक्तिहरूले विश्वव्यापीकरणको युगमा प्रतिस्पर्धामा उत्रन नसक्ने अवस्था रहने हुँदा धनी राष्ट्रका पहुँचवाला व्यक्तिहरूलाई नै यसले बढी फाइदा पुऱ्याउँदछ भन्ने तर्कको औचित्यतालाई समेत नकार्न सकिन्न ।

सांस्कृतिक अधिकारको संरक्षणका लागि उचित अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकारको दस्तावेजको अभाव रहे तापनि मानवअधिकारको सामान्य संरचनाले यसलाई समेटेको नै देखिन्छ । जस्तै: संयुक्त राष्ट्रसंघका विश्वव्यापी घोषणापत्रको धारा २७, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अनुबन्धको धारा १५, अल्पसंख्यकहरूको अधिकारको संरक्षणका लागि नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धको धारा २७ र तत्सम्बन्धमा संयुक्त राष्ट्रसंघको घोषणापत्र लगायतका मापदण्डहरूलाई उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ । यी सबै मापदण्डको वावजुद पनि सांस्कृतिक अधिकारको प्राप्ति, प्रयोग र

परिचालनसम्बन्धी हकको पूर्ण सम्मान हुन सकिरहेको अवस्था देखिन्छ । सांस्कृतिक हक निर्वाध रूपमा प्रयोग गर्न सकिने मानवअधिकार हो भन्ने मान्यताको विकास पनि हुन सकिरहेको स्थिति छैन । यसको पछाडि विभिन्न राष्ट्र र समाजमा रहेका विविधताको बीचमा भावनात्मक र कार्यगत एकताको अवधारणाको कमी पनि हो ।

### १.३. आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विकासको लागि समानता र समन्यायः

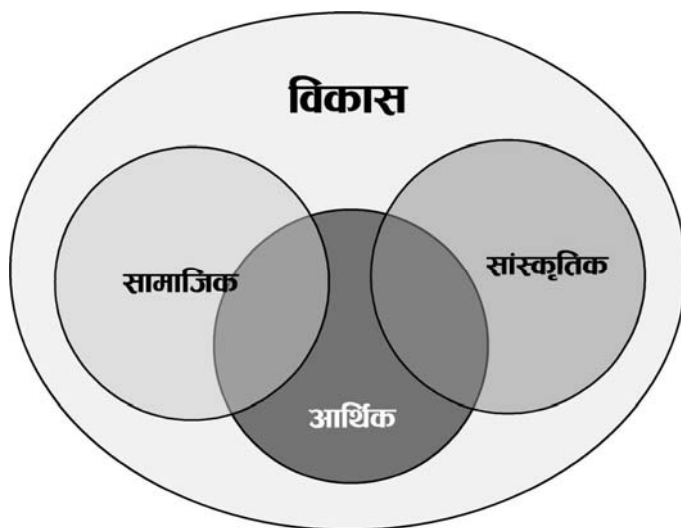
समान वा समानतापूर्वक भन्ने शब्दले भिन्न वस्तुहरु, व्यक्तिहरु, प्रक्रियाहरु वा परिस्थितिहरुका बीचको गुणात्मक सम्बन्धलाई महत्व दिन्छ, जसमा सबै पक्षमा नभए पनि न्यूनतम एक पक्षमा समान गुण हुन्छन् । मानवजाति समान हुन् भन्नुको मतलब तिनीहरु उस्तै हुन् भन्नु होइन । आधारभूत समानताको अर्थ व्यक्तिहरु विशेष आधारमा उस्तै हुन्छन् भन्ने हो र सामान्यतया उनीहरु उस्तै हुन्छन् वा उस्तै आधारमा उनीहरुमाथि व्यवहार गर्नुपर्छ भन्ने होइन ।

समानतालाई औपचारिक र सारभूत समानताको रूपमा विश्लेषण गर्न सकिन्छ । औपचारिक समानता (Equal Formality) ले केवल विषयलाई मात्र हेर्दछ, त्यो विषयसँग लक्षित वर्गलाई होइन । औपचारिक समानताले समस्याको पूर्ण अनुभूति, पहिचान र समाधानका मार्ग प्रशस्त गर्दैन । केवल सबै समान हुन् र समान रूपमा व्यवहार गरिनुपर्दछ भन्ने सिद्धान्तलाई मात्र अधि सार्दछ । समाजमा रहेका समस्या वर्गविशेष र उनीहरुको आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अधिकारको अवसर र प्राप्तिमा भिन्नता छ भन्ने यथार्थ तथ्यलाई आत्मसात गर्दैन । सारभूत समानताले भने विषयलाई भन्दा अधिकारको उपभोग गर्ने वर्गबीच विद्यमान सामाजिक समस्याको पहिचान गर्दछ । महिला, गरीब, जनजाति, दलित आदिवासी, जनजाति, मधेशी लगायत सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र भौगोलिक रूपमा पिछड्याइएका वर्गविशेषलाई प्राथमिकता दिई अवसरमा समानता हुनुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ । अर्थात् सारभूत सिद्धान्तले समन्यायिक पूर्वाधारको निर्माण गरी परिणाम नै अधिकारको पूर्ण र समान उपभोगको सुरक्षण (Result Oriented Guarantee) को वकालत गर्दछ । उदाहरणको लागि मानवपहिचानको सम्मान प्राप्त गर्न नसकी जोखिममा परेका चेपाङ, राउटे जस्ता अल्पसङ्ख्यक जनजातिलाई विकास निर्माणका हरेक अवसरहरुमा समान प्रतिस्पर्धामा उतार्नका लागि औपचारिक समानता पूर्णत असफल हुन्छ ।

### १.४ आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक एवं विकाससम्बन्धी अधिकारहरुको अन्तरसम्बन्ध

आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारहरु मानवविकाससम्बन्धी अधिकारका आधारस्तम्भ हुन् । यी अधिकारहरुको प्रकृति भट्ट हेर्दा फरक देखिए तापनि अलग अलग रूपमा व्यवस्था र परिचालन गर्न वा वेग्लावेग्लै श्रेणीमा राख्न भने सकिन्छ, त्यसैले राज्यले कानून, नीति, योजना र कार्यक्रम निर्माण गर्दा

निम्न चित्रमा देखाए बमोजिम आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अधिकारको सम्बन्धलाई गहन अर्थमा पहिचान गर्नुपर्दछ ।



## २. अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड

### २.१. सामान्य मापदण्डहरू र संयन्त्रहरू

#### २.१.१. अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठन (ILO)

रोजगारीको हक र त्यसका आवश्यक पूर्वाधारहरूको सुरक्षण गर्नका लागि विशेषज्ञ संस्थाको रूपमा सन् १९१९ मा स्थापित यो सङ्गठन सबभन्दा पुरानो मानवअधिकारसम्बन्धी सङ्गठन हो । संयुक्त राष्ट्रसंघको विशेष संस्थाको रूपमा श्रमिकहरूको मानवअधिकारको लागि दस्तावेज, कार्यान्वयनको संयन्त्र लगायतका मापदण्डहरू अंगिकार गरेको छ । यो सङ्गठनको विधानले प्रष्टतः सामाजिक न्यायमा आधारित भएर मात्र विश्वव्यापी दिगो शान्ति स्थापित हुन सक्छ भनि आर्थिक, सांस्कृतिक एवं सामाजिक अधिकारको आधारस्तम्भको रूपमा रहेको सामाजिक न्यायलाई विशेष तत्वको रूपमा आत्मसात गरेको छ ।



**सङ्गठनका उद्देश्यहरू यस प्रकार हुन् :**

- १) अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठनले उद्योग, व्यवसायी र श्रमिकहरूका लागि एकनासका न्यूनतम मापदण्डको व्यवस्थाको लागि अन्तर्राष्ट्रिय समन्वय कायम गर्न मद्दत गरी श्रम सम्बन्धी अधिकारको सम्वर्द्धन गर्नु ।
- २) कामदार र व्यवस्थापन सम्बन्धमा ग्रहण गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय न्यूनतम मापदण्डहरूसँग मेल खाने गरी कानूनको निर्माण गर्नु ।
- ३) सामाजिक न्यायको बहाली गर्नु ।

उल्लेखित उद्देश्य प्राप्तिका लागि सङ्गठनले निम्न आधारभूत सिद्धान्तहरू अङ्गीकार गरेको छ ।

- (क) श्रम सम्मानको विषयवस्तु हो । भौतिक वस्तु होइन ।
- (ख) विचार/अभिव्यक्ति र सङ्गठन सम्बन्धी स्वतन्त्रताले श्रमिकहरूको स्थायित्वको प्रदान गर्दछ ।
- (ग) गरिबी र बेरोजगारी संसारभरिकै लागि अभिशाप हो । श्रमको सम्मानबाट नै यसको निवारण सम्भव हुन्छ ।
- (घ) समानताको सिद्धान्त श्रम र श्रमिकहरूको अधिकारको वकालत गर्ने बलियो मापदण्ड हो ।

उल्लेखित सिद्धान्तहरूमा आधारित रहेर सङ्गठनले निम्न मूलभूत हक अधिकारहरूको संरक्षण गरेको पाइन्छ ।

- (क) पूर्ण रोजगारी र श्रमिकहरूको जीवनयापनसम्बन्धी मूलभूत मान्यता ।
- (ख) जीवनयापनका लागि न्यूनतम ज्यालाको व्यवस्था ।
- (ग) श्रमिकहरूको स्वास्थ्य सुरक्षासम्बन्धी व्यवस्था ।
- (घ) महिला र बालबालिकाको संरक्षण र कल्याणसम्बन्धी व्यवस्था ।
- (ङ) बासस्थान, लगायतका आधारभूत आवश्यकताको उचित व्यवस्था ।

अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठनका यी न्यूनतम मापदण्डले खास गरी श्रमिकहरूको कार्य र जीवनयापनका पूर्वाधारहरूसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्दछ । रोजगारीको हक र श्रमिकहरूको हकको सुरक्षाबाट मात्र सामाजिक न्यायको बहाली हुन सक्ने उद्घोष गर्ने यो संघको श्रमिक, व्यवस्थापक र राज्यबीच त्रिपक्षीय सम्बन्ध (Tripartite Partnership) हुनुपर्ने कुराको संयन्त्र समेत निर्माण गरेको छ । यस्तो संयन्त्रबाट मात्र रोजगारसँग सम्बन्धित सबै पक्ष र राज्यको दायित्व सुनिश्चित हुन सक्ने लोकतान्त्रिक संस्कृतिको जगेर्नामा मद्दत पुग्दछ ।

आइएलओको मापदण्डले श्रमिकहरूको सो निर्णयको (आत्मनिर्णय) को अधिकारको पनि वकालत गर्दछ । जथाभावी कानून निर्माण गरी अलोकतान्त्रिक र अमर्यादित तवरबाट श्रमिकहरूको हक कुण्ठित हुने कार्य भएमा वा गरिएमा कानूनको शासनको उलङ्घन हुन्छ । तसर्थ आइएलओले श्रमसम्बन्धी मापदण्डभित्र सारभूत सहभागितामूलक लोकतन्त्र (Genuine Participatory Democracy) र

आधारभूत मानवअधिकारको संरक्षण हुनुपर्ने कुरामा जोड दिँदै लक्षित वर्गका विशेष आवश्यकताहरु माथि ध्यान पुऱ्याउने मापदण्डहरुको समेत व्यवस्था गरेको छ ।

## २.१.२. संयुक्त राष्ट्रसंघ बडापत्र (UN Charter)

सन् १९४५ मा ग्रहण गरिएको संयुक्त राष्ट्रसंघ बडापत्र औपचारिक रूपमा मानवअधिकारको दस्तावेज नभए पनि यसले मानवअधिकारको अवधारणालाई समेटेको छ । यसको प्रस्तावनाले - “... आधारभूत मानव अधिकारमाथिको विश्वासलाइ सुदृढ पार्न, मानवमूल्य र आत्मसम्मानलाई सुदृढ पार्ने, महिला र पुरुषबीचको समानतालाई सुदृढ पार्ने ।”

उक्त अवधारणालाई “सबै मानिसको आर्थिक र सामाजिक विकासको प्रवर्द्धनका लागि” भनी बडापत्रले एउटा लक्ष्यको रूपमा ग्रहण गरेको छ । उक्त अवधारणालाई बडापत्रको धारा १ ले “जाति, लिङ्ग, भाषा वा धर्मको आधारमा कुनै भेदभाव नगरी सबैका लागि मानवअधिकार र आधारभूत स्वतन्त्रतालाई सम्मान गर्न प्रेरित गरेर र प्रवर्द्धन गरेर आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार प्राप्त गर्न.... ।” बडापत्रको धारा ५५ लाई आर्थिक र सामाजिक क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्राप्त गर्नका लागि महत्वपूर्ण निर्देशिकाको रूपमा ग्रहण गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । धारा ५५ को व्यवस्थाले मुख्यतया ३ वटा कुरामा जोड दिन्छ । ती हुन- “आर्थिक, सामाजिक अवस्था, अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र विभेदरहित अवस्था (non-discrimination) जुन मानवकल्याण र स्थायित्व कायम गर्न जरुरी छ ।

- उच्चस्तरीय जीवन, पूर्ण रोजगारी, आर्थिक, सामाजिक प्रगति र विकासको अवस्था ।
- आर्थिक, सामाजिक, स्वास्थ्य र अन्य समस्याको समाधान र सांस्कृतिक र शैक्षिक सहयोग र
- जात, लिङ्ग, भाषा वा धर्मको आधारमा विभेद नगरी मानवअधिकार र आधारभूत स्वतन्त्रताको सम्मान र अवलोकन

बडापत्रले आर्थिक, सामाजिक परिषद् स्थापना गर्ने व्यवस्था पनि गरेको छ । आर्थिक सामाजिक परिषद्ले मानवअधिकारका मुद्दाहरु विशेष गरी सामाजिक अधिकार र सामान्यतया आर्थिक अधिकारहरु लागू गर्ने संयन्त्रको रूपमा विकास गरिएको छ । यस संयन्त्रलाई खोज तथा अनुसन्धान गर्ने अख्तियार प्राप्त छ । मानवअधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्न आवश्यक आयोगहरु गठन गर्न आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक परिषद्ले बडापत्रको धारा ६८ ले अख्तियारी प्रदान गर्छ । माथि उल्लेखित अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठनले सन् १९४६ देखि संयुक्त राष्ट्रसंघको विशेष नियोगको रूपमा कार्य गरिरहेको छ ।

## २.१.३. मानवअधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय घोषणापत्र (Universal Declaration of Human Rights)

मानवअधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय घोषणापत्र (१९४८) अधिकारहरुको विधानको रूपमा आएको पहिलो त्यस्तो दस्तावेज हो जसले कर्तव्य<sup>३</sup> सहितको व्यक्तगत अधिकारमा आधारित मानवअधिकारलाई

<sup>३</sup> घोषणापत्र अन्तर्गतको कर्तव्यको व्यवस्था अधिकारसँग परिपूरक भएर रहेको छ, जसद्वारा मात्र मानव व्यक्तित्वको पूर्ण विकास सम्भव छ ।

पहिचान गरी सुनिश्चित गरेको छ, मानवपरिवारका<sup>४</sup> सबै सदस्यहरूको अहरणीय अधिकार, समानता र अन्तर्निहित अधिकारलाई मान्यता प्रदान गरेको छ। साथै नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार र आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारका विषयवस्तुहरूलाई एकीकृत रूपमा समेटेको छ। यो घोषणाले निम्न अधिकारहरू प्रत्याभूत गर्दछ<sup>५</sup>

- श्रम गर्ने अधिकार, रोजगारमा स्वच्छ र स्वस्थ अवस्था, बेरोजगारको विरुद्ध संरक्षण
- ट्रेड युनियन निर्माण गर्न पाउने अधिकार
- स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षाका लागि पर्याप्त खाद्यान्न, वस्त्र, आवास, स्वास्थ्य सेवा र सामाजिक सेवासहितको स्तरीय जीवन माथिको अधिकार। साथै बेरोजगारी, रोग, अपाङ्गपन, वृद्धपन वा अन्य कुनै कारणबाट जिविकोपार्जनको हरण विरुद्ध सुरक्षा।
- शिक्षा माथिको अधिकार जुन प्राथमिक र आधारभूत तहमा निःशुल्क र वाध्यात्मक हुनुपर्छ।

मानवअधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय घोषणापत्र (UDHR) को धारा २५ लाई महत्वपूर्ण प्रावधानको रूपमा लिन सकिन्छ, जसले जीविकोपार्जनका आधारभूत साधनको पहिचान गरी प्रत्याभूत मात्र गरेको छैन बरु मातृत्व (Motherhood), बाल्यपन (Childhood) र विधवापन (Widowhood)<sup>६</sup> सम्बन्धी अवस्थामा विशेष सहयोग र हेरचाह माथिको अधिकारलाई सुनिश्चित गरी सामाजिक न्यायको क्षेत्र विस्तार गरेको छ। आर्थिक सामाजिक न्यायको दाँजोमा सांस्कृतिक अधिकारलाई अझ जटिल रूपमा हेरिरेको छ। UDHR को धारा २७ मा सांस्कृतिक जीवनमा भाग लिन पाउने अधिकार, वैज्ञानिक प्रगति र यसको उपयोगबाट प्राप्त लाभ माथिको अधिकार, लेखकको अधिकारको रूपमा रहेको साहित्यिक र कलात्मक उत्पादन वा कुनै वैज्ञानिक कार्यबाट उत्पन्न नैतिक तथा भौतिक हितको संरक्षणबाट प्राप्त लाभ माथिको अधिकार, र वैज्ञानिक खोज र सृजनशील क्रियाकलापका लागि अपरिहार्य स्वतन्त्रता। सांस्कृतिक अधिकारको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष भनेको अल्पसङ्ख्यक समूहको सांस्कृतिक अधिकारको संरक्षण गर्नु हो।<sup>७</sup>

<sup>४</sup> UDHR को प्रस्तावना

<sup>५</sup> धारा २५(१) ले विस्तारित स्वरूप प्रदान गरेको छ। प्रत्येकलाई, उ र उसको परिवार सहित, खाद्यान्न, लत्ताकपडा, आवास, स्वास्थ्य उपचार र आवश्यक सामाजिक सेवा सहित जीवन र स्वास्थ्यका आवश्यक पर्याप्त जीवन स्तरको अधिकार छ र आफ्नो नियन्त्रण भन्दा बाहिरको परिस्थितिका कारण जीविकोपार्जनको अभाव, वृद्धपन, विधवापन, अपाङ्गपन, रोग र बेरोजगारीको विरुद्ध सुरक्षित हुने अधिकार

<sup>६</sup> UDHR को धारा २५(२) हेर्नुहोस्।

<sup>७</sup> नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध (ICCPR) को धारा २७ र बालअधिकारसम्बन्धी महासन्धि (CRC) हेर्नुहोस्। अल्पसंख्यकहरूको अधिकारलाई संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासभाको १८ डिसेम्बर १९९२ को प्रस्ताव ४७/१३५ द्वारा अनुमोदित राष्ट्रिय, सामुदायिक, धार्मिक वा भाषिक अल्पसंख्यामा पर्ने व्यक्तिको अधिकार सम्बन्धी घोषणापत्रले यसलाई अझ व्यापक बनाएको छ। सांस्कृतिक अधिकारहरूको बारेमा UNESCO महासन्धि र सिफारिस लगायतका अन्य अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूमा पनि उल्लेख छ। नोभेम्बर ४ सन् १९६६ मा UNESCO को महासभाद्वारा घोषणा गरेको अन्तर्राष्ट्रिय सांस्कृतिक सहयोगको सिद्धान्त सम्बन्धी घोषणा हेर्नुहोस्।

यसको अरु अधिकारहरू, जस्तै शिक्षासम्बन्धी अधिकार, जुन समाजमा सृजनशील सहभागिताको लागि अत्यन्त महत्वपूर्ण छ, सँग पनि नजिकको सम्बन्ध रहेको हुन्छ। मानवजीवनको भौतिक सम्पदाको रूपमा संचित पूँजीको रूपमा रहेको सांस्कृतिक अवधारणा र सम्पूर्ण जीवनलाई<sup>5</sup> न्यायीकरण गर्ने सृजना ESCR को सम्पूर्ण भावनालाई मूर्त रूप दिन अत्यावश्यक छ।

विभिन्न संयुक्त राष्ट्र महासन्धिहरूले मानवका आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरू सुनिश्चित गरेका छन्। यस्ता अधिकारको सुरक्षाका निम्ति अन्य महासन्धि अन्तर्गत महिलाविरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव र शोषण निर्मूल गर्ने सन्धि (CEDAW), बालबालिकासम्बन्धी महासन्धि (CRC) र जातीय भेदभाव उन्मूलन महासन्धि (CERD) हुन्।

मानवअधिकार महासन्धि अन्तर्गत मानवले उपभोग गर्ने यस्ता अधिकार सुनिश्चित गर्ने दायित्व सरकारको हुन्छ। आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार उपभोग गर्नका निम्ति सरकारले सकारात्मक भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ। तापनि सरकार सधैं कुनै एक मानव अधिकारका निम्ति आवश्यक कुराको प्रत्यक्ष दाता नहुन सक्छ। सरकारले शिक्षा र स्वास्थ्यको सबै क्षेत्र उपलब्ध नगराए पनि, यी सम्बन्धी अधिकार सबैले उपभोग गर्न पाउँछन् वा पाउँदैनन् भन्ने जाँचबुझ गर्नुपर्छ। कर्मचारीको सम्बन्धमा हामी हेर्न सक्छौं कि धेरैजसो आर्थिक र सामाजिक अधिकारमा रोजगारी समावेश गरिएका हुन्छन्, तर धेरै व्यक्तिले सरकारद्वारा रोजगार प्राप्त गर्दैनन्। तापनि सरकार कानून पारित गर्ने गर्दछ, र सुरक्षित तथा न्यायोचित कार्यसर्तहरू सुनिश्चित गर्न जाँचबुझकर्ता खटाउने गर्दछ।

पूर्णरूपले आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार प्राप्तिका निम्ति समय र स्रोतसाधन चाहिन्छ। शिक्षाको अधिकार र तालिम प्राप्त शिक्षक, उपयुक्त स्वास्थ्य सेवा, भेदभावमूलक रोजगारीको अन्त्य, अपाङ्ग र वरिष्ठ नागरिकलाई सामाजिक सुरक्षा, उचित जीवनस्तर, खानेकुरा, लुगाफाटा, घरप्रबन्धमा पर्याप्तता, आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग आवश्यक छ। धनी राष्ट्रहरूमा सरकारद्वारा आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारलाई त्यति महत्व दिइँदैन र तुलनात्मक रूपमा अन्य हित र जिम्मेवारीलाई महत्व दिइन्छ। प्रचलित अधिकारको सम्मान र सुरक्षा गर्ने सम्भौता अन्तर्गतका दायित्वलाई व्यावहारिक रूप दिन सकिन्छ।

#### २.१.४. भियना घोषणा (Vienna Declaration and Program of Action) :

मानवअधिकारको पुनर्संरचित स्वरूप UDHR ले मार्गदर्शन गरेको मानवअधिकारको औपचारिक मान्यताको लामो समय पश्चात, अन्तर्राष्ट्रिय राजनीतिको कारण प्रत्येक राष्ट्रका समस्या र सम्भाव्यता साभेदारी गर्ने विश्वमञ्च आयोजना गर्न निकै लामो समय लाग्यो। तथापि “विश्व परिदृश्य र

<sup>5</sup> विस्तृत जानकारीको लागि Radolfo Stavenhagen को Cultural Rights, a Science Perspective, Asyborn Eide & Alan Rosas Economec, Social and Cultural Rights : A Universal Challenge, at Economic, Social and Cultural Rights, edited by Asjborn Eide eal (Kluwar Law International, The Netherlands, 2001, pp.87-91 हेर्नुहोस्।

मानवअपेक्षामा आएको प्रमुख परिवर्तनलाई ध्यानमा राखी संयुक्त राष्ट्रसंघको बडापत्रको सिद्धान्तमा आधारित अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति सुव्यवस्थाका लागि, समान अधिकार, आत्मनिर्णयको अधिकार, शान्ति, प्रजातन्त्र, न्याय, समानता, कानूनको शासन, बहुलवाद, विकास, ऐक्यवद्धता र जिविकोपार्जनको असल मापदण्डको सिद्धान्तको सम्मानका लागि मानवअधिकार र आधारभूत स्वतन्त्रताको सम्मानलाई प्रवर्द्धन तथा अभिप्रेरित गर्दै सन् १९९३ मा भियनामा आयोजना गरेको प्रथम विश्व सम्मेलनले भियना घोषणा तथा कार्ययोजना अनुमोदन गर्‍यो।<sup>९</sup> यसले मानवअधिकारको धारणालाई पुनर्संरचना गर्दै भन्यो : “सबै मानवअधिकार विश्वव्यापी, अविभाज्य, आत्मनिर्भर र अन्तरसम्बन्धित छन्। अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले मानवअधिकारलाई विश्वव्यापी रूपमा स्वच्छ र समान ढङ्गले उही स्तरमा र उत्तिकै महत्व दिएर व्यवहार गर्नुपर्छ ....।”<sup>१०</sup>

उक्त व्याख्याले एकीकृत अन्तरसम्बन्धको उपायद्वारा ESC अधिकारको कार्यान्वयन क्षेत्र प्रदान गर्दछ। केही अधिकारहरूलाई दुई भिन्न बट्टाहरूभित्र राख्न गाह्रो छ। जस्तै श्रममाथिको अधिकार र ट्रेड युनियनमाथिको अधिकार दुवै एक अर्काका परिपुरक हुन्।

## २.२. आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी विशेष मापदण्डहरू

सन् १९६६ मा संयुक्त राष्ट्रसंघले दुईवटा महत्वपूर्ण अनुबन्धहरू जारी गर्‍यो। ती हुन् :

- क) आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध (ICESCR)
- ख) नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध (ICCPR)

### २.२.१. आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध (ICESCR)

#### सामान्य पृष्ठभूमि

मानवअधिकारसम्बन्धी विश्वव्यापी घोषणापत्रले आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, नागरिक एवं राजनीतिक बडापत्रले दिएको अधिकारलाई एउटै घोषणापत्रमा एकत्रित रूपमा राखेको छ। तर अनुबन्ध निर्माण गर्ने क्रममा भने अन्तर्राष्ट्रिय जगत दुई भागमा विभक्त भएको कारणले अन्ततः संयुक्त राष्ट्रसंघ अन्तर्गतको मानवअधिकार आयोगले माथि उल्लेख भए वमोजिमका दुई अधिकारहरूलाई छुट्टाछुट्टै रूपमा मस्यौदा गरी पेश गर्‍यो।

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरूलाई नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारहरूसँगसँगै राख्न नमिल्ने भन्नेहरूले मानवअधिकारलाई निम्न वमोजिम विभिन्न पुस्तामा समेत विभाजन गरेका छन् :

<sup>९</sup> विश्व सम्मेलनले जुन २५, १९९३ मा भियना घोषणा तथा कार्ययोजना अनुमोदन गर्‍यो। हेर्नुहोस् UN doc. A/c 15/23 [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

<sup>१०</sup> ऐजन्, भाग १, अनुच्छेद ५

- नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार : पहिलो पुस्ता
- आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार: दोस्रो पुस्ता
- आत्मनिर्णय र विकाससम्बन्धी अधिकार: तेस्रो पुस्ता

यसरी मानवअधिकार अभिभाज्य हुन्छ भन्ने धारणा विपरित अधिकारलाई पुस्तामा विभक्त गर्नेहरूले आफ्नो अनुमानमा आधारित तर्कलाई निम्न बमोजिम अधि सारेका छन् :

| क्र.सं. | नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार : पहिलो पुस्ता                | आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार: दोस्रो पुस्ता                                    |
|---------|--|---|
| १       | पूर्णरूपमा प्रमाणित अधिकार हो ।                          | केवल आकाङ्क्षामा मात्र आधारित विषयवस्तु हो ।  |
| २       | मौलिक अधिकार र उपचार ।                                   | राज्यको नीति र कार्यक्रममा आधारित ।   |
| ३       | राज्यले संरक्षण प्रदान गर्नुपर्ने दायित्व ।              | राज्यले पालना गर्नुपर्ने दायित्व  |
| ४       | कानूनद्वारा तत्काल लागू गर्न सकिने अधिकार ।              | प्रगतिशिल कदमहरूका आधारमा राज्यले कार्यक्रम बनाई लागू गर्ने ।                           |
| ५       | साधन र स्रोत उपलब्ध नभए पनि लागू गर्न सकिने ।            | साधन र स्रोतको अपरिहार्यता ।  |
| ६       | उपचारात्मक कानुनी संयन्त्र उपलब्ध                        | कानुनी उपचार प्रदान गर्ने संयन्त्रको अभाव ।   |
| ७       | तसर्थ नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार न्यायोचित अधिकार हुन् । | तसर्थ, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरू न्यायोचित अधिकारको वर्गभित्र पर्दैनन् । |

उल्लेखित धारणा र तर्क केवल अनुमानमा आधारित छ, किनभने आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्ध लगायतका अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरूले नै आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार केवल आकाङ्क्षा मात्र नभई अधिकार नै हो भन्ने कुराको सुरक्षण दस्तावेजीय रूपमा भए पनि अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा मान्यता प्रदान गरेको छ । अर्कोतर्फ सबै अधिकारहरू न्यायोचित नै हुन्छन् । किनभने, जहाँ अधिकार हुन्छ त्यहाँ उपचार हुन्छ । त्यस्तै साधन र स्रोत उपलब्ध नभएको भन्ने आधारमा मात्र अधिकारलाई न्यूनीकरण गर्न मिल्दैन । साधन र स्रोतको समान र समन्यायिक वितरणका लागि राज्यले कस्तो भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हो भन्ने प्रश्नसँग मात्र सान्दर्भिक हुन्छ । त्यसैले मानवअधिकार अभिभाज्य हुन्छ भन्ने मान्यतालाई निम्न परिच्छेदमा चर्चा गरिएको (अधिकारमुखी सिद्धान्त)ले पनि प्रष्ट पार्दछ ।

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अनुबन्ध (ICESCR) ले गरेका सारभूत अधिकारहरू

- न्यायोचित र सुरक्षित कार्यशर्तहरू
- काम खोज्ने र छनौट गर्न पाउने अधिकार
- मजदुर सङ्गठनमा सम्मिलन हुन, खोल्न र संयुक्त कार्य गर्ने अधिकार

- 'सामाजिक सुरक्षा' साथै वृद्धावस्थामा, बेरोजगारीको अवस्थामा सरकारी सहायता र सम्मानपूर्ण जीवन निर्वाह गर्न आवश्यक आर्थिक सहयोग प्रदान गर्ने, पारिवारिक सुरक्षा र सहायता,
- महिला र पुरुषका निम्ति समान वैवाहिक अधिकार,
- जीवनस्तरमा पर्याप्तता, साथै पर्याप्त लुगाफाटोको व्यवस्था, घर प्रबन्ध र खानेकुरा,
- सबैका निम्ति उच्चतम स्वास्थ्य तथा स्वास्थ्य सेवा,
- सबैका निम्त अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा र शिक्षाका निम्ति मौकाहरूमा वृद्धि,
- सांस्कृतिक जीवन तथा सामुदायिक क्रियाकलापमा सम्लग्न हुन पाउने अधिकार,
- वैज्ञानिक प्रगतिबाट फाइदा पाउने अधिकार,

### २.२.२. ICESCR को क्षेत्र

मानवअधिकारहरू एक अर्काका परिपूरक हुन र तिनीहरूलाई समान स्तरमा राखेर व्यवहार गर्नुपर्छ । तल दिइएको केही बुँदाहरू आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार लागू गर्नका लागि प्रेरणात्मक निर्देशिकाहरू हुन् ।

- आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक (ESC) अधिकार मानवको अन्तर्निहित सम्मानबाट भएको हो ।<sup>११</sup>
- अभाव र भयबाट मुक्ति त्यसबेला मात्र सम्भव छ जब सबैले समान रूपमा ESC अधिकार र नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार उपभोग गर्ने अवस्थाको सृजना हुन्छ ।<sup>१२</sup>
- आफू अन्तर्निहित समुदाय र अन्य व्यक्तिहरू प्रतिको कर्तव्य भएको व्यक्तिको अनुबन्धले मान्यता दिएको अधिकारको पालना र प्रवर्द्धन गर्ने दायित्व हुन्छ ।<sup>१३</sup>
- सबै मानिसमा आत्मनिर्णयको अधिकार हुन्छ । उक्त अधिकारको आधारमा उनीहरूले आफ्नो राजनीतिक अवस्थाको स्वतन्त्रतापूर्वक निर्धारण गर्छन् र आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकासको स्वतन्त्रतापूर्वक खोजी गर्छन् ।<sup>१४</sup>
- कुनै पनि अवस्थामा कसैलाई पनि जिविकोपार्जनको साधनबाट वञ्चित गरिनु हुँदैन ।<sup>१५</sup>

---

<sup>११</sup> प्रस्तावना, अनुच्छेद २

<sup>१२</sup> ऐजन्, अनुच्छेद ३

<sup>१३</sup> ऐजन्, अनुच्छेद ६

<sup>१४</sup> ICESCR को धारा १(१)

- ESC अधिकार अहरणीय चरित्रका हुन्छन् र कुनै बन्देज विना लागू गरिन्छ।<sup>१६</sup>
- समानताको सिद्धान्त अनुबन्धको महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो, जस अनुसार पक्ष राष्ट्रले कुनै पनि भेदभाव विना ESC अधिकार लागू गर्नुपर्छ।<sup>१७</sup>

यो बाहेक अनुबन्धले व्यापक लैङ्गिक विभेदलाई ध्यानमा राखी कुनै भेदभाव विना आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारको उपभोगको लागि महिला र पुरुषबीच समानताको अधिकार प्रत्याभूत गरेको छ।<sup>१८</sup> समानताको स्वरूप थोर बहुत ICCPR मा प्रत्याभूत भए सरह नै छ।<sup>१९</sup>

### २.२.३. ICESCR को समितिको सामान्य टिप्पणी

- अनुबन्धको धारा ६ देखि १५ सम्ममा ESC अधिकारका विशेष मुद्दाहरूको बारेमा उल्लेख छ जुन समितिले ध्यानपूर्वक परीक्षण गरी सामान्य टिप्पणी<sup>२०</sup> जारी गरेको छ र त्यो अनुबन्धको दायनीय कार्यान्वयनले सिकाएको पाठमा आधारित। सामान्य टिप्पणीको सहायताले समितिले घरेलु तहमा ESC अधिकारको पर्याप्त कार्यान्वयनका लागि अवधारणात्मक निर्देशिका उपलब्ध गराउने कोशिस गरेको छ। विशेषगरी कार्यान्वयनका लागि आवश्यक संयन्त्र स्थापनाका लागि र बलियो र प्रभावकारी कानुन निर्माणमा जोड दिएर।
- समग्रमा, समितिले एउटा उपायको सुक्ष्म अवलोकन गरेको छ जुन कहिलेकाही मानवअनुहारसँगको समायोजनसँग सम्बन्धित हुन्छ वा विकासको मानवआयाम जुन गरीब र जोखिममा परेकाहरूको संरक्षण गर्नेतिर परिलक्षित हुन्छ अर्थात् यो नै आर्थिक समायोजनको आधारभूत उद्देश्य बन्छ।<sup>२१</sup>

<sup>१५</sup> ऐजन्, धारा १(२)

<sup>१६</sup> ऐजन्, धारा ५(२)

<sup>१७</sup> धारा २(२)

<sup>१८</sup> धारा ३

<sup>१९</sup> ICCPR ले समानताको ३ तहको स्वरूप प्रदान गरेको छ। धारा २,३ विभेदरहित अवस्था, महिला र पुरुषबीच समानताको व्यवस्थसँग सम्बन्धित छ। धारा २६ ले सबै प्रकारको विभेदबाट समान र प्रभावकारी संरक्षणका लागि उपचारात्मक व्यवस्था गर्दछ।

<sup>२०</sup> सामान्य टिप्पणी वैधानिक हुन्छन्, कानुनी रूपमा बाध्यात्मक नभएपनि राज्यको व्यवहार बमोजिमको बुझाइमा आधारित रहेर गरेको समितिको टिप्पणी अन्तर्गत रही व्याख्या गर्नु राज्यको दायित्व हुन जान्छ। जुन [http://www.un.org/search/ohchr\\_e.html](http://www.un.org/search/ohchr_e.html) मा उपलब्ध छ।

<sup>२१</sup> विस्तृत जानकारीको लागि सन् १९९० को ESCR को चौथो सभामा अनुमोदन गरिएको सामान्य टिप्पणी नं. २ हेर्नुहोस्।



अनुबन्धको धारा २ द्वारा आवश्यक ठानेको पक्ष राष्ट्रको दायित्वको चरित्रको सन्दर्भमा भन्नुपर्दा, अनुबन्धमा प्रत्याभूत अधिकारको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि अत्यन्त व्यावहारिक र व्यापक निर्देशन उपलब्ध गराउने सिमाङ्क व्यवस्थाको रूपमा सामान्य टिप्पणी नं. २ लाई लिन सकिन्छ। कुनै पनि भेदभाव विना अनुबन्धको कार्यान्वयनका लागि समानताको सिद्धान्त अनुबन्धले व्यवस्था गरेको महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो।<sup>२२</sup> व्याप्त लैङ्गिक विभेदलाई ध्यानमा राखी आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, नागरिक र राजनीतिक अधिकार महिला र पुरुष बीच कुनै भेदभाव विना उपभोग गर्ने हक अनुबन्धले प्रदान गरेको छ।<sup>२३</sup> समान संरक्षणका लागि उपचारात्मक सुरक्षा बाहेक समानताको स्वरूप थोर बहुत ICCPR ले प्रत्याभूत गरे भै नै छ।<sup>२४</sup>

### २.२.४. लिमबर्ग सिद्धान्त (Limburg Principles)

आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धको कार्यान्वयनका लागि लिमबर्ग सिद्धान्त (यस पछाडि लिमबर्ग सिद्धान्त)<sup>२५</sup> द्वारा अनुमोदित उपयोगिताको सिद्धान्त विशेषगरी ICESCR को धारा २ मा व्यवस्थित राज्यको दायित्वमाथि केन्द्रित छ। जसको सार संक्षेप यस प्रकार छ।

- पक्ष राष्ट्रले सबै उपयुक्त साधनद्वारा विशेषगरी कानुन<sup>२६</sup> बनाएर र न्यायिक उपचार सहितका अन्य प्रभावकारी उपचार उपलब्ध गराउने महत्वपूर्ण कदम चाल्नुपर्छ।
- जस्तोसुकै परिस्थितिमा पनि अधिकारको पूर्ण पालनालाई प्रत्याभूत गर्नुपर्छ राज्य यो दायित्वबाट पन्छिन सक्दैन।
- यसको विपरित अनुबन्ध बमोजिमका दायित्व निर्वाह गर्न तत्काल पाइला चाल्ने दायित्व राज्यको रहन्छ।
- अनुबन्ध अन्तर्गतका केही व्यवस्था जस्तै विभेदको अन्त्य तत्काल कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ।<sup>२७</sup>
- प्रगतिशील उपलब्धिको दायित्व स्रोतको वृद्धिसँग स्वतन्त्र रूपमा सिर्जित हुन्छ। यसले उपलब्ध स्रोतको प्रभावकारी उपयोगको आवश्यकता ठान्छ।

२२ धारा २(२)

२३ धारा ३

२४ पादटिप्पणी १६ मा भै

२५ UN do E/CN. 4/1987/17 Annex, and Human Rights Quarterly, Vol. 9(1987), pp, 122-135

२६ ICESCR को धारा २(१) हेर्नुहोस्।

२७ ऐजन्, धारा २(२) हेर्नुहोस्।

- आर्थिक विकासको स्तर जे भए पनि सबैलाई न्यूनतम जीविकोपार्जनको अधिकार प्रत्याभूत गर्नु पक्ष राष्ट्रहरूको दायित्व हुन्छ। उपलब्ध स्रोतको भाषाले दुवै राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय स्रोत बुझाउँछ।<sup>२८</sup>
- उपलब्ध स्रोतको प्रयोगमा अनुबन्धले प्रत्याभूत गरेको अधिकारको पालनामा बढी प्राथमिकता दिनुपर्छ। यसो गर्दा अत्यावश्यक सेवा र सबैको जीविकोपार्जनको आवश्यकताको सन्तुष्टिलाई ध्यान दिनु जरुरी छ।<sup>२९</sup>

लिमबर्ग सिद्धान्त व्यावहारिक छ र ESC को अधिकारको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि यसले राज्य संयन्त्रहरू (व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका)का लागि निर्देशिका प्रदान गर्दछ।

## २.२.५. विकाससम्बन्धी अधिकारको घोषणापत्र (Declaration on Rights to Development)

सन् १९८६ मा ग्रहण गरिएको यस घोषणापत्रले “विकास एउटा विस्तृत आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक प्रक्रिया हो जसको लक्ष्य सम्पूर्ण जनसङ्ख्याको कल्याणको स्थायी सुधार हो र सबै व्यक्तिहरूको विकासमा सक्रिय, स्वतन्त्र र अर्थपूर्ण समावेशी र त्यहाँबाट प्राप्त लाभको वितरण हो” भनी पहिचान गरेको छ। घोषणापत्रले निम्न मापदण्डहरू तय गरेको छ।

- विकाससम्बन्धी अधिकार अहरणीय मानवअधिकार हो जसको आधारमा सबै मानिसले आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक विकास उपभोग गर्ने, त्यसमा सहभागी हुने र योगदान पुऱ्याउने अधिकार प्राप्त गर्नेछन् जसबाट सम्पूर्ण मानवअधिकार आधारभूत स्वतन्त्रताका पालन गरिएको हुन्छ।
- कथित वंशज सिद्धान्तले विकाससम्बन्धी अधिकारलाई सामूहिक अधिकार भनी तेस्रो पिढीमा राखे पनि घोषणापत्रले अधिकार मानव व्यक्तिमा निहित हुन्छ जो विकासको केन्द्रबिन्दु हो र विकाससम्बन्धी अधिकारको लक्षित समूह र सहभागी पनि हो र उसका दुवै व्यक्तिगत र सामूहिक जिम्मेवारी हुन्छ। यसले विकाससम्बन्धी अधिकार दुवै “व्यक्तिगत र सामूहिक हुने कुरालाई उजागर गरेको छ। यसबाट के बुझ्न सकिन्छ भने जहाँ सामूहिक लाभको प्रश्न छ, विकाससम्बन्धी अधिकार सामूहिक रूपमा नै प्राप्त गर्न सकिन्छ जबकि प्रत्येक व्यक्ति वा सदस्यको पूर्ण र अर्थपूर्ण सहभागिता सहित अधिकार प्रयोगको विषयमा उ स्वयं नै अर्थात् व्यक्तिगत अधिकारको धनी हुन्छ। उदाहरणका लागि अल्पसङ्ख्यक समूहका व्यक्तिहरूले समूहभित्र वा समूह बाहिर आफ्नो अधिकारमाथि हस्तक्षेप भयो भनी दावी गर्न सक्छन्।

<sup>२८</sup> लिमबर्ग सिद्धान्तको धारा २(१) हेर्नुहोस्।

<sup>२९</sup> ऐजन, अनुच्छेद २५-२८ सम्म

व्यक्तिको अधिकारलाई ICCPR अन्तर्गतको मानवअधिकारसमितिले सुनिश्चित गरिसकेको छ।<sup>३०</sup>

- घोषणापत्रले मानवअधिकारको अविभाज्यतालाई स्वीकारी सकेको छ र भन्छ - “सबै मानवअधिकार र आधारभूत स्वतन्त्रता अविभाज्य र स्वतन्त्र छन्, नागरिक, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारको संरक्षण र कार्यान्वयनका लागि समान सतर्कता र जरुरी सरोकार राख्नु पर्दछ।” यस प्रकारको अवधारणाले सन् १९९३ मा आयोजित मानवअधिकारका लागि पहिलो विश्व सम्मेलनमा मात्र संस्थागत हुने अवसर पाएको थियो।
- घोषणापत्रले आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार र नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार पालना नगरेको कारण विकासको गतिमा आउने अवरोध निराकरण गर्न आवश्यक कदम राज्यले चाल्नुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ।

### ३. सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी नेपालको अवस्था

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध लगायतका मानवअधिकारका महत्वपूर्ण दस्तावेजहरूलाई नेपालले अनुमोदन गरी अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको अगाडि आफ्नो सैद्धान्तिक सहमति जाहेर गरेको छ। नेपालद्वारा हालै मात्र ICESCR Committee समक्ष प्रस्तुत गरिएको आवधिक प्रतिवेदन (Periodic Report) ले नेपालसमक्ष उक्त अनुबन्धका अधिकारहरूको कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा निम्न चुनौतिहरू विद्यमान रहेको कुरा प्रकाशमा ल्याएको छ<sup>३१</sup> :

#### ३.१. सफा पानी र सरसफाइसम्बन्धी सुविधाको पहुँच

- सफा पानी र सरसफाइसम्बन्धी विभिन्न नीति, योजनाहरू नेपाल सरकारद्वारा बनाइए तापनि यो अझै समस्यामूलक बन्दै गएको छ। काठमाडौँ उपत्यकामा पनि पानी वितरण प्रणाली प्रभावकारी छैन, राष्ट्रियस्तरमा हेर्दा ३० प्रतिशत घरहरूले भाडापखाला, आउँ, कमलपित्त जस्ता रोगहरू निम्तिएको बताएका छन्। तराई क्षेत्रको ३ प्रतिशत जमिन मुनिको खानेपानी स्रोत आर्सेनिक जस्ता पदार्थहरूद्वारा दूषित भएको थाहा पाइएको छ।
- CBS २००५ अनुसार काठमाडौँ उपत्यकाका दुई तिहाई घरहरूको उपयुक्त नाली तथा ढलमा पहुँच छ तर यहाँ फोहोर पानी तथा मैलाको व्यवस्थापन प्रणाली उपयुक्त छैन।

<sup>३०</sup> Ms. Sandra Lovelace को मुद्दा हेर्नुहोस। सान्ड्रा लाभलेसमाथि क्यानाडाको विभेदपूर्ण कानूले विभेद गरी उनको आफ्नै इण्डियन आदिवासी जनजाति समुदाय भन्दा बाहिर गएर विवाह गर्नबाट रोक लगाएको थियो। विस्तृत जानकारीको लागि हेर्नुहोस्  
Communicaiton no 24/1977: Canada. 30/07/81. CCPR/C/13/D/24/1997

<sup>३१</sup> विस्तृत जानकारीको लागि हेर्नुहोला E/C. 12/NPL/2 7 August 2006, www.unhchr.ch

- नेपाल सरकार सफा खानेपानी तथा सरसफाई सुविधा जनताहरूलाई पुऱ्याउनबाट सफल नहुनुका एक मुख्य कारण आर्थिक जटिलता रहेको छ ।
- संयुक्त राष्ट्रसंघका अङ्गहरू तथा दाता संस्थाहरूद्वारा आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग प्राप्त गर्न आवश्यक छ ।

### ३.२. कामको अधिकार

- देशमा विगतका दिनमा घटेका विद्रोहहरूले बेरोजगार समस्या बढ्न पुगेको छ । तोडफोड, विनासकारी कार्यहरू, वम विस्फोटका कारण थुप्रै उद्योगहरू बन्द भएका छन् । फलस्वरूप वैदेशिक लगानीकर्ता लगानी गर्नबाट निरुत्साहित बनेका छन् ।
- देशमा सञ्चालित जिविकोपार्जनसम्बन्धी तालिमहरूले वैदेशिक रोजगार तथा स्वदेशी रोजगारमा वृद्धि गरेको छ । दशौं पञ्चवर्षीय योजनाले २०,००० व्यक्तिलाई तालिम दिने उद्देश्य राखेको छ भने १५,००० ले तालिम प्राप्त गरिसकेका छन् । नेपाल सरकारले 'व्यावसायिक स्वास्थ्यसुरक्षा परियोजना' सञ्चालन गरेको छ । जसको उद्देश्य मानवको कार्य गर्ने अधिकार उपयुक्त र न्यायोचित वातावरण सिर्जना गर्नु हो ।

### ३.३. न्यायोचित तथा अनुकूल वातावरणमा काम गर्न पाउने अधिकार

- न्यायोचित तथा अनुकूल वातावरणमा काम गर्ने अधिकारलाई सुनिश्चित गर्न नेपाल सरकारले थुप्रै चुनौतिहरूको सामना गर्नुपरेको छ । मानवशक्ति संस्था (Manpower Agencies) हरूले गर्ने ठग प्रवृत्तिलाई सम्हाल्ने कडा प्रयत्न गरेको छ । परिश्रम जाँचबुझ कर्मचारीको अपर्याप्तता पनि समस्याको विषय बनेको छ ।
- नेपाल सरकारका निमित्त प्रभावकारी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न आर्थिक तथा प्राविधिक अवरोधहरू देखा परेका छन् ।

### ३.४. श्रमिक सङ्घ, मजदुर सङ्गठन स्थापना गर्ने अधिकार

- नेपालमा मजदुर सङ्गठनहरू राजनीतिक विचारधाराबाट प्रभावित भएर आफ्नो व्यावसायिक अधिकारबाट मोडिएका छन् । भविष्यमा राजनीतिक परिवर्तनसँगै यस्ता मजदुर संगठनहरू व्यावसायिक अधिकारबाट राजनीतिक विचारतर्फ मोडिन्छन् वा मोडिँदैनन् भन्ने हेर्न बाँकी नै छ ।

### ३.५. सामाजिक सुरक्षाको अधिकार :

- अपाङ्ग व्यक्ति (People with disability) : नेपाल सरकारले यस सम्बन्धी विभिन्न समस्याहरूसँग जुध्नुपरेको छ । जस्तै:
  - अपर्याप्त भौतिक स्रोत साधन
  - यस क्षेत्रमा सम्बन्धित संस्थाको बीच सामञ्जस्यताको अभाव
  - प्राथमिकताको क्षेत्रबाट अलग्गनु
  - अपाङ्ग व्यक्तिप्रति समाजको परम्परागत दृष्टिकोणमा यथेष्ट परिवर्तनको अभाव ।
- वरिष्ठ नागरिक  
वृद्धाश्रम तथा दिवा सेवा संस्थाहरूको सङ्ख्या अपुग रहेको छ भने ती संस्थाबाट पुन्याइएका सेवा प्रभावकारी छैनन् । वरिष्ठ नागरिकको पुनर्वासको सुविधामा अभाव, आर्थिक शक्तिकरणसम्बन्धी कार्यक्रमको अभाव आदि चुनौतिका विषय हुन् । साथै विगतमा घटेका विद्रोहहरूका कारण वरिष्ठ नागरिकका सामाजिक सुरक्षाको अधिकार निकै प्रभावित भएको छ ।

### ३.६. परिवार, आमा तथा बच्चाबच्चीको सहयोग र सुरक्षा

- पुनर्वाससम्बन्धी विभिन्न समस्या तथा पुनर्वासको प्रक्रिया निकै महङ्गो र लामो छ जस्तै संरक्षण र एकरूपताको अभाव, रोजगार तथा अन्य नगद आर्जन कार्यक्रमहरूको अभाव, चेलिबेटी बेचबिखनमा संलग्न व्यक्तिहरूमाथि हुनुपर्ने कानुनी प्रक्रियामा ढिलासुस्ती, नागरिकता प्राप्त प्रक्रियाको अभाव र पति नै चेलिबेटी बेचबिखनमा संलग्न भएमा पत्निद्वारा सम्बन्धविच्छेद प्रक्रिया असम्भव हुनु ।
- कार्यनीति तथा उद्देश्य प्राप्तिका निम्ति प्रभावकारी कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्छ । संयुक्त राष्ट्रसंघका अङ्ग तथा विकसित राष्ट्रले यस समस्या समाधान गर्न आवश्यक सहयोग प्रदान गर्नुपर्छ ।

### ३.७. उचित जीवनस्तरको अधिकार

- जनसङ्ख्या वृद्धिको गति तिब्र हुनु, गरिबी, बेरोजगारी र कमजोर स्रोतसाधन जस्ता तत्वहरू अधिकार प्राप्तिका बाधक हुन् । आर्थिक समस्या/अवरोध तथा शान्तिपूर्ण वातावरण नेपाल सरकारका निम्ति चुनौति हो ।

घरबासको अवस्था :

घर प्रबन्धका सम्बन्धमा न्यानोपना, चिसोपना, विद्युत, सफा खानेपानी व्यवस्थापन प्रणाली निकै कमजोर देखिन्छ । साथै सडकको नराम्रो अवस्था, प्रदूषण, खाली ठाउँको अभाव नै घर प्रबन्धसम्बन्धी समस्या हुन् ।

### ३.८. उच्चतम शारीरिक तथा मानसिक स्वास्थ्यको उपभोग सम्बन्धी अधिकार :

- नेपालमा ७० प्रतिशत जनसङ्ख्यासँग मात्र प्राथमिक स्वास्थ्यसेवाको पहुँच छ । नेपाल सरकारसँग आर्थिक, मानवीय र प्राविधिक स्रोतसाधनको अभाव भएकाले प्रभावकारी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न सकिएका छैनन् । ग्रामिण क्षेत्रहरूमा शान्तिसुरक्षाको अभावका कारण डाक्टरहरू तथा स्वास्थ्यकर्मीहरू ग्रामिण क्षेत्रमा जान इच्छुक भएनन् ।
- नेपाल सरकारले ग्रामिण क्षेत्रमा घुम्ती स्वास्थ्य शिविरहरू सञ्चालन गरिएका छन् । विभिन्न गैरसरकारी संस्थाहरूद्वारा पनि यस्ता शिविरहरू सञ्चालन गरिएका छन् ।
- नेपाल सरकार आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग संयुक्त राष्ट्रसंघका संस्थाहरू र दाता राष्ट्रहरूको सहयोगको अपेक्षा गर्दछ ।

### ३.९. शिक्षाको अधिकार

- विगतका वर्षमा घटेको ससस्त्र विद्रोहका कारण थुप्रै बालबालिका शिक्षा क्षेत्रबाट टाढिएका छन् । विद्यालयबाट विद्यार्थीको अपहरणको विद्यार्थीको मानसिकता र शिक्षाको वातावरणमा प्रभाव पारेको छ । राम्रो शान्तिसुरक्षा भएको ठाउँमा विद्यार्थीहरूको आगमनले सहरका तथा विकसित क्षेत्रमा शिक्षाको गुणस्तर घटेको छ ।
- शैक्षिक संस्था विद्रोहबाट थुप्रै कारणले प्रभावित भएको छ । उदाहरणका लागि हडताल, बन्दका कारण विद्यालय तथा शैक्षिक संस्था बन्द रहन्छन् । शैक्षिक संस्था बन्द भएकाले शिक्षकहरूको तालिममा पनि प्रभाव गरेको छ । केही क्षेत्रीय र जिल्लास्तरीय सरकारी शैक्षिक कार्यालयहरू विगतका दिनमा तहसनहस बन्न पुगे ।
- भर्ना कार्यक्रम तथा विद्रोहले विद्यालयहरूलाई खचाखच बनाइ दिएको छ । यसले २०,०००० विद्यार्थीहरू सार्वजनिक तथा सामुदायिक विद्यालयमा बढेका छन् । यसकारण कक्षाको अभाव, शौचालयको अभाव, खानेपानीको अभाव आदि समस्या देखा परेका छन् ।
- केन्द्रिय कार्यालय र सार्वजनिक संस्था बीच अन्तर रहेको छ । यसका केही कारणहरूमध्ये कुनै एक गुणी शिक्षकहरूसँग भौतिक सुविधाको अभाव मान्न सकिन्छ ।

### ३.१०. अनिवार्य शिक्षाको प्रबन्ध

- नेपालमा प्राथमिक शिक्षा अनिवार्य बनाउनका निम्ति विभिन्न चुनौतिहरूसँग सिंगौरी खेल्नुपरेको छ । भौगोलिक अवस्थिति, गरिबी, जनसङ्ख्या चाप, आर्थिक अवरोध मुख्य चुनौति हुन् । हिमाली तथा पहाडी क्षेत्रमा जनघनत्व कम भएकाले विद्यालय घरनजिक छैनन् । साना बालबालिकाहरूका निम्ति टाढा विद्यालय जान कठिन भएका कारण प्राथमिक शिक्षा प्राप्त गर्न कठिन छ, दाता सङ्गठनहरूले शिक्षा विकासका निम्ति आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग प्रदान गरेका छन् तर यति पर्याप्त छैन ।

### ३.११. सांस्कृतिक जीवन, वैज्ञानिक अनुसन्धान र सिर्जनशिलताको अधिकार

- सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक दृष्टिकोणबाट नेपाल सरकारबाट विभिन्न समस्याहरूसँग जुध्नुपरेको छ । स्रोत साधनको कमी, कमजोरी संस्थागत आधार, तीव्र जनसङ्ख्या वृद्धि, गरिबी, आर्थिक विकासमा शिथिलता, वैदेशिक ऋण, राजनीतिक अस्थिरता, प्रथागत परम्पराहरूको उपस्थिति, अस्थिर व्यवस्थापिका साथै अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार पक्षहरू मुख्य चुनौति हुन् । तसर्थ नेपाल संयुक्त राष्ट्रसंघका अङ्गहरू र दाता संस्थाहरूबाट आर्थिक र प्राविधिक सहयोगको अपेक्षा गर्दछ ।

उल्लेखित चुनौतिहरू राज्यद्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदनले जाहेर गरेको हुँदा नेपाली जनताले भोगेका कतिपय तथ्यहरूसँग हुबहु मेल नखाने देखिन्छ अर्थात् राज्यले सत्यतथ्यलाई उजागर नगरी राज्यले आफ्नो दायित्वको पालना गर्न कुनै कसर नछाडेको भन्ने जस्तो व्यहोराको देखिन्छ ।

## ४. वास्तविक यथार्थता

आर्थिक, सामाजिक अधिकारको हनन् सम्बन्धमा विभिन्न पत्रपत्रिकाबाट प्रकाशित तथ्यलाई तुलनात्मक रूपमा राज्यले के कति दायित्व निर्वाह गर्न सकेको छ, भनि हेर्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि:

- **बालबालिका पढाइबाट वञ्चित** : दाङ जिल्लामा स्कुल जाने उमेर पुगेका भन्दै साढे ७ हजार बालबालिका अभै स्कुल जानबाट वञ्चित रहेको पाइएको छ । गत असारसम्मको तथ्याङ्क अनुसार स्कुल जाने उमेर पुगेका ५- ९ वर्ष उमेर समूहका ६४ हजार ८ सय बालबालिकामा ७ हजार ४ सय ४९ बालबालिका स्कुल जाने अवसरबाट वञ्चित रहेका छन् । (कान्तिपुर दैनिक, २०६३ । ६ । २७)
- **पश्चिमाञ्चल क्षेत्रीय अस्पतालमा चिकित्सकको अभाव, सुरक्षित गर्भपतन र शल्यक्रिया बन्द** : पोखरामा चौविसै घन्टा व्यस्त भइरहनुपर्ने गाइनो विभागमा चिकित्सक अभावले सुरक्षित गर्भपतन र रुटिङ ( अप्रेसनका लागि समय दिएका) का विरामीको शल्यक्रिया बन्द गरिएको छ ।

कम्तीमा १० चिकित्सक आवश्यक यस विभागमा अहिले २ चिकित्सक मात्र कार्यरत छन् । (कान्तिपुर दैनिक, २०६३।८।१८)

- **हरेक दलित परिवारमा एक रोजगारको माग** : काठमाडौं, दलित समुदायका लागि प्रति परिवार एक रोजगारी हुनुपर्ने माग सहित १८ बुँदे घोषणा पत्र जारी गर्दै दलित संसद सोमबार सकिएको छ । (कान्तिपुर दैनिक, २०६३।८।२७)
- **अज्ञात रोगबाट सातको मृत्यु , मृत्यु हुनेमा महिला मात्र**: सोलुखुम्बु जिल्लाको अति दुर्गम गा.वि.स. गुदेल वडा नं. २, ४ र ५ मा मङ्सीर ४ गते देखि फैलिएको अज्ञात रोगबाट विहीबारसम्ममा सात जनाको मृत्यु भएको छ । मृत्यु हुनेहरूमा १ वर्ष देखि ३४ वर्ष सम्मका महिला मात्र रहेका छन् । (नेपाल समाचारपत्र, २०६३।९।१०)
- **बालक बिचल्लीमा**: पर्वतमा आठ महिनादेखि आफ्नै काका र काकीबाट जोखिमपूर्ण काममा लगाइएका एक बालक अहिले बिचल्ली अवस्थामा छन् । पर्वतको धौलागिरी ब्याट्री एन्ड अटोइलेक्ट्रोनिक्स वर्कसपमा भेटिएको ९ वर्षीय बालकलाई भारतको विहारका राकेश गरी र उनकी श्रीमतीले चरम यातना दिएका हुन् । (कान्तिपुर, २०६३।६।१)
- **मुआब्जा नपाउँदा किसान पीडित** : जुम्लामा जुम्लास्थित तत्कालीन देवीदल गुल्मले ७ वर्ष अघि अधिग्रहण गरेको जग्गाको मुआब्जा अझैसम्म उपलब्ध गराएको छैन । चन्दननाथ गा.वि.स.का ६३ कृषकका ५५ रोपनी जग्गा लिएको सात वर्ष बितिसकदा पनि क्षतिपूर्ति पाउन सकेका छैनन् । (कान्तिपुर, २०६३।७।१९)
- **वादी समुदायलाई जीवन धान्न धौ धौ** : अर्घाखाँची, जिल्लाको सदरमुकाम सन्धिखर्कस्थित भद्रीखोलाको किनारमा बसोबास गर्दै आएका वादी समुदायका मानिसहरूको जीवनस्तर अत्यन्त कस्टकर र दुःखदायी बन्न पुगेको छ । राम्रो लगाउने र मीठो खाने कुरा त परै जाओस् सामान्य जीवनयापनका लागि पनि उनीहरूले ठूलो सास्ती बेहोर्नुपरेको छ । २०४६ सालमा देशमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना भएपछि सुकुम्बासी आयोगको गठन गरेर सयौं विघा जग्गा सुकुम्बासीको नाममा वितरण गरिए पनि पुस्तौंदेखि आफूसंग थोरै पनि जग्गा नभई घाट नतिर भएका वादीहरूले एक आना पनि जग्गा पाएनन् र उनीहरू भन्छन्, जसको सरकार आए पनि हाम्रा लागि के फरक पर्थ्यो र ? (नेपाल समाचारपत्र, २०६३।८।७)
- **दलित परिवार गाउँ निकाला** : दिपायल, दिनहुँजस्तो जातीयताका आधारमा दलितमाथि थिचोमिचो भइरहने डोटीमा फेरि बाजा नबजाएकै कारण एक दलित परिवारलाई गाउँबाट निकाला गरिएको छ । तिहारको समयमा द्यौसी खेल्दा बाजा नबजाएको भन्दै वारपाट गा.वि.स.९ मल्लीसातका लालबहादुर नेपालीलाई गत १५ कात्तिकमा स्थानीय भगवती निमावि व्यवस्थापन समितिको बैठकबाट गाउँ निकाला गर्ने निर्णय गरिएको हो । (राजधानी, २०६३।८।७)
- **शिक्षकले तलब पाएनन् , विद्यालय बन्द** : सुस्ता - नवलपरासी, एकमात्र शिक्षकद्वारा चल्दै आएको एक प्रावि ती शिक्षकले छोडेपछि बन्द भएको छ । दलित शिक्षकले तलब नपाएका कारण



विद्यालय बन्द हुनपुगेको हो । एक महिनादेखि विद्यालय बन्दले तीन सय विद्यार्थी प्रभावित छन् ।  
( कान्तिपुर, २०६३ । ८ । ७ )

- **डाक्टर आणन** : रेउघा (रोल्पा), १६ कात्तिक, अस्पतालमा सरकारले दुई वर्षसम्म डाक्टर पठाएको छैन । करिब २५ वर्षसम्म अलपत्र परेको अस्पताल २ वर्षयता सञ्चालनमा छ । १५ शैयाको उक्त अस्पताल हाल एकमात्र चिकित्सक छन् । गत साउनमा मन्त्रालय पुगेको राजनीतिक दल र पत्रकारको टोलीसँग स्वास्थ्यमन्त्री अमिक शेरचनले भदौ महिनाभित्र दुई डाक्टर जिल्ला पठाउने आश्वासन दिएका थिए । (कान्तिपुर, २०६३ । ७ । १७)
- **वर्ष दिनदेखि विद्यार्थी चौरमै , चिसोले मृत्यु** : बाजुरा, बाह्रबिस गा.वि.स. स्थित शारदा निम्न माध्यमिक विद्यालयमा अध्ययनरत एक बालकको चिसोको कारण मृत्यु भएको छ । एक कक्षामा पढ्ने मान सार्की एक वर्षदेखि चौरमा बसेर पढ्दै आएका थिए । कठ्याग्रिँदो जाडोमा समेत चौरमै बस्नुपर्दा निमोनिया भएर मृत्यु भएको शिक्षकले बताएको छन् । शिक्षक प्रकाश कटुवालका अनुसार चिसोकै कारण अन्य बालबालिका पनि बिरामी भएका छन् । विद्यालयको भवन नभएका कारण विद्यार्थी चौरमै पढ्न बाध्य हुँदै आएका छन् । (कान्तिपुर, २०६३ । ९ । ३)
- **चेपाङ बालबालिका पढाइबाट वञ्चित** : कुर्नी (धादिङ), विद्यालय टाढा भएकाले चेपाङ बालबालिका विद्यालय जानबाट वञ्चित भएका छन् । जिल्लाको दक्षिणवर्ती जोगीमारा, धुषा, बेनीघाट, पीडा र महादेवस्थान गा.वि.स.का चेपाङ समुदायका बालबालिका यसरी विद्यालय जानबाट वञ्चित भएका छन् । त्यस क्षेत्रबाट नजिकको विद्यालय नै लगभग २३ घण्टा टाढा पर्छ जसको कारण चेपाङ बालबालिकाहरू विद्यालय जानबाट वञ्चित छन् । वर्षौं देखि जिल्लामा प्रजाविकास कार्यक्रम सञ्चालित छ । शिक्षा क्षेत्र हेर्ने दर्जनौं संघसंस्था र सरकारी निकाय जिल्ला शिक्षा कार्यलय समेत छन्, तर पिछडिएका चेपाङ बस्तीमा विद्यालय स्थापना गर्न कसैको ध्यान गएको पाइँदैन । (कान्तिपुर, २०६३ । ७ । ३)
- **विपन्न बालबालिका भर्नाबाट वञ्चित** : ख्याहा (पाल्पा), बालबालिकालाई स्कुलतर्फ आकर्षित गर्न सरकारले वर्षेनी भर्ना अभियान सञ्चालन गरे पनि यहाँका कुमाल जातिका ४० जना भन्दा बढी बालबालिका अझै स्कुल जान सकेका छैनन् । आर्थिक रुपमा विपन्न यहाँका कुमाल जातिलाई सामाजिक जागरण ल्याउने काम सामाजिक स्रोतविकास केन्द्रले केही अघि बढाएको छ । संस्थाले पढाउनपर्छ भनेको छ तर के गर्ने आयस्तर नसुधिएपछि कसरी छोराछोरी पढाउने, समस्या छ, यमबहादुरले भने । (कान्तिपुर, २०६३ । ३ । ६)
- **बीस लाख बालबालिका कुपोषणबाट पीडित** : काठमाडौं, संयुक्त राष्ट्रसंघ विश्व खाद्य कार्यक्रम नेपालले नेपालका २० लाख बालबालिका कुपोषणबाट पीडित रहेको तथ्याङ्क सार्वजनिक गरेको छ । विश्व खाद्य कार्यक्रम नेपालले मङ्गलबार राजधानीमा पत्रकार सम्मेलन गरी उक्त तथ्याङ्क सार्वजनिक गरेको हो । पत्रकार सम्मेलनमा नेपालको कुल जनसङ्ख्याको ४७ प्रतिशतले पोषणयुक्त आहार नपाएको तथ्य सार्वजनिक गरियो । (अन्नपूर्णपोष्ट, २०६३ । २ । ३)

- **बोक्सीको आरोपमा हत्या** : परासी, आफ्नी श्रीमतीलाई बोक्सी लगाएको आरोपमा आज नवलपरासीमा एक महिलाको हत्या गरिएको छ । जिल्लाको केडिया गाउँ विकास समिति वडा नं.६ गजुरियामा बस्ने ५५ वर्षीया हरिजनलाई छिमेकी तुलसी चमारले आफ्नी श्रीमती माथि बोक्सी लगाएको भन्दै धारिलो हतियार प्रहार गरी हत्या गरिदिएको प्रहरीले जनाएको छ । ( गोरखापत्र, २०६३ । ९ । २८)

## ५) नेपालको संवैधानिक संरचनामा आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक एवं विकाससम्बन्धी अधिकारको स्थान

### ५.१. नेपाल सरकारका वैधानिक कानून २००८

२००४ सालमा आएर पहिलो पटक राणा कालमा लिखित संविधान नेपाल सरकारका वैधानिक कानून प्रचलनमा आयो । यो कानून प्रत्यक्ष रूपमा संविधानको रूपमा प्रस्तुत नभए तापनि यसको स्वरूप र संरचनाका आधारमा यसलाई संविधान सरहको मान्यता प्रदान गरेको पाइन्छ ।

मुलुकको शासन प्रणालीका हरेक अङ्गमा प्रजालाई समेत सम्मिलित गरी संसारका अग्रगामी राष्ट्रहरूको उन्नतिको दाँजोमा पुऱ्याउन पञ्चायती प्रणालीको माध्यमबाट नेपालको सामाजिक, राजनीतिक तथा आर्थिक विकास गर्ने लक्ष्य उक्त कानूनको प्रस्तावनामा उल्लेख भएको पाइन्छ । साथै उक्त कानूनमा मौलिक हकसम्बन्धी व्यवस्थाअन्तर्गत जनतालाई व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, प्रकाशन स्वतन्त्रता, सभा वा संघ स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता, ऐन कानुनीपूर्ण समानता, छिटो र सुलभ न्याय, निशुल्क प्राथमिक शिक्षाका साथै प्रत्येक नागरिकले मुलुकको सुरक्षा र कल्याणको निमित्त शारीरिक, मानसिक परिश्रम गर्न तत्पर रहनुपर्ने, कर रकम छल्ल नहुनेजस्ता अधिकार र कर्तव्यसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको पाइन्छ ।

उक्त कानूनमा प्राथमिक तहसम्मको निःशुल्क शिक्षा र कानूनको अगाडि सबै समान छन् भन्ने व्यवस्था गरे पनि राजपरिवार बाहेक अरुले शिक्षाको अवसर मौलिक हकको रूपमा प्रयोग गर्न पाएका थिएनन् र मौलिक हकको उल्लङ्घन भएको अवस्थामा कस्तो उपचार प्राप्त हुन्छ भन्ने व्यवस्था थिएन अर्थात् जनसाधारणले उपचारको अभावमा उक्त अधिकारहरूको अनुभूति र उपभोग गर्न पाउने अवस्थासम्म पनि नभएको हुँदा शिक्षा लगायतका केही अधिकारहरूलाई मौलिक हककै रूपमा उल्लेख गरिए तापनि ती व्यवस्थाको कुनै औचित्यता रहेन ।

## ५.२. नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७

२००७ सालमा अन्तरिम संविधान आए तापनि यसमा छुट्टै मौलिक हकको व्यवस्था थिएन । सोभै राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू भित्र जनताका अधिकारहरूलाई समेटिएको थियो । यद्यपि यस संविधानमा अधिकारलाई शासन सञ्चालनार्थ एउटा मौलिक तत्वको रूपमा लिइएको थियो । यस संविधानमा राजेगारीमा समान अवसर र लोककल्याणकारी कार्यक्रमहरूको व्यवस्था गरेर सामाजिक न्याय प्रदान गर्ने व्यवस्था राखिएको थियो । काम गर्ने अधिकार र राजनीतिक सहभागिताको अधिकारलाई जनताका आधारभूत अधिकारको रूपमा लिइएको थियो । यस बाहेक यसमा पिछडिएको वर्गका लागि सकारात्मक पहल गर्ने व्यवस्था पनि गरिएको थियो ।

त्यसै गरी मातृत्वका सम्बन्धमा राज्यले आफै दायित्व वहन गर्नुपर्ने व्यवस्थाले मानवीय धरातलबाट हेर्दा यस व्यवस्थालाई ऐतिहासिक व्यवस्थाको रूपमा लिन सकिन्छ । यद्यपि उक्त शासन विधानमा उल्लेख गरिएका यी अधिकारहरूको सम्मान गरिएको अनुभूति भने नेपाली जनताले गर्न पाएको अवस्था देखिन्छ ।

## ५.३. नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५

यसैगरी २०१५ सालको संविधानले समानता धार्मिक साम्प्रतिक र राजनीतिक स्वतन्त्रता जस्ता कुरालाई मौलिक अधिकारका रूपमा राखेर यिनीहरूको हनन भएको खण्डमा संवैधानिक उपचारको व्यवस्था पनि गरिएको थियो । आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी छुट्टै प्रावधान नभए तापनि यो संविधानको मौलिक हक अन्तर्गत धारा ८ को सार्वजनिक हित सम्बन्धी व्यवस्थामा 'नेपालका नागरिकहरूको सदाचार, स्वास्थ्य, सुविधा वा आर्थिक हित .....' को पक्षलाई समेटेको पाइन्छ र यसलाई महत्वपूर्ण प्रावधानको रूपमा अङ्गीकार गर्न सकिन्छ ।

## ५.४. नेपालको संविधान, २०१८

नेपाली जनताको सर्वोत्तम हित र समुन्नतिको निमित्त भनी बनाइएको यो तथाकथित संविधानले आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा विकाससम्बन्धी कुनै पनि अधिकारहरूलाई मौलिक हकभित्र संरक्षण प्रदान गरेको थिएन । यद्यपि संविधानको भाग ४ अन्तर्गत पञ्चायत प्रणालीका निर्देशक सिद्धान्तहरूभित्र भने समाजको सिर्जना गर्ने काममा देशको आर्थिक उन्नतिमा जनसाधारणलाई सकभर बढी मात्रामा सम्मिलित गराई निजी उद्यमलाई समेत उचित प्रशय दिने, व्यापारनीतिको आधारशिला खडा गर्ने, नेपालको प्राकृतिक स्रोत तथा सम्पदालाई उपयोगी र लाभदायी हुने गरी न्यायोचित रूपमा परिचालन

गरी समान अवसरको आधारमा नेपाल अधिराज्यको विभिन्न क्षेत्रबीच सन्तुलित विकास गर्ने, नेपाली ग्रामिण जनताको आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्ने जस्ता प्रतिवद्धताहरु भने जाहेर गरेको पाइन्छ। तर, यसलाई अधिकारको रूपमा सुरक्षण नगरी 'प्रयाश गर्ने' अधि बढाउन जोड दिने जस्ता लक्ष्यविहिन कोरा भावना मात्र प्रस्फुटन भएको पाइन्छ। जसले गर्दा आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा विकाससम्बन्धी अधिकारको सम्मान हुन सक्ने अवस्था नै थिएन। तर, यही संविधानको भाग ३ को धारा १० मा गरिएको समानतासम्बन्धी व्यवस्था र धारा १७ २ (ड) मा उल्लेखित 'सर्वसाधारण जनताको सदाचार स्वास्थ्य सुविधा, आर्थिक हित कायम राख्नका साथै स्वास्थ्यमानिसको वा बालकको मौलिक हकमा बन्देज लगाएर भए पनि छुट्टै कानुन समेत बनाउन सकिन्छ, भन्ने व्यवस्थाले विडम्बनापूर्ण ढङ्गबाट भए पनि केही हदसम्म विशेष व्यवस्था गर्न सक्ने देखिन्छ।

#### ५.५. नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

नेपाल अधिराज्यको संविधानन, २०४७ ले आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा पहिचान गरी संवैधानिक उपचार प्रदान गरेको थिएन। शिक्षाको हकमा केही हदसम्म संस्कृतिको हकलाई मौलिक हकको रूपमा स्वीकार गरे तापनि सांस्कृतिक हकका विविध पक्षहरुलाई भने सुरक्षण प्रदान गरेको थिएन। यी अधिकारहरुलाई भारत लगायतका विभिन्न मुलुकका संविधानले गरेका व्यवस्था सरह नै यो संविधानले पनि राज्यको नीति निर्देशक सिद्धान्त भित्र राखी राज्यको कार्यक्रम र नीतिभित्र मात्र सीमित तुल्याएको थियो। जसको फलस्वरूप सर्वोच्च अदालतले सामाजिक, आर्थिक विषयमा परेका मुद्दाहरु सतही रूपमा केवल राज्यलाई निर्देशन जारी गर्ने कार्यसम्म मात्र रह्यो।

#### ५.६. अन्तरिम संविधान, २०६३

अन्तरिम संविधानको मस्यौदा २०६३ पूर्व संविधानहरु भन्दा प्रगतिशील देखिएको छ। आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विषयवस्तुको प्रसङ्गबाट प्रस्तुत संविधानलाई हेर्नुपर्दा यो संविधानको प्रस्तावनाले अङ्गिकार गरेका 'लोकतन्त्र, शान्ति, समृद्धि, अग्रगामी आर्थिक-सामाजिक परिवर्तन' जस्ता मान्यतालाई आत्मसात गरेको पाइन्छ। साथै यो संविधानले नेपाललाई 'बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक विशेषतायुक्त, समान आकाङ्क्षा र नेपालको राष्ट्रिय स्वतन्त्रता, अखण्डता, राष्ट्रिय हित तथा समृद्धिप्रति आस्थावान् रही एकताका सूत्रमा आवद्ध सबै नेपाली जनता समष्टि रूपमा राष्ट्र हो' भनि पहिचान गरेको छ।

संविधानको धारा १२ लाई मौलिक हकको केन्द्रविन्दुकै रूपमा विश्लेषण गर्न सकिन्छ। जसले 'प्रत्येक व्यक्तिलाई सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक हुनेछ' भनि मानवअधिकारको भावनालाई सुरक्षण गरेको छ।

सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा व्यवस्था गरिएको प्रावधानहरू मध्ये निम्न प्रावधानहरू उल्लेखनीय छन् ।

- १) वातावरण र स्वास्थ्य सम्बन्धी अधिकार
- २) शिक्षा, स्वास्थ्य र संस्कृतिसम्बन्धी हक, निशुल्क प्राथमिक शिक्षा
- ३) प्रत्येक समुदायलाई आफ्नो भाषा, संस्कृति र सांस्कृतिक सम्पदाको संरक्षण
- ४) रोजगारी एवं सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी हक
- ५) खाना सम्बन्धी अधिकार
- ६) सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार
- ७) प्रजनन स्वास्थ्य सहितको महिला अधिकार
- ८) महिला विरुद्ध हुने शारीरिक र मानसिक हिंसा विरुद्धको अधिकार
- ९) पैतृक सम्पत्तिमा छोरा र छोरीको समान अधिकार ।
- १०) सामाजिक, आर्थिक, शैक्षिक रूपमा पिछडिएका, दलित, सिमान्तकृत आदिवासी, महिला, जनजाति, मधेशी, गरीबी किसान र कामदारहरूको सामाजिक न्याय सम्बन्धी हक
- ११) आधारभूत जीविकोपार्जन सहितको बाल अधिकार, स्वास्थ्य एवं सामाजिक सुरक्षा र शोषण विरुद्धको संरक्षण ।
- १२) अनाथ, अभिभावक निहित, मानसिक असन्तुलन, द्वन्द्व पीडित, विस्थापित, जोखिममा परेका एवं सडक बालबालिकाका लागि विशेष व्यवस्था ।
- १३) जोखिमपूर्ण क्षेत्रमा बालश्रम निषेध जस्तै सेनामा भर्ती, पुलिस र हतियार व्यवस्थापन
- १४) गरीब र असहायको लागि निःशुल्क कानुनी सहायता

अन्तरिम संविधानले राज्यको दायित्व र नीति निर्देशक सिद्धान्तको रूपमा केही महत्वपूर्ण प्रावधानलाई उल्लेख गरेको छ । जो यसप्रकार छन्:

- १) सामाजिक पुर्नः संरचनाद्वारा राजनैतिक, आर्थिक र सामाजिक रूपान्तरण ।
- २) प्राकृतिक स्रोत र उद्यमी सम्बन्धी नीतिहरू
- ३) शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास, खाना र रोजगारी ।
- ४) भूमि बाँडफाँड एवं घरविहीन, बधुवा र पिछडिएका वर्गको आर्थिक र सामाजिक सुरक्षा
- ५) द्वन्द्वपीडितहरूको लागि राहतको व्यवस्था एवं पुर्नस्थापना ।
- ६) विभेद कानूनहरूको उन्मूलन

### अन्तरिम संविधानमा रहेको कमजोरी

अन्तरिम संविधानमा आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारहरू स्वतन्त्र रूपमा प्रत्याभूत गरिएको छैन । यी हकहरूका प्राप्तिका लागि विभिन्न कानून निर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता औंल्याइएको छ । अर्थात् कानून निर्माण नभएसम्मका लागि ती हकहरू सुरक्षण (Guarantee) गरिएको छ भन्न सक्ने अवस्था छैन । उदाहरणको लागि मौलिक हक अन्तर्गतको धारा १६ ले 'प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क रूपमा पाउने हक हुनेछ' भन्ने

व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो अवस्थामा कानून नबनेसम्मका लागि उक्त अधिकार कुण्ठित भए तापनि उपचार प्राप्त गर्न नसक्ने अभिनिश्चित छ ।

भाग ४ मा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि राज्यको दायित्व नीति र सिद्धान्तलाई अडिगकार गरे तापनि उक्त भागमा रहेका प्रावधानहरूको कार्यान्वयन नभएको अवस्थामा उक्त प्रश्नलाई अदालत समक्ष लैजान नमिल्ने भनि सङ्कुचित गरिएबाट पनि यी अधिकारहरूको वास्तविक प्राप्ति र राज्यको सम्मान (Respect), संरक्षण (Protect), उपलब्ध (fulfil) गराउनुपर्ने दायित्व माथि नै प्रश्न चिन्ह खडा हुन्छ । साथै मौलिक हकभित्र कानून बमोजिम स्पष्ट कानूनको अभावमा ती अधिकारहरू लागू गर्न सकिदैन । संविधानलाई मूलभूत मान्यताको रूपमा आत्मसात गरी आवश्यक उपचारको निम्ति प्रयोग गरिनु पर्छ । कानून निर्माण सामान्य प्रक्रिया भएको हुँदा संविधानमा नै कानून बनाएर व्यवस्था गर्नु पर्ने भनि उल्लेख गर्नु आवश्यक थिएन ।

## ६. न्यायिक सक्रियताको अवलोकन (Judicial Trend)

सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दामा दिएका निर्णयहरूबाट पनि नेपालमा आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारलाई (समानताको आधारमा दावी गरिएका विषयवस्तु बाहेक) स्वतस्फुर्त 'न्यायोचित उपचारात्मक' अधिकारको रूपमा स्वीकार गरिएको भने पाइँदैन । उदाहरणका लागि

- मानववादादुर विश्वीकर्मा वि. श्री ५ को सरकार (रिट नं. २५०३, ४६७०, ४९/११/१४, अंक १२, वर्ष २०४९, पेज नं. १०१०) अदालतको महलको १० (क) मा विद्यमान धार्मिक प्रथाको नाममा गरिएको जातिपातिको आधारमा भएको छुवाछुतको व्यवस्था संविधान प्रदत्त समानताको हकसँग बाभिएको भनि दायर भएको रिट निवेदन उपर सर्वोच्च अदालतले निवेदकको दावी बमोजिम उक्त व्यवस्था असंवैधानिक भनि खारेज गरेको थियो । यो सामाजिक भेदभाव विरुद्धको उपचार संविधान अन्तर्गतको समानताको हकबाट न्यायोचित भएको हुँदा सोही आधारमा तत्काल उपचार प्रदान गरिएको हो । यसबाट के प्रष्ट हुन्छ भने आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारभित्र समानताको तत्व तत्काल उपचार प्राप्त हुने न्यायोचित अधिकारभित्र पर्दछ । तर, मानववादादुरको यो नजिर प्रतिपादन भएको वर्षौं भइसक्दा पनि यस प्रकारको भेदभाव समाजमा व्याप्त नै भएको र त्यसलाई उन्मूलन गर्ने संयन्त्रको समेत अभाव भएबाट उक्त नजिरलाई कागजी प्रतिबद्धता भन्न पनि सकिन्छ ।
- बाबुकृष्ण महर्जन वि. मन्त्रपरिषद्समेत भएको अपाङ्ग व्यक्तिहरूलाई आधारभूत सेवा सुविधासम्बन्धी कार्यक्रम निर्माण गरिनुपर्ने भनि माग दावी लिई दायर भएको रिट निवेदनमा सर्वोच्च अदालतले अपाङ्ग व्यक्तिहरूको संरक्षण तथा कल्याणसम्बन्धी ऐन को कार्यान्वयन गर्नुपर्ने

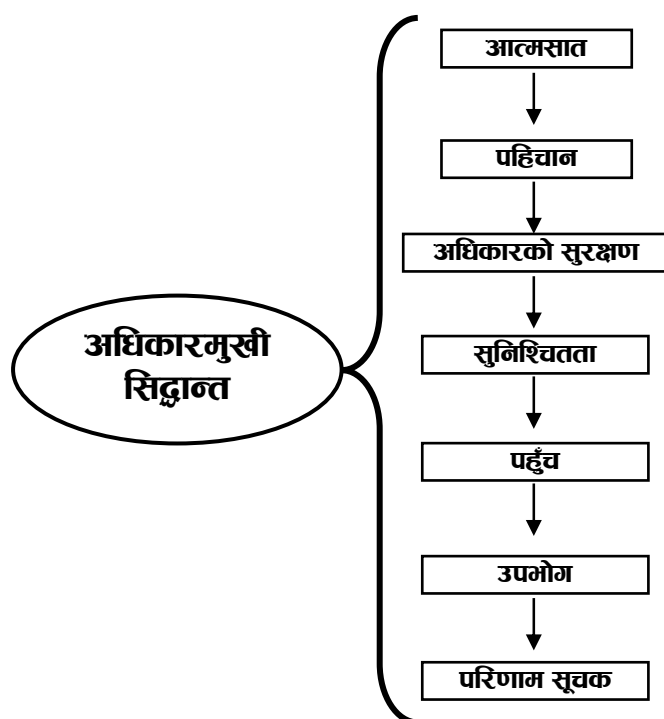
भनि प्रत्यर्थीका नाममा निर्देशनात्मक आदेश जारी भएको थियो । (रिट नं. ३६६६, २०६९) प्रस्तुत मुद्दाले कानूनको कार्यान्वयनमा राज्य पक्ष उदासित रहेको तथ्यलाई प्रष्ट गर्दछ ।

- दलित महासंघ वि. श्री ५ को सरकार (रिट नं. ३३०३, २०६९) छाउपडी प्रथा जस्तो सामाजमा विद्धमान कुसंस्कारका जसले स्वास्थ्य लगायतका मानवअधिकारमा प्रत्यक्ष आघात पुऱ्याउँदछ । त्यसको अन्त्यका लागि जारी गरिएको रिट निवेदनमा पनि सर्वोच्च अदालतले सामाजिक चेतना अभिवृद्धिका साथै आवश्यकता अनुरूप कानून समेत निर्माण गर्नु भनि जारी गरिएको छ । यद्यपि कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन भएको अवस्था भने छैन ।
- प्रध्युष क्षेत्री वि. मन्त्रिपरिषद् सचिवालय (अप्रकाशित नजिर)को मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले एक वर्षभित्र कानून बनाई सिमान्तकृत र पीछड्याइएका महिला लगायतका समुदायहरूको उचित संरक्षण गर्नु भनि जारी गरिएको निर्देशनात्मक आदेशले कोशेहुंगाको रूपमा काम गरे तापनि त्यसको कार्यान्वयन पक्ष भने फितलो नै देखिन्छ ।
- माधव बस्नेत वि. मन्त्रीपरिषद् सचिवालय (रिट नं. ३३४९, २०५५) को भोकमरी सम्बन्धी प्रख्यात रिट निवेदनमा सर्वोच्च अदालतद्वारा गरिएको निर्णय उपरोक्त उल्लेखित निर्णयहरूभन्दा भिन्न छ । हुम्ला, जुम्ला, मुगु, कालिकोट, डोल्पा, बझाङ, बाजुरा तथा दार्जुला लगायतका अति विकट जिल्लाहरूमा सधैं खाद्यान्नको अभाव रहने र खास गरी सुख्खा मौसममा त्यहाँका जनताहरू भोकमरीको सिकार हुनु परी उनीहरूको बाँच्न पाउने आधारभूत आवश्यकताको हक कृण्ठित हुने गरेको भनि अत्यन्त जायज माग राखी दायर भएको निवेदन विरुद्ध सरकारले आफूले खाद्यान्न पुऱ्याउने गरेको र दावी बमोजिमको भोकमरीको स्थिति नरहेको भनि सतही रूपमा दिइएको जवाफलाई विश्वास गरी त्यस प्रकार सरकारले खाद्यान्न उपलब्ध गराएको छ, छैन भन्ने अनुसन्धान प्रतिवेदनको अभावमा सर्वोच्च अदालतले रिट निवेदन खारेज गरेको थियो । देशको परिस्थिति, भौगोलिक अवस्था र जनताहरूको जीवनयापन सम्बन्धी आर्थिक अवस्थाको सम्पूर्ण मूल्यांकन प्रति सचेत रहेर फैसला गरेको देखिन्छ ।

## ७. अधिकारमुखी अवधारणा नै आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं विकाससम्बन्धी अधिकारको बलियो संयन्त्र हो भनि प्रस्तुत अवधारणा पक्षले निम्न निष्कर्ष निकालेको छ

ICESCR मा 'अधिकार' शब्द प्रष्ट उल्लेख गरिए तापनि उपचारात्मक संयन्त्रको अभावमा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले पनि नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार सरह आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारको वैधानिकता र न्यायोचिततालाई पुष्टि गर्न सकेको देखिँदैन । पक्षकार राज्यको संविधान, कानून र अदालतबाट पनि प्रष्टत यी अधिकारको सम्मान गरिएको पाइन्छ । अदालतहरूबाट

भएका केही फैसलाहरूले प्रगतिशील रूपमा यसको आवश्यकता र कार्यान्वयनको प्रश्न उठाए तापनि अन्ततोगत्वा, ESCR को 'न्यायोचित सिद्धान्तलाई नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी विषयवस्तुबाट मात्र निसृत भएको कुरा सम्मलाई मात्र स्वीकार गरिएको पाइन्छ। यस्तो अवस्थामा प्रश्न उठ्छ, अदालतद्वारा प्रतिपादित सिद्धान्तले आर्थिक एवं सामाजिक अधिकारको न्यायोचिततालाई स्वतन्त्र रूपमा ग्यारेन्टी गर्न सक्छ कि सक्दैन ? यदि अधिकारको सुरक्षण गर्दैन भने कस्तो संरचनाको आवश्यकता रहन्छ, वा पहल गर्नुपर्दछ भन्ने प्रश्नको उत्तर प्राप्त गर्नु आवश्यक हुन्छ। निम्न चित्रमा वर्णित अधिकारमुखी अवधारणाभित्र यी तमाम प्रश्नहरूको उत्तर खोज्न सकिन्छ।



७.१. अधिकारको आत्मसात/आन्तरिकीकरण (Realization) : अधिकारमुखी सिद्धान्तले सबभन्दा पहिला अधिकार हो भन्ने पूर्ण अनुभूति गरी त्यसको आन्तरिकीकरण गर्नमा जोड दिन्छ। मानवअधिकार भनेको नैसर्गिक अधिकारको रूपमा प्रत्याभूत अधिकार हो। त्यसैले प्रत्याभूत अधिकार वैधानिकताको सिद्धान्तसँग जोडिएको हुन्छ। अधिकारहरूलाई विस्तृत रूपमा हेर्ने हो



निश्चित समुदाय र व्यक्ति तथा समुदायलाई विशेष व्यवस्थाको आवश्यकता हुन्छ । त्यस्ता व्यक्ति तथा समुदायलाई विशेष व्यवस्थाको व्यवस्था गरी उनीहरूको आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार परिचालन गर्ने बाटो बनाउन सक्छौ । त्यस्तो खालको विश्लेषण एकदमै सिमाङ्कित वर्गको हकमा अति नै सान्दर्भिक रहन्छ । चेपाङ्ग भनेको एउटा यस्तो सिमाङ्कित वर्ग हो जो आफ्नो नागरिक राजनीतिक आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा आत्म निर्णयको अधिकारहरू देखि टाढा रहेका छन् ।

- ७.२ **अधिकारको पहिचान (Recognition)** : अधिकार हो भन्ने आत्मसात गरिसकेपछि त्यसलाई जिवन्त तुल्याउनको लागि राज्यले आफ्ना कानुनी संरचनामा प्रष्टत अधिकारको रूपमा पहिचान गर्नुपर्दछ ।
- ७.३ **अधिकारको सुरक्षण (Entitlements)**: अधिकारको सुरक्षण गर्दा न्यायोचित अधिकारका लागि आवश्यक सम्पूर्ण पूर्वाधारहरू समेत निर्माण गर्नुपर्दछ अन्यथा अधिकार अमूर्त र उपचारविहिन हुन्छ । तसर्थ अधिकारलाई वास्तविक अर्थमा परिभाषित गर्नका लागि संविधान र कानुनले प्रष्टत आधारभूत मौलिक हकको सुरक्षण प्रदान गरी संवैधानिक उपचार प्रदान गरिनुपर्छ ।
- ७.४. **अधिकारको सुनिश्चितता (Assertion)** सुरक्षण गरिएका अधिकारको प्राप्तिका लागि तिनको सुनिश्चितताको पनि सुरक्षण हुनुपर्दछ, जस्तै संविधानको मौलिक हकमा 'सबैको लागि खानाका अधिकार मौलिक हक हो र यसलाई कानुन बनाई लागू गर्ने भनि अमूर्त भाषा उल्लेख गर्दैमा यो अधिकार स्वतः सुनिश्चित भइ हाल्दै न त्यसका लागि राज्यले अबिलम्ब परिणाममुखी नीति र कार्यक्रमद्वारा सो हकको प्रत्याभूतिका लागि उद्घोषण गर्नुपर्दछ ।
- ७.५. **अधिकारको उपभोग (Enjoyment)**: संरक्षित र सुनिश्चित हक अधिकारलाई वास्तविक अर्थमा प्रयोगसिद्ध वा कार्यान्वयनमुखी तुल्याउनका लागि 'अधिकारमाथि सबैको पहुँच' हुनुपर्छ र यसले पर्याप्त साधनको परिचालन समन्यायिक ढङ्गबाट गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ । अर्थात् राज्यले वास्तविक उपभोगका लागि आवश्यक सकारात्मक मापदण्डहरू (Affirmative action) को समेत सुरक्षण गर्नुपर्दछ । अधिकारमुखी सिद्धान्तको यो अवधारणाले समाजका गरीब, विपन्न र आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक रूपमा सिमान्तकृत व्यक्तिहरूको अधिकारको पृष्ठपोषण गर्दछ । अधिकारमुखी सिद्धान्तले अधिकारको उपभोगलाई बलियो संयन्त्रको रूपमा प्रस्तुत गर्दछ र केही सीमित व्यक्तिहरूको मात्र अधिकार हो भन्ने कुरालाई नकार्दछ । जस्तै: शिक्षाको संरक्षण गर्न राज्यले कार्यक्रम पनि बनायो तर त्यो कार्यक्रमले नेपालका सम्पूर्ण भौगोलिक क्षेत्र र वर्गहरूको शिक्षाको हकलाई सुनिश्चित गर्न नसकी सीमित क्षेत्रका सीमित वर्ग वा समुदायको मात्र पहुँच भयो भने अधिकारको समन्यायिक पहुँच भएको मान्न मिल्दैन । यसका लागि राज्यको बजेट, वितरण र मानवीय स्रोत र साधनको गुणात्मकताको पनि सुरक्षण दिनुपर्दछ ।

७.६. **अधिकारको परिणामसूचक (Indicator)** : अधिकारको प्रयाप्तता, उपयोगिता र उपभोगको सूचक परिणाममा आधारित हुन्छ अर्थात् अधिकारको उपभोग कानून र व्यवहार दुवैमा परिणाममुखी हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता राख्छ ।

माथि उल्लेखित चित्र अधिकार प्रदत्त उपायको संक्षिप्त रूप हो । जसले सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक अधिकारलाई मानवअधिकारको अपरिहार्य रूपमा आत्मसात गरिदैन भने त्यो अधिकार हुन सक्दैन भन्ने कुराको बकालत गर्दछ । जसरी लिम्बुग सिद्धान्तले पनि विश्लेषण तथा व्याख्या गरेको पाइन्छ । जोसुकैले पनि मानवअधिकारको “वंशजको सिद्धान्त” बारेमा विवाद गर्नुभन्दा पहिला अधिकारको नैसर्गिक महत्वको बारेमा जान्नु पर्दछ । उनीहरूले आत्मसात् गर्नुपर्दछ कि मानवअधिकारलाई नैसर्गिक वा अविच्छिन्न स्वाभिमानताको आधारमा मात्र स्पष्ट गर्न सकिन्छ नकी कुनै प्राप्त स्वाभिमानताको आधारमा । त्यसैले भियना घोषणापत्रले राष्ट्रिय क्षेत्रीय, विशिष्टता विभिन्न ऐतिहासिक, सांस्कृतिक र धार्मिक पृष्ठभूमिको महत्वलाई पहिचान गर्दै यसले राज्यको राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक प्रणालीलाई वास्ता नगरी मानवअधिकारको र मौलिक हकको संरक्षण प्रवर्द्धन गर्नको लागि राज्यको कर्तव्यलाई सम्मानपूर्वक विचार गरेको छ । यस सम्बन्धमा राज्य मानवअधिकारको लागि सहजकर्ताको रूपमा मात्र खडा रहन्छ त्यसैले राज्यले आफ्नो इच्छा अनुसारको अधिकार प्रदान गर्न सक्तछ भन्ने प्रश्न नै रहदैन ।

## ८. निश्कर्ष/सुझाव

वर्तमान परिस्थितिमा नेपाली जनताले आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक एवं विकाससम्बन्धी अधिकारहरूका सुरक्षणको विकास नयाँ निर्माण गरिने संविधानबाट नै खोज्नुपर्ने अपरिहार्यता छ । नयाँ बन्ने संविधानले राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक अधिकारको समान संरक्षणका लागि मानवअधिकारको अविभाज्यताको सिद्धान्तलाई अङ्गाल्नुपर्छ । राज्यले समान सम्मान, संरक्षण र पूर्णता अधिकार प्राप्तिका पहल गर्नु आवश्यक छ । कहिलेकाही संवैधानिक प्रावधानहरू आफ्नै हिसाबमा व्याख्या गरिन्छन् जसले गर्दा संवैधानिक विवाद, प्रमाण र दस्तावेजकर्ताको चाहना एकातिर ढल्कने हुन्छ । तसर्थ सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक अधिकार स्पष्ट रूपमा अक्षरस बुझिनुपर्छ र त्यसमा स्पष्ट उपचारको व्यवस्था हुनुपर्छ । अधिकारहरू अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजमा समेत अक्षरमा सीमित हुन्छन् तसर्थ “व्याहारीय प्रणाली” सधैं ओभरलमा परेको छ । अब बन्ने संविधानले जनताको आवश्यकतालाई राम्रो स्थान दिनेछ भन्ने कुरामा विश्वास गर्न सकिन्छ ।

सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक अधिकारका कानुनी स्वभावसँग मात्र सम्बन्धित समस्या नभई तिनीहरूको वैधानिक सुरक्षण (Fundamental Guarantee) र प्रयोगसिद्धता (Applicability) सँग पनि सम्बन्धित हुन्छ । यी अधिकारहरूको पुष्टिको लागि सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक अधिकार

विषयक अनुबन्ध लगायत अन्य अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरु मार्गदर्शक हुन्छन् । परम्परागत सोचमा आधारित 'पुस्ताको सिद्धान्त' (Generation Theory) लाई अब पनि मानवअधिकारको परिधिभित्र अङ्गिकार गर्नुबाट आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं विकास जस्ता सम्बेदनशिल र अपरिहार्य आधारभूत मानवअधिकारको उपभोगमा सङ्कटको स्थिति सिर्जना हुन सक्ने खतरा प्रबल छ । राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानून एवं उपचारका सम्यन्त्रहरुले सो कुराको आत्मसात नगर्दा कसरी सामाजिक विद्रोहको स्थिति समेत पैदा भई शतयुद्ध, गृहयुद्ध लगायत शसस्त्र द्वन्द्व समेत भोग्नुपरेको पाठ राज्यले सिक्नुपर्दछ र उक्त गल्तीहरु नदोहोर्नुका लागि अधिकारमुखी अवधारणामा आधारित कानून लगायतका तमाम मापदण्डहरु अङ्गिकार गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन समेत गर्नुपर्दछ ।





# समावेशी प्रजातन्त्रको सन्दर्भमा विविधता र एकता



एच.के. राना मगर  
(एसोसिएट प्रोफेसर)

## पृष्ठभूमि :

नेपाल क्षेत्रफलको हिसाबले सानो भएतापनि भौगोलिक, साँस्कृतिक, भाषिक, जातिय तथा अन्य कैयौं विविधताले समृद्ध मुलुक हो । विविधतायुक्त यस मुलुकमा उद्गमको हिसाबले मंगोल, आर्य, द्रविड र आष्ट्रिक गरी चार नश्ल समूहका जातिय समूहहरु देशका विभिन्न भागमा बसोवास गर्दछन् । देशको पछिल्लो जनगणना २०५८ ले १०१ जातीय समूहहरुको पहिचान गरी सूचिकृत गरेको छ । भाषागत रूपमा भारोपेली, भोट-बर्मेली, आष्ट्रिक र द्रविड गरी चार भाषा परिवारका ९२ वटा भाषाहरुको पहिचान गरिएको छ भने धार्मिक हिसाबले हिन्दु, बौद्ध, किरात, इस्लाम, जैन, शिख, वोन लगायत १० वटा धर्महरु प्रचलनमा पाइन्छन् । भूवनोटको आधारमा हेर्ने हो भने मुलुक हिमाल, पहाड र तराई गरी तीन प्रदेशमा विभक्त छ । यसै गरी नदी प्रणालीको हिसाबले पनि प्रमुख तीन नदी कोशी, गण्डकी र कर्णाली प्रदेशका अतिरिक्त अनगिन्ती जलाधार क्षेत्रहरुमा विभाजित छ ।

माथि उल्लेख गरिएका सबै प्रकारका विविधताले यहाँका जात एवं जनजातिहरुको जीवनशैली, भेषभुषा, रहन सहन, उत्पादन पद्धति, उपभोग प्रणाली, संस्कार, रीतिथिती, आदिमा प्रत्यक्ष र परोक्ष प्रभाव पारेको छ । मुलुकमा जातिय भाषिक, धार्मिक, साँस्कृतिक र क्षेत्रीय विविधताको विशिष्ट अवस्था मौजुद छ । यसको बाबजुद देशका विविध जाती, जनजाति, वर्ग र समुदायहरुको बीचमा लामो समयदेखि रहँदै आएको पारस्परिक सम्बन्ध आपसी विश्वास, सम्मिलन र अन्तरघुलनको सहज प्रक्रियाले नेपाली समाजलाई सहिष्णु र एकिकृत बनाएको छ ।

## विविधता : नेपाली समाजको विशेषता

### १. भौगोलिक विविधता :

भौगोलिक तथा पर्यावरणको दृष्टिले नेपालले आफूमा ठूलो विविधता समेटेको छ । भू-अवस्थितिको हिसाबले हिमाल, पहाड र तराईमा विभाजित भौगोलिक अवस्थिति पूर्व पश्चिम फैलिएर उत्तर दक्षिणतर्फ ५०० फिट देखि २९००० फिट सम्म क्रमबद्ध चुलिएका भू-वनोट भएको नेपालमा उष्णप्रदेशिय, शितोष्ण देखि ठण्डातुन्द्रा सम्मका जलवायु र सोही अनुरूपको जीवजन्तु, चराचुरुङ्गी र वनपैदावारहरु पाइन्छ ।

हिमाली क्षेत्रले देशको ३५ प्रतिशत भू-भाग ओगटेको छ । यस मध्य जम्मा २ प्रतिशत जमिन मात्र खेतीयोग्य छ । भू-वनोटको हिसाबमा नेपालको पहाडी क्षेत्र सबभन्दा फैलिएको क्षेत्र हो । यसले देशको ४२ प्रतिशत भू-भाग ओगटेको छ । तराई प्रदेशले मुलुकको २३ प्रतिशत भू-भाग समेटेको छ । यस क्षेत्रले ओगटेको कुल जमिनको ४२ प्रतिशत भाग खेतीयोग्य रहेको छ । उत्तर दक्षिणको यस प्रकारको भू-अवस्थितिलाई उत्तर देखि दक्षिण भएर बग्ने तीन प्रमुख नदीहरुले मुलुकलाई तीन क्षेत्रमा विभक्त गरेको छ । यस प्रकारको क्षेत्रहरुमा पूर्वमा कोशी क्षेत्र, मध्यमा गण्डक क्षेत्र र पश्चिममा कर्णाली क्षेत्र रहेका छन् । हिमालयबाट सोभै भरेका खोला, नदीनालाहरुले हिमाल, पहाड र मधेशलाई चिरेर विभिन्न प्रकारका खाल्डा र उपत्यकाहरु तथा वेशीहरु बनाएका छन् । तिनै उपत्यका र क्षेत्रहरु हुन

जसले विभिन्न साँस्कृतिक सभ्यताहरू हुर्काएका छन् साथै विभिन्न मानव समुदायहरूलाई आश्रय दिइरहेका छन् ।

## २. जातिगत विविधता :

नेपालको पछिल्लो जनगणना २०५८ अनुसार कुल जनसंख्या २,२७,३६,९३४ र जात जाति जनजाति र धार्मिक समुदाय गरी १०३ समुहहरू छन् । तिनीहरूमा सानो संख्यामा जम्मा १६४ जना देखि ३५ लाख भन्दा बढी जनसंख्या भएको जातिहरू पनि छन् । नश्लका आधारमा तिनीहरूलाई आर्य, मंगोल, अस्ट्रोइड र द्रविड गरी चार परिवारमा बाँड्न सकिन्छ । संख्यात्मक हिसाबले ५ प्रतिशत भन्दा बढी जनसंख्या भएका जात जातिहरूमा क्षेत्री (१५.८ %) र बाहुन (१२.७४ %), जनजातिहरू मध्य मगर ( ७.१४ %), थारु (६.७५ %), तामाङ्ग (५.६ %) र नेवार (५.४८ %) सहित ६ वटा समुदायहरू रहेका छन् । एक देखि पाँच प्रतिशत जनसंख्यामा हुने जनजातिमा राई (२.७९ %) गुरुङ (२.३९ %), लिम्बु ( १.५८ %) र जात जातिमा कामी (३.९४ %), दमाई १.७२ %), ठकुरी (१.४७ %), यादव (३.९४ %), सार्की (१.४० %), चमार (१.१९ %), तेली १.३४ %), कोइरी (१.११ %) र मुस्लिम (४.२७ %) छन् । बाँकी अन्य जात जाति एवं जनजातिहरूको जनसंख्या १ प्रतिशत भन्दा कम रहेका छन् ।

यस हिसाबले हेर्दा कुनै पनि जातजाति र जनजाति बहुसंख्यामा छैनन् । त्यसकारण नेपाल अल्पसंख्यकहरूको साभ्ना फुलवारी हो । चार मध्य २ ठुला जनसंख्या भएका जातिय समुदायहरूमा आर्य जाती र मंगोल समुदाय हुन । मंगोल समुदायहरू साँस्कृतिक रूपमा मूलतः उत्तरतर्फका संस्कृतिसँग नजिक देखिन्छन् भने कर्केशियन भूलका आर्य जातीहरू दक्षिणतर्फका समाज र संस्कृतिसँग नजिक देखिन्छन् । आर्य समुदाय आफूभित्रै जातीप्रथा अन्तरगत विभिन्न उच्च र तल्लो ४ जातमा विभाजित छन्, त्यसैले तिनीहरूलाई जात समूह वा जात जाती भन्ने गरिन्छ । तर मंगोल, द्रविड र अस्ट्रोइड समुदाय भित्र जात प्रथा छैन त्यसैले तिनीहरूलाई जनजाति (Nationality) भन्ने गरिन्छ ।

## ३. भाषिक विविधता :

भाषिक दृष्टिकोणले नेपाल निकै विविधतायुक्त रहेको छ । देशको जातिगत सम्मिलनको अवस्था र भौगोलिक विशिष्टताका कारणले समेत अनेकौं भाषिकाहरू प्रचलनमा रहेको पाइन्छन् । राष्ट्रिय जनगणना २०५८ अनुसार नेपालमा ४ भाषा परिवारका ९२ भाषा र भाषिकाहरूलाई मातृभाषाका रूपमा पहिचान गरिएका छन् । ती मध्य भारोपेली (७९.१ %), चिनिया भोट बर्मेली (१८.४ %), आग्नेली ०.२ %), द्रविड (०.१ %) र अन्य (३.३३ %) छन् । सरकारी कामकाजको भाषाको रूपमा प्रचलनमा रहँदै आएको र संविधानले (विगतका संविधानहरू) राष्ट्रभाषाको दर्जामा राखेको नेपाली, खस भाषालाई मातृभाषाको रूपमा प्रयोग गर्नेहरूको संख्या (४८.६१ %) समेत बहुमतमा छैन । ५ प्रतिशत भन्दा बढी वक्तासंख्या भएका भाषाहरूमा मैथिली (१२.३० %), भोजपुरी (७.५३ %), थारु (५.८६ %), तामाङ्ग (५.१९ %) छन् । १ देखि ५ प्रतिशत सम्म वक्तासंख्या भएका भाषाहरूमा नेवार (३.६३ %), मगर (३.३९ %), अवधि (२.४७ %), बान्तवा (१.६३ %) गुरुङ्ग (१.४९ %), लिम्बु (१.४७ %) र

वैजिका (१.०५ %) छन् । बाँकी सबै भाषाहरु एक प्रतिशत भन्दा कम वक्तासंख्या भएका भाषाहरु हुन । यी भाषिक विविधता भित्रका कतिपय भाषाहरु भाषिक विकासको दृष्टिले समृद्ध छन् तापनि नेपाललाई बहुभाषिक देशको रूपमा स्वीकार गरेको मुलुकको प्रजातान्त्रिक भनिएको संविधान २०४७ ले नेपाली भाषालाई राष्ट्र भाषा र अन्य भाषाहरुलाई कानुनी र व्यावहारिक हैसियत समेत स्पष्ट नभएको राष्ट्रिय भाषाको रूपमा मान्ने व्यवस्थाले गैह्र नेपाली भाषी नेपालीहरुले आफ्नो मातृभाषा माथि अन्याय भएको र नेपाली भाषालाई आफूहरु माथि जवर्जस्ती दालिएको अनुभूति गरिरहेका छन् ।

#### ४. धार्मिक विविधता :

नेपाललाई विगतमा हिन्दु राज्यको रूपमा घोषणा गरिएको भए पनि यो एउटा बहुधार्मिक मुलुक हो जहाँ करिब ७ वटा विविध धर्ममा आस्था राख्नेहरुको उल्लेख्य संख्या रहेको छ । नेपालको पछिल्लो राष्ट्रिय जनगणना (२०५८) अनुसार कुल जनसंख्याको ८०.६ प्रतिशतले हिन्दु धर्ममा, १०.७ प्रतिशतले, बुद्ध धर्ममा ४.२ प्रतिशतले, ३.६ प्रतिशतले किरात धर्ममा र इशाई, जैन, शिख लगायत अन्य धर्ममा आस्था राख्ने जनसंख्या करिब १ प्रतिशत रहेको छ । हिन्दु धर्मभित्र पारिएका कतिपय समुहहरुले आफ्नो समुदाय प्राचिनकाल देखि नै गैर हिन्दु धर्ममा विश्वास गर्दै आएको तर राज्यले जवर्जस्ती रूपमा आफ्नो जाती र समुदायलाई हिन्दुकरण गरेको बताउँछन् । मूल रूपमा विभिन्न जनजातिहरुमा हिन्दु धर्म र संस्कृतिको भन्दा प्राकृत धर्मको प्रभाव रहेको स्पष्ट देख्न सकिन्छ ।

#### ५. सामाजिक साँस्कृतिक विविधता :

नेपाल एक बहुलसमाज र बहुसाँस्कृतिक पहिचान बोकेको मुलुक हो । एकातिर मुलुकको विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रमा बसोवास गर्दै आइरहेको विभिन्न जातिहरुको आफ्नो जातिय साँस्कृतिक पहिचान रहेको छ भने एक निश्चित भौगोलिक क्षेत्रमा बसोवास गर्ने जातिय समुहहरुले छुट्टै मौलिक साभा साँस्कृतिक पहिचान समेत कायम गरेका छन् । काठमाडौँ उपत्यकाको नेवार साँस्कृति, तराईको मिथिला साँस्कृति, माझ किरात र लिम्बुवानको किरात साँस्कृति, सुदुर पश्चिमका देउडा साँस्कृति आदि यसका उल्लेखनीय उदाहरणहरु हुन ।

साँस्कृति आधारमा नेपालीलाई डिल्लीराम दाहाल (दाहाल १९९४)ले पाँच व्यापक समुहमा बाड्नु भएको छ । (१) हिन्दु समुहहरु (२) नेवार (३) जनजाति (४) मुस्लिम र (५) अन्य भने कृष्ण बहादुर भट्टचन र कैलाशनाथ प्याकुञ्जालले (भट्टचन र प्याकुञ्जाल १९९५) सात समुहमा बाँड्नु भएको छ । (क) पहाडे उच्च जाति हिन्दु (ख) तराईका उच्च जात हिन्दु (ग) पहाडे तथा मधेशी दलित (घ) आदिवासी तथा पाखा लागेका जनजाति, (ङ) मुस्लिम, (च) शिख, बंगाली, मारवाडी (छ) युरोपियन उत्पत्तिका नेपाली नागरिकहरु ।

यी माथि उल्लेखित समुहहरुको आ-आफ्नो छुट्टै सामाजिक संस्कार, मूल्य र मान्यताहरु, कर्मकाण्ड, नाता, परिवार, कला संगित आदि छन् जो ति समुहहरुको विशिष्ट पहिचान भएर रहेका छन् । यस अर्थमा नेपाल क्षेत्रफलका हिसाबले सानो भएपनि साँस्कृतिको दृष्टिले विशाल छ । यो विविधतालाई

नेपालको राष्ट्रिय एकतालाई वास्तवमै सुदृढ बनाउने शक्तिको रूपमा लिइनु पर्दछ । कमजोरी वा समस्याको रूपमा होइन ।

### नेपाली समाजमा विद्यमान विभेदका केही कहालीलाग्दो पक्ष :

#### आर्थिक असमानता :

नेपालको आर्थिक असमानताको अवस्था कहालीलाग्दो छ । नेपालको अर्थतन्त्र कृषिमा आधारित छ । औद्योगिककरणलाई आर्थिक विकासको मेरुदण्ड मानिन्छ । योजनाबद्ध विकासको थालनीसँगै देशमा औद्योगिककरणको प्रयासहरु नभएका होइनन् । तर देशले १० वटा आवधिक योजनाहरु कार्यान्वयन गरिसक्दा पनि उद्योगले देशको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा केवल ८ प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र योगदान गर्दछ ।

नेपालको आर्थिक वृद्धिदर तथा प्रतिव्यक्ति आय अत्यन्त कम छ । प्रतिव्यक्ति आम्दानी करिब ३०० अमेरिकी डलर प्रतिवर्ष छ । कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको ४० प्रतिशत भन्दा बढी हिस्सा अहिलै पनि कृषिमा आधारित छ । आय वितरणमा पनि कहालीलाग्दो असमानता छ । गरीब २० प्रतिशतले कुल उपभोगको ६ प्रतिशत मात्र उपभोग गर्दछ भने धनी २० प्रतिशतले कुल उपभोगको भण्डै ५४ प्रतिशत उपभोग गर्दछन् ।

नेपाली समाजको अवस्था अर्धसामन्ती र अर्ध औपनिवेशिक रहेको छ । यस प्रकारको आर्थिक सामाजिक अवस्थाको विद्यमानताको कारण उत्पादनका साधनहरु र वितरण प्रणालीमा जमिन्दार र सामन्तहरुको वर्चस्व रहेको छ । भूमि उत्पादनको मूल साधन मानिन्छ । मानिसको आवश्यक साद्यान्न भूमिबाटै प्राप्त हुने भएकोले यसलाई मूल आर्थिक साधन मानिएको हो ।

#### नेपालमा भूमि वितरणको स्थिति र गरीबी

|                                  | जमिनको स्वामित्वनुसार गरीबीको संख्या (% मा) | कुल गरीब मध्यको भाग (%) | जनसंख्या वितरण (%) |
|----------------------------------|---|-------------------------|--------------------|
| ०.२ हेक्टर भन्दा कम जग्गा हुने   | ३९.४  | २५.२                    | २२.२               |
| ०.२ देखि १ हेक्टरसम्म जग्गा हुने | ३८.१  | ५१.२                    | ४६.५               |
| १ देखि २ हेक्टरसम्म जग्गा हुने   | २७.३  | १६.०                    | २०.३               |
| २ हेक्टर भन्दा बढी जग्गा हुने    | २३.८  | ७.६                     | ११.०               |

श्रोत : नेपाल सरकार, केन्द्रिय तथ्यांक विभाग (२००५), *Poverty Trends in Nepal*.



माथि उल्लेखित तालिका अनुसार नेपालको कुल जनसंख्याको २२.२ प्रतिशत सँग ०.२ हेक्टर भन्दा कम, ४६.५ प्रतिशत सँग ०.२ देखि १ हेक्टरसम्म, २०.३ प्रतिशतसँग १ देखि २ हेक्टरसम्म र १ हेक्टर भन्दा बढी जमिन ११ प्रतिशत सँग मात्र छ। गरीबको संख्या मध्ये ०.२ हेक्टर भन्दा कम जमिन हुनेमा ३९.४ प्रतिशत गरिव छन् भने ०.२ देखि १ हेक्टरसम्म जमिन हुनेमा ३८.१ प्रतिशत गरिव छन्। त्यसैगरी १ देखि २ हेक्टर सम्म जमिनहुनेहरूमा २७.३ प्रतिशत र २ हेक्टर भन्दा बढी जग्गाहुनेहरूमा २३.८ प्रतिशत गरिव छन्। कुल गरिव मध्ये २५ प्रतिशत ०.२ हेक्टरको सिमाभित्र रहेका छन् भने ५१ प्रतिशत भन्दा बढी भाग ०.२ देखि १ हेक्टरसम्म जग्गा हुनेमा पर्दछन्। यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने नेपालमा गरीबको गहनता सबैभन्दा बढी सबैभन्दा कम जमिन हुने समूहमा केन्द्रित रहेको देखिन्छ।

### विभिन्न जातजाति मध्ये जनजातिहरूमा गरिवीको स्थिति

| जातजाति                     | सम्बन्धित जातीमा गरीबको संख्या | कुल गरीबमा सम्बन्धित जातीको संख्या | कुल जनसंख्यामा सम्बन्धित जातिको प्रतिशत |
|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|---|
| उच्च जाति (क्षेत्री, बाहुन) | १८.४                           | १५.७                               | २६.३                                    |
| दलित                        | ४५.५                           | १०.९                               | ७.४                                     |
| नेवार                       | १४                             | ३.४                                | ७.५                                     |
| यादव                        | २१.३                           | १.९                                | २.८                                     |
| पहाडी जनजातिहरू             | ४४                             | २७.८                               | १९.५                                    |
| थारु                        | ३५.४                           | ९.२                                | ८.१                                     |
| मुस्लिम                     | ४१.३                           | ८.७                                | ६.५                                     |
| अन्य                        | ३१.३                           | २२.३                               | २१.९                                    |

Source: Government of Nepal, CBS (2005), Poverty Trends in Nepal.

माथिको तालिकाको आधारमा विभिन्न जात जातिहरूको आर्थिक अवस्थाको अध्ययन गर्दा सबैभन्दा गरिवी दलितहरूमा रहेको देखिन्छ। यस जातभित्रका ४५.५ प्रतिशत मानिसहरू गरीब छन्। दलित पछि सबै भन्दा गरीब पहाडी जनजातिहरू रहेका छन्। जसको ४४ प्रतिशत जनजातिहरू गरिवीको रेखामुनी रहेका छन्। कुल जनसंख्या र कुल गरीबीको संख्या अध्ययन गर्दा देशको कुल जनसंख्याको २६.३ प्रतिशत ओगट्ने पहाडी जनजातिहरूले कुल गरिव संख्याको २७.८ % भाग ओगटेका छन्। कुल जनसंख्याको ७.४ % ओगटेको दलितहरूले कुल गरिवीको १०.९ % ओगटेको छ। नेवार समुदायमा भने जनसंख्याको तुलनामा गरिवी कम छ। यस विश्लेषणले के स्पष्ट गर्दछ भने नेपालमा सबैभन्दा शोषित र पिडित जनजातिहरू नै हुन।

**लैङ्गिक विभेद :**

पुरुष र महिलाको बीचमा तुलना गर्दा जनसंख्या र औषत आयुमा महिला पुरुष भन्दा अगाडि देखिएतापनि कृषि उत्पादनको योगदानबाहेक हरेक क्षेत्रमा पितृसत्तात्मक समाजबाट बरदान प्राप्त पुरुषको स्थान माथी देखिन्छ ।

**नेपालमा महिला र पुरुष बीचमा रहेको अन्तर**

| क्षेत्र                       | महिला   | पुरुष   |
|-------------------------------|---------|---------|
| जनसंख्या (%)                  | ५०.०३   | ४९.६    |
| औषत आयु                       | ६२.२    | ६१.८    |
| १५ वर्ष भन्दा माथिको साक्षरता | ३४.६ %  | ६२.२३ % |
| प्रतिनिधि सभा सदस्य           | ५.८५ %  | ९४.१५ % |
| राष्ट्रिय सभा सदस्य           | १३.३३ % | ८६.६७ % |
| प्रशासन                       | ८.५५ %  | ९१.४५ % |
| न्यायसेवा                     | २.०४ %  | ९७.९६ % |
| शिक्षक                        | २६ %    | ७४ %    |
| जमिनमा स्वामित्व              | १०.८३ % | ८९.१६ % |
| आवास भवनमा स्वामित्व          | ५.५१ %  | ९४.४९ % |
| कृषिउत्पादनमा योगदान          | ६०.५ %  | ३९.५ %  |

श्रोत : नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग (२००२), दशौं पञ्चवर्षिय योजना

**समावेशी प्रजातन्त्रको सन्दर्भमा विविधता र एकताको सवाल**

के विविधता राष्ट्रिय एकताको लागि खतरा हो ?

नेपालको सन्दर्भमा विविधता राष्ट्रिय एकताका लागि खतरा होइन बरु सार्थक एकताको निमित्त बलियो आधार हो । विविधता बारेको अज्ञानता, अल्पज्ञान, र राष्ट्रिय जीवनको विविध क्षेत्रहरुमा यसले खेल्न सक्ने सकारात्मक भूमिकोको गहिरो अध्ययन नहुनु र यस वारेको एकाङ्गी सोच आजको मूल समस्या र चुनौति हो ।

यदि हामीले विविधता हाम्रो यथार्थ हो भन्ने कुरालाई आत्मसात गर्न सकेनौ भने त्यो प्रत्युत्पादक हुन्छ । यदि कुनै समूह वा समुदायले आफू अरुबाट प्रताडित भएको महसुस गर्छ अथवा कुनै समुह वा समुदाय अरु भन्दा आफूलाई श्रेष्ठ ठान्दछ भने, त्यो खतरनाक सोच हो । व्यक्तिगत र सामूहिक विविधताको

सम्मान र स्विकृति (Recognition and Validation) हामी सबै नेपाली हौं भन्ने भावनात्मक र वस्तुपरक एकताको मूल कडी हो । तर विविधतालाई व्याख्या र विश्लेषण गर्ने सन्दर्भमा वर्तमानमा देखिएका र अनुभव गरिएका एकाङ्गी तथा एकलकांटे दृष्टिकोण आम नेपालीको चाहना अनुरूप राज्यको समावेशी पुनर्संरचनाको प्रक्रियालाई सहज ढंगले अगाडि बढाउन बाधकको रूपमा देखा पर्ने होइन भन्ने चुनौति पनि त्यत्तिकै प्रबल छ ।

मूल रूपमा जाति, जनजाति, दलित, महिला, मधेशी, पिछडियका वा पछाडि पारिएका, सामाजिक बन्चितकरणमा परेको बर्ग र समुदाय र आर्थिक रूपले सीमान्तकृत गरिएको बर्ग र समुदायको भावी राज्य संचालनको सबै अंगहरूमा यथोचित र सार्थक समावेशीको सन्दर्भमा कुरा उठ्ता एकिकृत वा समग्र दृष्टिकोण (Holistic Approach) को सट्टाजानाजानी वा अन्जानमा एकाङ्गी दृष्टिकोण (Sub-system Approach) यत्र तत्र अपनाएको पाईन्छ । यस प्रकारको व्यक्त वा अव्यक्त रूपमा अभ्यास भैरहेको भित्रिया दृष्टिकोण (insider's view) र बाहिरिया दृष्टिकोण (outsider's view) जस्ता एकलकांटे दृष्टिकोण तथा निरपेक्ष सोचाईको अन्त्य जरुरी छ ।

#### उदार प्रजातन्त्र :

पश्चिमी यूरोप तथा अमेरीकी देशहरूमा प्रयोगमा ल्याईएको उदार प्रजातन्त्रले मूल रूपमा राजनीतिक अधिकारलाई प्रजातन्त्रको पर्याय र निर्णायक तत्व मान्दछ भने आर्थिक र सामाजिक (अधिकार) प्रजातन्त्रलाई गौण ठान्दछ । यस प्रकार उदार प्रजातन्त्रले आर्थिक र सामाजिक आयामलाई वस्तुत उपेक्षा गर्दछ । उदार प्रजातन्त्रले परिकल्पना गर्ने स्वतन्त्र समाजको अवधारणालाई मूर्तरूप दिन राजनीतिक अधिकारले मात्र पुग्दैन । यसको निमित्त सामाजिक र आर्थिक अधिकारलाई पनि त्यत्तिकै महत्वका साथ समावेश गरिनु पर्दछ । तब मात्र स्वतन्त्र र सन्तुलित समाजको सपना साकार हुन्छ ।

#### उदार प्रजातन्त्रको कमजोरी

- यो प्रजातन्त्रले समाजको बहुल पक्षहरू र यसका बहुआयामिक विविधतालाई समेट्दैन ।
- तथाकथित बहुमतको शासन ।
- मतदाताको सार्वभौम अधिकारको संकुचन (बहुमतको मत खेर जाने)
- योग्यता वा श्रेष्ठता र राजनैतिक विचारधारा बीच तिव्र असन्तुलन
- कानून निर्माणको सर्वसम्मत विधि र प्रकृया अवलम्बनको अभाव
- समानुपातिक प्रतिनिधित्वको अभाव

#### समावेशी प्रजातन्त्र :

समावेशी प्रजातन्त्र बारेको बहस नितान्त नौलो हो टाकिस फोटोपाउलस द्वारा विकसित समावेशी प्रजातन्त्रको अवधारणा वास्तवमा लोकतान्त्रिक एवं समाजवादी मान्यता र परम्पराको साथै केही समय

अगाडि देखि लोकप्रियता प्राप्त गर्दै आएको साँस्कृतिक तथा वातावरणीय सन्तुलनको पक्षधरहरूको मान्यताको संस्लेषण हो ।

अर्को शब्दमा भन्ने हो भने लोकतन्त्रलाई राजनैतिक लोकतन्त्रको रूपमा मात्रै अभ्यास गर्नाले उत्पादनका साधनहरूमा र वितरण प्रणालीमाथि केही व्यक्ति र समूहहरूको हालिमूहाली रही रहनुले लोकतान्त्रिक र विकसित मुलुकहरूमा समेत बजारमुखी अर्थतन्त्रको संस्थागत विकास भयो । फलतः राजनैतिक लोकतन्त्र असफल सावित भएको छ र समाजको बहुआयामिक समस्या भन भन जटिल बन्दै गइरहेको छ ।

मुलतः समावेशी प्रजातन्त्रले दुई वटा विचारधारालाई प्रतिनिधित्व गर्दछ ।

- (क) राज्य संचालनको निमित्त आवश्यक नीति निर्माणमा सम्पूर्ण जनताको सार्थक सहभागिताको सुनिश्चिताको निमित्त बहुल विचारहरूको संयोजन ।
- (ख) विशेष गरी जनताको आर्थिक र सामाजिक विकासको लागि उनीहरूले वर्तमानमा भोगिरहेको जीवनयापन, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि समस्याहरूको समायोचित सम्बोधनको निमित्त समावेशी प्रजातन्त्रले निम्न पक्षहरूको पक्षपोषण गर्दछ ।
  १. राजनैतिक अधिकारका साथै आर्थिक र सामाजिक अधिकारहरूलाई मौलिक अधिकारको रूपमा मान्यता एवं संरक्षण ।
  २. सिमान्तकृत समुदायहरूको कल्याण र सुरक्षाको लागि सकारात्मक विभेदको नीतिको अवलम्बन ।
  ३. आदिवासी, जनजाति तथा अल्पसंख्यक समुदायहरूको भाषा, लिपि, संस्कृति, धर्म, आदिको सुरक्षाको निमित्त संवैधानिक व्यवस्था ।
  ४. अधिकारको निक्षेपीकरण ।

सारांशमा भन्दा राजनैतिक प्रजातन्त्रमा श्रेष्ठता (Merit) को समायोजन, आर्थिक प्रजातन्त्रको अभ्यास गर्न पाउने समान अधिकारको सुनिश्चिता, सामाजिक लोकतन्त्र (भाषा, साँस्कृतिक पहिचानको सम्मान) र समाजको रूपान्तरणको बाटोलाई फराकिलो र सहज बनाई समतामूलक समाजको निर्माण गर्नु नै समावेशी प्रजातन्त्र हो ।

#### नेपालको सन्दर्भमा समावेशी प्रजातन्त्र :

विविधता नेपाली समाजको विशेषता मात्र होइन सुदृढ राष्ट्रिय एकताको वास्तविक मूल आधार पनि हो । नेपाली समाजमा विद्यमान भाषिक, साँस्कृतिक, धार्मिक, क्षेत्रीय, वर्गीय र भौगोलिक विविधताहरूलाई समानुपातिक र यथार्थपरक ढंगले समायोजन गरी राष्ट्रिय एकतालाई प्रवर्धन र सुदृढ गराउनु नै समावेशी प्रजातन्त्र हो ।

### राज्यको पुनः संरचना र समावेशीकरणको सवाल

नेपालले २०४६ देखि भ्रष्ट १५ वर्षसम्म अभ्यास गरेको Westminster Model को प्रजातन्त्र र राज्य संचालनको एकात्मक संरचनाले प्रजातन्त्रलाई आम नेपालीको जीवन शैली बनाउन पूर्णतया असफल भयो । नेपाल एउटा बहुजातिय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक एवं बहुक्षेत्रीय देश हो । जहाँ कुनै पनि जाती, जनजाती तथा समुदाय निरपेक्ष रूपमा बहु संख्यामा रहेका छैनन् । अतः नेपालको विविधतायुक्त विशेषतालाई समेट्न र त्यसलाई अभिव्यक्ति दिने किसिमले राज्यको पुनः संरचना र समावेशीकरणलाई लिइनु पर्दछ । नेपालको सन्दर्भमा जनआन्दोलन भाग २ (२०६२-६३) को क्रममा नै राज्यको पुनःसंरचनाको माध्यमबाट राज्यको मूल प्रवाहबाट टाढा बनाईएका वा बनेका र आर्थिक र सामाजिक दृष्टिले सिमान्तकृत र बहिस्कृत वा पछि परेका र पारिएका वर्ग वा समुदायलाई समावेश गर्ने र उनीहरूले भोगी रहेका बहुआयामिक समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्ने नीतिलाई स्वीकारिएको छ ।

### सुदृढ राष्ट्रिय एकताको निमित्त राज्यको पुनःसंरचना र समावेशी लोकतन्त्र

आधुनिक नेपालको करीब २४० वर्षको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि र आजको अवस्थालाई नजोडी (पृथ्वीनारायण शाहको एकीकरण अभियान उपनिवेशीकरण-भौगोलिक एकीकरण तर भावनात्मक एकीकरण नभएको) नयाँ नेपालको ढाँचा कोर्न सकिन्छ । राज्यको बनोट धर्म, ज्ञान र वर्गको आधारमा भएकोले २४० वर्षको इतिहास मोटामोटी रूपमा एकै प्रकारको रह्यो । पृथ्वीनारायण शाहले नेपाल राज्यलाई चार जात छत्तिस वर्णको फूलवारी भनिए पनि सत्ताको मूल आधार धर्म, जात, जातिमा विभाजित नै रह्यो ।

### राष्ट्रियताको मोडेल :

सन् १९५९ को नेपाल अधिराज्यको संविधान धर्मनिरपेक्ष थियो तर त्यसमा नेपालका राजा हिन्दु धर्मावलम्बी हुने भन्ने चाहि लेखिएकै थियो । सन् १९६० को सैन्यबलको भरमा गरिएको सत्तापरिवर्तन (कू) पछि नेपाल हिन्दुराष्ट्र मात्र बनेन एक भाषा, एक भेष, एक संस्कृति र विकासको लागि एकता पञ्चायत राष्ट्रियताको मोडल बन्यो । धर्मको हिसाबले नेपाली राज्य विभेदकारी रह्यो । जातका हिसाबले २४० वर्षको इतिहासमा ब्राम्हण र क्षेत्रीद्वारा संचालित राज्य व्यवस्था हावी छ । राजा क्षेत्री हुने र अरु शासक क्षेत्री बाहुन (केही नेवार) प्रधान भएकाले राज्य एकपक्षीय रहँदै आएको छ । यसैका कारण नेपालको आर्थिक र राजनैतिक संरचना क्रमिक रूपमा यिनै जातहरूमा केन्द्रित हुँदै आयो ।

पञ्चायती मोडेलको मूल मर्म थियो विकाश र राष्ट्रियताको निमित्त सबैले आफ्नो पहिचानको त्याग गर्नु पर्दछ । पञ्चायती दृष्टिकोणमा नेपाल जातिय र भाषिक विविधता केवल भाषिक र सांस्कृतिक विविधता मात्र थियो । यिनका समानता, सम्मान र अवसरका विषयलाई कहिले पनि राष्ट्रियताको आधारको रूपमा मान्यता दिइएन । आज सामाजिक विषमता, राजनैतिक संरक्षणवाद र उही जात र वर्गको राज्यको राजनीति र सम्पूर्ण स्रोतमा नियन्त्रण भै राख्नु र पछि पनि यस्तै खाले राज्यको स्वभाव रहि रहने सम्भावनाको कारण अब राज्यको पुनः संरचना अनिवार्य भएको छ ।

आज हामी २१ औं शताब्दीको पूर्वार्द्धमा छौं । आजको युगमा राष्ट्रियताको प्रश्नलाई विखण्डनवादी प्रकृतिसँग जोडेर हेर्न हुँदैन । विश्वव्यापीकरणको अवधारणाले विश्वलाई खुम्च्याएको परिस्थितिमा राष्ट्रियताको धार विखण्डनतर्फ होइन एकीकरण तर्फ उन्मुख छ । आज राष्ट्रियताको खोजीलाई प्रेरित गर्ने मूलतः तीन कुराहरु छन् ।

- (क) लोकतान्त्रिक अधिकार र स्वतन्त्रता
- (ख) पहिचानको आदर सम्मान
- (ग) उन्नति/विकासको अवसर

विश्वको अन्य प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुमा जस्तै नेपाल पनि बहुसांस्कृतिक राष्ट्रवाद (Multi cultural Nationalism) को अवधारणा भित्र प्रवेश गरीसकेको छ । आज हामीलाई यस्तो राष्ट्रवादको आवश्यकता छ जो एउटै राज्य भित्र रहेका विभिन्न सांस्कृतिक समूहहरु बीचको आपसी सम्मान र फरक जीवनशैली र विचारहरुको सहअस्तित्वले आवाद भएको होस । डा. हर्क गरुङ्का अनुसार " हाम्रो लागि खिचडी जस्तो राष्ट्रवाद होइन क्वांटी जस्तो राष्ट्रवाद चाहिन्छ जहाँ सबैको आफ्नो बेग्लै पहिचान र स्वाभिमान रहन्छ । "

## २. आत्मनिर्णयको अधिकार

राज्यको संघात्मक पुनसंरचना र समावेशी प्रजातन्त्रको बहससंग गाँसिएको अर्को महत्वपूर्ण विषय आत्मनिर्णयको अधिकारको सवाल हो । आत्मनिर्णयको अधिकारको सवाललाई बहसको केन्द्रविन्दु बनाउँदा के स्पष्टसंग बुझ्न जरुरी हुन्छ भने यसलाई प्रजातन्त्रसंग अलगगै राखेर व्याख्या गरिनु हुन्न । समावेशी प्रजातन्त्र र आत्मनिर्णयको अधिकार एक अर्काको पूरक हुन् । आत्मनिर्णयको अधिकार प्रजातन्त्रको आत्मा हो भने प्रजातन्त्र विना आत्मनिर्णयको अधिकारको कल्पना सम्म पनि गर्न सकिदैन ।

सामान्य अर्थमा आत्मनिर्णयको अधिकार भन्नाले मानिसहरुले आफ्नो सरोकारको मामिलाहरुमा आफैले निर्णय गर्न पाउने उपल्लो स्तरको मानवअधिकारको रुपमा बुझिन्छ । आत्मनिर्णयको अधिकारको अवधारणा मानव सभ्यता संगसंगै शताब्दिऔं पहिले देखिनै विकसित हुदैआएको पाईन्छ । मानिसको आत्मनिर्णयको अधिकारको उल्लेख संयुक्त राष्ट्रसंघको वडापत्र (UN Charter, Article 1 (2) 255 मा सन १९६६ मा घोषणा भएको अधिकार सम्बन्धि दुईवटा अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धहरु (ICCPR and ICESCR) को धारा १ मा स्पष्ट रुपमा उल्लेख भएको पाईन्छ । तर ती अधिकार कुनै जातजाती वा देशलाई नभएर सबै नागरिकलाई प्राप्त हुने अधिकारको रुपमा परिभाषित गरीएको छ । यी दुवै अनुबन्धको दफा १ ले हरेक मानिसलाई आत्मनिर्णयको अधिकार दिएको छ । जस अनुसार हरेक मानिसलाई राजनैतिक कुरा गर्ने, आर्थिक बाटो रोज्ने, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकास गर्ने अधिकार रहेको छ । यो अनुबन्धलाई अनुमोदन गर्ने राष्ट्रहरुले आफ्नो नागरिकहरुलाई यी अधिकार उपयोग गर्न दिनु पर्दछ ।

विगतमा आत्मनिर्णयको अधिकार उपनिवेशवादको उन्मुलनसंग मात्र सम्बन्धित भएको पाईन्छ तर वर्तमानमा यो अधिकारलाई मानवअधिकार भित्र पर्ने अधिकार र सार्वभौमसत्ताको अभिन्न अंगको रूपमा स्वीकार गरिएको छ । यस अनुसार प्रत्येक राष्ट्रले विदेशी प्रभुत्व, दमन तथा उपनिवेशबाट स्वतन्त्र हुन पाउने र आफ्नो राजनैतिक, आत्मिक तथा सामाजिक व्यवस्थाहरु आफैले स्वतन्त्ररूपमा गर्न अधिकार हो (जसलाई बाह्य आत्मनिर्णयको अधिकार भनेर बुझ्ने गरिन्छ) । कुनै पनि देशको भौगोलीक सिमाभित्र बसोवास गर्ने जनताले अनिवार्य रूपमा प्राप्त गर्नु पर्ने स्वायत्त वा स्वशासनको पहुँचको अधिकार जनताको आत्मनिर्णयको अधिकार हो (जसलाई आन्तरिक आत्मनिर्णयको अधिकार भनेर पनि बुझ्ने गरिन्छ)। आदिवासीहरुको अधिकार सम्बन्धी घोषणापत्रमा “आदिवासीहरुलाई आत्मनिर्णयको अधिकार हुनेछ, जसअनुसार उनिहरुले आफ्नो राजनैतिक हैसियत तथा आफ्नो विकासको बाटो आफैले तय गर्न पाउने छन्” भन्ने स्पष्ट उल्लेख गरिएको छ । स्पष्ट छ, यस घोषणाले आदिवासीहरुलाई आत्मनिर्णयको अधिकार प्रदान गरेको छ ।

देशले सबै जात-जाती र समुदायहरुको पहिचानको सम्मान नगरेको र देशको राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक आदि मूलधारबाट निरन्तर रूपमा अलग्याएको अवस्थामा आत्मनिर्णयको अधिकार अर्न्तगत त्यस्तो समुदायले छुट्टिन समेत पाउने भएकाले आत्मनिर्णयको अधिकार मानवअधिकारको उच्चतम रूप हो । तर आत्मनिर्णयको अर्थ देश टुक्र्याउने वा अलग हुने नै अधिकार हो भनि बुझ्न एउटा ठूलो भुल हुन सक्छ । त्यसकारण आत्मनिर्णयको अधिकारको अभ्यास राज्यको राजनीतिक र वैधानिक संरचना भित्र गरिनु पर्दछ । यस प्रकार संयुक्त राष्ट्र संघले आत्मनिर्णयको मान्यता प्रदान गरेर कुनै जातजाती, समुदाय र देशलाई पूरै समाप्त हुन बाट वचाउने सोच राखेको स्पष्ट हुन्छ ।

#### आत्मनिर्णय सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड

सन् १९४८ मा संयुक्त राष्ट्र संघले मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र जारी गरेर सबै मानव जातिले बिना भेदभाव निर्वाध रूपमा मानव अधिकारको उपयोग गर्न पाउने कुराको ग्यारेन्टी गरेको छ । यस घोषणा पत्रको धारा १ ले “सबै मानिसहरु जन्मजात स्वतन्त्र छन् र ती सबैको समान अधिकार र महत्व हुन्छ” भनि उद्घृत गर्दै सबैलाई समान किसिमको व्यवहार गर्न तर्फ प्रेरित गरेको छ । अतः कुनै पनि नागरिकलाई जात, जातिको आधारमा भेदभाव गर्ने कुरा मानव अधिकारको ठाडो उल्लङ्घन हो । सो घोषणापत्रको धारा २ अनुसार जाति, वर्ण, लिङ्ग, भाषा, धर्म, राजनैतिक वा अरु विचार राष्ट्रिय वा सामाजिक उत्पत्ति वा अरु कुनै मर्यादाको आधारमा भेदभाव नगरी प्रत्येक व्यक्तिलाई यस घोषणामा उल्लेखित अधिकार र स्वतन्त्रताको हक हुने भनि किटानी गरेको छ ।

यसै घोषणाले प्रत्येक व्यक्तिलाई मुलुकको शासनमा भाग लिने अधिकार र प्रत्येक व्यक्तिलाई सरकारी जागिरमा समान रूपमा प्रवेशको हकको प्रावधान गरेको छ । तर यथार्थमा हेर्ने हो भने धर्म, जात, कुल, परम्परा जोगाउन वा अन्य बहाना बनाएर आदिवासी जनजाती, एवं पिछडिएका वर्गलाई राज्यको मूलधारमा आउनको लागि धेरै बाधा, अवरोधहरु सृजना गरिएका छन् । ब्रह्मणवाद, नातावाद, कृपावादका कारण सरकारी र अर्ध सरकारी जागिरमा उनीहरुलाई बंचित गरिएको छ भने नेपाली सेना तथा नेपाल प्रहरी सेवामा पनि उनीहरुलाई अरु सरह प्रवेश गर्न सजिलो छैन ।

नेपालले सबै किसिमका जातीय भेदभाव उन्मूलन गर्ने सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिलाई अनुमोदन गरि मानव जातिमा अन्तरनिहित प्रतिष्ठा तथा समानताको सिद्धान्तलाई आधार मानेको छ । यस महासन्धिमा “जातीय भेदभाव” भन्नाले राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक वा सार्वजनिक जीवनका वा अन्य कुनै क्षेत्रमा समानताको आधारमा मानव अधिकार तथा आधारभूत स्वतन्त्रताहरूको मान्यता, उपयोग वा व्यवहार, निषेध वा कमजोर गर्ने उद्देश्य प्रभाव भएको जाति, वर्ण, वंश वा जातीय उत्पत्तिमा आधारित कुनै पनि भेदभाव, वहिष्कार, प्रतिबन्ध वा प्राथमिकतालाई जनाएको छ । संयुक्त राष्ट्र संघका उद्देश्यहरू मध्ये जात, लिङ्ग, भाषा वा धर्मको आधारमा कुनै भेदभाव नगरी सबैको लागि मानव अधिकार तथा मौलिक स्वतन्त्रताहरूको विश्वव्यापी आदर तथा पालनाको प्रवर्द्धन गर्ने तथा प्रोत्साहन दिने एक उद्देश्यको प्राप्तिको लागि सबै सदस्य राष्ट्रहरू स्वयंले संघको सहयोगमा संयुक्त वा छुट्टै कामकारवाही गर्ने प्रतिज्ञा गरेका छन् ।

यस अर्थमा यस दस्तावेजले मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणपत्रलाई आधार मानी सबै मानव जाति स्वतन्त्र रूपले जन्मन्छन् र प्रतिष्ठा एवं अधिकारमा समान छन् भन्दै सबैलाई आत्म निर्णयको अधिकार सुनिश्चित गरिएको छ । यसैगरी संयुक्त राष्ट्र संघको २० नोभेम्बर १९६३ को सबै किसिमका जातीय भेदभाव उन्मूलन गर्ने (प्रस्ताव १९०४) (XVIII) घोषणाले विश्व भरिनै जातीय भेदभावका सम्पूर्ण तथा प्रकट घोषणा गरेको कुरा विचार गर्दै सबै मानव जाति कानूनको अगाडि समान छन् तथा कुनै भेदभावका प्रोत्साहन विरुद्ध कानूनका समान संरक्षणका हकदार छन् भन्ने कुरालाई बढावा दिएको छ ।

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार एवं आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धले समेत प्रत्येक व्यक्तिलाई आत्मनिर्णयको अधिकार प्रदान गरेको छ र उनिहरूले त्यस्ता अधिकार बिना बाधाअडचन उपयोग गर्न पाउने कुरालाई पनि निश्चिता प्रदान गरेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनले स्वतन्त्रराष्ट्रमा बसोबास गरेका आदिवासी तथा जनजाति सम्बन्धी महासन्धि नं १६९ लाई १९८९मा अनुमोदन गरेको छ जसले आदिवासी तथा जनजातिको आत्म पहिचानको अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा राखि उनिहरूको हक अधिकार हनन् भएको खण्डमा राज्यले सो कुराको दायित्व बहन गर्नु पर्ने कुरालाई व्यवस्था गरेको छ । साथै उनिहरूको आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक विकासको लागि राज्यले सबै किसिमका पूर्वाधारहरूको खडा गर्ने प्रतिबद्धता जाहेर गरेको छ । रंगभेद अपराधको दमन र दण्ड सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिले पनि रंगभेद मानवता विरुद्धको अपराध मान्दै रंगभेदका नीति र व्यवहारहरू तथा जातीय विखण्डन एवं भेदभावका नीति र व्यवहारहरूको परिणाम स्वरूप उत्पन्न अमानवीय कार्यहरू अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका सिद्धान्तहरू खास गरी संयुक्त राष्ट्र संघको बडापत्रको उद्देश्यहरू र सिद्धान्तहरू उल्लंघन गर्ने अपराध हुन् र त्यसले अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति र सुरक्षालाई गम्भीर चुनौति श्रृजना गर्दछ भन्ने कुराको घोषणा गरेको छ । रंगभेदको अपराध गर्ने संघ, संस्था र व्यक्तिहरूलाई समेत यस महासन्धिका पक्ष राष्ट्रहरूले अपराधी घोषणा गरेको छ ।

त्यसै गरि सन् १९९३ मा भिएना स्थित भएको मानव अधिकार सम्बन्धित विश्व सम्मेलनले संयुक्त राष्ट्र संघको बडापत्र, मानव अधिकार सम्बन्धित घोषणपत्र लगायतका प्रजातान्त्रिक मूल्य र मान्यतालाई अंगाल्दै समान अधिकारको सिद्धान्तलाई बढावा दिँदै हरेक व्यक्तिको आत्मनिर्णयको अधिकार प्राप्त गर्ने कुरामा जोड दिइएको पाइन्छ । यहि आत्मनिर्णयको कारण उनीहरूले निर्विवाद



रूपमा आफ्नो राजनैतिक हैसियत पहिचान गर्न सक्ने लगायतका आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकास गर्न पाउने कुरामा कुनै विवाद देखिँदैन । यस दस्तावेजले मानिसको आत्मनिर्णयको अधिकार अविच्छिन्न भएको र उनीहरूले सो कुराको अनुभूति गर्न कुनै किसिमको वैधानिक कार्य गर्न सक्ने कुरामा जोड दिएको छ । यसका साथ साथै यस्तो आत्मनिर्णयको अधिकार हनन हुनु भनेको एक गम्भीर मानव अधिकारको उल्लङ्घन हो भन्दै सबै मानिसको आत्मनिर्णयको अधिकारको सुनिश्चित गरेको छ ।

तर यथार्थमा छुट मानिने जातिले अछुत मानिने जातजाति माथि खुलेआम रूपमा गर्दै आएको भेदभाव दमन, आर्थिक नाकाबन्दी तथा हिंसाजन्य गतिविधिहरूमाथि रोक लगाएर समान अवसर दिलाउने प्रभावकारी पहल राज्यबाट भएको छैन । यही महासन्धि अनुसार पक्ष राष्ट्रका कुनै व्यक्तिले जातपात र छुवाछुतको भेदभाव विरुद्ध आफ्नो मुलुक भित्र न्याय नपाए जातिय विभेद उन्मुलन समितिमा ठाडो उजुरी गर्न पाउने प्रावधानलाई नेपालले हालसम्म मान्यता दिएको छैन । यसलाई नेपालले स्वीकार गरेको भए एक राष्ट्र विरुद्ध अर्को राष्ट्रले पनि यस सवालमा उक्त समितिमा उजुर हाल्न पाउने थियो ।

यसरी जातीय विभेदमा आधारित सर्वोच्चताको कुनै पनि सिद्धान्त वैज्ञानिक रूपले गलत, नैतिक रूपले निन्दनीय, सामाजिक रूपले अन्यायपूर्ण तथा खतरनाक भएको तथा सिद्धान्त वा व्यवहारका कुनै पनि स्थानमा जातीय भेदभावको कुनै उचित कारण नभएको कुरामा सहमत हुँदै, जात, वर्ण, वा जातीय उत्पत्तिको आधारमा मानव जातिबीच गरिने भेदभाव राष्ट्रहरू बीचको मैत्रीपूर्ण तथा शान्तिपूर्ण सम्बन्धको एक बाधक भएको कुरालाई नकार्न सकिँदैन । यहि परिपाटीले गर्दा विविधता बीचको एकता कायम हुन सकेको छैन । उनिहरूले निर्वाध रूपमा सम्मान पूर्वक आफ्नो आत्मनिर्णयको अधिकारलाई प्रयोग गर्न नसकेको अवस्था विद्यमान छ जसले गर्दा उनिहरूले विविध रूपमा क्षति भोग्नु परिरहेको छ । यस अवस्थामा एक लोककल्याणकारी राज्यले सम्पूर्ण जनतालाई एकै किसिमको व्यवहार गरी सबैलाई राष्ट्रको मुलधारमा ल्याउनु आजको टड्कारो आवश्यकता हो जसले समावेशी प्रजातन्त्रको मर्मलाई पनि अत्यधिक रूपमा प्रोत्साहान प्रदान गर्दछ ।

### ३. विविधतासंग गासिएका सवाल

#### क) राष्ट्र र राज्य:

सामान्यतया हामी राष्ट्र र राज्यलाई एउटै अर्थमा बुझ्ने गर्दछौ । तर राष्ट्र र राज्य एउटै होइनन् । राष्ट्र मुलतः साँस्कृतिक अवधारणा हो । राष्ट्र शब्दले मूल रूपमा साझा भाषा र साझा संस्कृति भएको मानिसहरूको समुदाय वा समूहलाई बुझाउँछ । त्यो वास्तवमा जाती Nation हो । जातीको राज्य हुन पनि सक्दछ र नहुन पनि सक्दछ । यसप्रकार मानव समुदायको देश वा राज्य नभएपनि राष्ट्र (जाती) अवस्थ पनि हुन्छ । एउटै राज्य भित्र धेरै राष्ट्रहरू (जातिहरू) हुन सक्दछन् । त्यस्तै एउटा राष्ट्रको धेरै राज्यहरू पनि हुन सक्दछन् । किनकी राष्ट्रले (जातिले) राज्यको राजनैतिक सिमानाहरू नाघ्दछन् । यस हिसाबले हेर्दा राज्य राजनैतिक अवधारणा हो भने राष्ट्र साँस्कृतिक अवधारणा हो ।

नेपाल जर्मनी, फ्रान्स जस्तो एकल राष्ट्रिय राज्य (One nation state) होइन । यो बहुराष्ट्रिय/जातिय (Multinational state) राज्य हो । तर नेपाल राष्ट्रिय राज्य बन्न भने बाँकी छ । वर्तमान नेपाल अर्ध सामन्ती चरणमा छ । सामन्तवादको पूर्ण उन्मूलन भएको छैन । समाजको यो अर्धसामन्ती बनौटले बृहत साभा राष्ट्रिय संस्कृति निर्माणमा बाधा पुऱ्याइरहेको छ । राणा शासन र पंचायती शासनले साभा संस्कृतिको निर्माणको बहानामा सम्पूर्ण आदीवासी जनजाती माथि थोपरेको एक जाती, एक भाषा, एक भेष, एक संस्कृति र एक धर्मको नीतिले नेपाली जनताको राष्ट्रिय राज्य निर्माणको साभा आर्काक्षालाई कुठाराघात गर्‍यो । यस्तो खाले नीति, एक तर्फ हिन्दु खस राष्ट्रवादको रूपमा देखा पर्‍यो भने अर्कातर्फ 'पहाडे राष्ट्रवाद'को रूपमा समेत देखा परेको छ । वास्तवमा नेपाल जस्तो जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक, र धार्मिक विविधता भएको मुलुकमा यस प्रकारको एकलकाटे राष्ट्रवाद नै राष्ट्रिय राज्य निर्माणमा प्रमुख बाधकको रूपमा रहेको स्पष्ट छ । नेपाली साभा राष्ट्रवाद निर्माणको निमित्त विविधतामा एकता (Unity Through diversities) खोजिनु पर्दछ । नेपालको "वास्तविक र बृहत साभा राष्ट्रियता" यही अवधारणाले मात्र प्राप्त हुन सक्छ ।

### ख) नेपाल एकिकरण बारेको विवाद

वर्तमान नेपालको निर्माणलाई एकिकरण मान्ने कि नमान्ने भन्ने बारेमा मानिसहरुको विचमा स्पष्ट वीचको देखा परेको छ । आधुनिक नेपालको इतिहासले जसरी व्याख्या गरेता पनि सरसरती हेर्दा पृथ्वीनारायण शाहले चलाएको अभियान यथार्थमा राज्य विस्तारको अभियान थियो तर त्यसको परीणाम चाहिँ भूगोलको एकीकरणको रूपमा देखा पर्‍यो । पृथ्वीनारायण शाह र उनी पछिका शाह शासकहरुले मूलभूत रूपमा चार कुराहरुलाई राज्य एकिकरण/राज्य विस्तारको आधार बनाएको पाइन्छ । ती हुन : गोरखाको हिन्दु राजाको निविवाद र निरन्तर शासनअधिकार, राष्ट्रिय जीवनमा हिन्दु परम्परा र मूल्यको सर्वोच्चता, जातिय उच्च निचमा आधारित हिन्दु सामाजिक व्यवस्थाका माध्यमबाट सामाजिक एकिकरणको अभियान र नेपाली भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषाको रूपमा मान्यता । यो प्रवृत्तिले सत्ताधारी जाति र वर्गको भाषा, धर्म, संस्कृति र सामाजिक मान्यतालाई बाहेक अन्य समुदायको अस्तित्वलाई नकार्दछ र सबैलाई एउटै मूल प्रवाहमामा समावेश गराउन दबाव दिन्छ । पंचायत शासनकाल भरि प्रभावशाली हिन्दु धर्म, भाषा, संस्कृति र सामाजिक मूल्य र मान्यता भित्र सम्पूर्ण जनजातिहरुको भाषा, धर्म, संस्कृति र सामाजिक मूल्य र मान्यताहरुलाई विलय गराउने नीति (Assimilative policy or Melting pot theory) लिइयो । तर "राष्ट्रिय एकिकरण समर्पण र समागम भन्दा माथिको सोचाई हो, त्यसमा समर्थन र एकताको भावना हुन्छ । त्यसैले राष्ट्र भनेको परिकल्पना मात्र नभै साभा वर्चस्व, हित र अस्तित्व कायम गर्ने एउटा ठूलो राजनैतिक धारणा हो " (डा. हर्क गुरुङ्ग) । जब सम्म राष्ट्रको प्रत्येक समुदायले त्यस राष्ट्रमा आफ्नो भाषा, संस्कृति, जातियता, धार्मिक तथा सामाजिक परम्पराले सम्मान प्राप्त गरेको र समान अवसरमा आधारित समन्वय भएको अनुभूति गर्दैनन् तबसम्म देशमा राष्ट्रियताको संबर्द्धन भन्दा विखण्डनले फलने फुल्ने मौका पाउँछ । यसैले यथार्थमा विखण्डनवादी त्यो हो जसले सबै जनजाति, दलित, महिला तथा अन्य सामाजिक बन्चितकरणका सिकार भएका समुदायको समानता र सहभागितामा विश्वास गर्दैन तर राष्ट्रियताको नाममा कुनै सबल समुदायको हैकम स्थापना र निरन्तरतालाई राष्ट्रियताको परिभाषा दिन्छ । यस हिसावमा हेर्दा आधुनिक नेपालको इतिहासलाई विभिन्न कोणहरुबाट फरक फरक मूल्यांकन गरिएका छन् । त्यसको नकारात्मक र सकारात्मक दुवै पक्षहरु अवश्यपनि छन् । त्यस कारण पृथ्वीनारायण शाहको राज्य विस्तारको अभियानलाई नेपालको एकिकरण भन्ने या नभन्ने विवादलाई बहसको विषय

बनाउनु भन्दा पनि त्यो राज्य विस्तारको अभियान संरचनागत हिंसाले व्याप्त आजको नेपाली समाजको स्थापनामा मूल आधार बन्यो कि बनेन? आज मुखरित भएका तमाम सामाजिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र जातिय समस्याहरूको ऐतिहासिक जग के थियो? आदि जस्ता प्रश्नहरूको उत्तर इमान्दारिताकासाथ खोज्ने हो भने हामी एउटा बस्तुपरक निष्कर्षमा पुग्न सक्छौं। इतिहासको एउटा पाटो स्पष्ट छ कि आधुनिक नेपालको निर्माण अभियान मूलतः सामन्ति राज्य विस्तारको परिणाम हो। वास्तवमा भन्ने हो भने देश भौगोलिक रूपमा मात्र एकिकृत भएको छ, भावनात्मक रूपमा एकिकृत हुन त बाँकि नै छ। आजको मुख्य चुनौति देशलाई भावनात्मक रूपमा सुदृढ र एकिकृत गर्नु नै हो।

### ग) राज्यको असमावेशी नीति : विविधतालाई समावेश नगर्ने राज्यको सुनियोजित चाल

विगतमा राष्ट्र र राष्ट्रिय एकताको जग र यसको अस्तित्वलाई टिकाईराख्ने कडीको रूपमा मानिएको वा मान्न वाध्य पारिएको आधार आज असान्दर्भिक र अपूरो सावित भएको छ। पितृसत्तात्मक सामाजिक संरचना, सानो ठुलो जात, हिन्दु वर्णाश्रम र हिन्दु धर्ममा आधारित राज्यसंरचना आज विघटनकारी र लोकतन्त्र विरोधी मानिएको छ। “४ जात ३६ वर्णको फुलवारी” विशेषण दिइएको नेपाल आज पूर्ण रूपमा असमावेशी सिद्ध भएकोले आज सबै तह र तप्काका नेपालीहरू समावेशी प्रजातन्त्रको कुरा गरिरहेका छन्।

वर्तमान राज्यको सम्पूर्ण संरचनाहरू आदिवासी जनजाति, दलित, महिला, मधेसी र अल्पसंख्यकहरूको लागि पूर्णरूपले असमावेशी छ भन्ने कुरा राज्यको पुनर्संरचना सम्वन्धमा भइरहेको व्यापक छलफलले पुष्टि गदछ। समावेशीको अर्थ मधेस एवम् अन्य क्षेत्रका पछाडि परेको नागरिकहरूलाई राज्य संचालनमा सहभागी र साधन र श्रोतमा समानुपातिक पहुचलाई सनिश्चित गर्नु हो। यसै सिलसिलामा राज्यको पुनःसंरचना र समावेशी प्रजातन्त्रको कुरा उठेको छ। नेपालमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना पश्चात पनि जनसंख्याको ठूलो हिस्सा राज्य संचालनको सबै क्षेत्रहरूमा निरन्तर रूपमा असमावेश र तिरस्कृत रहनको एउटा प्रमुख कारण नेपालले अपनाएको वेस्टमिन्स्टर ढाँचाको एकात्मक प्रजातन्त्रिक प्रणाली हो। वेस्टमिन्स्टर ढाँचा बेलायत, न्युजिल्याण्ड जस्तो एकल जातीय समाज (One Nation-state) भएको मुलुकहरूमा सफल भएको देखिन्छ तर भाषा, जाती, धर्म र संस्कृतिको हिसाबले विविधता रहेको देशहरूमा प्रभावकारी देखिएको छैन। कारण मुलुकको विविधतालाई यस प्रणालीले सही अर्थमा समेट्न सक्दैन। तर असमावेशीकरणको निरन्तरताको मूल कारण विद्यमान सामाजिक संरचना र राज्यको विभेदकारी नीतिले सिर्जना गरेको मानवीय, जातीय, धार्मिक, सांस्कृतिक, आर्थिक, क्षेत्रीय, राजनीतिक, लैङ्गिक र वर्गीय विभेदहरू नै हुन्।

### घ) पहिचानको सवाल : संविधानको संकिर्णता

आज मुलुकमा विभिन्न क्षेत्र, जातजाति, सांस्कृतिक र धार्मिक समूह तथा अल्पसंख्यक समुदायहरूबाट विविध खाले माग र असन्तुष्टिहरू सतहमा देखा परिरहेका छन्। आदिवासी, जनजातिहरूले नेपाललाई धर्मनिरपेक्ष राज्य घोषित गरिनुपर्ने, सबै भाषाले समान अधिकार पाउनुपर्ने, आत्मनिर्णयको अधिकार, स्वशासन, समानुपातिक प्रतिनिधित्व, प्राकृतिक स्रोत माथि अधिकार, विगतदेखि निरन्तर रूपमा भइरहेको भेदभावलाई हटाउन सकारात्मक विभेदको व्यवस्थाको माग राखेका छन् भने दलितहरूले जातको आधारमा हुने सबै प्रकारका विभेदहरू अन्त्य हुनुपर्ने, छुवाछुत गर्ने विरुद्ध कडा कानुनी कारबाही

हुनुपर्ने, धर्मनिरपेक्ष राज्यको घोषणा जस्ता मागहरूलाई टड्कारो रूपमा अधि सारेका छन् । त्यसै गरी गैर हिन्दुहरूले नेपाललाई धर्मनिरपेक्ष राज्य बनाइनु पर्ने, गैर हिन्दुहरूमाथिको कानुनी असमानता हटाउनुपर्ने माग राखेका छन् । मधेशी समुदायले नागरिकताको प्रमाणपत्र नपाएकालाई नागरिकता दिनु पर्ने, क्षेत्रीयताको आधारमा संघीय शासनको व्यवस्था हुनुपर्ने, राज्य संचालनका सबै अंग र क्षेत्रहरूमा मधेशी जनताको सहभागितालाई सुनिश्चित गरिनुपर्ने जस्ता मागहरू प्रमुख सवाल बनेर उभिएका छन् । कुल जनसंख्याको ५० प्रतिशत भन्दा बढी हिस्सा ओगट्ने महिलाहरूले लैङ्गिक समानता, पैतृक सम्पत्ति माथि पुरुष सरह अधिकार, नीति निर्माणको तहमा महिलाहरूको प्रतिनिधित्व, महिला विरुद्धको घरेलु एवं सबै खाले हिंसाहरूको अन्त्य हुनुपर्ने, आदि मागहरू उठाएका छन् । यी विविध वर्ग, जात-जाति, समुदायहरूले उठाएका सम्पूर्ण मागहरू आत्मसम्मान र पहिचानसँग सम्बन्धित छन् । त्यस कारण यिनीहरूलाई राज्यको वैधानिक कानूनद्वारा नै सम्बोधित र सुनिश्चित हुन नितान्त जरुरी छ ।

नेपालको विविधताको विशिष्टता र नेपालले समयको विभिन्न कालखण्डमा प्रयोगमा ल्याएको संवैधानिक संरचना बीचमा कहिले पनि सामन्जस्यता रहेन । जहानियाँ राणा शासनको अन्त्यदेखि लिएर वि.सं. २०४६ को ऐतिहासिक जनआन्दोलनको चरणसम्म आइपुग्दा पनि नेपालको बहुजाती, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक र बहुभाषिक यथार्थलाई राज्य संरचनामा प्रतिबिम्बित गराउने राजनीतिक फाँटमा कुनै प्रयास समेत भएन । नेपालको संवैधानिक विकासको भ्रण्डै ६ दशक लामो इतिहासमा जुन ६ वटा संविधानहरू निर्माण भए, ती सबै संविधानहरूले नेपाली जनताको एकिकृत भावनाको प्रतिनिधित्व गर्न सकेन फलस्वरूप संविधानले विभिन्न तह र तप्का, समुदाय, अल्पसंख्यक जनताहरूको अपनत्व प्राप्त गर्न सकेन । तुलनात्मक रूपमा नेपालको संविधान, २०४७ त्यो भन्दा अगाडिका ४ वटा संविधानहरूभन्दा प्रगतिशिल छ तापनि शिदो देखि नेपाली समाजमा विद्यमान अन्तरविरोधलाई सम्बोधन गर्न सकेन । यो संविधानले नेपाललाई बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुसांस्कृतिक र बहुधार्मिक देशको रूपमा त स्वीकार गर्‍यो तर त्यो यथार्थलाई कार्यान्वयन पक्षमा पूर्णतः अस्वीकार मात्र गरिएन, जात, धर्म, भाषा, संस्कृति र लिंगको सम्बन्धमा भ्रण्डै २७ प्रकारका विभेदका प्रावधानहरू रहेका छन् ।

## नेपाल सरकार वैधानिक कानूनको संक्षिप्त विवेचना

### नेपाल सरकार वैधानिक कानून-२००४

राणाहरूले आफ्नो जहानिया शासनको आयु लम्ब्याउने प्रयास स्वरूप वि.सं. २००४ सालको वैधानिक कानूनको घोषणा गरे पनि त्यो कानून नेपाली जनताको अधिकार स्थापनाको पक्षमा नभएको मात्र होईन नेपाली समाजमा विद्यमान विविधतालाई समेत पूर्णरूपेण बेवास्ता गरिएको थियो । यद्यपि यो संविधान लागू नभए पनि यस संविधानले सांस्कृतिक, जातीय, लैङ्गिक विविधता जस्ता कुरालाई समेटेको थिएन । यसको प्रस्तावनामा नै सो विविधतालाई संवैधानिककरण गर्ने कुनै पनि व्यवस्था गरेको पाइदैन । तर यस संविधानको भाग १, धारा ४मा मौलिक हक अन्तर्गत धार्मिक स्वतन्त्रताको व्यवस्था भने भएको देखिन्छ ।

### नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७

यस विधानको धारा १४(१)मा राज्यले धर्म, जाती, जात, लिङ्ग, जन्मस्थान वा यस्ता कुनै विषयको आधारमा कुनै नागरिकलाई भेदभाव गर्ने छैन भनी व्यवस्था गरेको छ।

धारा १५(१)मा जुनसुकै सरकारी पदमा काम लगाउने वा नियुक्त गर्ने सम्बन्धमा सबै नागरिकहरूले समान अवसर पाउने छन्, भनी व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै सोही धाराको उपधारा २ मा कुनै अउन्नत नागरिकवर्गले सरकारी नोकरीमा पर्याप्त स्थान पाएको छैन भन्ने राज्यको सम्मति भएमा तिनीहरूको निमित्त केही पद छुट्ट्याई राख्ने प्रबन्ध राज्यले गर्न सक्नेछ, भनी व्यवस्था छ। भने सोही धाराको उपधारा ३ मा कुनै कुराले पनि कुनै धार्मिक वा साम्प्रदायिक संरचनाको कार्य सम्बन्धी कर्मचारी अथवा त्यससम्बन्धी शासक समितिको सदस्यमा कुनै खास धर्म वा सम्प्रदायका मानिस हुनुपर्छ भन्ने नियम भएकोमा सो बमोजिम गर्न वा गराउन बाधा अड्काई दिने छैन भन्ने व्यवस्था छ।

यस विधानले नेपाललाई हिन्दू अधिराज्यको रूपमा केही कतै घोषणा गरेको छैन। तसर्थ धर्म निरपेक्ष राज्यको कल्पना उक्त विधानले गरेको भन्ने बुझ्न सकिन्छ। त्यस्तै कुनै पनि भाषालाई राष्ट्र भाषाको रूपमा घोषणा गरेको छैन। जसबाट कुनै भाषालाई पनि विशेषाधिकार नदिएको देखिन्छ। यस विधानमा राज्यले कुनै पनि धर्म, जाती, लिङ्ग, जात, जन्मस्थान वा यस्तै कुनै विषयको आधारमा नागरिकलाई भेदभाव गरिने छैन भन्ने स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ। भने अर्कोतिर पछाडि परेको वर्ग वा समुदायलाई सरकारी नोकरीमा पर्याप्त स्थान नपाएको देखिएमा उक्त वर्ग वा समुदायको निम्ती केही पद छुट्ट्याई दिन सक्नेछ भन्ने व्यवस्था छ। जसबाट सकारात्मक विभेद (affirmative action) को पनि व्यवस्था भएको देखिन्छ।

### नेपाल अधिराज्यको संविधान-२०१५

यस संविधानको धारा १(३)मा “श्री ५” भन्ने शब्दले श्री ५ बडामहाराजधिराज पृथ्वीनारायण शाहका वंशज आर्य संस्कृतिका अनुयायी हिन्दु धर्मावलम्बी गण्डिनसिन श्री ५ महाराजधिराजलाई सम्बोधन गरेको सम्झनुपर्छ भनी व्याख्या गरेको छ। जसबाट राष्ट्र प्रमुख श्री ५ नै हिन्दु धर्मावलम्बी हुनुपर्ने देखिन्छ। यसबाट के प्रष्ट हुन्छ भने यस संविधानले हिन्दू अधिराज्यको कल्पना गर्दै विविधता, धर्मनिरपेक्षतालाई संवैधानिककरण नगरी एकात्मक व्यवस्थालाई नै बढावा दिइएको छ।

यस संविधानको धारा ५मा प्रत्येक नागरिकलाई प्रचलित परम्पराको मर्यादा राखी सनातनदेखि चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन र अभ्यास गर्न सक्नेछ, तर कसैले कसैको धर्म परिवर्तन गराउन पाउने छैन भन्ने व्यवस्था गरी धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान गरिएको देखिन्छ।

त्यस्तै धारा (४) को उपधारा १ मा सबै नागरिक कानूनको समान संरक्षणको हकदार हुनेछन् भन्ने व्यवस्था छ, त्यस्तै उपधारा २मा सामान्य कानूनको प्रयोगमा कुनै पनि नागरिकमाथि धर्म, वर्ण, लिङ्ग, जात जातिको आधारमा भेदभाव गरिने छैन भन्ने व्यवस्था छ, त्यस्तै उपधारा ३मा सरकारी सेवाको नियुक्तिमा कुनै पनि नागरिकमाथि केवल धर्म, वर्ण, लिङ्ग, जात जातिको आधारमा भेदभाव हुने छैन, तथा स्त्री, पुरुष दुवै थरिको लागी खुलारहेको सरकारी नोकरीको हकमा लिङ्गको आधारमा पनि भेदभाव हुने छैन।

त्यस्तै धारा ४मा नेपाल अधिराज्य विभिन्न क्षेत्रका जनताका बीच वा जनताका विभिन्न वर्ग वा जात वा जातिका बीच कसैले घृणा द्वेष फैलाउन वा वैरभाव पैदा गराउन पाउने छैन भन्ने जस्ता

प्रावधानहरु रहेको पाइन्छ, तापनि नेपाली समाजको विविधताको विशिष्ट अवस्थालाई पूर्णतया नकारेको छ।

### नेपालको संविधान, २०१९

यस संविधानको धारा २(१)मा जुनसुकै धर्म, वर्ण, जात वा जातिका भए पनि समान आकांक्षा राख्ने र राजमुकुटप्रति आस्थाद्वारा एकताको सूत्रमा आबद्ध सबै नेपाली जनता समष्टी रुपमा एक राष्ट्र हो भन्ने व्यवस्था गरेको छ।

त्यस्तै धारा ३(१)मा नेपाल एउटा स्वतन्त्र, अविभाज्य र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न राजतन्त्रात्मक हिन्दू अधिराज्य हो भनी घोषणा गरिएको छ। वास्तवमा राज्यको कुनै धर्म हुँदैन। राज्य भित्रका जनताहरुको मात्र धर्म हुन्छ, तर यो संविधानले नेपाललाई हिन्दू राज्य घोषणा गरेर हिन्दुकरणको प्रक्रियालाई अरु तिब्रता दिइयो।

त्यस्तै धारा ४मा नेपालको राष्ट्रभाषा देवनागरी लिपिमा नेपाली भाषा हो भन्ने व्यवस्था गरी अन्य जाती तथा भाषिक समुदाय र भाषाको उपेक्षा गरेको पाइन्छ र नेपालमा बसोबास गर्ने अन्य भाषिक साथ र प्रयोग गरिने भाषालाई नजर अन्दाज गरी एउटै भाषा एउटै भेष को नीति लादिएको छ। त्यस्तै धारा ८को उपधारा (२)मा नागरिकता प्राप्त गर्नका लागि पालना गर्नुपर्ने शर्तहरुमा नेपालको राष्ट्रभाषा नेपाली बोल्न र लेख्न जान्ने हुनुपर्ने व्यवस्था छ जसबाट नेपाली भाषा बोल्न तथा लेख्न नजान्ने र अन्य भाषाको प्रयोग गर्ने भाषिक समुदायलाई नागरिकता पाउने हक तथा मानव अधिकारबाट बन्चित गराउने परिस्थिति सृजना गर्ने काम भएको छ र नेपाली भाषा बोल्ने मात्र नेपाली हुन सक्छन् भन्ने मान्यता स्थापित गरिएको छ।

धारा १०मा समानताको हक प्रदान गरिएको छ जस अन्तर्गत सामान्य कानूनको प्रयोगमा कुनै पनि नागरिकमाथि धर्म, वर्ण, लिङ्ग, जात, जाति, आदि वा ती मध्ये कुनै कुराको आधारमा भेदभाव नगरिने व्यवस्था छ।

धारा १४मा प्रत्येक व्यक्तिले परम्पराको मर्यादा राखी सनातनदेखी चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन र आफ्नो धार्मिक कार्य गर्न पाउने व्यवस्था गरी कसैले कसैको धर्म परिवर्तन गराउन नपाउने व्यवस्था गरी धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान गर्न खोजिएको देखिन्छ।

### नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

२०४६ सालको ऐतिहासिक जनआन्दोलन पश्चात् बनेको नेपालको संविधान २०४७ को धारा २ मा जुनसुकै धर्म, वर्ण, जात वा जातिका भए पनि समान आकांक्षा र नेपालको राष्ट्रिय स्वतन्त्रता र अखण्डताप्रति आस्थावान् रही एकताको सूत्रमा आबद्ध सबै नेपाली जनता समष्टी रुपमा एक राष्ट्र हो भन्ने व्यवस्था गरी नेपालमा बसोबास गर्ने विभिन्न धर्म, वर्ण, जात र जातिका मानिसको एकताबाट राष्ट्रको परिभाषा खोज्ने प्रयास भएको छ। तर धारा ४मा नेपाल एक बहुभाषिक, बहुजातिय, प्रजातान्त्रिक, स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, राजतन्त्रात्मक अधिराज्य हो भन्ने व्यवस्था छ। जसबाट नेपाललाई हिन्दू अधिराज्यका रुपमा घोषित गरिएको छ। वास्तवमा राज्य भित्र बसोबास गर्ने मानिसहरुको धर्म हुने हो तर राज्य आफै कुनै धर्म हुँदैन तर नेपाललाई हिन्दू राज्यको रुपमा घोषित

गरी राज्यलाई धर्मको साँघुरो घेरा भित्र ल्याउने प्रयास गरिएको छ । नेपाल हिन्दूहरूको मात्र हो किनकी नेपाल आफैमा हिन्दू अधिराज्य हो भन्ने खालको संकिर्ण मान्यता यस धाराले बोकेको देखिन्छ ।

धारा ६ मा देवनागरी लिपिमा नेपाली भाषा नेपालको राष्ट्रभाषा हो जुन नेपाली भाषा सरकारी काम काजको भाषा हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरी नेपाली भाषी र नेपाली भाषालाई विशेषाधिकार प्रदान गरेको छ । नेपालमा नेपाली भाषा बोल्ने समुदाय मात्र छैन यस्तो समुदायहरू पनि छन् जसलाई नेपाली भाषा बोल्न नै आउदैन भन्ने वास्तविकतालाई चटकै विर्सेर सरकारी कामकाजमा नेपाली भाषाको मात्र प्रयोग गर्नु पर्ने व्यवस्था गरी एउटै भाषा एउटै भेष भन्ने पन्चायतकालिन अवधारणालाई निरन्तरता दिने काम भएको देखिन्छ। जसबाट नेपाली भाषा बोल्न नजान्ने समुदाय राष्ट्रिय मुलधारबाट बाहिरिन पुगे ।

उक्त धाराको उपधारा (२)मा नेपालका विभिन्न भागमा मातृभाषाका रूपमा बोलिने सबै भाषाहरू नेपालका राष्ट्रभाषा हुन् भन्ने व्यवस्था गरिएतापनि राष्ट्रिय भाषा भनेको के हो र यसको प्रयोग कसरी भन्ने कुरा कानुनी रूपमा परिभाषित नगर्दा थप अन्यौल सृजना गर्ने काम भएको देखिन्छ ।

संविधानको धारा ९ मा नागरिकता सम्बन्धी व्यवस्था छ, जसमा नागरिकता प्राप्त गर्ने एउटा आधारभूत शर्तको रूपमा नेपालको राष्ट्रभाषा बोल्न र लेख्न जानेको हुनुपर्ने व्यवस्था छ, जसबाट नेपाली भाषा बोल्न र लेख्न नजान्ने समुदाय नागरिकता प्राप्त गर्ने जस्तो आधारभूत मौलिक हक अधिकारबाट बन्चित हुने बातावरण तयार भएको छ, उक्त व्यवस्था नेपालमा बस्ने सबैले नेपाली भाषा बोल्नैपर्छ अरु भाषा बोल्नै पाइदैन भन्ने मान्यतामा आधारित भएको देखिन्छ।

धारा ११मा मौलिक हक अन्तर्गत समानताको हक छ, जस अनुसार सामान्य कानूनको प्रयोगमा कुनै पनि नागरिकमाथि धर्म, जात, वर्ण, लिङ्ग वा वैचारिक अस्था वा ती मध्ये कुनै कुराको आधारमा भेदभाव गरिने छैन भन्ने व्यवस्था छ, भने ११(४)मा कुनै पनि व्यक्तिलाई जातिपातीका आधारमा छुवाछुत भेदभाव गरिने वा सार्वजनिक उपयोगका कुराहरूको प्रयोग गर्नबाट बन्चित नगरिने व्यवस्था छ।

धारा १८मा मौलिक हक अन्तर्गत संस्कृति तथा शिक्षासम्बन्धी हक छ, जसले नेपाल अधिराज्यमा बसोबास गर्ने प्रत्येक समुदायलाई आफ्नो भाषा, लिपि र संस्कृतिको संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। भने सोही धाराको उपधारा २ले प्रत्येक समुदायले बालबालिकालाई प्राथमिक तहसम्म आफ्नो मातृभाषामा शिक्षा दिने गरी विद्यालय सन्चालन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ ।

धारा १९ले धर्मसम्बन्धी हक प्रदान गरेको छ, जसअनुसार प्रत्येक व्यक्तिलाई प्रचलित परम्पराको मर्यादा राखी सनातनदेखि चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन र अभ्यास गर्ने स्वतन्त्रता प्रदान गरेको छ, तर कसैले कसैको धर्म परिवर्तन गराउन नपाउने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तै सोही धाराको उपधारा (२)मा प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदायलाई कानून बमोजिम आफ्नो स्वतन्त्र अस्तित्व कायम राखी आफ्नो धार्मिक स्थल र धार्मिक गुठीको सञ्चालन र संरक्षण गर्ने अधिकार दिएको छ । यसबाट के प्रष्ट हुन्छ, भने पहिलेका संवैधानिक दस्तावेज भन्दा २०४७ सालको संविधान प्रगतिशिल देखिन्छ, तापनि नेपाली समाजको विविधतालाई सार्थक रूपमा समेट्न भने पूर्णरूपेण असफल छ ।

### नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले लोकतन्त्र, शान्ति र अग्रगमनका पक्षमा प्रकट भएको जनादेशको सम्मान गर्दै देशमा विद्यमान वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, लैङ्गिक समस्याहरूलाई समाधान गर्न राज्यको

अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने संकल्प गरेको छ । यसको प्रस्तावनाले प्रतिष्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र न्यायपालिका तथा कानूनी राज्यको अवधारणा लगायत लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यताप्रतिको पूर्ण प्रतिवद्धता व्यक्त गरेको छ । त्यस्तै यो संविधानले पहिलो पटक नेपाली जनताले आफ्नो लागि आफै संविधान बनाउन पाउने र भयमुक्त वातावरणमा संविधान सभाको स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचनमा सहभागी हुन पाउने आधारभूत अधिकारको प्रत्याभूति गर्दै, उनीहरूको आत्मनिर्णयको अधिकारको सुनिश्चितता गरेको छ ।

नेपाल एक बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक विशेषतायुक्त, तथा समान आकाङ्क्षा बोकेको एक स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी र पूर्ण लोकतान्त्रिक राज्य हो भन्दै विविधतालाई अंगालेको पाइन्छ । यो संविधानले पहिलो पटक बाबु वा आमा दुवै वा कुनै एक नेपाल को नागरिक रहेको अवस्थामा उनिहरूबाट जन्मेका छोराछोरीले नेपालको नागरिकता पाउने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यस संविधानको महत्वपूर्ण पक्ष भनेको प्रत्येक व्यक्तिलाई सम्मानपूर्वक (Dignified) बाँच्न पाउने हकको प्रत्याभूत गरेको छ । त्यस्तै यस संविधानले नागरिकहरूका बीच धर्म, वर्ण, जात, जाति, लिङ्ग, उत्पत्ति, भाषा वा वैचारिक आस्था वा ती मध्ये कुनै कुराको आधारमा भेदभाव नगरी महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी वा किसान, मजदूर वा आर्थिक, सामाजिक वा सांस्कृतिक दृष्टिले पिछडिएको वर्ग वा बालक, बृद्ध तथा अपाङ्ग वा शारीरिक वा मानसिक रूपले अशक्त व्यक्तिको संरक्षण, सशक्तिकरण वा विकासको लागि कानूनद्वारा विशेष व्यवस्था गर्ने प्रवधान राखेको छ । त्यस्तै प्रत्येक व्यक्तिलाई प्रचलित सामाजिक एवं सांस्कृतिक परम्पराको मर्यादा राखी परापूर्वदेखि चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन, अभ्यास र संरक्षण गर्ने हक समेत प्रदान गरेको छ ।

वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्दै महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी, उत्पीडित, उपेक्षित र अल्पसङ्ख्यक समुदाय, पिछडिएका क्षेत्र लगायतका समस्याहरूलाई संवोधन गर्न राज्यको वर्तमान केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक र अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने राज्यले संकल्प लिएको छ ।

### संविधानको संकिर्णता र यसको परिणाम

नेपालको संबैधानिक विकासको करीब छ दशकको अवधिमा प्रयोगमा आएको सबै संविधानले नेपाली बहुल समाजको विशिष्टतालाई आत्मासात नगर्नाले आर्थिक, सामाजिक, भाषिक, धार्मिक, जातिय तथा राजनीतिक विभेद आम मात्र भएन नेपाली समाजको अन्तर्निहित विशेषताकै रूपमा स्थापित भयो । फलस्वरूप विविध प्रकारका नकारात्मक प्रभावहरू देखिएका छन् ।

- समतामूलक समाज निर्माणमा अवरोध : समतामूलक समाज निर्माणको निमित्त वर्गीय, लैङ्गिक, सामाजिक शोषणबाट मुक्ति पाउन जति आवश्यक छ, जातिय शोषणबाट मुक्ति पनि त्यति नै अपरिहार्य छ । तर नेपाली समाजमा विषमता र असमानताको खाडल भन भन फराकिलो हुँदै जाँदो छ ।
- सुदृढ राष्ट्रियताको अभाव : सबै वर्ग र समुदायको आर्थिक विकास र सामाजिक न्यायको निमित्त राज्यसंचालन संयन्त्र, शासनतन्त्र र राज्यको ढाँचा केवल साधन मात्र हुन, साध्य होइनन् । साध्य जनताको अधिकतम् कल्याण हो । जनताको अधिकतम् कल्याणको निमित्त राज्य



संचालनका सबै क्षेत्रहरूमा सबै तह र तप्काका जनताको यथार्थ सहभागिता, औसरहरूमा समान पहुँच, तथा सबैको आत्मसम्मान र पहिचानको सम्मान र उचित कदरबाट मात्र राष्ट्रियता सुदृढ हुन्छ, त्यसैको लागि समावेशी प्रजातन्त्र र राज्यको समावेशिय पुर्नसंरचना अपरिहार्य बनेको छ ।

- राज्यको एकात्मक संरचना र उदारवादी प्रजातन्त्रको असफलता : प्रजातन्त्रको जगलाई बलियो बनाउन समाजका सबै वर्ग, जात जाति, जनजाति, दलित, महिला आदि सम्पूर्णलाई प्रजातन्त्रको अवसरमा समानुपातिक पहुँच सुनिश्चित गरिनु पर्दछ । तब मात्र प्रजातन्त्र सबैको लागि एउटा जीवन पद्धति बन्न सक्तछ । तर विद्यमान एकात्मक संरचना र बहुमतवादी प्रजातन्त्र (West Minster model) ले विधिभंगलाई समेट्न असफल हुनको कारण प्रजातन्त्र प्रभावशाली समुदायको पेवाको रूपमा ठालुतन्त्रमा परिणत भयो । फलस्वरूप जनसंख्याको ठूलो हिस्सा देशको सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक मूलधारबाट पाखा लगाइयो । यस्तो अवस्थाले सामाजिक वहिष्करणका चपेटामा परेका र आर्थिक सिमान्तीकरणको चेपुवामा पेलिएका अधिकांस उत्पीडित जाति, जनजाति तथा महिलाहरू विगतका माओवादी विद्रोहमा सामेल भएको यथार्थ हामी सामु छर्लङ्ग छ ।
- क्षेत्रीय असन्तुलन तथा जातिय अन्तर्विरोध : सबैधानिक संकिर्णताकै परिणामको रूपमा सामाजिक, आर्थिक, र राजनीतिक असन्तुलन क्षेत्रगत हिसाबमा भन भन गहिरो बन्दै भने जातिय सहिष्णुताको स्थान अनावश्यक जातिय अन्तर्विरोधले कमश ओगट्दैछ । फलस्वरूप, मधेशी, दलित, जनजाति र अल्पसंख्य समुदायहरू आफ्नो पहिचान, आत्मसम्मान तथा समानताकालागि आन्दोलित भैरहेका छन् ।

लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा राज्यको वैधानिक कानून संविधान मुल कानूनको रूपमा रहेको हुन्छ । संविधानले राज्य संचालनका विविध प्रक्रियाहरूको निर्धारण मात्र गर्ने होइन यसले राज्य र नागरिक विचको आपसी सम्बन्धको निर्धारण समेत गर्दछ । यस हिसाबले संविधानको अन्तरबस्तु प्रत्येक नागरिकको चासोको विषय हो । त्यसकारण संविधानले विविधतालाई समेट्ने मात्र होइन यसको निर्माण प्रक्रियामा सबै जाति, धर्म, लिङ्ग, र वर्गको सहभागिता सुनिश्चित गरिनु पर्दछ । तब मात्र संविधान माथि सबैको अपनत्व रहन्छ जसले समावेशी प्रजातन्त्रको लागि आधारभूमि तयार पार्न समेत सहयोग गर्दछ । विविधतालाई सुदृढ राष्ट्रिय एकताको आधार बनाउने हो भने सबै प्रकारको विविधताले अब लेखिने संविधानमा प्रतिबिम्बित हुने यथोचित स्थान पाउनु अनिवार्य हुन्छ । त्यसैगरी विविधतालाई समेट्ने कुरालाई सार्थक र परिणाममुखी बनाउन राज्य पुर्नसंरचनाको सबै संयन्त्रहरू र प्रक्रियाहरूमा विविधतालाई वस्तुनिष्ठ ढंगले प्रतिबिम्बित गराउन पनि त्यतिनै अनिवार्य हुन्छ ।

विविधता देशको यथार्थ हो भने सुदृढ राष्ट्रिय एकताको मूल आधार पनि हो । विविधताका विभिन्न आयामहरू छन् । तिनीहरूको व्याख्या विश्लेषणमा विविधताले दृष्टिकोणहरू आउनु स्वभाविक हो । बहुल समाजमा बहुल विचार र भिन्न भिन्न दृष्टिकोण हुन्छन् । सबै विचार र दृष्टिकोणहरूलाई फुल्ल र फल्लबाट निषेध गरिनु हुन्न । तर सबै विचार र दृष्टिकोणले आफू विचरण गर्ने आधार भूमि समावेशी प्रजातन्त्रलाई बनाउन पर्दछ । तब मात्र जनआन्दोलन-२ ले निर्दिष्ट गरेको गन्तव्यमा देशलाई पु-याउन सकिन्छ ।





## सीमान्तकृत समूह र अधिकार



अधिवक्ता सपना प्रधान मल्ल, सविन श्रेष्ठ, कर्ण थापा  
महिला, कानून र विकास मञ्च

## १. पृष्ठभूमि :

जनआन्दोलन-२ पछि लोकतन्त्रको स्थापनाका साथै समावेशीको विषय राजनीतिक विकास प्रक्रियामा महत्वपूर्ण बन्न पुगेको छ। समावेशीको कुरा गर्दा सीमान्तकृत समूहको विषय नै प्रमुख मुद्दाको रूपमा रहेको छ। आज शान्ति सम्झौता पश्चात् पनि देश द्वन्द्व र अशान्तिबाट गुज्रिरहेको छ। सीमान्तकृत व्यक्तिको बहिष्करण अत्यन्त गम्भीर र संवेदनशील भएको छ। त्यसैले कारक तत्वलाई निराकरण गर्नु अत्यन्त आवश्यक छ। सामाजिक र राजनीतिक स्थायित्वको लागि सीमान्तकृत/अल्पसंख्यकहरूको संरक्षण अत्यन्त आवश्यक छ। सीमान्तकृत वर्गको अधिकारको संरक्षणले राज्यमा बहिष्करणमा परेका वर्गहरूको बीचमा सहिष्णुता र समन्वय कायम गर्न मद्दत गर्नेछ। यस प्रस्तुतिमा सीमान्तताको अवधारणा, सीमान्तताको परिभाषा, अल्पसंख्यकको परिभाषा, सीमान्तता र अल्पसंख्यकबीचको सम्बन्ध, सीमान्तताको किसिम, नेपालमा रहेका सीमान्तकृत समूहहरू, तिनको प्रकृति र अवस्था, विभिन्न मानव अधिकार सम्बन्धी दस्तावेजहरूले सीमान्तकृत समूहको संरक्षण गरेको अधिकारको विषय, सीमान्तकृत समूहको अधिकारको संरक्षणका लागि संविधानसभाको प्रक्रियामा ध्यान दिनुपर्ने क्षेत्रहरू, विविध सीमान्तकृत समूहहरूको संरक्षणको लागि संविधानसभाले अवधारणागत संरचनाको क्षेत्रमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने संरचनाहरूका विषयमा छलफल गरिएको छ।

## २. सीमान्तताको अवधारणा (Concept of Marginality)

सीमान्तता सामान्यतया सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक क्षेत्रको विश्लेषण तथा वर्णन गर्नको लागि प्रयोग गरिन्छ, जहाँ असुविधापूर्ण वा बन्चितमा रहेका जनताहरू स्रोत माथि पहुँचका लागि तथा सामाजिक जीवनमा पूर्ण सहभागिताका लागि संघर्ष गरिरहेका हुन्छन्। अर्को शब्दमा भन्नु पर्दा सीमान्तकृत जनताहरू सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक र कानुनी रूपले बहिष्कृत र अपहेलित रहेका हुन्छन् र जीविकाको सन्दर्भमा जोखिममा रहेका हुन्छन्। सीमान्तता (Marginality) कुनै निश्चित व्यक्ति वा जाति समूहको आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं स्रोत माथिको एकाधिकारको कारणले अन्य जाति समूह वा जनताहरू स्रोत माथिको पहुँचबाट बन्चित हुँदै जानुका कारणले सिर्जना हुन्छ, जसका कारणले उनीहरूको जीवनयापनको प्रक्रिया जोखिममा रहने गरेको हुन्छ। त्यति मात्र नभइकन कतिपय अवस्थामा राज्यको मूलधारबाट विस्थापनमा परेका कारणले कतिपय परम्परागत जाति, जाति समूहहरू, उनीहरूको संस्कृति, परम्परागत सीप कौशल जस्ता कुराहरू विलोप हुँदै गइरहेका हुन्छन्, जसले गर्दा उनीहरूको सिङ्गो जातिय पहिचान लोपोन्मुख हुँदै आएको देखिन्छ। सीमान्तताको अवधारणालाई बुझ्नको लागि यसको परिभाषाहरूलाई हेर्नु जरुरी छ।

### 3. सिमान्तताको परिभाषा (Definition of Marginality)

सिमान्ततालाई अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले परिभाषा नगरेको भए तापनि विभिन्न विद्वानहरूले निम्न बमोजिम परिभाषा गर्ने गरिएको पाइन्छ :<sup>1</sup>

सिमान्तता मुलप्रवाहको दर्शनसँग सम्बन्धित नभएको भन्ने आधारमा सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनीतिक तथा आर्थिक प्रणालीबाट किनाराकृत गरिएका वा सापेक्षित रूपमा पृथक रहेको अस्थायी अवस्था हो । (The temporary state of having been put aside of living in relative isolation, at the edge of a system (cultural, social, political or economic), ... in mind, when one excludes certain domains or phenomena from one's thinking because they do not correspond to the mainstream philosophy.) - International Geographic Union (IGU), 2003:2)

यस्तै प्रकारले सामाजिक, आर्थिक सीमान्तता (Socio-spatial) संरचना तथा प्रक्रियाको यस्तो अवस्था हो, जसमा कुनै खास क्षेत्रको समग्र अवस्थाको तुलनामा समाजको कुनै भाग र कुनै क्षेत्रीय इकाईको आर्थिक, राजनीतिक र सामाजिक उन्नतिको अपेक्षित तह भन्दा पछाडि रहेको अवस्था हो भनी परिभाषा गर्ने गरिएको छ । (Socio, Economic, marginality is a condition of socio spatial structure and process in which component of society and space in territorial unit are observed to lack behind and expected level of performance in economic, political and social well being compared with average condition in the territory as a whole) - Sommers et.all, 1999)

यी परिभाषाहरूले के कुरा संकेत गर्दछन् भने सिमान्तता एउटा प्रक्रिया हो र समयान्तरमा विभिन्न किसिमले विकसित हुन्छ । सीमान्तता सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक वातावरणका आधारमा मापन गरिन्छ । औपनिवेशीकरण, रंगभेद र जातियतालाई सिमान्तताको स्थितिको उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ, जहाँ एउटा समूहले राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा जातिय उच्चताको स्थिति हासिल गरेको हुन्छ भने त्यस्तो जाति वा जातिय समूहको तुलनामा अर्को जातिय वा जाति समूह आर्थिक, राजनैतिक, सांस्कृतिक, सामाजिक आधारमा राज्यको मूलप्रवाहबाट सीमान्तकृत हुँदै गइरहेको हुन्छ ।

सिमान्तता पृथक रहेको भौगोलिक क्षेत्रदेखि अति विकसित महानगरीय क्षेत्रसम्म हुन सक्दछ । सिमान्तताको किसिम र माप भौगोलिक र सामाजिक ढाँचा अनुसार फरक फरक हुन सक्दछ । उदाहरणका लागि विकसित क्षेत्रहरूमा भौगोलिक भन्दा सामाजिक रूपमा सिमान्तता बढी हुन सक्दछ जबकी सामाजिक र भौगोलिक दुवै प्रकारको सिमान्तता सूचना प्रविधि विकास संरचनामा पहुँचको विविधताका कारणले कम विकसित क्षेत्रमा बढी हुन सक्दछ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को पहिलो संशोधनले मुलुकको राज्य संरचनामा मधेशी, दलित, आदिवासी, जनजाति, महिला, मजदुर, किसान, अपांग, पिछडिएको वर्ग र सबै क्षेत्रलाई समानुपातिक समावेशीको आधारमा सहभागी गराउने व्यवस्था गरी यी वर्गहरूलाई सीमान्तकृत वर्गको रूपमा

<sup>1</sup> Ghan S. Gurung and Michle Kollmire, Marginality: their concept and limitation 2005, Pg. 10, Development Study Group Zurich.

संविधान आफैले उल्लेख गरेको हो । कतिपय देशहरूमा यौन व्यवहारको कारणले अल्पसंख्यकमा परेका वर्गलाई पनि सीमान्तकृत वर्गको रूपमा राखिएको पाइन्छ ।

## 8. अल्पसंख्यकको परिभाषा (Definition of Minority)

अल्पसंख्यकको परिभाषा पनि अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले गरेको छैन तर संयुक्त राष्ट्र संघीय विशेष प्रतिवेदक फ्रान्सेस्का क्यापोटोरिटीले “अल्पसंख्यक भन्नाले संख्यात्मक रूपले राज्यको जनसंख्याको सानो समूह अथवा प्रभुत्वहीन अवस्थामा रहेका समूह जुन राज्यको बहुसंख्यक जनसंख्या भन्दा जातिय, धार्मिक र भाषिक रूपमा भिन्न हुन्छन्” भनी परिभाषित गरेका छन् । विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय मानव अधिकार सम्बन्धी दस्तावेजले अल्पसंख्यक भन्ने शब्द प्रयोग गरेको पाइन्छ । विशेष गरी नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्ध, १९६६ को धारा २७ ले “जातिय, धार्मिक वा भाषिक अल्पसंख्यकहरू विद्यमान रहेका राष्ट्रहरूमा त्यस्तो अल्पसंख्यकहरूलाई आफ्नो समूहका अन्य सदस्यहरूसँग मिलाई आफ्नो संस्कृतिको उपभोग गर्ने, आफ्नो धर्मको अवलम्बन तथा अभ्यास गर्ने वा आफ्नै भाषा प्रयोग गर्ने अधिकारबाट वन्चित गरिने छैन” भन्ने ग्यारेन्टी गरी धर्म, भाषा, जातिय हिसाबले सीमान्तकृत वर्गलाई अल्पसंख्यक मानिरहेको छ । यो परिभाषालाई अझ व्यापकता दिने काम राष्ट्रिय वा जातिय, धार्मिक वा भाषिक रूपमा अल्पसंख्यक व्यक्तिहरूको अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र, १९९२ ले गरेको छ । यस घोषणापत्रले अल्पसंख्यकको कुरा गर्दा राष्ट्रिय (मूलको आधारमा) बहिष्करणमा पर्ने वर्गलाई पनि समावेश गरेको छ ।

## ९. सीमान्तकृत र अल्पसंख्यक बीचको सम्बन्ध

सामान्यतया: सीमान्तकृत र अल्पसंख्यक पर्यायवाचीको रूपमा नै प्रयोग भइरहेको पाइन्छ । तर अल्पसंख्यकलाई हेर्दा धेरैजसो जनसंख्याको आधारमा हेरिने र कतिपय अवस्थामा कतिपय वर्गहरू जनसंख्यामा बढी भए तापनि सामाजिक अवस्थाको कारणले गर्दा सीमान्तकृत भइरहेका हुन्छन्, जस्तै: महिलाहरू । त्यस्तै पुरुषहरू लिङ्गको आधारमा अल्पसंख्यक नभए पनि निश्चित जाति वा वर्गका पुरुष अल्पसंख्यकमा पर्न सक्दछन् । यसकारण राजनीतिक रूपले सुधारिएको शब्दको रूपमा अल्पसंख्यक भन्दा पनि हाल आएर सीमान्तकृत भन्ने शब्दहरूको प्रयोग भइरहेको पाइन्छ ।

मानव अधिकारसम्बन्धी दस्तावेजहरूले अल्पसंख्यकको कुरा गर्दा जातिय, धार्मिक, भाषिक समूहलाई सामान्यतया: हेर्ने गरिएको पाइएको कारणले यसभित्र थुप्रै समुदायहरू जो सामाजिक कारणले, मानवीय कारणले वा भौगोलिक कारणले पछाडि परेको समूहलाई समावेश गर्नु नसकेको हुँदा यो विषयलाई विस्तारित रूपमा हेर्नु पर्ने आवश्यकता रहेको छ । यस कारणले गर्दा सीमान्तताको प्रकार हेर्नु पनि अत्यन्त आवश्यक छ ।

## ६. सिमान्तताका किसिम (Types of Marginality)

सिमान्ततालाई दुईवटा अवधारणागत संरचनाबाट विभाजन गरेर हेर्ने गरिएको छ ।

**सामाजिक सिमान्तता (Societal Marginality) :** सामाजिक सिमान्तताले मानवीय पक्षमा ध्यान दिइरहेको हुन्छ जसभित्र व्यक्तिहरूको वा समूहहरूको स्रोत साधनमाथि जनसंख्यात्मक, धार्मिक, सांस्कृतिक, सामाजिक संरचना (जात, तह, वर्गगत, जनजातिगत, लैङ्गिक) आर्थिक र राजनीतिक आधारमा सम्बन्ध र पहुँचको स्थिति जनाउँदछ । यस दृष्टिकोणअनुसार निश्चित वर्गहरूलाई मूलधारबाट बाहिर पारिएका कारणले असमानता वा विभेदहरू सिर्जना भई अन्यायमा पर्दछन् । त्यसैले कारकतत्वलाई बुझ्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ ।

सामाजिक सिमान्तता विद्यमान सामाजिक अवस्थाबाट देखिन्छ । सिमान्तता जीविकोपार्जनका न्यून उपायहरू (स्रोतको अभाव, सीप र अवसरहरू) सार्वजनिक निर्णय प्रक्रियामा सहभागितामा प्रतिबन्ध वा कम सहभागिता, सार्वजनिक स्थानको न्यून उपयोग, सामुदायिकता वा आत्मसम्मानको भावनाको न्यूनता आदि अवस्थामा भल्किन्छ । सिमान्त अवस्थामा रहेको जनताहरू मूलधारबाट जाति, लिङ्ग, कार्य संस्कृति, जातियता (Ethnicity), पेशा, शिक्षा, आर्थिक स्थिति आदिका आधारमा विभेदित, लाञ्छित र दमित हुन्छन् ।

**भौगोलिक तथा प्राकृतिक सिमान्तता (Spatial Marginality) :** भौगोलिक तथा प्राकृतिक सिमान्तता (Spatial Marginality) ले अक्सर गरेर मुख्य आर्थिक केन्द्रबाट पहुँच नभएका क्षेत्र, उपयुक्त आर्थिक वा विकासका आधार नभएका र विकासको मूलधारबाट पृथक गरिएका क्षेत्रहरूलाई जनाउँछ । प्राकृतिक वा भौगोलिक रूपमा टाढा रहेका क्षेत्रहरू भौगोलिक सिमान्तताको दायरा भित्र आउँछन् । तसर्थ सम्पूर्ण प्रणाली (आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक) को किनारा (edge) मा परेको क्षेत्रलाई सिमान्त क्षेत्र भनेर परिभाषा गर्ने गरिन्छ । जबकि भौगोलिक तथा प्राकृतिक सिमान्तता आर्थिक र सेवा केन्द्रहरूबाट सापेक्षित दुरत्व (remoteness) जनाउँछ, तर क्षेत्रीय भिन्नता वा विभेद भौगोलिक दुर्गमता लगायत अन्य राष्ट्रिय मापमा पनि रहन सक्दछ ।<sup>2</sup>

भौगोलिक तथा प्राकृतिक सिमान्तताको आयाम सापेक्षिक अवधारणा हो, जहाँ माप (scale) नै महत्वपूर्ण रूपमा विचार गरिनु पर्ने हुन्छ । भौगोलिक तथा प्राकृतिक सिमान्तताको सन्दर्भमा सबै देशहरूलाई तुलना गर्दा विकासशील देशहरू नै अनौठो किसिमले सिमान्त देशहरूका रूपमा पाइन्छन् र त्यस्ता सिमान्तकृत देशहरूमा पनि हेर्ने हो भने राजधानी र अन्य क्षेत्रका बीचमा ठूलो भिन्नता देखिन्छ । सिमान्त स्थितिको कुरा गर्दा विकसित देशहरूका राजधानी शहरहरू र अन्य अविकसित वा अल्पविकसित राजधानीका बीचमा पनि स्पष्ट भिन्नता देख्न सकिन्छ । साथै देशका राजधानी शहरहरू र त्यहाँ बस्ने बासिन्दाहरूको जीवनशैली उनीहरूको स्रोत माथिको पहुँच र उनीहरूले प्राप्त गर्ने अवसरलाई हेर्दा राजधानी शहरबाट दुरीमा रहेको साना शहर वा ग्रामीण इलाकामा बस्ने बासिन्दाहरू सबै किसिमले सिमान्त स्थितिमा रहेका हुन्छन् ।

<sup>2</sup> Ibid.

## ७. सीमान्तमा रहेका जनताको संरक्षण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड (International Protection Measures for Marginalized Group)

विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय मानव अधिकार सम्बन्धी महासन्धिहरूले सबै व्यक्तिहरूको स्वतन्त्रता, समानता र सम्मानपूर्ण जीवन बाँच्न पाउने अधिकारहरूको सुनिश्चित गर्दछन् । यस अतिरिक्त जातिय, क्षेत्रीय, लैङ्गिक, राजनैतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक आधारमा पछाडि परेका समुदायहरूको मौलिक मानव अधिकारहरूको संरक्षण, समानता र अविभेद उनीहरूको भाषिक, सांस्कृतिक पहिचानको संरक्षणका लागि राज्यले विशेष उपायहरूको अवलम्बन गरुन भन्ने हेतुले त्यस सम्बन्धमा छुट्टै विशेष अभिसन्धिहरू र घोषणाहरू समेत सिर्जना गरिएका छन्, जसले सीमान्तमा रहेका जनताहरूको संरक्षण र विकासको लागि राज्यले विशेष व्यवस्था गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छन् । यस्ता सन्धिहरूले गरेका व्यवस्थालाई संक्षिप्त रूपमा निम्नअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

व्यक्तिको अन्तर्निहित सम्मान र अविच्छिन्न अधिकारको मान्यता नै विश्वमा स्वतन्त्रता न्याय र शान्तिको आधार हो भन्ने कुरालाई स्वीकार गर्दै<sup>3</sup> मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा, १९४८ (Universal Declaration of Human Rights, 1948) ले कुनै पनि व्यक्तिलाई जाति, वर्ण, लिङ्ग, भाषा, धर्म, राजनीति वा अन्य विचार, राष्ट्रिय वा सामाजिक उत्पत्ति, सम्पत्ति वा अरु कुनै हैसियतका आधारमा भेदभाव नगरिने र कुनै देश स्वतन्त्र वा संरक्षित स्वशासन रहित होस्, त्यहाँका व्यक्तिहरूमा राजनीतिक, क्षेत्रीयता वा अन्तर्राष्ट्रिय स्थितिको आधारमा भेदभाव गरिने छैन<sup>4</sup> भन्ने व्यवस्था गर्दै हरेक व्यक्तिलाई निम्न अधिकारहरू प्रदान गरेको छ ।

प्रत्येक व्यक्तिलाई वैयक्तिक स्वतन्त्रता र आत्म सुरक्षाको अधिकार हुने<sup>5</sup>, कुनै व्यक्तिलाई पनि शारीरिक यातना नदिइने, क्रूर, अमानुषिक वा अपमानजनक व्यवहार वा सजाय नगरिने,<sup>6</sup> प्रत्येकलाई कानूनी व्यक्तिको मान्यता प्राप्त हुने,<sup>7</sup> प्रत्येक व्यक्ति कानूनको दृष्टिमा समान हुने र विना भेदभाव कानूनको समान संरक्षण प्राप्त गर्ने,<sup>8</sup> सबैलाई संविधान प्रदत्त मौलिक अधिकारहरूको उल्लंघन विरुद्ध राष्ट्रिय अदालतबाट प्रभावकारी उपचारको अधिकार हुने,<sup>9</sup> प्रत्येक व्यक्तिको गोपनीयता, परिवार, घर वा पत्र व्यवहारमा मनोमानी हस्तक्षेप नगरिने र त्यस्तो हस्तक्षेप वा प्रहारको विरुद्ध कानूनी संरक्षणको अधिकार हुने,<sup>10</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई प्रत्येक देशको सीमानाभित्र स्वतन्त्रतापूर्वक विचरण र बसोबास गर्ने अधिकार हुने, प्रत्येक व्यक्तिलाई राष्ट्रियताको अधिकार हुने,<sup>11</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई एकलै वा अरुसँग मिलेर सम्पत्ति

<sup>3</sup> मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणाको प्रस्तावना ।

<sup>4</sup> मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ को धारा २ ।

<sup>5</sup> ऐ. धारा ३ ।

<sup>6</sup> ऐ. धारा ५ ।

<sup>7</sup> ऐ. धारा ६ ।

<sup>8</sup> ऐ. धारा ७ ।

<sup>9</sup> ऐ. धारा ८ ।

<sup>10</sup> ऐ. धारा १२ ।

<sup>11</sup> ऐ. धारा १३ ।

राख्ने अधिकार हुने,<sup>12</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई विचार, अन्तःस्करण र धार्मिक स्वतन्त्रताको अधिकार हुने, धर्म वा आस्था बदल्ने स्वतन्त्रता हुने र सार्वजनिक वा व्यक्तिगत रूपमा एकलै वा सामूहिक रूपमा आफ्नो धर्म वा आस्थालाई शिक्षण, व्यवहार, पूजा र परिपालनद्वारा प्रकट गर्ने स्वतन्त्रता हुने,<sup>13</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई शान्तिपूर्ण तरिकाले सभा गर्ने तथा संस्था खोल्ने अधिकार हुने,<sup>14</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्नो देशको सरकारमा प्रत्यक्ष रूपले वा स्वतन्त्र रूपले चुनिएका प्रतिनिधिमाफत भाग लिने अधिकार हुने,<sup>15</sup> समाजको सदस्यको हैसियतमा प्रत्येक व्यक्तिलाई सामाजिक सुरक्षाको अधिकार हुने,<sup>16</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई काम गर्ने, स्वेच्छाले रोजगारी रोज्ने र काम गर्नका निमित्त उचित र अनुकूल परिस्थिति प्राप्त गर्ने र बेकारीबाट सुरक्षा पाउने अधिकार हुने,<sup>17</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई उसको हितको रक्षाको निमित्त ट्रेड युनियन स्थापना गर्ने र त्यसमा सम्मिलित हुने अधिकार हुने,<sup>18</sup> व्यक्ति र निजको परिवारको स्वास्थ्य र कल्याणका लागि उचित जीवनस्तर प्राप्त गर्ने अधिकार हुने, प्रसव अवस्था र बाल्य अवस्थामा विशेष हेरचाह प्राप्त गर्ने अधिकार हुने,<sup>19</sup> प्रत्येक व्यक्तिलाई शिक्षा पाउने र कमसे कम मातृ भाषामा प्राथमिक शिक्षा प्राप्तिको अधिकार हुने तथा प्राविधिक र व्यावसायिक शिक्षा सर्वसुलभ हुने<sup>20</sup> र हरेक व्यक्तिलाई सांस्कृतिक जीवनमा भाग लिन पाउने र विज्ञानले प्रदान गरेका सुविधाहरूको उपभोग गर्न पाउने अधिकार हुने<sup>21</sup> व्यवस्था गरिएको छ ।

मानव अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्रले ग्यारेन्टी गरेको अधिकारको सुनिश्चितताको लागि नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध (International Covenant on Civil and Political Right), १९६६ तथा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), १९६६ को प्रादुर्भाव भएको छ । यी दुई अनुबन्धहरूमध्ये नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धले जातिय, धार्मिक अथवा भाषिक अल्पसंख्यक भएका राज्यमा यस्ता अल्पसंख्यकको आफ्नो समूहलाई संस्कृति उपभोग गर्ने, धर्मको प्रचार तथा अभ्यास गर्ने अथवा आफ्नो भाषाको उपयोग गर्न पाउने अधिकारको प्रत्याभूति गरेको छ ।<sup>22</sup>

विशेष गरी व्यक्तिका आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अनुबन्धले विशेष गरी सामाजिक र आर्थिक अधिकारको प्रबर्द्धन र पहुँचको निमित्त, अधिकारको पूर्ण उपभोगको Progressive Realization लागि आवश्यक पर्ने साधन कानूनी उपायहरू अवलम्बन गर्ने, र अनुबन्धले दिएका अधिकार प्रयोगमा राष्ट्रियता, सामाजिक उत्पत्ति, धर्म, विचार, भाषा र जन्म वा अन्य स्थितिको कानूनले विभेद गर्न नपाउने अधिकारको संरक्षण गरेको छ ।

<sup>12</sup> ऐ. धारा १७ ।

<sup>13</sup> ऐ. धारा १८ ।

<sup>14</sup> ऐ. धारा २० ।

<sup>15</sup> ऐ. धारा २१ ।

<sup>16</sup> ऐ. धारा २२ ।

<sup>17</sup> ऐ. धारा २३ ।

<sup>18</sup> ऐ. धारा २३(४) ।

<sup>19</sup> ऐ. धारा २५ ।

<sup>20</sup> ऐ. धारा २६ ।

<sup>21</sup> ऐ. धारा २७ ।

<sup>22</sup> नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार सम्बन्धी अनुबन्धको धारा २७ ।



मानव अधिकारको कुरा गर्दा व्यक्तिको अधिकारसँग धेरै अवस्थामा जोडिएर हेर्दा हेर्दै पनि कुनै वर्ग, जाति, धर्मावलम्बीहरूको समूहगत रूपमा चरणवद्ध तरिकाले नै बहिष्करण गरेको वा फरक व्यवहार गरेको स्थितिमा पहिचानको अधिकारको संरक्षण गर्न, निश्चित वर्गको सहभागिताको सुनिश्चितता गर्न, सामाजिक, सांस्कृतिक अधिकारको समान उपभोग गर्न र समानताको अनुभूति गर्न हाल आएर मानव अधिकार सम्बन्धी दस्तावेजहरूले पनि वर्ग वा समूहको अधिकारको व्यवस्थाहरू गरिरहेको छ ।

सबै किसिमका जातीय भेदभाव उन्मूलन गर्ने सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि, १९६५ (Convention on the Elimination of the Racial Discrimination) जातीय विभेदमा आधारित सर्वोच्चताको कुनै पनि सिद्धान्त वैज्ञानिक रूपले गलत, नैतिक रूपले निन्दनीय, सामाजिक रूपले अन्यायपूर्ण तथा खतरनाक भएको तथा सिद्धान्त वा व्यवहारका कुनै पनि स्थानमा जातीय भेदभावको कुनै उचित कारण नभएको र जात, वर्ण वा जातीय उत्पत्तिको आधारमा मानव जातिबीच गरिने भेदभावले सामञ्जस्यतामा समेत खलल पुऱ्याउने स्थितिको अन्त्य गर्नका लागि अनुमोदन भएको छ ।

सबै किसिमका जातीय भेदभाव उन्मूलन गर्ने सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि तथा महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारको भेदभाव उन्मूलन गर्ने महासन्धिले लिङ्गभेद र जातियताको आधारमा गरिने विभेदको परिभाषा गरेको छ ।<sup>23</sup> यस परिभाषाले भेदभाव भन्नाले फरक व्यवहार, बहिष्करण, प्रतिबन्धलाई समावेश गरी मान्यता, उपयोग र उपभोगमा क्षति पुऱ्याउने वा शून्यकरण गर्ने कार्यलाई विभेद मानेको छ जुन कुनै पनि मानव अधिकारको क्षेत्रमा हुन सक्दछ । महिलाको हकमा वैवाहिक स्थिति वा गर्भधारणको आधारमा हुने विभेदलाई पनि रोक लगाएको छ भने जनजातिको आधारमा वा जातको आधारमा फरक व्यवहार गरी परिणाममा पुग्ने नकारात्मक असरलाई पनि विभेद अन्तर्गत राखिएको छ ।

त्यस्तै गरी स्वतन्त्र राज्यका आदिवासी जनजाति सम्बन्धी आईएलओ महासन्धि नं १६९ (Convention (No. 169) Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries) ले सामाजिक, सांस्कृतिक र आर्थिक रूपमा राष्ट्रिय समुदायका अन्य हिस्साभन्दा भिन्न रहेका आदिवासी, जनजातिहरूको आत्म पहिचानका लागि राज्यले विशेष उपायहरू अपनाउनु पर्ने<sup>24</sup> दायित्व निर्धारण गरेको छ । खासगरी उनीहरूलाई राष्ट्रिय कानूनको परिधिभित्र रहेर समुदायका अन्य हिस्साहरूसँग समान स्तरमा राखेर अवसरहरू प्रदान गर्ने<sup>25</sup>, उनीहरूको सांस्कृतिक र सामाजिक र परम्परागत पहिचानलाई सम्मान गर्दै उनीहरूको आर्थिक, सांस्कृतिक अधिकारको संवर्द्धन गर्ने<sup>26</sup>, आदिवासी जनजातिहरूका शारीरिक, संस्थागत, सम्पत्ति, श्रम, संस्कृति र वातावरणहरूको उचित सुरक्षाका लागि उपयुक्त कदमहरू अनुमोदन गर्ने<sup>27</sup>, उनीहरूले परम्परागत रूपमा उपभोग गरिआएको जमिन माथिको स्वामित्वलाई मान्यता प्रदान गर्नुका अतिरिक्त जमिन माथिको उनीहरूको पूर्ण अधिकारलाई सुरक्षित गर्ने<sup>28</sup>, राष्ट्रिय कानूनको परिधि भित्र रहेर रोजगारीमा उनीहरूको भर्ना जस्ता कुराहरूका लागि विशेष

<sup>23</sup> धारा १, महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारको भेदभाव उन्मूलन गर्ने महासन्धि, १९७९, धारा १, सबै प्रकारका जातिय भेदभाव उन्मूलन सम्बन्धी महासन्धि

<sup>24</sup> स्वतन्त्र राष्ट्रहरूका आदिवासी जनजाति सम्बन्धी आईएलओ महासन्धि नं. १६९ को धारा १(२) ।

<sup>25</sup> ऐ. धारा १(३)(क) ।

<sup>26</sup> ऐ. धारा १(३)(ख) ।

<sup>27</sup> ऐ. धारा ४(क) ।

<sup>28</sup> ऐ. धारा ७ ।

व्यवस्थाहरू लागू गर्ने र उनीहरूलाई हुन सक्ने सम्भावित विभेदलाई रोक्न विशेष व्यवस्थाहरू लागू गर्ने<sup>29</sup>, उनीहरूलाई व्यावसायिक तालिमको अवसर प्रदान गर्नका लागि विशेष व्यवस्थाहरू गर्ने, खासगरी हस्तकला, ग्रामीण तथा समुदायमा आधारित उद्योगहरू, परम्परागत कृयाकलापहरू जस्तै शिकार खेल्ने, माछा मार्ने, जाल थाप्ने जस्ता कुराहरूलाई उनीहरूको साँस्कृतिक प्रवर्द्धनको महत्वपूर्ण तथ्यका रूपमा मान्यता प्रदान गरी त्यस्ता परम्परागत क्रियाकलापको सुरक्षाको लागि सरकारले उपयुक्त कदमहरू चाल्नु पर्ने साथै उनीहरूको स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षा, शिक्षा र सञ्चारका साधनहरूको सुरक्षा, विकास र प्रवर्द्धनका लागि सरकारले उपयुक्त कदमहरू चाल्नु पर्ने गरी दायित्व निर्धारण गरिदिएको छ।<sup>30</sup> यसै गरी सामाजिक सुरक्षा र स्वास्थ्य सम्बन्धी विशेष नीतिहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने<sup>31</sup> शिक्षा र सञ्चारका साधनहरूको उपलब्धताका लागि विशेष उपायहरू अवलम्बन गरिनु पर्ने व्यवस्था<sup>32</sup> गरेको छ।

राष्ट्रिय वा जातिय, धार्मिक वा भाषिक रूपमा अल्पसंख्यक व्यक्तिहरूको अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र, १९९२ ले राष्ट्रिय, जातिय, संस्कृति, धार्मिक र भाषिक अल्पसंख्यक, पहिचान तथा क्षेत्रको संरक्षण राज्यले गर्नु पर्ने कुरामा जोड दिँदै यसको लागि आवश्यक कानून तथा उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने विषयमा जोड दिएको छ। यसभित्र पहिचानको अधिकार, अविभेदको अधिकार, सहभागिताको अधिकार, संगठनको अधिकार, भाषा तथा संस्कृतिको अधिकार र सूचनाको अधिकार समेत पर्दछ। मानव अधिकार तथा मौलिक स्वतन्त्रताको प्रयोग विना कुनै भेदभाव गर्नुपर्ने र अल्पसंख्यकको संस्कृति, भाषा, परम्परा र प्रथाको विकास र अनुभूति गर्न राज्यले उचित वातावरण सिर्जना गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। तर त्यस्तो व्यवहारहरू अन्तराष्ट्रिय मानव अधिकारको मापदण्ड विपरित भने हुनु हुँदैन भन्ने कुराको पनि उल्लेख गरेको छ र यी अधिकारका कुरा गर्दा व्यक्तिगत अधिकार मात्र नभई समुदाय वा समूहको रूपमा पनि ती अधिकारको कुरा गर्नु पर्ने विषयलाई घोषणापत्रले अगाडि ल्याएको छ।<sup>33</sup> यी अधिकारहरू प्रयोग गर्दा सार्वजनिक तथा नीजि क्षेत्रमा विना कुनै हस्तक्षेप स्वतन्त्र रूपमा प्रयोग गर्न पाउने अधिकार संरक्षण गरेको छ।<sup>34</sup>

अपांगताको कुरा गर्दा अपांग व्यक्तिको संरक्षण सम्बन्धी महासन्धि, २००६ ले अविभेदको अधिकारको मात्र संरक्षण नगरी बाँच्नको लागि चाहिने सबै आधारभूत आवश्यकताहरूको परिपूर्ति गर्नु पर्ने विषयलाई पनि राज्यले व्यवस्थापन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

<sup>29</sup> ऐ. धारा २०।

<sup>30</sup> ऐ. धारा २३।

<sup>31</sup> महासन्धिको भाग ४, धारा २४ र २५ हेर्नुहोस्।

<sup>32</sup> महासन्धिको भाग ६, धारा २६ देखि ३० हेर्नुहोस्।

<sup>33</sup> धारा ३ राष्ट्रिय वा जातिय, धार्मिक वा भाषिक रूपमा अल्पसंख्यक व्यक्तिहरूको अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र, १९९२

<sup>34</sup> धारा २ राष्ट्रिय वा जातिय, धार्मिक वा भाषिक रूपमा अल्पसंख्यक व्यक्तिहरूको अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र, १९९२

### ८. नेपालमा रहेका सिमान्तकृत गरिएका समूहहरू (Marginalized Group in Nepal)

नेपालको सामाजिक संरचनालाई हेर्ने हो भने जातिय मात्र नभई लैङ्गिक, भाषिक, धार्मिक, उमेर समूह वा भु-राजनीतिक स्थितिका कारणले पनि कपितय जाति, समूहहरू सीमान्तमा रहेको देखिन्छ। सीमान्तमा रहेका जनताहरूलाई मूलधारमा समावेशीकरण गर्न सीमान्तीकरणको कारकका रूपमा रहेका यी विभिन्न तथ्यहरू स्वयंमा व्यवधानको रूपमा रहेको मान्न सकिन्छ। नेपालमा कुनै खास जाति समुदायका व्यक्तिहरूलाई सिमान्तीकरण गर्ने गरी राज्यबाट घोषित रूपमा कुनै व्यवस्था नगरिएको भए तापनि त्यस्ता जाति समुदायलाई राष्ट्रिय राजनीति र विकासको मूलधारमा समेट्न राज्यबाट इमान्दार प्रयास भएको पाइदैन। सीमान्तकृत पारिएका वर्गहरूमा पनि फरक वर्गमा फरक संरचनाबाट बहिष्करणमा पारिएको तथ्य तलको चार्टबाट देख्न सकिन्छ।

#### सामाजिक समावेशीकरणका लागि व्यवधान

| सामाजिक वर्ग र स्थिति | लिङ्ग         | जाति           | जात                      | भाषा                            | धर्म                      | उमेर             | भुराजनीति    |
|-----------------------|---------------|----------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------|------------------|--------------|
| माथिल्लो              | लोगने/केटा    | बाहुन/क्षेत्री | इन्डो आर्यन ककेसिबेइड    | नेपाली                          | हिन्दु                    | वयस्क            | पहाडे पर्वते |
| तल्लो                 | महिला केटीहरू | दलित           | आदिवासी जनजाति, मंगोलियन | एक सय भन्दा बढी विभिन्न भाषाहरू | बौद्ध, मुस्लिम, इसाई अन्य | बालबालिका, किशोर | समथर तराई    |

Source: Citizens with (out) Rights, Nepal Gender and Social Exclusion Assessment, 2005

नेपालको सामाजिक तथा जातिय संरचनाका हिसाबबाट तथा आर्थिक रूपमा स्रोत माथिको पहुँचको हिसाबबाट हेर्ने हो भने पुरुषको तुलनामा महिलाहरू, जातिय हिसाबबाट बाहुन क्षेत्रीको तुलनामा दलितहरू, धार्मिक हिसाबबाट हिन्दुको तुलनामा अन्य धार्मिक समूहहरू, उमेर समूहको हिसाबबाट वयस्कहरूको तुलनामा बालबालिका वा वृद्ध तथा भु-राजनीतिक अवस्थाबाट हेर्दा पहाडियाका तुलनामा

मधेशीहरु सीमान्त अवस्थामा रहेको देखिन्छ । यति मात्र होइन सिमान्तीकरणको लागि नेपालको भौगोलिक अवस्था पनि अत्यधिक मात्रामा जिम्मेवार रहेको छ । शहरी क्षेत्र र दुर्गम क्षेत्रमा शहरी क्षेत्र र तराईको तुलनामा सेवा, सूचना र सुविधाका लागि गर्नुपर्ने अत्यधिक लगानीका कारणले यस्तो सेवा सुविधा अत्यन्त महंगो पर्ने हुनाले शहर र समथर क्षेत्रमा मात्र सुविधाहरु सीमित रहेको पाइन्छ । भौगोलिक प्रतिकूलता र त्यसले सिर्जना गर्ने कठिनाईले तुलनात्मक रूपमा पहाडी क्षेत्र तथा मध्य र सुदुर पश्चिमी विकास क्षेत्रमा बसोबास गर्ने जनताहरु अत्यन्त गरिबीको स्थितिमा रहेको पाइन्छ ।

नेपालमा पहाडे र मधेशीको विभाजनले पनि सीमान्तता सिर्जना गरेको छ । नेपालको राज्य संरचनाका प्रत्येक तहमा पहाडे बासिन्दाहरुको बाहुल्यता रहेको र तराईवासीहरुलाई खास गरी “मधिशे” आदि जातिवादी लवज प्रयोग गर्ने र मधेशी, खास गरी अवधि, भोजपुरी, मैथिली, हिन्दी भाषीलाई काठमाडौंका पहाडिया शासक वर्गले दोस्रो दर्जाको नेपालीका रूपमा हेर्ने गरेकोले राज्यको मूलधारबाट ती समुदायहरु सीमान्तमा परेका देखिन्छन् । तराईवासी मध्ये पनि तराई जनजाति (दनुवार, राजवंशी, थारु, कुशवाह) तराई दलितमा (मसुहर, केवट, सुडी, काहार, तत्मा, खत्वे, कुम्हार, गंगाई, लोढा, डोम, मेचे) तथा मुसलमान आर्थिक रूपले सीमान्तमा रहेका जाति समुदायहरु हुन् । जातिय उच्चता र निचतालाई सिमान्तीकरणको कारक तत्वको रूपमा लिँदा पनि दलित भित्र पनि जातिय उच्चता र निचताको कारणले दलित भित्र पनि केही दलितहरु अझ सिमान्तकृत रहने गरेको पाइन्छ । त्यसैगरी पुरुषको तुलनामा महिलाहरु सिमान्त तहमा रहेको स्थितिमा महिला वर्ग भित्रै पनि जाति, समुदाय, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक स्थिति, राजनीतिमा सहभागिता तथा अवसर तथा स्रोतमा पहुँचको आधारमा महिलाहरु नै सिमान्तकृत रहेको देखिन्छ । सिमान्तीकरण आर्थिक, सामाजिक प्रक्रिया भएकोले बहुसंख्यक जाति समुदायहरु पनि सिमान्त तहमा रहेका हुन सक्छन् र अल्पसंख्यक जात समुदायहरु राम्रो र सम्मानजनक स्थितिमा रहेका हुन पनि सक्छन् ।

राज्यका विभिन्न अंगमा जातिय उच्चताको आधारमा हुने सहभागिताले जातिय हिसाबमा तल्लो तहमा रहेको जात जातिहरु निश्चय पनि राज्यको विकासको मूलधारबाट बाहिरिएको देखिन्छ । फलस्वरूप स्रोत माथिको उनीहरुको पहुँच पनि न्यून रहेकोले नितान्त गरिबीको अवस्थामा यी जाति समूहहरु रहेको पाइन्छ ।

नेपालमा सीमान्तकृत गरिएका समूहहरुको कानूनी तथा संवैधानिक पहिचान नभए पनि समुदायको ठूलो हिस्सा सिमान्तमा रहेको देखिन्छ । खास गरी राज्य सत्तामा सहभागिताको हिसाबले हेर्ने हो भने जातिय उच्चताको आधारमा समाजका केही वर्ग वा व्यक्तिहरु बाहेक समाजको ठूलो हिस्सा सिमान्त स्थितिमा रहेको देखिन्छ र पहिचानको हिसाबबाट पनि समाजको अधिकांश हिस्सा ओगटेका लैङ्गिक, जातिय, भाषिक, क्षेत्रीय समूहहरु सिमान्तकृत अवस्थामा रहेका छन् । आर्थिक स्रोतहरु माथिको पहुँचको विषयलाई हेर्दा सीमित व्यक्तिहरुको स्रोतको ठूलो हिस्सा माथिको कब्जाका कारणले समाजको ठूलो हिस्सा स्रोत माथिको पहुँचको अधिकारबाट बन्चित भई सीमान्तकृत हुन पुगेको देखिन्छ । महिला, जनजाति, दलित तथा अन्य पिछडिएका समूहहरु राज्य सत्तामा सहभागिता, स्रोत माथिको पहुँच र आत्म पहिचानका हिसाबले सीमान्तकृत वर्गहरुमध्ये पर्दछन् ।

नेपाल परम्पारागत रूपमा जातिय उच्चताको आधारमा विभाजित समाज भएको हुनाले स्वभावतः उच्च जातिय समूह (ब्राह्मण, क्षेत्री) बाहेकका अरु जातिय समूहहरू तुलनात्मक रूपमा सीमान्तमा रहेका देखिन्छन् । यसको अर्थ उच्च जातिय समूहमा सीमान्तकृत वर्ग वा व्यक्ति समूह हुँदैन भन्ने होइन । यस जातिय समूहमा पनि श्रोतमाथिको पहुँचको हिसाबबाट हेर्ने हो भने समुदायको ठूलो हिस्सा सीमान्तकृत अवस्थामा रहेको पाइन्छ । त्यस बाहेक मगर, थारु, तामाङ, मुस्लिम, लिम्बु, सार्की, तेली, चमार हरिजन, कुर्मी, सन्यासी, धानुक, मुसहर, दुसाध, पासवान, शेर्पा, सुनार, कुमाल, सुँडी, लोहार, तत्मा, खत्वे, माभी, चेपाङ, दनुवार, सन्थाल, सतार, भाँगाड, थामी, धिमाल, भोटे, चिडिमार, डोम, काहर बोटे तथा पहिचान नभएका अन्य कतिपय जातिय समूहहरू राज्यमा सहभागिता, स्वतन्त्र पहिचान र श्रोत माथिको पहुँच सबै हिसाबले सीमान्तमा रहेका देखिन्छन् ।

जातियता बाहेक महिला भएकै कारणले महिलाहरू विभेदित छन्, शारीरिक अवस्थाका कारण जस्तै शारीरिक फरक क्षमता (Disability Right), बालक, ज्येष्ठ नागरिक, यौनिक व्यवहारको कारणले जस्तै: यौनकर्मि, समलिङ्गी, तेश्रो लिङ्गी, राज्यविहिन जस्तै शरणार्थी, फरक मूलको अवस्था जस्तै आप्रवासी कामदार, गैरनागरिकको अवस्था जस्तै स्थायी बसोबास भएका विदेशी वा कुनै राष्ट्रमा रहेका विदेशीहरू जस्तै धार्मिक अल्पसंख्यक, भाषिक अल्पसंख्यक हुन सक्दछ ।

## ८. सीमान्तताको सूचांक

सीमान्ततामा परेको वा नपरेको पहिचान गर्नको लागि केही सूचांकहरू हेर्न सकिन्छ । उदाहरणको लागि केही तल उल्लेख गरिएको छ ।

**सामाजिक सूचांक** - बालश्रम, लैङ्गिक असमानता, सामाजिक बहिष्करण, मानव अधिकारको उल्लंघन,

**संरचनागत सूचांक** - खानेपानीको पहुँच, यातायातको सुविधाको दुरी, बैंकको सुविधा, सञ्चारको सुविधा, इन्धनको उपलब्धता,

**स्वास्थ्य** - बाँच्ने आयु, बाल मृत्युदर, मातृमृत्यु, कुपोषण,

**शिक्षा** - साक्षरता दर, भर्ना दर,

**आर्थिक** - वार्षिक आयदर, बेरोजगारी दर,

**वातावरणीय** - वातावरण प्रदूषण, प्राकृतिक स्रोतको अवस्था,

**विकासको सूची** - मानव विकास सूची, लैङ्गिक विकास सूची, गरिबीको सूची,

**१०. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ सीमान्तकृत वर्गहरूको लागि गरिएका व्यवस्था र संविधान निर्माण प्रक्रियामा सीमान्तकृत समुदायको अधिकारको संरक्षणका लागि ध्यान दिनु पर्ने क्षेत्रहरू**

अविभेदको हक :

- अन्तरिम संविधानले सामान्य कानूनको प्रयोगमा कुनै पनि नागरिक माथि धर्म, वर्ण, लिङ्ग, जात, जाति, उत्पत्ति, भाषा वा वैचारिक आस्था वा ती मध्ये कुनै कुराको आधारमा भेदभाव नगरिने व्यवस्था गरेको छ।<sup>३५</sup> त्यस्तै गरी समान कामका लागि महिला र पुरुषका बीच पारिश्रमिक तथा सामाजिक सुरक्षामा भेदभाव नगरिने व्यवस्था गरेको छ।<sup>३६</sup>
- कुनै पनि व्यक्तिलाई जात, वंश, समुदाय वा पेशाका आधारमा कुनै किसिमको छुवाछुत तथा जातिय भेदभाव नगरिने र त्यस्तो भेदभावपूर्ण व्यवहार दण्डनीय हुने तथा पीडित व्यक्तिले कानूनद्वारा निर्धारण भए बमोजिमको क्षतिपूर्ति पाउने व्यवस्था समेत गरेको छ।<sup>३७</sup> कुनै पनि व्यक्तिलाई जात जातिको आधारमा सार्वजनिक प्रयोगमा रहेका सेवा, सुविधा वा उपयोगका कुराहरू प्रयोग गर्नबाट वा सार्वजनिक स्थल वा सार्वजनिक धार्मिक स्थलमा प्रवेश गर्न वा धार्मिक कार्य गर्नबाट बञ्चित नगरिने व्यवस्था गरेको छ।<sup>३८</sup>
- कुनै वस्तु, सेवा वा सुविधा उत्पादन वा वितरण गर्दा त्यस्तो सेवा, सुविधा वा वस्तु कुनै खास जात, जातिको व्यक्तिलाई खरिद वा प्राप्त गर्नबाट रोक लगाउन वा त्यस्तो वस्तु, सेवा वा सुविधा कुनै खास जात, जातिको व्यक्तिलाई मात्र बिक्री वितरण नगरिने व्यवस्था गरेको छ।<sup>३९</sup>

कुनै जात, जाति वा उत्पत्तिका व्यक्ति वा व्यक्तिहरूको समूहको उच्च नीच दर्शाउने, जात, जातिको आधारमा सामाजिक विभेदलाई न्यायोचित ठहराउने वा जातिय सर्वोच्चता वा घृणामा आधारित विचारको प्रचार प्रसार गर्ने वा जातिय विभेदलाई कुनै पनि किसिमले प्रोत्साहन गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ।<sup>४०</sup>

**सीमान्तकृत वर्गको समानताको लागि विशेष व्यवस्था :**

- महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी वा किसान, मजदूर वा आर्थिक, सामाजिक वा सांस्कृतिक दृष्टिले पिछडिएको वर्ग वा बालक, वृद्ध तथा अपाङ्ग वा शारीरिक वा

<sup>३५</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १३(२)

<sup>३६</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १३(४) ।

<sup>३७</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १४(१) ।

<sup>३८</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १४(२) ।

<sup>३९</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १४(३) ।

<sup>४०</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १४(४) ।

मानसिक रूपले अशक्त व्यक्तिको संरक्षण, सशक्तिकरण वा विकासको लागि कानूनद्वारा विशेष व्यवस्था गर्न सकिने प्रावधान रहेको छ ।

- सामाजिक न्यायको हक अन्तर्गत आर्थिक, सामाजिक वा शैक्षिक दृष्टिले पछि परेका महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधिशी समुदाय, उत्पीडित वर्ग, गरीब किसान र मजदुरलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको आधारमा राज्य संरचनामा सहभागिता हुने अधिकार प्रदान गरेको छ ।<sup>41</sup>

#### महिलाको हक :

- अन्तरिम संविधानले पहिलो पटक महिलाको हकलाई छुट्टै मौलिक हकको रूपमा व्यवस्था गरेको छ । जस अन्तर्गत महिला भएकै कारणबाट कुनै पनि किसिमको भेदभाव नगरिने प्रत्याभुति गरेको छ ।<sup>42</sup> त्यस्तै प्रत्येक महिलालाई प्रजनन स्वास्थ्य तथा प्रजनन सम्बन्धी हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>43</sup> कुनै पनि महिला विरुद्ध शारीरिक, मानसिक वा अन्य कुनै किसिमको हिंसाजन्य कार्य गरिने छैन र त्यस्तो कार्य कानूनद्वारा दण्डनीय हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>44</sup> पैतृक सम्पत्तिमा छोरा छोरीलाई समान हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>45</sup>

#### बालबालिकाको हक :

- अन्तरिम संविधानले बालबालिकाको हकलाई पनि छुट्टै मौलिक हकको रूपमा मान्यता प्रदान गरेको छ । जस अन्तर्गत प्रत्येक बालबालिकालाई आफ्नो पहिचान तथा नामको हक हुने प्रत्याभुति गरेको छ ।<sup>46</sup> यस्तै प्रत्येक बालबालिकालाई पालनपोषण, आधारभुत स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षा प्राप्त गर्ने हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>47</sup> प्रत्येक बालबालिकालाई शारीरिक, मानसिक वा अन्य कुनै पनि किसिमको शोषण विरुद्धको हक हुने र यस्तो शोषणजन्य कार्य कानूनद्वारा दण्डनीय एवं क्षतिपूर्ति योग्य हुने व्यवस्था समेत गरेको छ ।<sup>48</sup> असहाय, अनाथ, सुस्त मनस्थिति, द्वन्द्व पीडित, बिस्थापित एवं जोखिममा परेका सडक बालबालिकालाई सुनिश्चित भविष्यको लागि राज्यबाट विशेष सुविधा पाउने हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>49</sup> यसै गरी कुनै पनि नाबालकलाई जोखिमपूर्ण काममा वा सेना, प्रहरी र द्वन्द्वमा प्रयोग गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>50</sup>

41 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २१ ।

42 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २०(१) ।

43 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २०(२) ।

44 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २०(३) ।

45 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २०(४) ।

46 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २२(१) ।

47 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २२(२) ।

48 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २२(३) ।

49 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २२(४) ।

50 नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २२(५) ।

**संविधान सभाको गठनमा सहभागिताको सुनिश्चित :**

- राजनीतिक दलहरूले निर्वाचन क्षेत्रको लागि उम्मेदवार चयन गर्दा समावेशी सिद्धान्तलाई ध्यान दिनु पर्ने व्यवस्था संविधानको धारा ६३ ले गरेको छ । यस्तै राजनीतिक दलहरूले उम्मेदवारहरूको सूचिकृत गर्दा महिला, दलित, उत्पीडित जाति/आदिवासी जनजाति, पिछडिएको क्षेत्र, मधेशी लगायत अन्य वर्ग समेतको कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराउनु पर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ । तर यी वर्गहरूलाई परिभाषित गर्ने कानून र यिनको सहभागितालाई सुनिश्चित गर्ने कानुनी व्यवस्था भइसकेको छैन । तर धारा ६३ कै उपधारा (५) ले महिलाको हकमा उम्मेदवार संख्यामा ३३ प्रतिशत महिलालाई उम्मेदवारी दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

**भाषाको अधिकारको सुनिश्चित :**

- प्रत्येक समुदायलाई कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम आफ्नो मातृ भाषामा आधारभुत शिक्षा पाउने हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>51</sup> त्यस्तै नेपालमा बसोबास गर्ने प्रत्येक समुदायलाई आफ्नो भाषा, लिपि, संस्कृति, साँस्कृतिक सभ्यता र सम्पदाको संरक्षण र सम्बर्धन गर्ने हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>52</sup>
- अन्तरिम संविधानले नेपालमा बोलिने सबै भाषालाई राष्ट्र भाषाको रूपमा मान्यता प्रदान गरेको छ । यस्तै देवनागरिक लिपिमा नेपाली भाषा सरकारी कामकाजको भाषा भए तापनि स्थानीय निकाय तथा कार्यालयमा मातृ भाषा प्रयोग गर्न कुनै बाधा पुऱ्याएको नमानिने व्यवस्था समेत गरेको छ ।<sup>53</sup>

**धर्मको हक :**

- आफ्नो धर्म सम्बन्धी हकको प्रयोग गर्नका लागि प्रत्येक व्यक्तिलाई प्रचलित सामाजिक एवं साँस्कृतिक परम्पराको मर्यादा राखी परापूर्वदेखि चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन, अभ्यास र संरक्षण गर्ने हक हुने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>54</sup> तर कसैले कसैको धर्म परिवर्तन गराउन पाउने छैन र एक अर्काको धर्ममा खलल पार्ने गरी कुनै काम, व्यवहार गर्न पाइने छैन भन्ने व्यवस्था समेत गरिएको छ । प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदायलाई कानून बमोजिम आफ्नो स्वतन्त्र अस्तित्व कायम राखी आफ्नो धार्मिक स्थल र धार्मिक गुठीको सञ्चालन र संरक्षण गर्ने हक हुनेछ ।<sup>55</sup>

<sup>51</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १७(१) ।

<sup>52</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १७(२) ।

<sup>53</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ५ ।

<sup>54</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १८(१) ।

<sup>55</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २३(२) ।



**राज्यको दायित्व, निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरू :**

- विभिन्न वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्दै महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी, उत्पीडित, उपेक्षित र अल्पसङ्ख्यक समुदाय, पिछडिएका क्षेत्र लगायतका समस्याहरूलाई संबोधन गर्न राज्यको वर्तमान केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक र अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने व्यवस्था गरेको छ।<sup>56</sup> सामन्तवादको सबै रूपहरूको अन्त्य गर्ने आर्थिक, सामाजिक रुपान्तरणको न्यूनतम साभ्का कार्यक्रम तय गरी लागू गर्दै जाने व्यवस्था गरेको छ।<sup>57</sup> सामन्ती भू-स्वामित्वको अन्त्य गर्दै वैज्ञानिक भूमिसुधार कार्यक्रम लागू गर्ने नीति अवलम्बन गर्ने व्यवस्था गरेको छ।<sup>58</sup> सुकुम्वासी, कमैया, हलिया, हरवा चरवा लगायतका आर्थिक सामाजिक रूपले पिछडिएका परेका वर्गलाई जग्गा लगायत आर्थिक सामाजिक सुरक्षाको व्यवस्था गर्ने नीति लिने<sup>59</sup> र सबै विभेदकारी कानूनको अन्त्य गर्ने<sup>60</sup> व्यवस्था गरेको छ।
- राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू अन्तर्गत सबै किसिमको आर्थिक एवं सामाजिक असमानता हटाई विभिन्न जातजाति, धर्म, भाषा, वर्ण, समुदाय र सम्प्रदायका बीच सामञ्जस्यता स्थापना गरी न्याय र नैतिकतामा आधारित स्वस्थ सामाजिक जीवनको स्थापना र विकास गर्नु राज्यको सामाजिक उद्देश्य हुने<sup>61</sup> भन्ने व्यवस्था गरिएको छ।
- राज्यका नीति अन्तर्गत विभिन्न धर्म, संस्कृति, जाति, समुदाय, सम्प्रदाय, उत्पत्ति र भाषाभाषीहरूका बीच समानता एवं सहअस्तित्वका आधारमा स्वस्थ र सुमधुर सामाजिक सम्बन्ध विकसित गरी सबैको भाषा, साहित्य, लिपि, कला र संस्कृतिको समान विकासद्वारा देशको सांस्कृतिक विविधता कायम राखी राष्ट्रिय एकतालाई सुदृढ गर्ने नीति राज्यले अवलम्बन गर्ने।<sup>62</sup> एकल महिला, अनाथ, बालबालिका, असहाय, वृद्ध, अपाङ्ग, अशक्त र लोपोन्मुख जातिको संरक्षण र उन्नतिका लागि सामाजिक सुरक्षाको विशेष व्यवस्था गर्ने नीति राज्यले अवलम्बन गर्ने।<sup>63</sup> शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास, खाद्य सम्प्रभूता र रोजगारीमा निश्चित समयका लागि आरक्षणको व्यवस्था गरी आर्थिक तथा सामाजिक रूपले पिछडिएका आदिवासी जनजाति, मधेशी, दलित लगायत सामान्त्वकृत समुदाय तथा

<sup>56</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा ३३(घ)।

<sup>57</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा ३३(ङ)।

<sup>58</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा ३३(च)।

<sup>59</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा ३३(झ)।

<sup>60</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा १३३(ठ)।

<sup>61</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा धारा ३४(५)।

<sup>62</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा धारा ३५(३)।

<sup>63</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा धारा ३५(९)।

गरिबीको रेखामुनिका मजदुर किसानको उत्थान गर्ने नीति राज्यले अवलम्बन गर्ने<sup>64</sup> व्यवस्था रहेको छ ।

#### ११. सीमान्तकृत समूहको अधिकार संरक्षणका लागि विभिन्न देशमा अपनाइएका उपायहरू

विभिन्न देशहरूमा विभिन्न आदिवासी जाति समुदायहरू सिमान्तकृत नागरिकहरूका रूपमा रहेका छन् र यस्ता नागरिक समूहहरूको अधिकारको संरक्षणको लागि विभिन्न राष्ट्रहरूले विभिन्न संवैधानिक तथा कानुनी उपायहरू लगायत विशेष व्यवस्था गरी त्यस्ता सिमान्तकृत अवस्थामा रहेका व्यक्ति वा जाति समुदायलाई विकासको मूलधारमा समावेश गर्ने कोसिस गरिआएको देखिन्छ । कतिपय देशहरूमा सिमान्तकृत समुदायका व्यक्तिहरूको जमिन, प्राकृतिक स्रोत माथि अधिकारको स्थापना एवं उनीहरूको सामाजिक, सांस्कृतिक पहिचानको संरक्षण र राष्ट्रिय राजनीतिको विभिन्न निकायहरूमा उनीहरूको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नका लागि विशेष ऐन वा विशेष प्रकारका प्रशासकीय आदेशहरू जारी गर्ने गरिएको देखिएको छ । यसरी आदिवासी एवं सिमान्तकृत समुदायका अधिकारको सुरक्षाका लागि चालिएका केही देशका प्रयासहरूलाई यहाँ हेर्ने प्रयास गरिएको छ ।

#### अष्ट्रेलिया :

अष्ट्रेलियामा सन् १९९६ को जनगणनाले ३,५२,०५२ व्यक्तिहरू अर्थात् कुल जनसंख्याको २ प्रतिशत आदिवासी जनसंख्या रहेको देखियो । ती आदिवासीहरूको औसत आयु पहिलो विश्वका देशमा रहेका अन्य आदिवासी जनसंख्याको भन्दा कम रहेको थियो । दक्षिणी र पश्चिमी अष्ट्रेलिया र उत्तरी क्षेत्रका आदिवासीहरूको औसत आयु महिलाको ६० र पुरुषको ६१ वर्ष रहेको देखिन्छ । जुन अरु अष्ट्रेलियनको भन्दा १५ देखि २० वर्ष कम हो । यसैगरी वयस्क मृत्यु दर अरु जनसंख्याको तुलनामा यो जाति समुदायमा ६ देखि ८ गुणा बढि रहेको छ र बाल मृत्यु दर पनि अन्यको तुलनामा बढि रहेको पाइन्छ । अष्ट्रेलियन कमनवेल्थ सरकारले यो आदिवासी जाति समूहको विकासका लागि विभिन्न उपायहरू अपनाएको देखिन्छ । जसअन्तर्गत अष्ट्रेलियन सरकारले Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) लाई कुल ग्राहस्थ उत्पादनको ०.३ प्रतिशत बजेट प्रदान गर्ने गरेको छ । यसको एक तिहाई रकम उनीहरूलाई विकासको मूलप्रवाहमा ल्याउने कार्यक्रमको लागि खर्च गरिन्छ । विगत १० वर्षमा (१९९४-९५ देखि २०००-४) सम्ममा १.३ बिलियन डलर अष्ट्रेलियन सरकारले जनजातिहरूको घरवासका लागि खर्च गरेको थियो । सरकारले यसको अलावा ४५ मिलियन डलर प्रतिवर्ष जनजातिय तथा सिमान्तकृत समुदायको जग्गा एकिकरण र विकासको लागि खर्च गर्दछ ।

<sup>64</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा ३५(१०) ।

सिमान्तकृत आदिवासी नागरिकहरूको जग्गा जमिन तथा स्रोत साधन माथिको पहुँच सुनिश्चित गर्न अष्ट्रेलियन सरकारले Land Acquisition Legislation ल्यायो जस अन्तर्गत Aboriginal Land Fund Commission, 1975 को स्थापना गरियो । त्यस्तै १९९५ मा अष्ट्रेलियन सरकारको प्रशासकीय कदमअन्तर्गत Indigenous Land Corporation स्थापना गरियो ।

यस बाहेक सिमान्तकृत नागरिकको जग्गा माथिको अधिकारलाई सुनिश्चित गर्न Aboriginal Land Rights Act (Northern Territory) १९७६, NSW Aboriginal Land Rights Acts 1983, Aboriginal Land Act (QLD), 1991 ल्याइएका छन् । यस अतिरिक्त आदिवासीहरूको सांस्कृतिक अधिकारको संरक्षण गर्नका लागि Aboriginal Heritage Legislation ल्याई लागू गरेको देखिन्छ ।<sup>65</sup>

### **न्यूजिल्यान्ड**

न्यूजिल्यान्डमा माओरी समुदायलाई सिमान्तकृत वर्गको रूपमा राखी Maori Affairs Restructuring Act 1989, The Rununga Iwi Act, 1990 / Maori Land Act, 1993 आदि विभिन्न ऐनहरूले माओरी जातिलाई परिभाषित गरेका छन् । न्यूजिल्यान्डको १९९६ को जनगणनाले ५,७९,७१४ व्यक्तिहरू (जुन न्यूजिल्याण्डको बसोबासी व्यक्तिहरूको १६ प्रतिशत हुन आउँछ) रहेको देखिन्छ । न्यूजिल्याण्डको यो आदिवासी सिमान्तकृत समुदायका व्यक्तिहरूको मृत्यु दर अन्य न्यूजिल्यान्डवासीहरूको तुलनामा बढि रहेकोमा सन् १९७० र १९८८ को अवधिमा यस्तो मृत्यु दर ४२ देखि ४९ प्रतिशतसम्म घटेको पाइन्छ ।

#### **राष्ट्रिय बजेट विनियोजन तथा क्षतिपूर्ति :**

सन् १९८० मा Labour Government ले न्यायिक विभागको माध्यमबाट सिमान्तकृत माओरी समुदाय सम्बन्धी नीतिको निर्माण गर्नुको साथै माओरी विषयक छुट्टै मन्त्रालयको समेत स्थापना गरेको थियो । सन् १९९२ मा विकासको मुलप्रवाहमा ल्याउने कार्यक्रमको माध्यमबाट हटाइएको पुरानो मन्त्रालयलाई सन् १९९२ माओरी विकास मन्त्रालय (Ministry of Mauri Development) को स्थापना गरियो । जसको मुख्य काम माओरी समुदायलाई असर पार्ने मुख्य मुख्य नीतिहरूमा सूचना प्रवाह गर्ने र माओरी समुदायसँग सम्बन्ध स्वास्थ्य, शिक्षा तालिम तथा आर्थिक विकासका सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने रहेको देखिन्छ ।

#### **संवैधानिक मान्यता तथा राजनीतिक प्रतिनिधित्व :**

माओरी आदिवासीका सम्बन्धमा न्यूजिल्यान्डको नागरिक अधिकार पत्र, १९९० ले कुनै कुरा उल्लेख गरेको छैन । तर Waitangi Treaty, 1840 मा माओरी समुदायको अधिकारको सम्बन्धमा उल्लेख गरेको छ । माओरी समुदायको प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गर्न Maori Representation Act, 1967

<sup>65</sup> Coral Dow and Dr. John Gardiner-Garden, Indigenous Affairs in Australia, New Zealand, Canada, United States of America, Norway and Sweden, Social Policy Group, 1998.

लागू गरिएको छ । जसअन्तर्गत सन् १९९५ मा सम्पत्ति माथिको स्वामित्वको अधिकारको स्थापना तथा मतदाता संख्याको आधारमा संसद्मा ४ जना माओरीको प्रतिनिधित्वको सुनिश्चित गरियो । सन् १९९५ मा मिश्रित समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अवलम्बन पश्चात् प्रतिनिधित्वको संख्या ४ बाट ५ मा पुग्यो । १९९६ को निर्वाचनमा १२० सदस्यीय संसद्मा माओरी समुदायको प्रतिनिधित्व संख्या १५ पुगेको थियो । सन् १९८० को बेटाङ्गी सन्धिको १९७५ र १९८५ को संशोधनले आदिवासी जनजाति तथा सिमान्तकृत समुदायको जफत गरिएको जग्गाको सम्बन्धमा ट्राइबुनलको स्थापना गरी ट्राइबुनलले दिएको सुझावलाई महारानी समेतले मान्नु पर्ने व्यवस्था गरियो ।<sup>66</sup>

### क्यानडा

संवैधानिक ऐन, १९८२ ले क्यानडाको आदिवासी जनजातिको रूपमा इन्डियन इनुट (इस्किमो) र मेटिस (फरक वंशजबाट जन्मेका जनता) लाई समावेश गरियो । इन्डियनहरूलाई Indian Act ले अन्य जाति समुदायका व्यक्तिको रूपमा प्राप्त गर्न नसक्ने अधिकार प्रदान गरियो । सन् १९८५ मा Indian Act को संशोधनले इन्डियन ऐनले मूलप्रवाहमा ल्याउन नसकेका करीव १.३ मिलियन नागरिक मध्ये करीव आधा जनसंख्यालाई समेटेको थियो । क्यानेडियन आदिवासी जनजातिहरू औसत आयु अन्य समुदाय भन्दा न्यून छ । साथै बाल मृत्युदर उच्च रहेको छ । इन्डियन समुदायका व्यक्तिहरूको बेरोजगारी दर पनि उच्च छ ।

सन् १९९७-९८ मा राष्ट्रिय बजेटको ०.७ प्रतिशत अर्थात् ६ विलियन डलर आदिवासी जनजातिहरूको उत्थान र विकासको लागि खर्च गरिएको थियो । उक्त बजेटको ८२ प्रतिशत खर्च आदिवासी जनजातिहरूको संस्थाको प्रशासकीय तथा विकासका लागि खर्च गरिएको थियो । जेम्स बे, उत्तरी क्युबेक र उत्तरपुर्वीय क्युबेक सम्झौता अनुसार २३० मिलियन डलर क्षतिपूर्तिका रूपमा क्रमशः सन् १९९७ र १९९८ को दिएको थियो । यसैगरी Inuvialuit Final Agreement, 1984 / Nunavut Agreement, 1993 अनुसार पनि सिमान्तकृत समुदायको आर्थिक सामाजिक विकासको लागि रकम छुट्याउने काम गरिएको थियो ।<sup>67</sup>

### संवैधानिक मान्यता र राजनीतिक प्रतिनिधित्व :

क्यानडामा संवैधानिक ऐन, १९८२ ले इन्डियन तथा इन्डियनहरूको लागि जमिनको संरक्षणलाई पूर्ण वैधानिक अधिकार प्रदान गरियो । संवैधानिक ऐन १९८२ ले सिमान्तकृत आदिवासीहरूको अधिकारलाई संविधानमा समावेश गरियो । यसको साथै सिमान्तकृत समुदायसँग सरोकार रहेका कानून तथा नीतिहरूको निर्माण गर्दा संघीय तथा प्रान्तिय सरकारले उनीहरूसँग सरसल्लाह तथा सुझाव लिनु पर्ने व्यवस्था गरियो । सन् १९९१ मा राजकीय आयोगले सिमान्तकृत समुदाय (आदिवासी जनजाति) को House of Commons मा प्रतिनिधित्व गराउनु पर्ने सिफारिस गरियो । सन् १९९८ मा क्यानेडियन

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

सरकारले सिमान्तकृतको अधिकार सुनिश्चित गर्न उनीहरूको आर्थिक सामाजिक विकासको लागि कार्यपत्र तयार गर्‍यो ।

**जग्गाजमिन तथा स्रोत साधन माथिको अधिकार :**

सन् १७६३ को राजकीय घोषणा तथा विभिन्न सन्धिहरूले सिमान्तकृत समुदाय (आदिवासी) को अधिकार सुनिश्चित गर्न आदिवासी जनजातिको अस्तित्वलाई राष्ट्रिय स्तरमै मान्यता दिएको थियो । क्रमबद्ध रूपमा गरिएका सन्धि र सन् १९७० को दशकदेखि ती सन्धिहरूले न्यायिक दायित्व सहित र अधिकार उल्लंघन भएको अवस्थामा अधिकारको दाबी गर्ने प्रक्रियामा समेत जोड दिएका थिए । उत्तरी क्याबेकका क्रिकु र इनुटहरूको बीचमा भएको सम्झौता, नुमाभुट सम्झौता १९९३ आदिद्वारा क्रिउ (Cree) र इनुट (Inuit) हरूको १५.५ हेक्टर क्षेत्रमा माछा मार्ने तथा बेच्ने अधिकार प्रदान गर्‍यो जुन James Bay Agreement को एक खण्डको रूपमा लिइन्छ । यस अतिरिक्त खानी माथि नियन्त्रण तथा पहुँचको सुनिश्चित गरी उनीहरूलाई खानी विकासबाट आउने आमदानीको निश्चित प्रतिशत क्षतिपूर्तिको रूपमा पाउने व्यवस्था गरेको छ ।

**संयुक्त राज्य अमेरिका**

सन् १९९७ मा गरिएको अमेरिकी जनगणनामा इन्डियन, एस्किमो र अल्युटको जनसंख्या करिब २.३ मिलियन अर्थात् कुल जनसंख्याको ०.९ प्रतिशत रहेको थियो । सिमान्तकृत आदिवासीहरूको विकासका लागि सन् १९९५ को आर्थिक वर्षमा विभिन्न ४० वटा संघीय निकायहरूद्वारा ६ विलियन डलर सिमान्तकृत वर्गहरूसँग सम्बन्धित १४० कार्यक्रमको लागि खर्च गरिएको थियो । सन् १९९८ मा ब्यूरो अफ इन्डियन अफियर्स (Bureau of Indian Affairs) को लागि १.७३ विलियन अमेरिकी डलर विनियोजन गरिएको थियो । जसका ५० प्रतिशत बजेट उनीहरूको अदालत, कानूनको कार्यान्वयन, आवास, सामाजिक सेवा र शिक्षाको क्षेत्रमा खर्च गरिएको थियो । सन् १९७१ मा अलस्का टापुमा इन्डियन आदिवासीको जग्गा जमिन तथा बसोबासको व्यवस्थाको लागि ९६० मिलियन डलर खर्च गरिएको थियो ।

**संवैधानिक मान्यता र राजनीतिक प्रतिनिधित्व**

अमेरिकी आदिवासीहरूलाई सन् १९२४ मा संयुक्त राज्य अमेरिकाको कांग्रेसले अमेरिका भित्र जन्मेका सबै इन्डियनलाई नागरिकता दिने निर्णय गर्‍यो । साथै इन्डियनहरूलाई पनि सम्मानजनक जातिको रूपमा मान्यता दियो । इन्डियनलाई पनि अमेरिकी बराबर समान मतदानको अधिकार दियो । हवाई द्विपमा रहेका हवाई जातिको संसद् प्रतिनिधित्वको सम्बन्धमा सुरक्षित कोटाको निर्धारण नगरिएको भए तापनि आत्मनिर्णयको अधिकार ऐन, १९७५ र स्वायत्त शासन ऐन, १९९४ ले स्थानीय स्तरमा निर्णयको अधिकार प्रदान गरेको छ ।

**जग्गा जमिन तथा स्रोत साधन माथिको अधिकार**

इन्डियनहरुलाई अमेरिकी बासिन्दाको रूपमा धेरै लामा समयदेखि नै मान्यता दिएको थियो । अमेरिकी सिनेटले ३७० इन्डियन सन्धिको अनुमोदन गरेको थियो । सन् १८७१ देखि इन्डियनहरूसँग Congressional Act र कार्यपालिकीय आदेश, कार्यपालिकाले गरेका सम्झौताको अधिकार उनीहरूसँगको सम्बन्धलाई स्थापित गरियो । नभाजो, अरिजोना, न्यू मेक्सिको, उटाह जस्ता राज्यमा इन्डियनहरुको बसोबासको लागि जग्गा जमिनको समेत संरक्षण (गुठी) दिइयो । स्थानीय स्तरमा कानून कार्यान्वयन, शिक्षा, कर तथा पानी माथिको अधिकार समेत प्रदान गरियो ।

अधिकांश यस्तो संरक्षित जग्गाहरु (गुठी जग्गाको रूपमा रहेका छन् त्यस्तो जग्गाको व्यक्ति विशेषलाई) बेचबिखन गर्ने अधिकार छैन । इन्डियन, व्यक्ति विशेषले पनि यस्तो गुठी जग्गाहरु राख्न सक्ने तथा बेचबिखन गर्ने अधिकार समेत प्रदान गरिएको छ । सन् १९७१ को Alaska Native Claims settlement ऐनले आदिवासी शब्दावलीलाई हटाई इन्डियनहरु बसोबास रहेका जग्गा (गुठी) मा पूर्ण स्वामित्व प्रदान गर्‍यो ।

**नर्वे**

नर्वेको सामी समुदाय Sami Community लाई आदिवासी तथा सिमान्तकृत समुदायको रूपमा लिइन्छ । जसको जनसंख्या ४०/४५ हजारसम्म रहेको छ । सन् १९८७ मा जारी गरिएको सामी ऐनले सामीहरुको सम्बन्धमा स्पष्ट परिभाषा र वर्गीकृत गरेको छ । दोस्रो विश्वयुद्धपछि नर्वेजियन सरकारले सामी समुदायको आर्थिक सामाजिक सूचकहरुको आंकडा निकाल्न सफल भयो । तदनुसार उनीहरुको राजनीति प्रतिनिधित्व र सांस्कृतिक अधिकारको संरक्षण नै त्यहाँ आदिवासी जनजातिहरु मुख्य एजेन्डा हो ।

**राष्ट्रिय खर्च तथा क्षतिपूर्ति :**

सन् १९९८ मा सामी संसदको संचालनको लागि नर्वे सरकारले ८६.६ मिलियन (क्रोनर) बजेट छुट्याइएको थियो । सन् १९९८ मा नर्वेजियन सरकारले सामी सभाको लागि बढि अधिकारहरु प्रदान गर्‍यो । सन् १९९९ मा सामी सभालाई आफ्नो बजेट स्वीकृत गर्ने अधिकार प्रदान गरियो ।

**संवैधानिक मान्यता र राजनीतिक प्रतिनिधित्व :**

सामी संस्कृति समितिले १९८५ र १९८७ मा विभिन्न प्रतिवेदनहरु प्रकाशित गर्‍यो । जसले सामी विद्यालय र सांस्कृतिक विषयमा विस्तृत व्यवस्था गरेको छ । सामीहरुको कानुनी अधिकारका सम्बन्धमा यस्तो प्रतिवेदनहरु र सन् १९८४ को नर्वेजियन सरकारी प्रतिवेदन नं. १८ को फलस्वरूप Sami Act, 1987 आयो जसले सामी संसदको स्थापना गर्‍यो । सन् १९८८ मा नर्वेजियन संसदले संविधानको संसोधन गरी सामीहरुको संवैधानिक अधिकारको रूपमा सामीहरुको भाषा, संस्कृति तथा उनीहरुको जीवन निर्वाह जस्ता विषयको संरक्षण विकास गर्नु राज्यका निकायहरुको दायित्व हुन्छ भन्ने कुराको प्रत्याभुत गरेको थियो । सामीहरुले संसद स्थापना र सामी भाषालाई नर्वेजियन संसद वा बोल्न पाउने

गरी सन् १९९० मा मान्यता प्रदान गर्‍यो । सामी ऐनले सामी संसदको अधिकारको सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था नगरे तापनि नर्वेजियन सरकारले सामी संसदलाई अधिक अधिकार प्रदान गर्दै आएको छ ।

#### जग्गा जमिन र स्रोत माथिको अधिकार :

नर्वे, स्वीडेन र फिनल्यान्डमा परम्परागत जमिन माथि राज्यको स्वामित्व र संचालनको सामीहरूले विरोध गरेका छन् । उनीहरूको धारणा के छ भने अमेरिका र क्यानडामा जस्तो सम्झौता तथा सन्धिद्वारा जग्गाको स्वामित्व प्राप्त हुँदैन । सन् १९७८ मा आएको Reindeer Herding Act, 1978 ऐनले पुरानो १९३३ को ऐनलाई खारेज गर्नुका साथै अफ्नो जग्गा जमिनको किनबेचको अधिकार प्रदान गर्नु र सोध भर्नाको व्यापार (Reindeer Trade) को सांस्कृतिक तथा व्यावसायिक पक्षलाई जोड दियो । सन् १९९० मा नर्वेजियन प्रधान न्यायाधीशले सामीहरूको अन्य परम्परागत स्रोत साधनहरू माथि विशेषगरी सामुद्रिक किनार तथा गल्लीहरूमा माछा मार्ने अधिकार रहने कुरा उल्लेख गरे । Norway's Cultural Heritage Act, 1978 ले सामीहरूको १०० वर्ष पुराना ऐतिहासिक ठाउँ ऐतिहासिक स्मारक तथा दस्तावेजहरूलाई संरक्षण प्रदान गर्नुपर्ने कुरालाई समावेश गर्‍यो ।

#### स्वीडेन

सामी समुदायलाई स्वीडेनमा आदिवासी जनजातिको रूपमा नभई अल्पसंख्यक समुदायको रूपमा चिनिन्छ । स्वीडीस सामी सभाको निर्वाचनमा मतदान गर्नका लागि सामीको रूपमा चिनाउनको लागि सामी भाषा बोल्न सक्ने वा उसको बाबु आमा वा उसको हजुर बाबुले आफ्नो मातृ भाषा वा घरको पारिवारिक भाषाको रूपमा प्रयोग गरेको हुनु पर्दछ । उसको बाबु आमा वा हजुर बाबुले दवावको कारणबाट सामी भाषा बोल्न छोडेको अवस्था रहेमा निवेदकले मतदानको अधिकारको लागि नाम दर्ता गर्न सक्दछ । सामी समुदायको कुल जनसंख्याको वास्तविक तथ्यांक नरहेता पनि करीव १७,००० जनसंख्या रहेको छ । सामी संसदको १८ महिनाको खर्चको लागि सन् १९९५ मा करिब १५ मिलियन स्वीडिस क्रोनर थियो । सन् १९९७ मा सामी संसदले सामी समुदायलाई भालु, ब्वाँसो तथा चिल जस्ता जंगली जनावरले पुर्‍याएको क्षतिको क्षतिपूर्ति स्वरुप २४ मिलियन क्रोनरको सहयोग गरेको थियो । यसै गरी सामी संसदका सामीहरूको संस्कृति र संगठनको संरक्षण र विकासको लागि १० मिलियन क्रोनर सहयोग गरेको थियो ।

#### संवैधानिक व्यवस्था र राजनीतिक प्रतिनिधित्व :

सन् १९८३ मा सामीसँग सम्बन्धित जाँचबुझ आयोगको गठन गरिएको थियो । यस आयोगले सामीहरूलाई आदिवासी जनजाति तथा अल्पसंख्यकको रूपमा संवैधानिक मान्यता दिनुपर्ने, सामी संस्कृतिको जगेर्नाको लागि कानूनको निर्माण गर्नुपर्ने, सामी संस्कृतिको विकासको लागि Reindeer Husbandry Law संशोधन गर्नुपर्ने, लोकप्रिय मतको आधारमा निर्वाचित हुने सामी संसदको स्थापना गर्नुपर्ने विषयमा सुझाव दिएको थियो । सामी संसदको १९९३ मा पहिलो पटक निर्वाचन गरिएको थियो । सामी संसदको प्रमुख दायित्व सामी संस्कृतिको जगेर्ना गर्नु र केही हदसम्म सामीको आर्थिक विकास

गर्नु हो । सामी सांसद्को संस्कृति र संगठनलाई सामी कोषबाट सहयोग गर्नु र स्रोत विनियोजनको जवाफदेही हुने यसको दायित्व हो ।

#### जग्गा जमिन र स्रोत साधन माथिको अधिकार :

दश वर्षसम्मको सामी र सरकारी प्रतिनिधिहरू भएको एक अध्ययनको प्रतिक्रिया स्वरूप सरकारले राजनीतिक तथा कानुनी रूपमा एक कदम पछाडि सन्थो, शिकार गर्ने तथा माछा मार्ने अधिकारमा कानुनी रूपमा नै सामी समुदाय कमजोर भए । खानी, वन, जलविद्युत् परियोजना जस्ता विकासको कार्यक्रमले उनीहरूको परम्परागत जमिन माथि नियन्त्रण कायम गर्‍यो । यसै गरी सन् १९९३ र ९४ मा शिकार गर्ने तथा माछा मार्ने अधिकार माथि नियन्त्रण गरियो । सामीहरूले हार्जेडालेन (Harjedalen) क्षेत्रको चरन जग्गाको अधिकार विषयक मुद्दामा हार खानु पर्‍यो ।

#### सिमान्तकृत समुदायको मूलप्रवाहीकरणका लागि राज्यले चाल्नु पर्ने कदम

##### क) संवैधानिक र कानुनी सुनिश्चितता :

नेपालमा जारी गरिएका सबै लिखित संविधानहरूले समानताको अधिकारको उल्लेख गरे तापनि वास्तविक अर्थमा समानता लागू हुन नसकेको यथार्थ हो । विशेष गरी आजसम्म पनि अविभेद र समानतालाई छुट्याउन सकेको छैन । समानताको परिभाषाको किटान गर्न सकिएको छैन । त्यसैले अविभेद र समानतालाई छुट्याउनु व्यवस्था गरी परिणामको समानतालाई सुनिश्चित गर्ने संवैधानिक प्रावधान मौलिक हक अन्तर्गत नै राखिनु आवश्यक छ । यस्तै सिमान्ततामा रहेका समूहहरू विशेषगरी महिला, जनजाति, दलित, यौनिक अल्पसंख्यक, धार्मिक अल्पसंख्यक, मधुशी, अपांग, किसान, मजदुर लगायतका विविध वर्गको परिभाषा र वर्गीकरण गरी संविधानको मौलिक हक अन्तर्गत नै उनीहरूको अधिकारलाई सुनिश्चित गरिनु पर्दछ ।

##### ख) प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता

संविधानको आधारभूत संरचनाले सीमान्तकृत वर्गको पहिचान तथा समावेशी सुनिश्चितता गर्ने ग्यारेन्टी गर्नुपर्दछ । नीति निर्देशनको सिद्धान्तले सीमान्तकृत वर्गको लागि विशेष कार्यक्रमहरू गरिने प्रावधानहरू समावेशी गर्नु पर्दछ । राज्यको तिनै निकाय तथा सम्पूर्ण संवैधानिक निकाय, राजनीतिक दल र स्वतन्त्र आयोगहरूमा पनि समानुपातिक सहभागिताको सुनिश्चितताको व्यवस्था संविधान स्वयंले नै गरिनु पर्दछ ।

##### ग) स्थानीय स्रोतमाथिको अधिकारको सुनिश्चितता

सिमान्तमा रहेका जात समुदायको स्थानीय स्रोत साधनमाथिको पहुँचको ग्यारेन्टी हुनु पर्दछ । उनीहरूले आवास खेतीपाति, पशुपालन र अन्य प्रकारले जीवन यापन गर्नका लागि चाहिने स्रोतको उपलब्धता सुनिश्चित गर्नु पर्ने हुन्छ । खासगरी स्थानीय स्रोतको परिचालन, प्राकृतिक स्रोत माथि पहुँच, उपयोगका सम्बन्धमा स्थानीयवासीहरूको आवश्यकताअनुसार उनीहरूकै निर्णय बमोजिम गरिनु पर्ने कुराको सुनिश्चितता गर्नु पर्दछ ।



### घ) सिमान्तकृत समुदायको भाषा, संस्कृतिको संरक्षण र शैक्षिक विकास

नेपालमा २०५८ मा गरिएको राष्ट्रिय जनगणनाअनुसार करिब १०२ विभिन्न भाषाहरु रहेको देखिएको छ। अभैसम्म पनि ठूलो संख्यामा रहेका जनताहरुको जातिय पहिचान हुन नसकेको सोही जनगणनाको तथ्यांकबाट स्पष्ट हुन्छ। तथापि नेपालको सरकारी कामकाजको भाषाको रूपमा नेपाली भाषाको प्रयोग हुँदा अन्य जाति विशेषका सयौं भाषाहरु लोप हुने मात्र नभई तिनीहरुको जातिय संस्कृतिको पहिचान समेत लोप हुने अवस्था रहेको छ। अतः सिमान्तकृत समुदायको भाषा, संस्कृतिको विकास गर्न राष्ट्रले विशेष योजना तयार गरी उनीहरुको भाषा, संस्कृति तथा सम्पदालाई राष्ट्रिय सम्पत्तिको रूपमा विकास गर्नुपर्दछ। विभिन्न जाति विशेषका भाषिक विविधताको कारणले गर्दा नेपाली भाषामा पढ्न लेख्न समस्याजनक रहेकोले उनीहरुलाई आफ्नो मातृभाषामा प्राथमिक तहदेखि उच्च तहसम्म अध्ययन गर्ने राज्यले उपयुक्त वातावरणको सृजना गर्नुपर्दछ। भाषाको सम्बन्धमा सबै भाषा राष्ट्र भाषा हुनुपर्ने र स्थानीय तहमा स्थानीय स्तरमा बोलिने भाषालाई नै कार्यालय प्रयोजनको लागि भाषा बनाउनु पर्ने।

### ङ) सिमान्तकृत समुदायको समग्र विकासका लागि आर्थिक सशक्तिकरण र यथोचित आर्थिक विनियोजन

सिमान्तकृत समुदायको आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकासका लागि राज्यले विशेष मापदण्डको निर्धारण गरी सामाजिक, आर्थिक अधिकारहरु राज्यको नीति निर्देशनमा मात्र सीमित नराखी मौलिक हक अन्तर्गत ग्यारेन्टी गरिनु पर्ने। यसले गर्दा सीमान्तकृत वर्गको आर्थिक सशक्तिकरणको लागि विशेष कार्यक्रमहरु ल्याउन र यथोचित बजेट विनियोजन गर्न समेत मद्दत गर्दछ।

### च) सिमान्तकृत समुदायको संरक्षण र विकासको लागि प्रशासकीय पहल गरिनु पर्ने

सीमान्तकृत वर्गको अधिकारको संरक्षणको लागि राज्यले विभिन्न संरचनाहरु निर्माण गरिने संवैधानिक व्यवस्था गरिनु पर्ने।

### छ) पहिचानको अधिकारको सुनिश्चिता

सीमान्तकृत वर्गका भाषा, संस्कृति, धर्म, भेषभुषा लगायतको पहिचानको तत्वहरुको संरक्षणको अधिकार हुने र सीमान्तकृत वर्गको फरक भाषा, संस्कृति, धर्म, भेषभुषाको आधारमा भेदभाव नगरिने व्यवस्था सुनिश्चित गरिनु पर्ने। नागरिकताको अधिकार बिना कुनै भेदभाव प्रदान गरिनु पर्ने। लुप्त हुन लागेको समूहहरुको संरक्षणको लागि विशेष व्यवस्था गरिनु पर्ने।

## ११. सीमान्तकृत समूहको अधिकारको संरक्षणको लागि आवश्यक अवधारणागत संरचनाहरु

समानता वा समावेशीकरणको लागि सबभन्दा पहिला समावेशी के हो र सशक्तिकरण के हो बुझ्न आवश्यक छ।

**सामाजिक समावेशी :**

संस्थागत संरचनामा भएका बाधाहरूलाई हटाउँदै विविध व्यक्ति वा समूहको स्रोत साधन माथिको पहुँच वृद्धि गरी विकासमा समान अवसर प्रदान गर्नु । जस भित्र पहिचानको अधिकारको संरक्षणदेखि सहभागिताका सुनिश्चिताका कुराहरू पर्दछन् । समावेशीको सिद्धान्तले बाह्य संरचनाको परिमार्जनको कुराहरू गरिरहेका हुन्छन् । जस भित्र नीति, कानून, संस्थागत संरचनाहरू पर्दछन् । स्रोत साधनका उपलब्धताहरू पर्दछन् ।

**सशक्तिकरण :**

संस्थागत संरचना जो बहिष्करणका कारणीहरू हुन्, उनीहरूलाई उत्तरदायी बनाउँदै विविध व्यक्ति वा समूहको क्षमताको विकास गर्नु सशक्तिकरण हो । सशक्तिकरणको कुरा गर्दा आन्तरिक सोच, अवधारणा र क्षमता विकासका कुराहरू पर्दछन् । जसको प्रयोग सुसूचित भई निर्णय गर्ने अधिकारको विकास गर्ने समेत पर्दछ, भनी अधिकारवादी दृष्टिकोणले हेरिरहेको हुन्छ ।

सहभागिताको सुनिश्चितता गर्दा प्रायःजसो निम्न अवधारणाहरू अवलम्बन गरेको पाइन्छ :-

Integrationist Approach का अनुसार अल्पसंख्यकहरूको सांस्कृतिक तथा अन्य पहिचानलाई समग्रताबाट भिन्न राखिनु पर्दछ र यस्तो राजनीतिक पद्धतिको व्यवस्था स्थापित गरिनु पर्दछ, जसमा सबै नागरिकहरू समानरूपमा सहभागी हुन सक्नु । संवैधानिक वा राजनीतिक सुविधा प्रदान गर्नका लागि संयुक्त जनजातिय राजनीतिक दलहरूको माध्यमबाट वा बहुजातिय राजनीतिक दलहरूको माध्यमबाट अल्पसंख्यकहरूको नीति निर्माण तहमा प्रतिनिधित्व गराउने गरी निर्वाचन ऐनमा व्यवस्था गर्ने जसले गर्दा अन्तरजातिय सहयोगलाई प्रोत्साहन गर्दछ । (Horowitz, D; "Encouraging Electoral Accommodation in Divided Societies) यदि सबै जाति वा वर्गलाई मुलधारमा मूलप्रवाहीकरण गर्न सकिदैन भने Consociationalism Approach का अनुसार अल्पसंख्यक समुदायको सार्वजनिक निकायमा छुट्टै प्रतिनिधित्व वा सहभागिता गराउन विशेष संवैधानिक व्यवस्था गर्नुपर्दछ । अल्पसंख्यक जनजातिहरूको प्रतिनिधित्वको लागि यदि सम्भव भएसम्म क्षेत्रियताको विभाजनको आधारमा अथवा उनीहरूको सामुदायिक सांठानिक स्वरूप वा सांस्कृतिक स्वायत्तताको आधारमा समानुपातिक र अविच्छिन्न रूपमा प्रतिनिधित्व गराउने व्यवस्था हुनुपर्दछ । (Lijphart's concepts of Consociationalism approach)

**आरक्षणको व्यवस्था :**

आरक्षणका फाइदा बेफाइदा बारे व्यापक चर्चा परिचर्चा नहुने होइन, यसको नकारात्मक वा सकारात्मक फाइदाको अनुभूतिहरू नभएका पनि होइनन्, तर सामाजिक शर्तहरूका कारणले मान्यता, मूल्यका कारणले पछाडि परेको वर्गको हकमा विशेष उपाय अवलम्बन गर्नुपर्ने जस भित्र आरक्षण समेत पर्ने गर्दछ । तर अवधारणागत विषयमा कुरा गर्दा विशेष उपाय अल्पकालिन र दीर्घकालिन हुन सक्दछ । सामाजिक अवस्थाको कारणले गर्दा गरिने विशेष व्यवस्था अल्पकालिन हुनुपर्दछ र निश्चित समयअवधि पनि त्यस्तो विशेष व्यवस्था हटाउने कार्ययोजना सहित ल्याउनु पर्दछ । अर्कोतिर शारीरिक

फरकको कारणले गरिनु पर्ने विशेष व्यवस्था स्थायी प्रवृत्तिको हुनु पर्दछ । जस्तै: महिला र अपांग शारीरिक रुपमा फरक छन् भने शिशु स्याहार विदा, प्रजनन स्वास्थ्यको अधिकार, अपांगता निराकरण गर्नको लागि चाहिने ससक्तिकरणका माध्यमहरु, संरचनाहरु स्थायी प्रवृत्तिका हुनु पर्दछ । फेरि विशेष उपाय भित्र आरक्षण मात्र होइन, क्षमता विकास, उचित वातावरणका सिर्जनाहरु, सामाजिक र आर्थिक सहयोग प्रणालीहरु पनि पर्न सक्दछन् । फेरि आरक्षणको अर्थ समान वर्ग बीच प्रतिस्पर्धा नगराउने पनि होइन, निश्चित मापदण्डमा केहि खुलापन छोड्ने मात्र हो । फेरि समावेशीको नाममा टप्प टिपेर ल्याउने मात्र होइन, अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता पनि पर्दछ ।

#### अविभेद र समानतामा अवधारणागत स्पष्टताको आवश्यकता :

अविभेदले विभेद रोक्ने काम गर्दछ । विभेदलाई पहिचान गर्ने काम गर्दछ र विभेद हटाउने रणनीतिहरु विकास गर्न सक्दछ । तर समानता नआउनु पनि सक्दछ । किनकि अहिलेको समानताको अवधारणा औपचारिक समानतामा सीमित नरही सारभुत समानतामा आधारित छ । यसको लागि सुधारात्मक अवधारणाले समानतालाई हेर्नुपर्ने हुन्छ । किनकि आज विश्वमा समान अवधारणाले महिला र पुरुषलाई हेर्दा, कानुन बनाउँदा, कार्यक्रमहरु बनाउँदा विभेदको निरन्तरता नै रहेको देखिएको छ । त्यस्तै महिला शारीरिक रुपमा फरक छ । फरक शारीरिक बनौट महिलाको कमजोरी हो भनी हेरि संरक्षणवादी नीतिले फरक कानुन बनाउँदा अन्य स्वतन्त्रताहरु उल्लंघन भएका थुप्रै उदाहरण छन् । जस्तै: वैदेशिक रोजगारीमा जाँदा महिला माथि यौन शोषण हुन्छ भनी जानै नदिँदा उसको समानता, आय आर्जन गर्ने अधिकार, हिंडडुलको अधिकार, वैयक्तिक स्वतन्त्रतामा असर पर्ने हुन्छ । त्यसैले सुधारात्मक अवधारणा अन्तर्गत शारीरिक फरक महिलाको विशेष अवस्था हो । त्यसैले प्रजनन स्वास्थ्यको विषय सामाजिक भूमिकाको रुपमा राज्यले मान्यता दिँदै विशेष ध्यान दिनुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ । यसको साथै महिला पछाडि पर्नुको प्रमुख कारण सामाजिक विभेद भएको हुँदा अवसरमा मात्र समानता दिएर नपुगी, स्रोत साधन माथिको पहुँच र परिणामको समानतामा सुधारात्मक प्रणालीले जोड दिइरहेको हुन्छ । समानताको कुरा गर्दा कानुनी समानता मात्र होइन, व्यवहारमा समानताको प्राप्ति प्रमुख विषयको रुपमा यो अवधारणाले हेरिरहेको हुन्छ ।

#### अधिकार उल्लंघन नीजि र सार्वजनिक क्षेत्रलाई हेर्नुपर्ने :

फरक वर्गको अधिकार उल्लंघन फरक क्षेत्रमा हुने हुँदा सार्वजनिक व्यक्ति र सार्वजनिक ठाउँमा मात्र मानव अधिकारको उल्लंघन हुन्छ भन्ने मान्यता नराखी विशेष गरी महिला, दलितको कुरा गर्दा नीजि क्षेत्रमा निजी व्यक्तिबाट अधिकार उल्लंघन भइरहेको स्थितिलाई ध्यानमा राखी मानव अधिकार उल्लंघनको विषय नीजि क्षेत्र र सार्वजनिक क्षेत्र दुवै ठाउँमा हुन सक्ने व्यवस्थाको संवैधानिक सुरक्षणको आवश्यकता रहेको छ ।

#### धार्मिक अधिकार सम्बन्धी अवधारणा :

धार्मिक अल्पसंख्यकको अधिकारको संरक्षणको लागि धर्म सम्बन्धी विविध अवधारणाहरु रहेका छन् । कतै राज्यले धर्ममा हस्तक्षेप नगर्ने अवधारणाले काम गरिरहेको पाइन्छ भने कतै धार्मिक स्वतन्त्रता राज्यले संरक्षण गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ । जस्तैसुकै व्यवस्था भए तापनि प्रमुख कुरा धर्म विवेकको

विषय भएको हुँदा धार्मिक स्वतन्त्रताको लागि चाहिने तत्वहरु जस्तै: छनौट, अवलम्बन, अभ्यास र प्रचार प्रसारको संरक्षणलाई हेर्नुपर्ने हुन्छ।

#### बाल अधिकार सम्बन्धी अवधारणा :

बाल अधिकारको संरक्षणको कुरा गर्दा बालकको सर्वोत्तम हित, भेदभाव विरुद्धको हक जस अन्तर्गत वैवाहिक सम्बन्ध भित्र वा बाहिर जन्मनेको सन्तान, धर्म सन्तान र बाबुआमाको आधारमा सन्तानलाई विभेद नगर्ने अधिकारको संरक्षणको आवश्यकता छ। त्यस्तै गरी दीर्घ जीवन र विकासको अधिकार तथा विचार र भावनाको कदरको सिद्धान्तलाई हेर्नुपर्ने हुन्छ।

#### ज्येष्ठ नागरिकको अधिकार सम्बन्धी अवधारणा :

ज्येष्ठ नागरिकको अधिकार संरक्षणको कुरा गर्दा ज्येष्ठ नागरिकलाई उचित सम्मान र आदर दिइने, ज्येष्ठ नागरिकको अनुभव र कदर उपयोग गर्ने तथा ज्येष्ठ नागरिकको संरक्षण र सामाजिक सुरक्षा प्रत्याभूति गर्ने कुरालाई समावेश गर्नुपर्ने हुन्छ।

#### यौनिक अल्पसंख्यकको अधिकार सम्बन्धी अवधारणा :

यौनिक अल्पसंख्यकको अधिकार संरक्षणको लागि यौनिकता वा यौनजन्य व्यवहारको आधारमा कुनै किसिमको भेदभाव नगरिने कुरा सुनिश्चित गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तै यौन सामाजिक विषय नभई नीजि विषय हो र यौनजन्य व्यवहार नैतिकताको आधारमा नभई सहमतिको आधारमा हुने विषय हो भन्ने कुरालाई मान्यता दिनुपर्ने हुन्छ। यौनिक व्यवहार व्यक्तिको आफ्नो नितान्त व्यक्तिगत अनुभूतिको विषय हो, शारीरिक बनौटसँग मात्र सम्बन्धित गरिन नहुने मान्यताहरु रहेका छन्।

#### अपांगको अधिकार सम्बन्धी अवधारणा :

अपांगता सम्बन्धी अधिकारको संरक्षणको लागि अपांगताको आधारमा कसैलाई कुनै व्यवहारको लागि बन्देज/प्रतिबन्ध/भिन्न व्यवहार/बहिष्करण नगरी फरक क्षमता भएको व्यक्तिको रूपमा हेरी उसको शारीरिक वा मानसिक आवश्यकता अनुसार अपांगता न्यूनिकरण गर्ने गरी आवश्यक व्यवस्था गर्नु पर्ने मान्यता रहेको छ।

#### अल्पसंख्यक वा सीमान्तकृत वर्ग भित्रको अन्तरस्थिति :

फेरि सीमान्तकृत वर्गभित्र पनि सीमान्तकृत अल्पसंख्यकहरु हुन सक्दछन्। अनि कानून जसलाई हामी समावेशीकरण गर्ने माध्यमको रूपमा हेर्दछौं त्यो कानूनले असमावेशीको माध्यम हुन सक्दछ। जे जस्तो भए तापनि सीमान्तताको पहिचानले कारकतत्वको पत्ता लगाई समानताको बाटोमा अगाडि बढ्न मद्दत गर्दछ। त्यसैले यो विषय अन्तर्सम्बन्धित अवधारणा (Crosscutting Concept) को रूपमा पनि आइरहेको छ। सीमान्तकृत वर्गको अन्तरस्थितिको पहिचानले सीमान्तकृतमा परेका वर्ग भित्रको बहिष्करण र भेदभावलाई पत्ता लगाई सम्बोधन गर्न मद्दत गर्दछ।

**सीमान्तकृत वर्गको बहिष्करण र Disempowerment को लागि जिम्मेवार वर्ग :**

सीमान्तकृत वर्ग भित्र पनि फरक वर्गहरू फरक तरिकाबाट र फरक क्षेत्रबाट विभेदित वा बहिष्करणमा परिरहेका हुन्छन् । जस्तै: महिला विशेष गरेर घर भित्र र परिवारबाट विभेदित हुन्छन् । दलित समाजबाट सार्वजनिक प्रयोगको ठाउँहरूमा विभेदित हुन सक्दछ । जनजाति राष्ट्रिय नीति र कानूनबाट स्रोत साधनका संस्थागत संरचनामा वा राजनीतिक सहभागितामा विभेदित हुन सक्दछन् । त्यसैले सीमान्तकृत वर्गको संरक्षणको कुरा गर्दा विभेद हुने वा बहिष्करणमा पर्ने ठाउँ, कारकतत्व पहिचान गरिनु पर्दछ ।

**सीमान्तकृत वर्गको अधिकारको संरक्षणको कुरा गर्दा आउने द्वन्दात्मक विषयहरू :**

सीमान्तकृत व्यक्तिको अधिकारको संरक्षकत्वको कुरा गर्दा द्वन्दात्मक दृष्टिकोणको प्रश्नहरू पनि आउने गर्दछ । मानव अधिकारलाई हेर्ने वा राष्ट्रको सुरक्षालाई हेर्ने अनि आफ्नो नागरिकलाई हेर्ने वा गैरनागरिकलाई हेर्ने, व्यक्तिगत पारिवारिक कानूनको मान्यता वा एकिकृत कानूनको मान्यताको प्रश्न परम्परागत संरचना वा आधुनिक संरचनाका प्रश्नहरू जोडिएर आउँदछन् । यी सबै प्रश्नलाई अधिकारवादी दृष्टिकोणले वर्तमान सामाजिक, राजनीतिक र सांस्कृतिक अवस्था अनुसार विचार गर्नु पर्दछ । विशेष गरी सांस्कृतिक अधिकारको कुरा गर्दा संस्कृति गतिशील हुन्छ, परिवर्तनशील हुन्छ भन्ने कुरालाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । संस्कृतिको नाममा कुनै पनि प्रकार हिंसा वा शोषण वा विभेद हुन्छ भने त्यो मानव अधिकारको उल्लंघनको विषय हो भन्ने मान्यता दिन आवश्यक छ ।

निश्चय पनि सीमान्तकृत वर्गको अधिकारको लागि संविधान एउटा प्रमुख दस्तावेज हो । जसले संवैधानिक रूपमा नै निश्चित वर्गको शोषण, विभेद र बहिष्करणको मान्यता दिई ती वर्गको अधिकारको संरक्षण गर्न आवश्यक कानून निर्माण गर्न मद्दत गर्दछ । तर संविधान बन्नु मात्र पर्याप्त हुँदैन, संविधानमा प्रयोग हुने भाषामा कानून बनाएर मात्र मौलिक हकको कार्यान्वयन गर्ने भाषाहरू उल्लेख भएका हुन सक्छन् । त्यसैले स्पष्ट मौलिक हकको माग गर्नु आजको आवश्यकता हो भने कतिपय अवस्थामा संविधानमा भएका अधिकारलाई विस्तारित गर्न कानून पनि चाहिन्छ । फेरि कानून मात्र भएर पुग्दैन, जबसम्म कानून कार्यान्वयन गर्ने संस्थागत संरचना निर्माण हुँदैनन्, स्रोत साधनहरू विनियोजन हुँदैनन् र सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष भनेको सोच र मान्यता मूल्यको परिवर्तन हो । यसको लागि पनि अभूत महत्वपूर्ण पक्ष भनेको राजनीतिक प्रतिबद्धता हो । त्यसैले संविधानसभा हुनु, संविधान बन्नु मात्र ठुलो कुरा होइन, त्यो संवैधानिक अधिकारको व्यवहारमा उपभोग गरिने वातावरणको सिर्जना गर्नु र सीमान्तकृत वर्गहरूलाई समान अधिकारको प्रत्याभुति गर्ने वातावरण र व्यवहारको सिर्जना गर्नु अत्यन्त महत्वपूर्ण रहन्छ ।





# निर्वाचन प्रणाली



कुमार इडनाम

## १. परिचय :

### (क) निर्वाचनको पृष्ठभूमि :

सामान्य नागरिकलाई राजकीय हैसियत दिलाउन होस् वा सो हैसियतबाट वञ्चित गर्न होस वा सार्वजनिक जवाफदेहीका पदपूर्ति गर्न होस् निर्वाचन प्रणालीले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ। निर्वाचन प्रकृयाद्वारा उत्तम प्रतिनिधि छनौट गर्न तथा आफ्नो भावना प्रतिविम्बित र प्रतिनिधित्व गर्न सकिन्छ। प्रतिनिधिहरूको चयनमा व्यक्तिको राज्य, समुदाय प्रति इमान्दार समर्पण होस् र क्षमता, दक्षता, आवश्यकता बाहेक अन्य बाह्य तत्वहरूले छनौट कार्यमा कम भन्दा कम प्रभाव पुऱ्याओस भन्ने धारणा शताब्दीऔंवाट राखी आइएको छ<sup>१</sup>। राज्यमा बसोवास गर्ने समुदाय, समाजको मान्यता, भौतिक अवस्थिति र ती व्यक्तिहरूको सोच समेतको कारण प्रतिनिधिहरूको छनौट विधिहरू विभिन्न ढाँचामा विकसित गरिएको हो। प्रजातन्त्रमा समूहको योग्यतम व्यक्तिले प्रतिनिधित्व गर्न सम्भव भएको हुँदा योग्यतम व्यक्तिहरूको छनौटमा व्यक्त सम्पूर्ण व्यक्तिहरूको अभिमत यथा सम्भव सम्मानित होस भन्ने चाहना राख्नु स्वभाविकै हो। किनकी अधिकतम व्यक्तिहरूको प्रभावकारी सहभागिताले क्षमतावान प्रतिनिधिको सम्भावना व्यक्त गर्दछ। तर अधिकतम र प्रभावकारी सहभागिता मतदाताहरूलाई आत्मनिर्णयको अधिकार सुनिश्चित गरेर मात्र यथार्थपूर्ण पार्न सकिन्छ। मतद्वारा प्रतिनिधित्व गर्नु तथा गराउनु भन्दा प्रतिनिधित्व गराउने निर्वाचन विधि अझ महत्वको हुन्छ। किनकी निर्वाचन विधिले पक्ष वा विपक्षमा पर्ने मत र त्यसको उपयोगितालाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछ। सबै निर्वाचन विधि एकै पटक प्रयोगमा ल्याउन सकिन्न नत एउटा निर्वाचन विधिको असल गुण समान रूपमा अर्को विधिमा थप्दै लैजान सरल हुन्छ। यसैले निर्वाचन प्रकृयाको उपयोगिता तुलनात्मक मूल्यांकन गरी प्रयोग गर्ने चलन छ। जस्तो बढी मत तथा बहुमतले स्थिर सरकार दिन सक्छ तर अल्पमतको अनादार र विभिन्न सम्प्रदायलाई समानुपातिक प्रतिनिधित्वले भै प्रतिनिधि गराउन सक्तैन।

यद्यपि निर्वाचनको लक्ष्य विचार, समुह, लिंग, जाती समेतको उचित प्रतिनिधित्व गराई सरकार र राज्यको श्रोत बाडुँफाँड गर्न र कानुन निर्माण गर्न सक्ने हैसियत प्रदान गर्नु हो। जसले सबै खाले मतदाताहरूको उचित प्रतिनिधित्व गर्न र सामाजिक अन्तरद्वन्द्व समाप्त गर्न सकोस। उक्त प्रयोजनका लागि हालसम्म एकल स्थानका लागि बढि मत, बहुमत, चक्र, तत्काल चक्र निर्वाचन: प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचन र समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि पार्टी सूची, एकल संक्रमणीय मत र मिश्रित सदस्य निर्वाचन: अर्ध समानुपातिक प्रतिनिधित्वको लागि समानान्तर, एकल असंक्रमणीय मत र कुमुलेटिभ र असमानुपातिक बहुस्थानका लागि एकमुष्ठ र सीमित मत प्रणालीहरू प्रयोगमा छन्, जसको क्रमशः विवेचना गरिएको छ।

<sup>१</sup> मतदान वि.सि. ६ शताब्दीमा एथेन्समा शुरु भएको र १३ औं शताब्दीमा भेनिसको ग्रेट काउन्सिलको निर्वाचनमा प्रयोग भएको थियो। १७७० मा Jean Charles de Borda ले निर्वाचन पद्धति विकास गरे। जुन एकल संक्रमणीय मतविधि Carl Andrae, डेनमार्क (१८५६) र Thomas Hare बेलायत (१८५७), Andrew Inglis Clark, तस्मनीया (१८९६) हरूले निर्वाचन विधि विकास गरी प्रयोगमा ल्याए।

**(ख) नेपालमा निर्वाचनको संक्षिप्त जानकारी:**

ऐतिहासिक रूपमा किराँतकालको “पान तुम्याङ्ग”, लिच्छविकालको “पाञ्चाली” मल्ल कालको “पञ्च सम्मुच्चय”, पूर्व शाहकालको र राणाकालको “मान्यजन कचहरी” हरूको प्रकृति सार्वजनिक भएको हुँदा तिनीहरूको छनौट गरिने प्रचलन पाइन्छ। यद्यपि उनीहरूको छनौटमा लोकप्रिय मत कम प्रयोग भएको देखिन्छ। १९८३ वैशाख १ मा दाङ देउखुरीमा, १९८७ मा उपत्यकामा, १९९२ मा पूर्व २, ३ नं. र सप्तरीका केही ठाउँमा स्थानिय व्यक्तिहरूद्वारा प्रतिनिधिको छनौट गरेको देखिन्छ। नेपाल सरकार वैधानिक कानुन २००४ पहिलो संविधान हो जसले निर्वाचन आयोगको व्यवस्था नगरी राष्ट्र सभामा मनोनित र निर्वाचीत सदस्य रहने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। जवकी अन्तरिम शासन विधान २००७ को धारा ४२ (१) र (२) ले निर्वाचन आयोग र निर्वाचनसँग सम्बन्धित व्यवस्था गरेको र सोही व्यवस्था अनुसार २००८ मा जनप्रतिनिधित्व ऐन जारी भएको थियो। २०१५ को नेपाल अधिराज्यको संविधानको परिधिमा रही जेष्ठ १९, २०१५ मा आम चुनावको घोषणा गरी फागुन ७, २०१५ मा १०९ सदस्यीय प्रतिनिधि सभाको ऐतिहासिक रूपले २१ वर्षे बालिग मत प्रयोग गरी निर्वाचन भएको पाउँछौं। २०१९ सालको संविधान, धारा ८७ ले निर्वाचन सम्बन्धी व्यवस्था गरी १४० सदस्यीय राष्ट्रिय पञ्चायतमा ११२ स्थानमा र स्थानिय तहमा गाउँ पञ्चायत, जिल्ला पञ्चायत, नगर पञ्चायत र अञ्चल पञ्चायतको निर्वाचन र नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७, धारा १०३, १०८ सम्म निर्वाचन आयोग र निर्वाचन सम्बन्धी ऐनको व्यवस्थामा गा.वि.स., जि.वि.स. प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन व्यवस्था क्रमिक रूपमा गरिएको पाइन्छ। स्थानिय स्वायत शासन ऐन २०५५ र नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ धारा १२८-१३० मा निर्वाचन आयोग समेत निर्वाचनका सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको पाइन्छ। ऐतिहासिक रूपमा गाउँ पञ्चायत ऐन, २००६ देखि स्थानीय स्वायत शासन ऐन, २०५५ र राष्ट्रिय पञ्चायत (स्नातक प्रतिनिधित्व, वर्गीय तथा व्यवसायिक प्रतिनिधित्व र अञ्चल सभा प्रतिनिधित्व) ऐन २०१९ र रा.पं.स. निर्वाचन ऐन २०३३ देखि प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन ऐन २०४७ सम्म होस वा त्यसबीच प्रयोगमा ल्याइएका<sup>२</sup> ऐनद्वारा तोकिएको निर्वाचन पद्धति हुन ती सबै पद्धतिहरू एकलस्थान वा बहुस्थान बढी मत पद्धतिमा आधारित भएको पाइन्छ। निर्वाचनमा दरबार, ठकुरी, क्षेत्री, बाहुन जातिहरूको सहजता, सम्मानको माध्यम भएको र निश्चित जाति “क्लोन” का लागि सीमित भएको देखिन्छ। विगतमा २८/३० वर्षसम्म अटुट रूपमा एकै व्यक्ति वा थोरै व्यक्तिहरू बीच नेतृत्व फेरबदल भै सीमित हुनुले उक्त यथार्थको पुष्टि हुन्छ। २०४७ को परिवर्तन पछि पनि आधा जनसंख्या भएका महिला वर्ग र ६० % भन्दा बढी जनसंख्या भएको दलित, तराई जातिहरूको ज्यादै कम प्रतिनिधित्व भएको मात्र नभएर मत प्रतिशतको आधारमा अल्पमतद्वारा बहुमत उपर बढीमतीय निरंकुशता लादिएको थियो।

यद्यपि ऐतिहासिक रूपमा नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ धारा ४६ ले समानुपातिक प्रतिनिधित्व निर्वाचन प्रणाली अपनाएको देखिन्छ। जनसंख्याको अनुपातमा दलित, आदिवासी जनजाति, तराई वासी र महिलाहरूको प्रतिनिधित्व अमिल्दो, अव्यवहारिक पाइन्छ।<sup>३</sup>

<sup>२</sup> अनुसूची १, ऐनहरूको विवरण

<sup>३</sup> निर्वाचन प्रणाली र सो सँग सम्बन्धित सम्पूर्ण व्यवस्थाका लागि अन्तराष्ट्रिय रूपमा Inter Parliamentary Union (Geneva), International Foundation for Electoral System, International IDEA, National Democratic Institute, International Republic Institute र Carter Center at Emory



### सार्वभौम अधिकारको प्रयोग

विश्वमा निर्वाचन नै सार्वभौम अधिकार प्रयोगको सबै भन्दा उत्तम प्रकृया भएको विगत अनुभवबाट पुष्टी भएको छ। निर्वाचनले व्यक्तिको सार्वभौमिक अधिकारलाई प्रजातान्त्रिक ढंगबाट सम्मानित गर्ने तथा व्यक्तिको मत निर्वाचनको प्रकृया मार्फत नै प्रतिनिधित्वमा रूपान्तरण हुने हुँदा निर्वाचनलाई मत प्रतिनिधित्वमा रूपान्तरण गर्ने सबैभन्दा उत्तम औजारको रूपमा स्वीकारिएको पाईन्छ। यद्यपि व्यक्तिको सार्वभौमिक अधिकार कति हदसम्म उदार वा संकुचित पार्ने हो सो निर्वाचनमा अवलम्बन गरिने निर्वाचन प्रकृत्यामा भर पर्दछ। निर्वाचन प्रकृत्याको छनौट समेत मतदाताहरूको चेतना, समाजमा बर्गिय अस्तित्वको प्रभाव र राज्यले अवलम्बन गरेको राजनैतिक सिद्धान्तमा भर गर्दछ। विश्वमा हालसम्म प्रयोगमा आएका निर्वाचन प्रणालीलाई हेर्ने हो भने राज्य, नागरीक र राजनीति बीचका त्रिपक्षीय सम्बन्ध स्पष्टसंग प्रतिबिम्बित भएको पाउन सकिन्छ। सोही आधारमा मतदाताहरूको हैसियत व्यक्तिगत रूपमा नै सार्वभौमिक छन वा सामुहिक रूपमा सार्वभौमिक छन वा नियन्त्रित रूपमा मात्र सार्वभौमिक छन भन्ने तय गर्न सकिने हुन्छ। उक्त आधारलाई मान्ने हो भने हाल सम्म निम्न ढंगका सार्वभौमिक अधिकारहरू मतदाताहरूले प्रयोग गरि आएको पाउँछौं।

राज्यको संरचना (केन्द्र नियन्त्रित वा अनियन्त्रित, असीमित अधिकार सम्पन्न राज्य), राज्य संचालन विधि, राजनैतिक तथा संबैधानिक पुर्नसंरचनाको प्रत्यक्ष सम्बन्ध निर्वाचन प्रणालीसंग हुनेहुँदा निर्वाचन प्रणालीको आधारमा व्यक्तिले आफ्नो सार्वभौमिक अधिकारको प्रयोग गरिरहेको हुन्छ। महिला, आदिवासी जनजाती, उत्पीडित, पिछ्छाडिएका बर्ग, अल्पसंख्यक जातिहरूको मतको आधारमा उचित प्रतिनिधित्व गर्न होस् वा सिमान्तकृत जातिहरूको प्रतिनिधित्व गर्न होस् राज्यमा अपनाइने निर्वाचन विधिमा भर पर्दछ। अतः मतदाताहरू सार्वभौम छन वा छैनन, सार्वभौम भए सीमित सार्वभौम छन वा वास्तविक रूपमा नै सार्वभौम छन भन्ने यथार्थलाई निम्न आधारमा परीक्षण गर्न सकिने भएकोले सार्वभौमिक हैसियतलाई तर्कले पुष्टि गरिरहनुको खासै महत्व छैन।

| सार्वभौमिक सिद्धान्तमा आधारित निर्वाचन प्रणाली |  |  |
|--|--|--|
| निहित सिद्धान्त                                | निर्वाचन प्रणाली   | मतदान विधि                             |
| व्यक्तिगत सार्वभौमिकता                         | एकल संक्रमणीय मत, बैकल्पिक मत, प्राथमिकतापूर्ण मत, क्रम र स्तर निर्धारण मत | एक व्यक्ति एक मत, एक व्यक्ति धेरै मत र |
| सामुहिक सार्वभौमिकता                           | समानुपातिक मत, मिश्रित मत  | दुर्लभ (exceptional)                   |
| नियन्त्रित सार्वभौमिकता                        | बढीमत, बहुमत   |  |

University ले विकाश, प्रयोग र वितरण/प्रकाशन गरिएका विवरण, लेख, व्याख्या, विश्लेषणहरू यो लेख तयार गर्दा सन्दर्भको रूपमा प्रयोग गरिएको छ।

**(ग) निर्वाचनका प्रकार र परिचय****(१) एकल स्थान प्रतिस्पर्धा :**

एकल संसदीय स्थानका संख्याका लागि यो निर्वाचन प्रकृया अवलम्बन गरिन्छ। यस निर्वाचन प्रकृया अन्तरगत निम्न प्रकृयाहरु प्रचलनमा पाइन्छ।

- **Plurality (बढी मत प्रणाली)** बहुप्रचलित यस Plurality प्रकृयालाई “जसले बढी ल्याउँछ त्यसले जित्दछ” (First past the post) वा “विजयीकै सबै” (Winner take all) भन्ने स्वीकारिन्छ तर जित्ने उम्मेदवारले ल्याएको मत खसेको कुल मतको कम्तीमा बहुमत हुन्छ वा हुँदैन भनेर मतलब गरिदैन। सबैभन्दा बढी भनेको कतिलाई मान्ने भन्ने खासै निश्चित संख्या नभएर “प्रतिस्पर्धीहरु मध्ये सबै भन्दा बढी” सँग मात्र सम्बन्ध राख्ने हुनाले “घोडचढी दौडमा जो पहिलो हुन्छ” (Horse Riding) सँग तुलना गर्न सकिन्छ। भारत, अमेरिका, क्यानडा, लगायत पूर्व बेलायती उपनिवेशी विश्वका ८१ मुलुकहरुमा यी निर्वाचन प्रकृया अपनाइएको पाइन्छ, यद्यपि उक्त संख्या सबै प्रणालीले अपनाएका बढीमतको संख्या हो।

सामान्यतया मतदातालाई मतपत्रमा उल्लेखित कुनै एक उम्मेदवारलाई मात्र मतदान गर्ने अधिकार हुन्छ, यद्यपि बढी मत ल्याउनेले मतदान नगर्ने मतदाताहरुको समेत प्रतिनिधित्व गर्नु पर्दछ। यो प्रकृया अन्य निर्वाचन प्रकृयाहरु मध्ये सरल, छिटो सम्पन्न, व्यवस्थापन गर्न सकिने, साधारण मतदाताहरुले समेत सजिलैसँग बुझ्न सक्ने तथा मतदानमा आवश्यक छनौट विकल्प प्राप्त हुने हुँदा निश्चित योग्यता, दक्षता, योगदानलाई मतद्वारा सहजै छनौट गर्न सकिन्छ।<sup>४</sup>

- **बहुमत निर्वाचन :**

**Run Off Voting ( चक्र/दौड) निर्वाचन**

उम्मेदवारले स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न नसकेमा स्पष्ट बहुमतको लागि बारम्बार गरिने निर्वाचन प्रकृयालाई Run Off voting (चक्र/दौड मतदान) भनिन्छ। ३६ देशहरुले अपनाएको यो बहुमत प्रकृयाका निम्न ढाँचाहरु प्रचलनमा छन्।

**Two Round System (दुई चक्र प्रणाली) :** यस व्यवस्था अन्तरगत दुई पटक निर्वाचन हुन्छ र दोस्रो चरणमा सबैभन्दा बढी मत प्राप्त गर्ने उम्मेदवारहरु बीच कुनै एक उम्मेदवारको स्पष्ट बहुमतका लागि निर्वाचनमा सहभागी गराइन्छ। अन्य उम्मेदवारहरु दोस्रो निर्वाचनमा सहभागी नगराइने हुँदा यस निर्वाचनमा उम्मेदवारले स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न सक्दछ भन्ने ठानिन्छ, किनकी अधिल्लो निर्वाचनमा सहभागी अन्य उम्मेदवारहरु नभएको हुँदा त उम्मेदवारलाई लगाइएको मत दुई जना प्रतिस्पर्धी उम्मेदवारहरु बीच लगाउने सम्भावना रहन्छ।

<sup>४</sup> यद्यपि उम्मेदवारको पार्टी अलोकप्रिय भएको अवस्थामा लोकप्रिय उम्मेदवारले योग्यताको सम्मान पाउँदैन, जस्तो १९४५ को बेलायती प्रधानमन्त्री विन्सटन चर्चिल उनी सम्बन्धित कन्जरभेटिभ पार्टीको अलोकप्रियताका कारण पराजित भए। राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय ख्याती पार्टी लोकप्रिय भए पनि सम्बन्धीत निर्वाचन क्षेत्रमा अलोकप्रिय भए पराजित हुन सक्ने स्थिति हुन्छ।

फ्रेन्च राष्ट्रिय सभा (Assembly), ब्राजिल, पोर्चुगल, अष्ट्रिया, फिनलेण्ड, घानाको राष्ट्रपतिय निर्वाचन र अमेरिकी विभिन्न राज्यहरूमा दोहोऱ्याएर निर्वाचन गर्ने प्रचलन छ। यद्यपि दोस्रो निर्वाचनमा दुई उम्मेदवारहरूबीच मतदान भएको अवस्थामा स्पष्ट बहुमत आवश्यक ठानिँदैन।<sup>५</sup> सापेक्षित बहुमत नै उम्मेदवार विजयी हुन प्रयाप्त मानिन्छ। फ्रेन्च राष्ट्रिय सभाको निर्वाचनमा १२.५ % भन्दा कम मत प्राप्त गर्ने उम्मेदवार उम्मेदवारको नामबाट अलग गरिन्छ र बाँकी उम्मेदवारहरूलाई दोस्रो चरणको निर्वाचनको लागि योग्य मानिन्छ।

**Exhaustive Ballot (भन्फटिलो मत):** दुई चरण निर्वाचनमा कुनै पनि एक उम्मेदवारले स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न नसकेमा सबैभन्दा कम मत प्राप्त गर्ने उम्मेदवारलाई उम्मेदवारीबाट हटाई कुनै एक उम्मेदवारले स्पष्ट बहुमत प्राप्त नगरे सम्म निर्वाचन गरी रहने यस प्रक्रियालाई भन्फटिलो मतदान प्रकृया भनिन्छ। मतदाताहरूले धेरै पटक मताधिकार प्रयोग गर्न पर्ने हुँदा आम निर्वाचनमा यो प्रकृया व्यवहारिक मानिँदैन।<sup>६</sup>

### Instant-run off voting (IRV) (तत्काल चक्र मतदान)

एकल उम्मेदवार छनौटको लागि भएको यस निर्वाचन प्रणालिमा यदि कुनै पनि उम्मेदवारले स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न नसकेमा उम्मेदवारलाई प्राप्त प्राथमिकता क्रमको आधारमा उम्मेदवारको छनौट गरिन्छ। मतदानकै क्रममा प्रत्येक मतदाताले प्राथमिकता तोकी मतदान गर्दछन् र यो प्रकृत्यामा पटक पटक मतदान गर्नको बदलामा मतदानमा व्यक्त प्राथमिकतालाई आधार मानी उम्मेदवार छान्न पटक पटक मतपत्रको गन्ति गरिन्छ। प्रत्येक गणनामा सबैभन्दा कम मत भएको उम्मेदवारको मत मतपत्रमा व्यक्त प्राथमिकताको दोस्रो, तेस्रो प्राथमिकताका उम्मेदवारलाई स्तानातरण गरिन्छ। कुनै उम्मेदवारले स्पष्ट बहुमत प्राप्त नगरेसम्म यो प्रकृया दोहोऱ्याइन्छ। अष्ट्रेलियाको प्रतिनिधि सभा, फिजीको प्रतिनिधि सभा, श्रीलंका, आयरलैण्डको राष्ट्रपति र पापुआ न्युगिनीको राष्ट्रिय सभा निर्वाचनमा यो प्रकृया अपनाइएको छ। एकै परिणाम भए पनि अष्ट्रेलियामा प्राथमिकताक्रमको मतदान (Preferential Voting) र बेलायत तथा आयरलैण्डमा वैकल्पिक मतदान (Alternative Vote) र अमेरिकामा यसलाई क्रमस्तर तथा क्रमच्छा मतदान (Ranked/Rate Choice Voting) नामाकरण गरिएको छ। सबैभन्दा बढी इच्छित उम्मेदवार र सोही इच्छा अनुसारको क्रम २, ३ द्वारा क्रमिक तह (Rank) इच्छा मतमा व्यक्त हुने हुन्छ।

सबैभन्दा कम मत भएको कारण त्यस्ता उम्मेदवारलाई प्राप्त मत प्राथमिकताको क्रममा हस्तान्तरण हुने हुँदा निजको नाम उम्मेदवारको सूचीबाट हटाइन्छ र दोस्रो पटक गणना गरिँदा सूचीबाट हटाइएको उम्मेदवारको मत गणना नगरी निज पछिको क्रमको उम्मेदवारको मात्र मत गणना गरिन्छ। भन्फटिलो मतदानको विकल्पको रूपमा अपनाइएको यो प्रकृत्यामा सम्पूर्ण उम्मेदवारलाई क्रमानुसार उल्लेख गरिनु पर्ने हुँदा पूर्ण प्राथमिक मतदान पनि भनिन्छ।

<sup>५</sup> विमर जर्मनीको राष्ट्रपतिले दोस्रो चरणको निर्वाचनमा स्पष्ट बहुमत आवश्यक थिएन।

<sup>६</sup> बेलायती लेबर पार्टीले आफ्नो दलबाट योग्य संसदीय निर्वाचन उम्मेदवार छनौट गर्न यो प्रकृया प्रचलनमा ल्याएको छ।

धेरै उम्मेदवार भएको अवस्थामा मतदाताले आफुखुशी प्राथमिकता तोक्ने हुँदा Donkey Voting को डर हुन सक्छ ।

**फाइदा/बेफाइदा:** बहुमतबाट निर्वाचित प्रकृया भन्दा जटिल भए पनि सम्पूर्ण मत र क्रम समेत प्रतिविम्बित हुने हुँदा Run Off Voting उपयुक्त भए पनि बढी भन्कटिलो र खर्चिलो मानिन्छ । यद्यपि Instant Run मा मतदाताहरूले एक पटकमात्र मतदान गर्ने हुँदा कम खर्च तर बारम्बार गणना गर्ने भन्कट कायमै रहन्छ, जसको लागि दर्जनौं मतगणना स्थलमा सैयौं व्यक्तिहरूले स्पष्ट बहुमत नभएसम्म गणना गरिरहनु पर्ने हुन्छ ।

(२) बहुस्थान प्रतिस्पर्धा :

● प्राथमिकता क्रमपूर्ण मतदान :

मतदाताको प्राथमिकताका आधारमा उम्मेदवार छनौट गर्न सकिने गरी अपनाइएको यस्तो प्रकृत्यामा उम्मेदवारलाई प्राथमिकताक्रमको रूपमा तोकिएको हुन्छ । एकल उम्मेदवार बहुमत निर्वाचन प्रकृत्याका लागि प्रयुक्त यस निर्वाचनमा Instant Run Off voting विधि अपनाइन्छ । यस निर्वाचनमा प्राथमिकता क्रम तोकन क्रम नं., क्रम नाम, क्रम चिन्ह आदि ढाँचा मतपत्रमा राख्न सकिन्छ ।

प्राथमिकताक्रम पूर्ण निर्वाचनमा मतदाताले निर्वाचनमा अपनाइएका क्रम (Rank) र स्तर (Rate) प्रकृत्या अपनाइन्छ । मतद्वारा विकल्प राख्न सकिने हुँदा यसलाई वैकल्पिक मत प्रणाली पनि भनिन्छ । अष्ट्रेलिया, नौरु, पापुवान्युगिनी (१९६४-१९७५), फिजी (१९९९) मा यो प्रणाली प्रयोगमा ल्याइएको थियो ।

● समानुपातिक प्रतिनिधित्व निर्वाचन प्रकृत्या :

सम्पूर्ण मतको समान सदुपयोग गर्दै जनसंख्याको अनुपातमा प्रतिनिधिहरूको छनौट गर्न प्रयोग हुने यो विधि/प्रकृत्यालाई पूर्ण प्रतिनिधित्व निर्वाचन प्रकृत्या भनिन्छ । मतसंख्याको अनुपातमा प्रतिनिधिहरूको संख्या तय हुने हुँदा सानो तथा अल्पसंख्यामा रहेका समुदाय, वर्ग, व्यवसायी, जातीको समेत सोही रूपमा प्रतिनिधित्व यस प्रक्रिया मार्फत हुने गर्दछ । समानुपातिक प्रतिनिधित्वको लागि आवश्यक मत “कोटा” र उम्मेदवारी प्रकृत्या आदि आवश्यकता अनुसार निर्धारण हुने विषय हुन ।

बहुमत आतंकबाट ग्रस्त र प्रतिनिधित्व नभएका मतदाताहरूका लागि यो निर्वाचन प्रकृत्या प्रभावकारी विकल्प मात्र नभएर ज्यादै लोकप्रिय प्रजातान्त्रिक निर्वाचन प्रकृत्या मानिन्छ । बहुमत निर्वाचन प्रकृत्या अवलम्बन गर्ने देशहरूको तुलनामा यो प्रतिनिधित्व प्रकृत्या बढी लोकप्रिय भएको मात्र नभएर बेलायत लगायत सम्पूर्ण युरोपियन युनियनका सदस्य राष्ट्रबाट युरोपियन संसदको प्रतिनिधित्व यही प्रकृत्या मार्फत भएको छ । बेलायतमा बढीमत प्रकृत्या अपनाइएको भए पनि स्कटिस संसद र वेल्स राष्ट्रिय सभा सदस्यहरूको निर्वाचन मिश्रित

निर्वाचन प्रकृयाद्वारा नै भएको पाइन्छ। अर्को तर्फ क्यानडाका पाँच प्रान्तहरू<sup>७</sup> मा बहुमत निर्वाचन प्रकृयाको बदलामा समानुपातिक प्रतिनिधित्व निर्वाचनलाई अपनाउन प्रयास थालिएको छ,<sup>८</sup> न्युजिलैण्ड, अमेरिकी राज्य/महानगरहरू<sup>९</sup> मा समेत प्रयोगमा रहेको छ। सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक रूपले पछाडि परेका र जातिय अल्पसंख्यक तथा सिमान्त समुदायका लागि यो प्रकृया हाल क्रमशः अत्यावश्यक बन्दै गएको पाइन्छ। समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई सार्थक बनाउन लिङ्ग र अल्पसंख्यामा रहेका आदिवासी तथा जातिहरू केन्द्रित प्रतिनिधित्व गर्ने प्रक्रियालाई समेत हाल बहुप्रयोगमा ल्याईएको छ। यो निर्वाचन प्रकृया जर्मनी, उत्तर पूर्वी युरोपियन मुलुकहरूमा अत्यधिक लोकप्रिय निर्वाचन प्रकृया मानिन्छ। फ्रान्सले यो प्रक्रियालाई प्रजातान्त्रिक मान्यता भन्दा राजनैतिक पूर्वाग्रहका कारण प्रयोगमा ल्याउने र हटाउने गरेको देखिन्छ। दोस्रो विश्वयुद्धको अन्त प्रश्चात कम्युनिष्ट उम्मेदवारलाई हटाउन यो प्रकृया अपनाए पनि १९५८ मा चार्ल्स देगालले बहुमत प्रकृया लागु गरे। १९८३ को निर्वाचनमा आफ्नो मतको सुरक्षा गर्न सोसलिष्टहरूले पुनः समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रकृया अपनाए पनि उक्त निर्वाचनमा उनीहरूले बहुमत गुमाए पछि त्यो प्रकृयाको प्रयोग अन्त भएको छ।

समानुपातिक निर्वाचन प्रकृयाकामार्फत प्रतिनिधित्व गराउने विभिन्न विधिहरू मध्ये निम्न विधिहरू बढी प्रचलनमा छन् :

- **पार्टी सूची विधि:** पार्टी सूची समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रकृया अमेरिका बाहेक विश्वभर लोकप्रिय छ। सम्बन्धित राजनैतिक दलहरूले तयार गरेको उम्मेदवारको सूचीको प्राथमिकता क्रम र प्राप्त मतको आधारमा उम्मेदवार निर्वाचन गरिन्छ। मतदाताहरूले राजनैतिक दलहरूको मूल्यांकनको आधारमा आफ्नो मत प्रयोग गर्दछ। जस्को लागि निश्चित मत ल्याएर मात्रै उम्मेदवारलाई विजयी गराउन सकिन्छ, त्यसलाई “न्युनतम आवश्यक मत” भनिन्छ। “न्युनतम आवश्यक मत” कति भन्ने कुरा मत संख्या र प्रतिनिधित्व गराउने सिट संख्याको आधारमा कानूनद्वारा नै तय गर्ने गरि गणितीय सूत्र बनाईएको हुन्छ।

मतदाताले इजरायलमा भै प्रत्यक्ष राजनैतिक दललाई मत दिन वा टर्की र थाइलैण्डमा भै उम्मेदवार मार्फत पार्टीमा मत दिन पनि सक्दछन्। राजनैतिक दल सूची विधिमा २ प्रकारका ढाँचा प्रचलनमा देखिन्छ।

१. **खुल्ला सूची:** यस विधिमा चुनावमा सहभागी राजनैतिक दलहरूले उपलब्ध गराएको उम्मेदवारको सूची मतपत्रमा उल्लेख गरिन्छ। मतदाताले सूचीका उम्मेदवारहरू आवश्यक संख्यामा छनौट गर्दछन् र एक भन्दा बढी उम्मेदवार भएको अवस्थामा

<sup>७</sup> ब्रिटिश कोलम्बिया, ओन्टारीओ, क्युबेक, प्रिन्स इडवार्ड टापु र न्यू बर्नसवीक

<sup>८</sup> १९७६ को Hansard Society र १९९९ को Independent Commission ले क्रमशः मिश्रित समानुपातिक प्रतिनिधित्व र वैकल्पिक मत सिफारिश गरेको छ।

<sup>९</sup> न्यूओर्क, क्याम्ब्रिज, म्यासाच्युएट्स, इलीनस् आदी

प्राथमिकता क्रम पनि तोक्न सक्दछन् तर प्राथमिकता क्रम सोही दलको सूचीमा सीमित हुने चलन छ। हाल नेदरलैण्ड, फिनलैण्डले यो विधि अपनाएको पाइन्छ। यद्यपि ज्यादै लामो सूची र धेरै राजनैतिक दलहरूको सहभागिता भएको अवस्थामा खुल्ला सूची व्यावहारिक हुन सक्दछ।

२. **बन्द सूची:** निर्वाचनमा दलले नै उम्मेदवारको सूची क्रम तोकेको हुँदा मतदातालाई उम्मेदवारको प्राथमिकता क्रम तोक्न नपाउने गरी सूची बन्द गरिएको हुन्छ। मतदाताले सोभै राजनैतिक दललाई मत लगाउने बन्द सूची प्रकृया इजरायलको सम्पूर्ण निर्वाचन क्षेत्रहरूमा र युरोपियन युनियनको संसदको सांसदहरूको निर्वाचनमा प्रयोग गरेको पाइन्छ। प्राप्त मतको आधारमा राजनैतिक सूची प्रकृया मार्फत गरिने प्रतिनिधित्व संख्या सम्बन्धीत दलले प्राप्त गरेको मत बराबर हुन्छ। जस्तो १० % मत = १० % प्रतिनिधि। यद्यपि प्रतिनिधिहरूको संख्या भने प्रतिनिधित्वको लागि आवश्यक मत “कोटा” मा भर गर्दछ। राजनैतिक दल भित्रै समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराउने विभिन्न अवधारणाहरू प्रचलनमा छन्।<sup>१०</sup>

कोटाको आधारमा प्रतिनिधित्व गरी बढी भएको मत दोस्रो चरणमा गणना गरी सबै भन्दा बढी मत प्राप्त उम्मेदवारलाई प्राथमिकताका आधारमा बाँकी सिटका लागि निर्वाचित गराइन्छ।

नेपालमा राजनैतिक दलहरूलाई बन्द सूचीमा पनि सूचीको क्रम तलमाथि पार्न सक्ने अधिकार रहनु पर्छ भनि अडान राखिराखेको पाउँछौं। यदि यस प्रकारको व्यवस्था कानूनमा नै गर्ने हो भने राजनैतिक दलको स्वेच्छाचारितालाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ वा सकिदैन सो भविष्यमा स्पष्ट हुने नै छ।

- **मिश्रित सदस्य समानुपातिक प्रतिनिधित्व (MMPR) :**

मिश्रित सदस्य समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीलाई अतिरिक्त सदस्य व्यवस्था "additional member system," क्षतिपुरक समानुपातिक "compensatory PR," दुई मत व्यवस्था "two vote system," र जर्मन व्यवस्था "German system" पनि भन्ने गरिन्छ। यो प्रकृत्याले एकल संख्या बहुमत निर्वाचन मार्फत र पार्टी सूची मार्फत सामान्यतया आधा आधा गरि मिश्रित ढंगबाट निर्वाचन गरिन्छ। बढी मत र समानुपातिक प्रतिनिधित्वबीच समन्वय र संतुलन यो निर्वाचन विधिमा पाउन सकिन्छ। सम्पूर्ण भूगोल र तोकिएको निर्वाचन क्षेत्र बीच समन्वय गर्दै समानुपातिक प्रतिनिधित्व गर्नु मिश्रित सदस्य निर्वाचन विधिको विशेषता नै हो। खास गरी ठूलो जनसंख्या, भौगोलिक, सामाजिक, आर्थिक, साँस्कृतिक, जातिय, धार्मिक

<sup>१०</sup> स्पेन, पोचुगल, इजरायल, अष्ट्रिया, फिनल्याण्ड, पोलेण्डले अपनाएको D'Hondt Method, स्कानडेनिभियन मुलुक, न्युजीलैण्ड, जर्मनले अपनाएको Sainte-Lague Method र अमेरिकाले अपनाएको Huntington-Hill Method.

विविधता भएको मुलुकहरूमा स्थानीय तथा राष्ट्रिय स्तरको प्रतिनिधित्वका लागि यो प्रकृया प्रभावपूर्ण मानिन्छ। किनकि निर्वाचन क्षेत्रको मतद्वारा प्रतिनिधित्व हुन नसक्ने वा नसकेका अन्य जाति, बर्ग, धर्म, समुदाय, अल्पसंख्यक र क्षेत्रमा रहेका मतदाताहरूको पार्टी मतका आधारमा प्राथमिकताका साथ निर्वाचित गराउन सकिन्छ। पूर्ण प्रतिस्पर्धाद्वारा निर्वाचन क्षेत्रमा र समानुपातिक मतको आधारमा त्यस्तो प्रतिस्पर्धामा आउन नसकेका मतहरूको सम्मान हुने हँदा मिश्रित विधिद्वारा अन्य मतदाताहरूको समेत सम्मान हुने विश्वास गरिन्छ। स्वभावैले बोलिभिया, म्याक्सिको, लेसोथो, न्यूजीलैण्ड, जर्मनी, बेलायत (स्कटलैण्ड र वेल्स)<sup>११</sup> लगायत विश्वको धेरै मुलुकहरूले यो प्रकृया अपनाएका छन्। खास गरी न्यूजीलैण्डले १९९० पछि र हंगेरीले यो विधिलाई उचित प्रतिनिधित्वको उत्तम विकल्प मानेको देखिन्छ।

यो विधिमा मतदाताहरूले दुई मतपत्रको प्रयोग गर्दछन्, एउटा निर्वाचन क्षेत्र प्रतिनिधिका लागि र दोस्रो राजनैतिक दलको लागि। यद्यपि जर्मनीमा एउटै मतपत्रलाई दुवै प्रयोजनका लागि प्रयोग गरिन्छ र उम्मेदवारको मत बराबर पार्टीले आफ्नो मत पाएको मानिन्छ। सामान्यतया निर्वाचन क्षेत्र र पार्टी सूचीमा पर्ने गरी दोहोरो उम्मेदवारी बनाइदैन। यो प्रणालीका विभिन्न प्रयोगहरूमध्ये निर्वाचन क्षेत्रको मत बढीमत, हंगेरीमा बहुमत विधि अपनाइएको छ। भेनेजुएलामा ८७ स्थान बढीमत र १५ स्थान समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि सूची मार्फत मेक्सिकोको ३०० स्थानमा बढीमत र २०० स्थान समानुपातिक प्रतिनिधित्व सूचीका लागि छुट्याइएको छ।

### मिश्रित मतपत्र नमूना

| दुवैतिर मत हाल्लोस   |     |          |   |              |
|--|-----|----------|---|--------------|
| निर्वाचन क्षेत्र मत  |     |          | पार्टी मत   |              |
| ..... का लागि .... निर्वाचन क्षेत्रका उम्मेदवार कुनै एकमा (✓) लगाउनुहोस् |     |          | ..... का लागि पार्टीका उम्मेदवार कुनै एकमा (✓) लगाउनुहोस् |              |
| क्र.स.   | नाम | दलको नाम | क्र.स.  | दलको नाम नाम |
| १  |     |          | १   |              |
| २  |     |          | २   |              |
| ३  |     |          | ३   |              |
| ४  |     |          | ४   |              |
| ५  |     |          | ५   |              |

<sup>११</sup> बोलिभिया (प्रतिनिधि सभा) जर्मनी (संघीय तल्लो सदन) लेसोथो (तल्लो सदन) मेक्सिको (तल्लो सदन) न्यूजीलैण्ड (प्रतिनिधि सभा)।

## दोस्रो मतको आधारमा सिट निर्धारण

| राजनैतिक दल | जिल्लामा जितेको सिट संख्या | पार्टी लिष्टमा देशभर प्राप्त मत ५ | थप सिट संख्या | पार्टीले प्राप्त गरेको जम्मा सिट संख्या |
|-------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------|---|
| क           | ३०                         | ४२                                | १२            | ४२                                      |
| ख           | २३                         | ३०                                | ७             | ३०                                      |
| ग           | ११                         | १९                                | ८             | १९                                      |
| घ           | ०                          | ९                                 | ९             | ९                                       |
| जम्मा       | ६४                         | १००                               | ३६            | १००                                     |

## मिश्रित सदस्य समानुपातिक र समानान्तर निर्वाचनका बिभेदहरु

मिश्रित सदस्य समानुपातिक र समानान्तर निर्वाचन प्रकृया सामान्यतया अलग अलग ढंगबाट प्रयोगमा ल्याईएको छ। मिश्रित सदस्य निर्वाचनमा एकल संख्या बहुमत निर्वाचन मार्फत केही र केही पार्टी सूची मार्फत निर्वाचन गरिन्छ। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रबाट बढीमत निर्वाचन मार्फत निर्वाचित भएका उम्मेदवारले प्राप्त गरेको मत र उक्त पार्टीले सो निर्वाचनमा ल्याएको मतको प्रतिसतमा सम्बन्ध गरिनु नै मिश्रित समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको विशेषता मानिन्छ।

माथि नमूनामा उल्लेख गरे मूँ मतदाताहरुले अलग अलग निर्वाचन क्षेत्रका लागि र पार्टीका लागि मतदान गर्दछन्। अलग अलग निर्वाचन क्षेत्रका लागि प्राप्त मतको आधारमा अलग अलग उम्मेदवारको निर्वाचन गरिन्छ भने पार्टीले प्राप्त गरेको मतको आधारमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व गरिन्छ। तर पार्टीले प्राप्त गरेको मतको आधारमा प्रतिनिधित्व गरिने संख्या अलग अलग निर्वाचन क्षेत्रमा पाप्त गरेको प्रतिनिधित्वले नपुग संख्यासम्म मात्र सीमित हुने गर्दछ।

समानान्तर निर्वाचन प्रणालीमा दुई अलग अलग निर्वाचन विधि एकैसाथ अपनाईन्छ र एक निर्वाचनको परिणामको अर्को निर्वाचनमा हुने परिणामसंग कुनै पनि सम्बन्ध राखिँदैन। दुबै निर्वाचन स्वतन्त्र र समान समयमा हुने भएकोले समेत सामान्यतया समानान्तर निर्वाचनमा हुने मतदान एकैपटक गर्ने गरिन्छ। समानान्तर निर्वाचनमा पार्टी सूची मार्फत निर्वाचित हुने सिटसंख्या अलगगै छुट्याईने हुँदा पार्टीले सूची मार्फत प्राप्त गरेको मतको अनुपातमा समानुपातिक निर्वाचनका लागि छुट्याईएको सिटसंख्याबाट क्रमश निर्वाचित गरिँदै लगिन्छ। समानान्तर निर्वाचनमा सामान्यतया ५०/५० को अनुपातमा निर्वाचन गरिने भए पनि सोही अनुपात नै रहनु पर्दछ भन्ने कुनै ठोस प्रचलन भने छैन। अलग अलग समानान्तर निर्वाचन गरेर पनि आधारभूत रूपमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुन सक्तैन



भने समानान्तर निर्वाचन भन्दा पनि मिश्रित निर्वाचन उपयुक्त हुन सक्तछ। किनकि समानान्तर निर्वाचनमा पार्टी सूची मार्फत समानुपातिक प्रतिनिधित्वको आर्कोक्षा राखिने हुँदा भौगोलिक, सामाजिक, आर्थिक, साँस्कृतिक, जातिय, धार्मिक विविधता भएका समाजको प्राथमिकता निर्धारण गर्न पार्टीहरुको भूमिका महत्पूर्ण हुन्छ। पार्टी सूची निर्धारण गर्दा पार्टीहरुको न्यायोचित विवेक व्यक्त नभएमा समानान्तर निर्वाचन विधि प्रभावकारी ढंगले कार्यान्वयन हुन सक्तैन। समानान्तर निर्वाचनमा पूरक सदस्य विधि **Supplementary Member system (SM)** पनि प्रयोगमा ल्याईएको छ, जुन विधि मिश्रित सदस्य निर्वाचन माँ केही स्थान बढीमत र केही स्थान समानुपातिक प्रतिनिधित्व मार्फत पूर्ति गरिन्छ। सम्पूर्ण सदस्यसंख्या र प्राप्त मतको अनुपातलाई एकै स्थानमा राखि समानुपात नखोज्नु नै समानान्तर निर्वाचन मिश्रित निर्वाचन (MMPR) भन्दा फरक हुनु हो।

यद्यपि एक भन्दा बढी निर्वाचनका विधिहरु प्रयोग गरेको आधारमा समानान्तर निर्वाचन विधिलाई मिश्रित निर्वाचन नामाङ्करण समेत गरेको पाईन्छ।

### एकल संक्रमणीय मत<sup>१२</sup> :

मतको अधिकतम उपयोग गरी मतदाताहरुको भावना बमोजिमको प्रतिनिधित्व गर्न र उम्मेदवार केन्द्रित भई निर्वाचन गर्न सकियोस भनी यो विधि प्रचलनमा ल्याइएको हो। मतको सदुपयोग र प्रतिनिधित्वको आधारमा लोकप्रिय यो निर्वाचन प्रकृया विश्वको धेरै देशहरुले प्रयोगमा ल्याएका छन्। २००६ को निर्वाचनमा उत्तरी आयरलैण्ड र गणतन्त्र, अष्ट्रेलिया, न्यूजिलैण्ड, माल्टाहरुले प्रयोगमा ल्याएको यो विधिमा व्यक्तिगत उम्मेदवारलाई प्राथमिकताक्रमको आधारमा मत दिइन्छ। उपयोगिताको दृष्टिबाट उपयोगी यही विधिलाई स्कटलैण्डको निर्वाचन २००७ र अमेरिकी नगर (क्याम्ब्रिज, म्यासाचुएटस) को निर्वाचन २००९ मा अपनाउने तयारी भएको देखिन्छ।

अष्ट्रेलियामा यो विधिलाई "Hare-Clark System" र US मा "Choice Voting" का नामबाट जानिन्छ। जुन विधि अन्तरगत सबै उम्मेदवारहरु एकै मतपत्रमा राखिन्छ र मतदाताले प्राथमिकता क्रमको आधारमा उम्मेदवारहरुको क्रमाङ्क तोक्ने गरिन्छ।

**कोटा:** एकल संक्रमणीय मतलाई उम्मेदवार निर्वाचित गर्न सक्ने न्यूनतम मत वा कोटा निर्धारण गरी मत हस्तान्तरण गरिदै लगिन्छ। कोटा निर्धारण गर्ने विधिहरु मध्ये सबैभन्दा लोकप्रिय डुप कोटा निम्न प्रकृयाद्वारा तय गरिन्छ।

मत

सिट संख्या + 1 =

<sup>१२</sup> Devised by Carl Andrae, Denmark in 1985, Thomas Hare, England in 1857, Promoted by Andrew Inglis Clark.

उम्मेदवार छनौट गर्न आवश्यक न्यूनतम मत प्राप्त नभएमा वा बढी भएमा त्यस्ता मत प्राथमिकता क्रमका अर्को उम्मेदवारलाई हस्तान्तरण हुँदै जान्छ। यो प्रकृया कोटा बमोजिमका सम्पूर्ण प्रतिनिधिहरूको छनौट नभएसम्म जारी रहन्छ।

मत गणनामा आवश्यक कोटा प्राप्त नभएमा सबैभन्दा कम मत प्राप्त उम्मेदवारको नाम हटाइन्छ र सो मत सम्भाव्य उम्मेदवारको मतमा गणना गरी प्रतिनिधि छनौट गरिन्छ। बढी भएको मत पुनः दोस्रो क्रमको उम्मेदवारमा हस्तान्तरण गरिदा कोटा प्राप्त नभएमा सबैभन्दा कम मत भएको अर्को उम्मेदवारको मत समेत गणना गरी कोटा पूरा गरिन्छ र प्रतिनिधि छनौट गरिन्छ।

यस विधिमा प्राथमिकता क्रम अनुसार मतको गणना गर्न भन्कटिलो भए पनि कम्प्युटर प्रविधिबाट सहजै गणना गर्न सकिन्छ। बहु प्रचलित “डुप कोटा” बाहेक अन्य विभिन्न विधिहरू समेत प्रयोग गरिन्छ।<sup>१३</sup>

एकल संक्रमणीय प्रकृया (कोटा २६०० मत)

| उम्मेदवार | प्रथम चरण मत संख्या | दोस्रो चरण D बाट प्राप्त | तेस्रो चरण A बाट प्राप्त | चौथो चरण F बाट प्राप्त | पाँचौं चरण E बाट प्राप्त |
|-----------|---------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| A         | ४००                 | +७५ = ४७५                |                          |                        |                          |
| B         | २३००                | २३००                     | +२०० = २५००              | +३०० = २६००<br>विजयी   |                          |
| C         | २०००                | २०००                     | २०००                     | २०००                   | +६०० = २६००<br>विजयी     |
| D         | २९००<br>विजयी       |                          |                          |                        |                          |
| E         | ६००                 | +२५ = ६२५                | +२०० = ९०२५              | +३०० = ९३२५            |                          |
| F         | ६००                 | ६००                      | ६००                      |                        |                          |

<sup>१३</sup> Gregory Method (मुख्यतः आयरलैण्ड र अष्ट्रेलिया) Meek and Warren Method (मूलतः न्यूजीलैण्ड, स्थानीय निकाय निर्वाचन) आदि। यद्यपि Thomas Hare द्वारा १८५७ मा विकसित र समकालीन साथी John Stuart Mill / Walter Bagehot द्वारा प्रशंशित Hare Model पनि लोकप्रिय छ।

(३) अर्ध समानुपातिक:

अर्ध समानुपातिक प्रकृया अन्तरगत निम्न विधिहरु अपनाइएको पाइन्छ ।

- **समानान्तर मतदान :** यस विधिमा मतदाताले दुई अलग अलग निर्वाचनका लागि अलग अलग प्रकृया समानान्तर अपनाई प्रतिनिधिको छनौट गरिन्छ । बढीमत निर्वाचन विधि र समानुपातिक प्रतिनिधित्व समानान्तर मतदानमा मिश्रित ढंगबाट प्रयोग गरिन्छ । अतः एकल स्थान संसदीय निर्वाचनका लागि उम्मेदवारले प्राप्त गरेको बढीमत निर्वाचन विधि र दलहरुले प्राप्त गरेको मत दलले नै तयार गरेको सूचीको आधारमा साथसाथै प्रतिनिधित्व गराइन्छ । धेरै मुलुकहरुले यो विधि अपलम्बन गरेका छन ।<sup>१४</sup> एकभन्दा बढी निर्वाचनका प्रकृयाहरु अवलम्बन गरेको हुनाले यसलाई मिश्रित निर्वाचन विधि पनि भनिन्छ । एकैसाथ गरिने निर्वाचनमा अलग अलग निर्वाचनका प्रकृयालाई समानान्तर रूपले अंगिकार गरेको भएर नै जनजिब्रोमा समानान्तर मतदानका नामबाट यस निर्वाचन विधिलाई चित्रित गरिने गरेको पाइन्छ ।

- **एकल असंक्रमणीय मत:**

बहुस्थान निर्वाचन क्षेत्रमा यो विधि प्रयोग गरेको पाइन्छ । जुन एकल संक्रमणीय भन्दा फरक छ । यसमा पनि मतदातालाई एउटै मत प्राप्त हुन्छ । सामान्यतया एकै निर्वाचन क्षेत्रका धेरै स्थानमा एकै पार्टीका धेरै उम्मेदवारहरुको छनौट गर्दा यो विधि अपनाईन्छ । यो विधि प्रयोग गरी प्रत्येक उम्मेदवारले प्राप्त गरेको मतको आधारमा उम्मेदवार विजयी हुन्छ । तर एक उम्मेदवारलाई प्राप्त मत सोही पार्टीको अर्को कुनै उम्मेदवारलाई हस्तान्तरण हुँदैन । अतः सो निर्वाचन क्षेत्रमा जम्मा मत बढी ल्याएर पनि कम सदस्य निर्वाचित हुने अवस्था हुन्छ ।

(तीन सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र)

| मत संख्या       | उम्मेदवार | दल | विजयी | मतसंख्या     |              |
|-----------------|-----------|----|-------|--------------|--------------|
|                 |           |    |       | का.          | ए.           |
| ३,०००           | उमेश      | ए  | विजयी |              | ३,०००        |
| ४,०००           | राम       | का | विजयी | ४,०००        |              |
| २,९००           | हरि       | का |       | २,९००        |              |
| ९५००            | कमला      | ए  |       |              | ९,५००        |
| २६,००           | विमला     | का |       | २,६००        |              |
| ३,५००           | सीता      | ए  | विजयी |              | ३,५००        |
| <b>जम्मा मत</b> |           |    |       | <b>६,७००</b> | <b>६,०००</b> |

<sup>१४</sup> अल्बानिया, अर्मेनिया, अजरबैजान, क्यामरून, जर्जिया, ग्वाटेमाला, जापान, दक्षिण कोरिया, लुथुनिया, म्याक्सीको, नाइजर, प्यालेस्टाइन, फिलिपिन्स, सेनेगल, सिसिली, सोमालिया, ताइवान, थ्युनिसिया, कोस्टारिका

रुस र अण्डोरामा आधा स्थानका लागि, अफगानिस्तान र जोर्डनको तल्लो सदनको निर्वाचनको लागि र इन्डोनेसिया र थाइलैण्डको माथिल्लो सदन सदस्यको निर्वाचनका लागि र प्रटोरिको, ताइवान, जापान, द.कोरियामा प्रयोग ल्याइएको यो विधि २०४८ अघि नेपालको संसदीय निर्वाचनमा प्रयोग गरे भै भए पनि नेपालमा एक भन्दा बढी उम्मेदवारलाई एकैपटक मत दिने विधि अपनाइएको थिएन। ट्युनिसियामा ८८% एकमुष्ट र १२% सूची समानुपातिक, सोमालिया ९२% समानुपातिक र ८% बढी मत, जापानमा ६०% बढी मत र ४०% सूची समानुपातिक प्रयोगमा छन्।

- **Cumulative Voting (संचित मतदान)**

एक निर्वाचन क्षेत्रमा जति प्रतिनिधित्व गराउनु पर्ने हो त्यति नै संख्यामा मतदातालाई मत दिने व्यवस्था यो विधिले स्वीकारेको हुँदा प्रतिनिधि संख्या बराबरको मत सबैलाई एक एक गरी वा सम्पूर्ण मत एकै उम्मेदवारलाई दिने भन्ने अधिकार मतदातालाई प्राप्त हुन्छ। जस्तो कुनै निर्वाचन क्षेत्रबाट ६ प्रतिनिधि छान्नु पर्ने भए एकै जनालाई ६ मत वा अलग अलग व्यक्तिलाई इच्छित संख्यामा मत दिनु। अमेरिकाको इलिनियस, अल्बामा, दक्षिण डकोटा, न्यू म्याक्सिको राज्य लगायत नगर परिषद निर्वाचनमा अपनाइएको यो विधि त्यति लोकप्रिय छैन। यस विधिमा मतदाताको कम प्रभाव भए राजनैतिक आवश्यक संख्या भन्दा कम र बढी प्रभाव भए आवश्यक संख्यामा उम्मेदवार खडा गर्दछ। जसले गर्दा उम्मेदवार विजयी गराउन सकियोस्। यो विधि ठूलो उद्योग/संस्थामा बढी प्रचलित छ।

(४) **Non Proportional Multi Seat (असमानुपाति बहुस्थान निर्वाचन)**

यस विधिमा निम्न ढाँचाहरू प्रचलनमा छन्।

- **Block Voting (एकमुष्ट मत)**

धेरै सिट भएको एकै निर्वाचन क्षेत्रबाट धेरै उम्मेदवारको छनौट गर्न Block Vote प्रयोग गरिन्छ। Block Vote को तरिका मतपत्रको ढाँचा अनुसार फरक फरक हुन सक्छ।

**बढी मत एकमुष्ट प्रकृया:** जुन क्षेत्रमा जति उम्मेदवार छन् त्यति मत मतदाताहरूलाई प्राप्त हुन्छ र धेरै मत प्राप्त गर्ने उम्मेदवार विजयी हुन्छ।

**प्राथमिकतापूर्ण एकमुष्ट प्रकृया:** यो विधिमा प्रत्येक मतदाताले मतपत्रमा तोकेको क्रम अनुसार थोरै मत प्राप्त गर्नेलाई क्रमशः हटाई प्राथमिकताका मतहरू समेत गणना गरी बहुमत नभए सम्म गणना गरिन्छ।

अघिल्लो निर्वाचन प्रक्रियाले उम्मेदवारलाई प्राथमिकता दिन्छ। खासगरी प्यालास्टाइन, बहरायन, आइभरी कोष्ट, पश्चिमी सोमाओ, वरमुडा, फिजी, लाओस, थाइलैण्ड, कुवेत, माल्दिभ्स, फिलिपिन्स, मोरिसस, यु एस (जर्जिया), अष्ट्रेलिया (१९०१-१९१८), पोल्याण्ड (सिनेट निर्वाचन) प्लालेष्टाइन (संसद), बेल्जियमका दुवै सदन (हाल प्रयोगमा छैन) र ठुला कम्पनीहरूमा यस्को प्रयोग भएको पाईछ।

दोस्रो प्रकृत्यामा आशयकता भन्दा बढी मत हस्तान्तरण हुँदै जान्छ र अन्य संक्रमणीय विधि भन्दा कम मतको उम्मेदवार उम्मेदवारको सूचीबाट हटाई प्राथमिकताको आधारमा मत दोस्रो प्राथमिकताको क्रममा सार्दै जान्छ।

● **Limited Voting (सीमित मत)**

निर्वाचन क्षेत्रको अनुपातमा आफ्नो मतदाता कम भए जित्न सक्ने वा आफ्नो जति सबै मत प्राप्त गर्न सक्ने व्यक्ति उम्मेदवार बनाईन्छ। मतदाताले पनि धेरै स्थानहरू भए पनि थोरै उम्मेदवारलाई मतदान गर्दछन्। फलतः अल्पसंख्याका समुदाय वा मतदातालाई प्रतिनिधित्व गराउन थप सरलता हुन्छ। जस्तो कि निर्वाचन क्षेत्रबाट छ जना उम्मेदवार निर्वाचन गर्न सकिने भए जित्ने बढी सम्भावना भएका ३ जनालाई मात्र मत दिन सकिने गरी रोक लगाउन सक्छ। जुन निर्वाचन बढी मतको आधारमा घोषित हुन्छ।

सिट संख्याको आधारमा मताधिकार नदिई सीमित गर्नाले सामान्य बहुमत प्रकृत्या अपनाउने हो भने जित्न सक्ने उम्मेदवारको मत बाँडिँ हार्न सक्छ। म्याक्सीको, बोलिभिया र अर्जेन्टिनाको सिनेट र बोलिभियाको संवैधानिक परिषद् निर्वाचन २००६ मा यो विधि निर्वाचनको लागि अपनाएको पाइन्छ।

**(घ) स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचनका तत्वहरू**

निर्वाचन किन र कसरी ? यो प्रश्नले निर्वाचनको विशिष्ट गुणहरू प्रष्ट गर्दछ। “निर्वाचन” लाई “छनौट” मा सिमित गर्ने हो भने कम उदार प्रकृति प्रकट हुन्छ। किनकि निर्वाचनले आम सहभागितालाई र छनौटमा छान्नेले एक वा सिमित व्यक्तिलाई मात्र जनाउदछ। जबकी निर्वाचनकै प्रयोग पनि किन ? र कसरीलाई विश्लेषण गर्ने हो भने विश्वमा प्रयोगमा रहेका माथि उल्लेखित प्रक्रियालाई निम्न वर्गमा राख्न सकिन्छ।

**निर्वाचन प्रकृत्या+लक्ष्य सम्बन्ध**

| क्र. सं. | निर्वाचन प्रकृत्या                             | चारित्रिक नेतृत्व                | शासन व्यवस्थाको संचालन                        | मतदाताको हैसियत                               |
|----------|--|----------------------------------|---|---|
| १.       | हुकुमी निर्वाचन (बढीमत, मनोनीत)                | फौजी वा निरंकुस तानाशाह          | निरंकुश/नाममात्रको प्रजातन्त्र                | नाममात्रको/खेताला                             |
| २.       | सामन्ती निर्वाचन (बढीमत विधि)                  | माथिल्लो सम्भ्रान्त जात र वर्ग   | सीमित वर्ग र जातको हितार्थ प्रजातन्त्रिक      | सीमित वर्ग/जातको सेवामा सीमित (अर्ध सार्वभौम) |
| ३.       | जनमुखी निर्वाचन बहुमत, समानुपातिक प्रतिनिधित्व | सर्वसाधारण पृष्ठभूमिको प्रतिनिधि | सम्पूर्ण नागरिकमा आधारित गणतान्त्रिक व्यवस्था | सार्वभौम                                      |

निर्वाचनको लक्ष नै आमनागरिकको उच्च सम्मान तथा हैसियत स्वीकार्ने नभई सीमित बर्ग केन्द्रित “प्रजातन्त्र” देखाउनका लागि मात्र गरिन्छ भने निर्वाचनलाई र सो लक्ष प्राप्तिका माध्यम “निर्वाचन प्रकृया” निश्पक्ष र स्वतन्त्र भनिने पनि न्यायपूर्ण तथा प्रजातान्त्रिक निर्वाचनको आधार हुनै सक्तैन । यद्यपि “देखाउनका लागि निर्वाचन” का समेत सूचक तोक्न सकिन्छ । तर निर्वाचन विधि नै गलत भएको कारण सूचकको कुनै अर्थ रहँदैन ।

स्वतन्त्र र स्वच्छ निर्वाचनको सार्थकता मतदाता र व्यवस्था बीचको सम्बन्धद्वारा विश्लेषण गर्न जरुरी हुन्छ । मतदाताले आफ्नो हैसियत देखाएर शासन व्यवस्था र सो व्यवस्थाको आधारभूत संरचनामा पहुँच राख्न सक्ने जनमुखी निर्वाचन आवश्यक हुन्छ । किनकी निर्वाचनका मुख्य नायकहरु मतदाता र उम्मेदवार हुन् । उनिहरुलाई निर्वाचनको सूचाङ्कले कम्तिमा निम्न रूपमा स्वीकार गर्नु पर्दछ ।

नागरिक + उम्मेदवार = हैसियत ; सार्वभौम

- स्वतन्त्रता कारण ; सक्षमता
- समानता ; जात, वर्ण, लिङ्ग, धर्म, वर्ग र भूगोल
- न्याय ; करण, विवेक र न्यायोचितता ।

यदि निर्वाचन नागरिक केन्द्रित गर्न र उसको हैसियतलाई सार्वभौम बनाउने हो भने सो हैसियत मार्फत प्राप्त हुने स्वतन्त्रता, समानता र न्यायलाई अलग गर्न मिल्दैन । उक्त आधारवस्तुमा आधारित भए मात्र स्वतन्त्र र निश्पक्ष निर्वाचनको सूचाङ्क छलफल गर्न सकिन्छ । यस सूचाङ्कमा सामान्यतया निम्न विषयवस्तु राख्न सकिन्छ ।

#### बालिक मताधिकार:

वर्ण, लिङ्ग, बर्ग, जात/जाति, क्षेत्र, शैक्षिक, व्यावसायिक स्तर, शारीरिक अवस्था दावी गर्ने स्वतन्त्रता, उम्मेदवार तथा राजनैतिक दलहरुलाई चुनावमा भाग लिने, प्रचार प्रसार गर्ने स्वतन्त्रता; राजनैतिक सभा, भेला, छलफल गर्ने स्वतन्त्रता; तोकिएको समय भित्र इच्छित व्यक्तिलाई स्वतन्त्र ढंगबाट मतदान गर्ने स्वतन्त्रता; उम्मेदवारको रूपमा मतदाता सामु विना अवरोध प्रस्तुत हुने स्वतन्त्रता; निश्पक्ष राष्ट्रिय तथा अन्तराष्ट्रिय निर्वाचन अनुगमन गर्ने व्यवस्था; पत्रकारहरुलाई मतदान केन्द्रमा सरल पहुँच; स्वतन्त्र निर्वाचन आयोग वा कार्यालय मार्फत निर्वाचन कार्य; मतदाताहरुको लागि उपयुक्त मतदान केन्द्र र मतपत्रको व्यवस्था, मतपत्र, मतहरुको सुरक्षा र सुरक्षित मतदान स्थल, मतदान स्थलमा मतदाता र उम्मेदवार उपर पैसा, पद र प्रभाव न्यूनिकरण, दोहोरो मत, गतल मत र अनाधिकार मतदानमा रोक; मतगणना र पुन मतगणना स्थलको सुरक्षा; सवैभन्दा वैज्ञानिक मतगणना विधिको प्रयोग; चुनाव सम्बन्धी आचार संहिता; निर्वाचन अपराध ऐनको व्यवस्था र तत्सम्बन्धी अपराध उपर निश्पक्ष सुनुवाई; छानविन र निर्णय गर्ने संयन्त्रको व्यवस्था, धाँधलीयुक्त मतदान भए पुनः मतदानको व्यवस्था; अधिकतम वैज्ञानिक मतपत्र र मतदान विधिको प्रयोग (जस्तो मतपत्रमा चिन्ह लगाउने, प्वाल पार्ने, विद्युतीय संयन्त्र "Touch Screen/Push Button" राख्ने, अशिक्षित मतदातालाई ध्यानमा राखी मतपत्रमा उम्मेदवारको तस्वीर राख्ने, मतदानको दिनमा कारणवस उपस्थित हुन नसक्ने मतदाताले अधिल्लो दिन मत राख्न पाउने व्यवस्था गर्ने आदि) उल्लेखित विषयवस्तुको प्रत्याभूति र व्यवस्थाका

कानूनी व्यवस्था वालिक मताधिकारलाई स्वतन्त्र तथा धांधलीरहित बनाउने सूचांकको रूपमा सूचीकृत गर्न सकिन्छ ।

उल्लेखित सूचाङ्कहरूले मानवलाई पूर्णतातर्फ लैजान मद्दत गर्ने देखिन्छ । एक्काइसौं शताब्दीको अन्तराष्ट्रिय सम्बन्धका लागि UN Millennium Declaration ले पहिचान गरेको आधारभूत मूल्य (Values)<sup>१५</sup>:

- स्वतन्त्रता, अधिकारको अधिकतम रक्षा गर्दै मानवाञ्छीत प्रजातान्त्रिक र सहभागितामूलक शासनमा सहभागी हुने,
- समानता, महिला पुरुष सबैलाई अधिकार र अवसर;
- सम्मान, एक अर्काका असमान विचार, संस्कृति र भाषाको सम्मान र
- सौहार्दता, (Solidarity) कायम गर्दै त्यसको भूमिका तथा दायित्वलाई समेत निश्पक्ष र उचितढाँडा न्यायपूर्ण वितरण गरिनु पर्ने) आधारभूत मूल्य (Values)<sup>१६</sup> लाई निर्वाचनको सन्दर्भमा विर्सन मिल्दैन ।

Venice Commission ले निर्वाचनका लागि वालिग, समान, स्वतन्त्र, गोप्य र प्रत्यक्ष मतदानलाई आधारभूत पाँच सिद्धान्तका<sup>१७</sup> रूपमा अंगिकार गरेको पाइन्छ । मूलत स्वतन्त्रले सहभागिता र छनौट दुवैलाई तथा निश्पक्षले मतदान गर्न र उम्मेदवार वन्न भेदभाव गर्न नपाईने तथ्यलाई स्वीकार गर्दछ । यद्यपी Elklit र Reynolds ले ५४ सुचङ्कहरू<sup>१८</sup> प्रस्ताव गरेको देखिन्छ । विद्यमान अवस्थामा शिक्षा, उमेर र स्वास्थ्य समेतलाई ध्यान दिई अतिरिक्त सूचाङ्कहरू थप गर्न आवश्यक हुन्छ ।

निर्वाचन आयोग ऐन २०६३, मतदाता नामावली सम्बन्धी ऐन २०६३, मतदाता नामावली सम्बन्धी नियमावली २०६३, निर्वाचन अपराध र सजाय ऐन २०६३ र नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ ले निश्पक्ष र स्वतन्त्र निर्वाचनका सुचाङ्कहरूको आधारभूत व्यवस्था गरेको भए पनि मतपत्रको व्यावहारिक ढाँचा विकास गर्न जरुरी छ । यद्यपी हाल सम्म संविधान सभा सदस्य निर्वाचन ऐन संसदबाट पारित हुन सकेको छैन ।

<sup>१५</sup> UNGA 55/2, *United Nations Millinium Declaration*, p. Sep. 2000

<sup>१६</sup> UNGA 55/2, *United Nations Millinium Declaration*, p. Sep. 2000

<sup>१७</sup> Guy S. Goodwin - Gill, *Free and Fair Election, Inter Parliamentary Union*, Geneva, p.46, 2006

<sup>१८</sup> Elklit Jorgen and Andrew Reynolds, *Judging Elections and Election Management Quality by Process* 2005

विद्यमान कानूनमा व्यवस्थित प्रकृयाको प्रयोगले उल्लेखित सुचाङ्कहरू मध्ये निम्न सूचाङ्क गंभीर उलंघन भएको पाइन्छ।<sup>१९</sup>

- ९४.७% जिल्लामा मतदाताहरूको नामावली अपुग हुनु समयमा नपुगनु,
- कम उमेरका वा गलत व्यक्तिको नाम मतदाता नामावलीमा समावेस गर्नु,
- ५२% (३६ जिल्ला) मा मतको लागि पैसा प्रयोग गरिनु,
- २१% मतदान केन्द्र मतदाताको लागि अनपयुक्त हुनु,
- ५०% जिल्लाका मतदान केन्द्रहरूमा निर्वाचन अधिकृत, मतदान अधिकृत, उमेदवारले सरकारी पद र श्रोतको दुरुपयोग गर्नु,
- ५५.३% जिल्लाका मतदान केन्द्रहरूमा गैरकानूनी मतदानहरू भएको पाइनु ।

उल्लेखित परिस्थितिको कारणहरूमध्ये मतदातामा मतदानप्रति नैरास्यता हुनु र अधिकांश न्यून आय भएका मतदाताहरूलाई मतदानबारे जागरुक गर्न नसक्नु एक पक्ष हो भने प्रशासनिक असक्षमता, लापरवाही, सामन्ती संस्कारका उम्मेदवार, निर्वाचन विधि अर्को पक्ष मान्न सकिन्छ। ती अवस्थालाई सुधार्न, प्रयाप्त मतदान प्रति सजगता वृद्धि गर्न, मतदाता केन्द्रित मतदान केन्द्र र वैज्ञानिक तथा प्रविधियुक्त मतपत्र र मतदान विधि अपनाउनु भन जरुरी छ।

नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३, धा. १४२ (५) को नयाँ दल दर्ता गर्न दशहजार मतदाताहरूको हस्ताक्षर पेश गर्नुपर्ने जस्तो अप्रजातान्त्रिक व्यवस्था तुरुन्त खारेज गर्न समेत आवश्यक छ।

अन्तमा स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचनका सूचकहरूलाई निम्न १० भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ।

- १) निर्वाचन ऐन र व्यवस्था सम्बन्धित<sup>२०</sup>
- २) निर्वाचन क्षेत्र व्यवस्था सम्बन्धित
- ३) निर्वाचन व्यवस्थापन ,,
- ४) मताधिकार ,,
- ५) मतदाता नामावली ,,
- ६) नागरिक शिक्षा र मतदाताको जानकारी ,,
- ७) उम्मेदवार, राजनैतिक दल, संगठन र खर्च ,,
- ८) चुनाव प्रचार प्रसार ,,
- ९) मतपत्र, सुपरिवेक्षण र परिणाम ,,
- १०) विवाद र निरोपण ,,

<sup>१९</sup> Election Commission, *General Election in Nepal*, 1991, EC, Kathmandu, pp.76-83, 1992

<sup>२०</sup> जस्तो उमेर अमेरिका २ वर्ष, अष्ट्रेलिया, न्यूजिलैण्ड ३ वर्ष, अष्ट्रिया, बेल्जियम ४ र वोत्सना वर्षको सत्ता र बेलायत ५ वर्ष



## २. निर्वाचनको अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड र नमूना योग्य प्रयोग

नेपालको सन्दर्भमा राजकीय शासन शैली, जनसहभागितामा रोक लगाउने र आम नागरिकहरूलाई रैतीको व्यवहार गरी वास्तविक शासन व्यवस्था तथा राज्यको श्रोत, साधन, अवसरबाट बन्चित गर्ने ढाँचाका नाटकीय निर्वाचन विधि अपनाएको परिणाम स्वरूप ००७ सालबाट थपिदै आएको असमानता, अवहेलाना, अर्मयादा, अन्याय विरुद्धको आक्रोस माओवादी विद्रोह हुँदै जनआन्दोलन दोश्रोमा आइपुगेको घटनास्थितिको सान्दभिकतासमेतको आधारमा निर्वाचन प्रकृत्यालाई विश्लेषण गर्न जरुरी छ।

### क. निर्वाचन अधिकारको व्यवस्था र प्रयोग

#### १. विश्वव्यापी मानव अधिकारको घोषणा १९४८

मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणाको प्रस्तावनाले “मानव प्रतिष्ठा, सम्मान र अविच्छिन्न अधिकारको मान्यता नै विश्वमा स्वतन्त्रता, न्याय र शान्तिको आधार भएको” र “अत्याचार र दमनको विरुद्ध अरु उपाय नपाएर विद्रोह गर्नु नै अन्तिम उपाय ठान्न मानिस बाध्य हुने” भन्ने ठानी कानूनी शासनद्वारा मानव अधिकार संरक्षित रहनु आवश्यक भएको भन्ने स्वीकारेको छ। उक्त घोषणाको धारा २१(१) ले स्पष्टसंग “प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्नो देशको सरकारमा प्रत्यक्ष रूपले वा स्वतन्त्र रूपले चुनिएका प्रतिनिधि मार्फत भाग लिने अधिकार हुनेछ” भन्ने व्यवस्था गरी राजकीय अधिकारमा पहुँच हुन प्रेरित गरेको छ। जुन अकांक्षा/भावना मार्फत शासन प्रशासन गर्नु पर्ने प्रत्याभूति गर्दै उपधारा (३) ले “जनताको इच्छा सरकारको सत्ताको आधार हुनेछ, र यस्तो इच्छा आम तथा समान मतदानद्वारा समय समयमा गरिने निष्पक्ष चुनाव मार्फत अभिव्यक्त गरिनेछ र त्यस्तो चुनाव गुप्त मतदान वा त्यस्तै स्वतन्त्र मतदान प्रणालीबाट गरिनेछ” भन्ने व्यवस्था गरेको छ। उक्त व्यवस्थाद्वारा प्रत्याभूत अधिकारको पूर्णताको लागि धारा १८ ले राजनैतिक विचार, अन्तकरण र धारा २० (१) ले शान्तिपूर्ण तरिकाले सभा गर्ने, संस्था खोल्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। साथै उल्लेखित अधिकारको प्रत्याभूति धारा २ ले “जाति, वर्ण, लिंग, भाषा, धर्म, राजनैतिक वा अन्य मत, राष्ट्रिय वा सामाजिक उत्पत्ति र सम्पत्ति वा अन्य कुनै मर्यादाको आधारमा भेदभाव नगरी प्रत्येक व्यक्तिलाई यस घोषणामा उल्लेखित अधिकार र स्वतन्त्रताको अधिकार हुनेछ” भनी गरेको छ।

संयुक्त राष्ट्रसंघका महासचिवको प्रतिवेदनमा “अनुभवले पुष्टी गरेको छ कि समावेश नगरेको मूल्य हिंसामा चुकाउनु पर्ने र समावेश गरेको परिणाम स्थिरताका संभावना बढ्ने हुनेरहेछ”<sup>२१</sup> भन्ने यर्थाथले नागरिकहरूको राजनैतिक सहभागितापूर्ण अधिकारको महत्व झल्काउँछ। १९९२ मा राजनैतिक सम्बन्ध विभाग अन्तर्गत संयुक्त राष्ट्र संघले निर्वाचक सहयोग समूह खोल्नुले समेत निर्वाचनको गाभिर्यता झल्कन्छ।

<sup>२१</sup> UN doc. A/56/344, 19 Oct. 2001, Para 59

## २. सबै प्रकारका जातिय भेदभाव अन्त गर्ने अन्तराष्ट्रिय अभिसन्धि - १९६५<sup>२२</sup>

यस अभिसन्धीको धारा २ मा उल्लेखित आधारभूत दायित्व पालना गराउन राज्यले जाति, रङ्ग, राष्ट्रियता वा जातिय उत्पतिको आधारमा भेदभाव नगरी सबै प्रकारको जातिय भेदभावको अन्त्य गरी खण्ड (ग) द्वारा राजनैतिक अधिकार (मूलतः निर्वाचनमा भाग लिने, मत लगाउने, उम्मेदवारी दिने, सबै तहको सार्वजनिक सेवा र सरकारमा भाग लिने) र खण्ड (घ) द्वारा अन्य नागरिक अधिकार (विचार र अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता, शान्तिपूर्ण भेला हुने र सभा गर्ने स्वतन्त्रता) को प्रत्याभूति गरेको छ। यस अभिसन्धीको मूल भावनाको अभिवृद्धि र सबै जातिको सम्मानका लागि अर्को वर्ष (१९६६) मा जारी गरिएको नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको अन्तराष्ट्रिय अनुबन्धमा “सम्पूर्ण जनजातिको स्वनिर्णयको अधिकार हुनेछ। यस्ता अधिकारका कारणबाट नै उनिहरू आफ्ना राजनैतिक अधिकार स्वतन्त्रतापूर्वक निर्धारण गर्न र आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकासलाई अपनाउदै जानेछन्”<sup>२३</sup> भन्ने स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ।

## ३. नागरिक र राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय महाअनुबन्ध १९६६<sup>२४</sup>

यस अभिसन्धीले प्रत्याभूत गरेको नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको प्रयोग गर्न पुरुष तथा महिलाहरूलाई समान रूपमा राज्यले प्रत्याभूत गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको र उचित कारण तथा विना भेदभाव प्रत्यक्ष वा प्रतिनिधि मार्फत सार्वजनिक कार्यहरूमा भागलीन, बालिग मताधिकारको आधारमा हुने आवधिक निर्वाचनमा इच्छित ब्यक्तिलाई मतदिने वा निर्वाचित हुन गोप्य मतदानको प्रत्याभूत समेत गरेको अवस्था छ। सो आधारभूत व्यवस्था अधिकार तथा अवसरकै रूपमा प्रदान गरेको देखिन्छ।

**संयुक्त राष्ट्र संघको प्रयोग:** प्रजातन्त्रमा जोखिममा रहेका समूह र अल्पसंख्यकहरूको अधिकारको सम्मान तथा सुक्ष्म जानकारी आवश्यक हुन्छ। यो राजनैतिक विषयवस्तु मात्र होइन। त्यस्ता ब्यक्तिद्वारा व्यक्त भावनाले सामाजिक स्थायित्वलाई मजबुत समेत बनाउँछ<sup>२५</sup> भन्ने र “शान्ति र सुरक्षा कायमा राख्न, सामाजिक सुरक्षा र मानव अधिकारको सुरक्षा गर्न र आर्थिक र सामाजिक विकासको लागि प्रजातन्त्रले योगदान पुऱ्याउँछ, भन्ने अन्तिम सत्य”<sup>२६</sup> लाई उल्लेखित व्यवस्थासंग समन्वय गर्न जरुरी छ। यस

<sup>२२</sup> जनवरी ४, १९६९ देखि लागू भएको २५ धाराको यो अभिसन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघ साधारण सभा प्रस्ताव नं. १९०४ (XVIII)-१९६३ मा प्रस्ताव गरी अन्तिम रूपमा साधारण सभा प्रस्ताव नं. २१०६ (XX), २१ डिसेम्बर १९६३ मा अपनाइएको हो।

<sup>२३</sup> धारा १.१, नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको अन्तराष्ट्रिय अनुबन्ध - १९६६

<sup>२४</sup> धारा ३, २५ नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय अनुबन्ध १९६६ (यस्का थप दुई प्रोटोकल रहेकोमा एक प्रोटोकललाई स्वेच्छीक बनाइएको छ।

<sup>२५</sup> Butros Butros Ghali, *Angenda for Peace*, UN, 2nd ed. para 81, 1995

<sup>२६</sup> Butros Butros Ghali, *Aganda for Democratization*, NY, UN, Para 16-17, 1996

सन्दर्भमा मा आवधिक र प्रभावकारी निर्वाचन गर्न तथा प्रजातान्त्रिक सबलीकरणका लागि संयुक्त राष्ट्रसंघबाट पुऱ्याएको योगदान<sup>२७</sup> र अन्तर व्यवस्थापिका संघको घोषणाको विशेष महत्व छ ।

राजनैतिक अधिकारका अन्तरवस्तु मानव अधिकारको सम्मान र आत्मनिर्णयको अधिकारसंग सम्बन्धीत छ । जस मार्फत स्वत राजनैतिक हैसियत प्राप्त गर्न, स्वतन्त्र तथा सक्षमताका साथ आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विकास गर्न, प्राकृतिक श्रोत तथा साधन माथि स्थिर सार्वभौमीकता स्थापित गर्न शान्ति कायम गर्दै अन्तराष्ट्रिय आर्थिक विकास गर्न, विवाद निरोपणमा जिम्मेवारीपूर्वक सहभागिता जनाउन र सद्भाव, सम्मान र अन्तराष्ट्रिय समन्वय गर्न सकिन्छ । तर निर्वाचनले मतदाताहरूको वास्तविक प्रतिनिधित्व गर्नु पर्दछ ।

शान्ति, सुरक्षा, प्रजातन्त्र र विकासको घोषणापत्र<sup>२८</sup> ले स्थिरता कायम राख्न राज्यले नागरिकहरूको इतिहास, संस्कृति र राजनैतिक अनुभवहरू प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा प्रतिम्वित हुनै पर्दछ र आवधिक रूपमा समाजका नागरिकहरूलाई प्रजातन्त्रमा पूर्वक सरीक हुने अवसर प्रदान गरिनु पर्दछ भन्ने स्वीकारेको पाइन्छ । जुन २००० मा १०६ मुलुकका मन्त्रिहरूको सम्मेलनले वार्सा घोषणापत्र<sup>२९</sup> जारी गरि नागरिकहरूको नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार प्रजातन्त्रको विकासको कोशेदुङ्गा सरहको “प्रजातन्त्रका आधारभूत सिद्धान्त” स्वीकार गरेको छ । जवकी शोल ल्यान अफ एकसन २००२ र वार्सा सिद्धान्त समेतले “मजवुत प्रजातन्त्रका लागि असल शासन” थप गरि “मजवुत राजनैतिक अवस्था र स्वस्थ नागरिक समाज” को निर्माण गर्न पुरुष तथा महिलाहरूको अधिकार समान संरक्षण र राजनितिमा सहभागिताको अनिवार्यता हुनै पर्ने ठानिएको छ ।<sup>३०</sup> २००५ को सान्टियागो सम्मेलनले चरम गरिवी, आर्थिक भेदभाव, सामाजिक बाहयाव (Exclusion), अल्पविकास र सिमान्तताको अन्त र भेदभाव विरोधी सिद्धान्तको कडाइका साथ पालना नगरेसम्म प्रजातन्त्रले स्थायित्व प्राप्त नगर्ने हुनाले महिला, युवा समेत सबैलाई राजनीतिमा समावेश गर्न गरुरी छ<sup>३१</sup> भन्ने निस्कर्ष निकालेको पाइन्छ ।

### अन्तरमहादेशीय प्रयोग:

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको प्रयोग अफ्रिकामा अफ्रिकन युनियनको लोमे (टोगो) कानुन (२०००) सोही युनियनको सरकार प्रमुखहरूको सम्मेलनद्वारा पारित “अफ्रिकामा प्रजातान्त्रिक निर्वाचन गर्ने सिद्धान्तको घोषणा”<sup>३२</sup> र दक्षिण अफ्रिकन विकास समुदायले “प्रजातान्त्रिक निर्वाचन गर्न

<sup>२७</sup> UN GA, Resolution 49/190, 1994

<sup>२८</sup> Cotonou Conference, Dec. 2000, UN doc. A/56/499, 23 Oct. 2001, Para. 26

<sup>२९</sup> UN doc, A/55328, 28 August 2000, Annex 1

<sup>३०</sup> UN doc. A/57/618, 19 Nov. 2002, Annex 1, Para 4.3

<sup>३१</sup> The communities of Democracies, 2005, *Santiago Ministerial Commitment and Cooperating for Democracy*, CD/April 30, 2005.

<sup>३२</sup> OAU / AU, *Declaration on the Principle Governing Democratic Election in Africa 2002*, April 4

अपनाएका सिद्धान्त तथा मार्गदर्शन-२००४”<sup>३३</sup> मार्फत सुनिश्चित गर्ने प्रकृया थालनी गरेको पाइन्छ। जवकी सोही प्रयोजनका लागि अमेरिकी महाद्वीपमा अमेरिकी राष्ट्रहरूको संगठनद्वारा “अन्तर अमेरिकन प्रजातान्त्रिक वडापत्र-२००१”<sup>३४</sup> लिमा, वासिङ्टन प्रोटोकल<sup>३५</sup> र राष्ट्रमण्डल (Common Wealth Nation) को हरारे घोषणा-१९९१,<sup>३६</sup> राष्ट्रमण्डलका निर्वाचन प्रमुखहरूको सम्मेलन-१९९८ ले समेत निर्वाचनमा नागरिकको विशेष महत्व स्वीकारेको पाइन्छ। साथै यूरोपियन मानव अधिकार सन्धी, भेनिस आयोग, यूरोपियन परिषद र यूरोपियन युनियनको मौलिक अधिकार सम्बन्धी वडापत्र-२०००<sup>३७</sup> को विशेष योगदान पाउन सक्छौं।

**प्रयोगमा व्याख्या:** अभिसन्धीको धारा ८-११ मा उल्लेखित अधिकारको प्रयोग “प्रजातान्त्रिक समाजको आवश्यकता” को आधारमा मापन गर्नु पर्ने भनि टर्कीको एकिकृत कम्युनिष्ट पार्टी वि.टर्कीको मुद्दामा<sup>३८</sup> यूरोपियन मानव अधिकार अदालतले व्याख्या गरेको पाइन्छ। यद्यपि धारा ९-११ द्वारा प्रदत्त अधिकार राज्यले खोस्न सक्तैन भनी **वेलफेयर पार्टी वि. टर्की** को मुद्दामा<sup>३९</sup> व्याख्या गरेको पाइन्छ। समान रूपमा यस अनुबन्धको धारा १९ (विचार अभिव्यक्ति), धारा २१ (शान्तिपूर्ण भेला हुन पाउने) र धारा २२ (संगठित हुन पाउने) का व्यवस्थाहरू अझै महत्वपूर्ण छन्।

#### ४. महिलाहरूको राजनैतिक अधिकारहरू सम्बन्धित अभिसन्धि-१९५२

७ जुलाई १९५४ मा मात्र लागू भए पनि महिलाहरूलाई पुरुष सरह स्वतन्त्रतापूर्वक निर्वाचित प्रतिनिधिहरू मार्फत सरकारमा भाग लिने र सार्वजनिक सेवामा प्रवेश गर्न १९४८ को संयुक्त राष्ट्रसंघको वडापत्र र मानव अधिकार सम्बन्धी विश्वव्यापी घोषणापत्रमा उल्लेखित प्रावधानलाई जिवन्तता प्रदान गर्न यो अभिसन्धि गरिएको प्रस्तावनामा नै स्पष्ट गरिएको छ। यद्यपि यो अभिसन्धीमा महिलाहरूले विना भेदभाव पुरुष सरह समान शर्तहरूमा प्रत्येक निर्वाचनमा मत दिने अधिकार राख्छन् र विना भेदभाव पुरुष सरह देशको कानूनद्वारा व्यवस्थित प्रकृया मार्फत निर्वाचन हुने निकायमा निर्वाचित हुन योग्य हुनेछन्<sup>४०</sup> भन्ने मुख्य व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

<sup>३३</sup> See. EISA, *Erectrol Institutre of Southarn Africa*, [www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za)

<sup>३४</sup> See. *Resolution of san jose costa Rica, Inter-American Democratic Charter*, 5 Jan, 2001

<sup>३५</sup> See. OAS, off.doc. OEA/Ser. A/Z, *Series on Treaties I-E Rev.* 1995

<sup>३६</sup> [www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org).

<sup>३७</sup> OJ, 364/1, 19 Dec 2000, Article 6, 39, 11

<sup>३८</sup> 30 Jan. 1998, Judgement, Para 45

<sup>३९</sup> 13 Feb. 2003, Judgement, Para 87, 89

<sup>४०</sup> धा.१,२, *महिलाहरूको राजनैतिक अधिकारहरू सम्बन्धी अभिसन्धी १९५२*

५. महिला विरुद्धका सबै प्रकारका भेदभावहरू अन्त गर्ने अन्तराष्ट्रिय अभिसन्धि १९७९, ३ सेप्टेम्बर १९८१ देखि लागू भएकोमा यो अभिसन्धि नेपाल लगायत १८५ मुलुकहरूले अनुमोदन गरिसकेका छन्। आफ्नो देशको राजनैतिक, आर्थिक र सामाजिक जीवनमा आम मानिस सरह सहभागी हुनुबाट रोक्ने सबै प्रकारको भेदभाव अन्त गर्न यो अभिसन्धि गरिएको अभिसन्धिको प्रस्तावनाले नै स्पष्ट गरेको छ। ३० वटा धाराहरूमा गरिएका सम्पूर्ण व्यवस्थाहरू गंभीर महत्वका भएपनि राजनैतिक दृष्टिबाट धारा ७ ज्यादै नै महत्वको मानिन्छ। खास गरि राजनैतिक तथा सार्वजनिक जीवनमा महिलाहरू विरुद्धको भेदभाव अन्त गर्न र सबै निर्वाचन, जनमत संग्रहमा मत दिन र निर्वाचित हुन पाउने, सरकारको नीति निर्माण, त्यसको कार्यान्वयनमा सहभागी हुने, सार्वजनिक कार्य सम्पादन गर्ने, देशको सार्वजनिक र राजनैतिक जीवनसंग सम्बन्धित संगठन, संस्थाहरूमा सहभागी हुन पाउने अधिकार राज्यपक्षले सुनिश्चित गर्नु पर्ने यसको व्यवस्थाहरू अत्यन्तै महत्वपूर्ण मानिन्छन्।

समान महत्वका भिएना घोषणापत्र १९९३, बेइजिङ घोषणापत्र १९९५, (धारा १३), यूरोपियन कमिसनको, “राजनैतिक निर्णय प्रकृत्यामा कसरी लैंगिक समानता कायम गर्ने ?” १९९६ तथा सकारात्मक विभेदको विशेष महत्व छ। खास गरी आर्थिक, शैक्षिक, राजनैतिक र रोजगारीका सम्बन्धमा राज्यले सकारात्मक विभेद गर्न सक्ने देखिन्छ।<sup>४१</sup> यस सम्बन्धमा सुभाष नं. २३<sup>४२</sup> विशेष महत्वको छ। विश्वको ९२ देशहरूले यात संसदीय उम्मेदवारीमा, यात राजनैतिक दलमा महिलाका लागि संख्या (Quota) छुट्याइएको र ७२ देशका १५० भन्दाबढी राजनैतिक दलहरूले स्वैच्छिक रूपमै महिलाहरूको संख्या छुट्याइएको छ<sup>४३</sup>। त्यसो गर्नमा उक्त अनुबन्धकै बाध्यात्मक व्यवस्थाको कार्यान्वयन मान्नु पर्दछ।<sup>४४</sup>

राष्ट्रहरू बीच सहयोग र मैत्री सम्बन्ध सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय सिद्धान्तको घोषणा १९७० ले सबै मानिसलाई धर्म, रङ्ग र जातिको भेदभाव विना आत्म निर्णयको अधिकार र १९७५ को हेलसिन्की सम्मेलनले सबै मानिसहरू विना हस्तक्षेप जुनसुकै समयमा चाहेजस्तो अन्तरिम र वाह्य राजनैतिक परिस्थिति निर्धारण गर्न पूर्ण स्वतन्त्र छन्।<sup>४५</sup> अष्ट्रेलियन उच्च अदालतले भौगोलिक अवस्था समुदायको इतिहास, इच्छा र अल्पसंख्याको प्रतिनिधित्वलाई स्वीकार गर्नु पर्ने<sup>४६</sup> निर्देश जारी गरेको छ।

### ख) विश्वमा अपनाइएका निर्वाचन प्रणालीको ऋलक (चार्ट)

अनुसूची २ मा विवरण संलग्न छ।

<sup>४१</sup> UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May 2004, 225

<sup>४२</sup> 1997 Para 13-15

<sup>४३</sup> International IDEA & Stockholm University, *Global Database of Electoral Quotas for Woman*, 2005. [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

<sup>४४</sup> Art. 2, CEDAW

<sup>४५</sup> *Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe, Principle viii*, text in *Digest of US Practice in International Law*, pp-8-10

<sup>४६</sup> *Attorney General of Commonwealth v. Commonwealth of Australia* 1975, 135 C.L.R.1

### ग) नमूनायोग्य निर्वाचन प्रणालीको प्रयोग

छान्ने, छानिने र सोही प्रकृया मार्फत राज्यको शासन प्रशासन संचालन, नीति, नियमको निर्धारण, तर्जुमा गर्ने र देशको आर्थिक श्रोत साधनको प्रयोग गर्न अन्तराष्ट्रिय मान्यता प्राप्त सिद्धान्त, मार्गदर्शन र प्रयोगलाई समेत ध्यान दिँदै निर्वाचन प्रकृयाको उत्तम प्रयोगका नमूनाका रूपमा निम्न प्रयोग समावेश गरिएको छ ।

#### बढीमत प्रणाली (First Past the Post)

बढीमत प्रणालीमा निर्वाचनमा सहभागी उम्मेदवार मध्ये सबै भन्दा बढीमत प्राप्त गर्ने विजयी हुन्छ । मतको आधारमा तुलनात्मक रूपले सबैभन्दा बढी मात्र भए पुग्ने यस प्रणालीको निर्वाचनमा प्रयोग भएका अन्य मतहरूको कुनै महत्व राख्दैन नत विजयी हुन खसेको मतको बहुमत नै आवश्यक हुन्छ । अन्य निर्वाचनहरूको तुलनामा बढीमत प्रणाली सरल भरको कारण संसारका २१७ मुलुकहरू मध्ये ८१ मुलुकहरूमा<sup>४७</sup> यस्को प्रयोग भएको देखिन्छ । सामान्यतया एकल निर्वाचन क्षेत्रमा यस्को प्रयोग भएको देखिन्छ । खास गरी बेलायत, क्यानडा र ति मुलुकहरूबाट प्रभावित देशहरूमा यो प्रणाली लोकप्रिय भए पनि मतगणना विद्युतिय उपकरण मार्फत गरिन थालेपछि यो प्रणाली क्रमश कम लोकप्रिय हुन लागेको छ ।

**बेलायतमा यस्को प्रयोग:** बेलायतको प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन गर्न यो विधि प्रयोगमा ल्याइएको छ । यो निर्वाचनमा मतपत्रमा उल्लेखित उम्मेदवार मध्ये एक जना छान्न एक जनाको चुनाव चिन्हमा मतदान गरिन्छ र मतको संख्याको अनुपातमा निर्वाचनको तुरुन्तै घोषणा गरिन्छ । यो प्रकृयाले ठूला दुई दलको वर्चस्व कायम राख्छ यद्यपी विशेष अवस्थामा साना राजनैतिक दलहरूले पनि अल्पमतको सरकार वा गठबन्धन सरकार बनाउन पनि सक्छन तर त्यस्तो सरकार स्थिर र बलियो हुँदैन । यस्तो अवस्थामा सरकारमा गंभीर अस्तव्यस्तता हुन सक्छ, यस्तै परिस्थितिको कारण इटली र इजरायलले बढीमत प्रणाली अन्त गरेको पाइन्छ । बढीमत निर्वाचन प्रणालीमा अल्पमतको विजयीले बहुमत रहेको अन्य व्यक्तिहरू उपर शासन गर्ने अवस्था श्रृजना भएता पनि त्यस यथार्थलाई यो प्रणालीले कुनै सरोकार राख्दैन । जस्तो १९५१ मा टोरी र १९७४ को लेबर पार्टीले अल्पमतमा बहुमत ल्याए । त्यस्तै १९९७ को निर्वाचनमा लेबर पार्टीले ४३.२% मतमा ६३.६% संसदीय सिट जितेको र टोरी + लिबरल डेमोकुर्याटले लेबर पार्टीको भन्दा ४% बढी ४७.५% मत ल्याए पनि ३२.३ सिटमात्र जितेको र २००१ का निर्वाचनमा लेबर पार्टीले ४३% मतमा ४१३ र ५७% मतमा २४६ सिट जितेको पाइन्छ । २००५ को निर्वाचन परिणाम पनि समान खालको ३६% मतले नै बहुमत सिट जितेको पाइन्छ । बेलायतको संसदिय चुनावको इतिहासमा १९३५ देखि हालसम्म कुनै पनि सरकार बहुमतको आधारमा गठन गएको पाइदैन । उक्त प्रकृयाले अल्पमतको साना राजनैतिक दलहरू बढीमतको “निर्वाचीत निरङ्कुशता”बाट सदा पिडित रहेको छ ।

<sup>४७</sup> देशहरूको नाम अनुसूची २ मा छ ।

| राजनैतिक दल         | निर्वाचन वर्ष |        |      |        |
|---------------------|---------------|--------|------|--------|
|                     | १९९७          |        | २००१ |        |
|                     | मत %          | संख्या | मत % | संख्या |
| लिवरल डेमोक्रेयाट्स | १६.८          | ४६     | १९   | ५२     |
| टोरी                | ३०.७          | १६५    | -    | -      |
| लेबर                | ४३.२          | ४१९    | ४३   | ४१३    |

लिवरल डेमोक्रेयाटसले २००१ मा प्राप्त मतको समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुने हो भने संसदमा स्वत १२० सिट जित्ने अवस्था हुन्छ। बेलायतमा बहुदलीय प्रजातन्त्र भए पनि शासन प्रणाली एकदलिय निरङ्कुशता भएको पाउँछौं। खास गरी मागरेट थ्याचर र जोन मेजरको समयमा (१९७९-१९९७) र (१९९७-२००२) मा यस्तो निरङ्कुशता पाउँछौं। संभवत यसै कारण हुन सक्छ १९९९-२००० बीचमा भएको मत संग्रहमा ६०% मतदाताहरूले बढी मत व्यवस्थालाई समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीमा परिवर्तन गर्नु पर्ने मत जाहेर गरेको पाइन्छ।<sup>४८</sup>

एकल स्थान बढीमत निर्वाचन प्रणालीका अतिरिक्त बहुस्थान बढीमत निर्वाचन गर्न एकमुष्ट प्रणाली र दलीय एकमुष्ट प्रणालीहरू प्रयोगमा छन्। एकल स्थान बढीमत र बहुस्थान बढीमतमा दिईने मतको भिन्नता व्यक्तिलाई र दललाई मत प्रदान गर्ने विधियुक्त भिन्नता बाहेक अन्य प्रयोग र प्रकृतिका आधारमा उक्त निर्वाचन प्रणालीमा खासै फरक छैन।

#### एकल स्थान बढीमत निर्वाचन प्रणालीका फाइदाहरू :

- १) **सरलता:** सरल मतदान तथा गणना विधि, छरितो र कम खर्चिलो: साधारण मतदाताहरूको लागि बुझाउन सजिलो हुने र पार्टी राजनीति भन्दा व्यक्तिको छनौट गर्न मतदाताहरूका लागि यो उपयुक्त विधि मानिन्छ।
- २) **उपयुक्त व्यक्ति मार्फत शासन:** उम्मेदवार पार्टीसंग सम्बन्धित भए पनि मतदाताले पार्टीको उम्मेदवार मन नपराउन सक्छन् र पार्टीलाई जिताएर व्यक्तिलाई हराउन वा पार्टीलाई हराएर व्यक्तिलाई जिताउन सक्छन्। फलतः लोकप्रिय मानिएको उम्मेदवार हार्न सक्छ। चाहेको व्यक्ति मार्फत शासन गर्ने यो राम्रो उपाय हुन्छ।
३. **मतदातासँगको प्रत्यक्ष सम्बन्ध र जवाफदेहीता:** मतदाताको मतको कदर गर्नु उम्मेदवारको दायित्व भएको र उक्त दायित्व पूरा नगरेमा अर्को निर्वाचनमा नराम्रो परिमाणको सामना गर्नु पर्ने हुँदा उम्मेदवारलाई मतदातासँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध बनाई उनिहरूप्रति बढी जिम्मेवार हुन बाध्य बनाउँछ। राष्ट्रिय महत्वका उम्मेदवार आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रमा हार्नुको मूल कारण यही हो।

<sup>४८</sup> Clarke, H. British Election Study, 2005: comprehensive study of Electoral system, University of Texas et.al. 2005 and enquiries@historylearningsite.co.uk, British Election Studies Information site (BESIS)

४. **मजबुत विपक्षीको सुरुवात:** बहुमतको आधारमा कुनै दलले सरकारमा प्रभुत्व जमाउने हुँदा दोश्रो ठूलो राजनैतिक दलले विपक्षीको भूमिका खेल्ने र सरकारलाई ठीक बाटोमा ल्याउन सहयोग पुऱ्याउँछ ।
५. **एक व्यक्ति एक मतको प्रयोग:** एकमुष्ट वा दलीय एकमुष्ट निर्वाचन प्रणालीमा बाहेक एकल स्थान बढीमत निर्वाचन प्रणालीमा एक व्यक्ति एक मत प्रणाली प्रयोगमा हुन्छ ।
६. **क्षेत्रियता:** भौगोलिक रूपमा क्षेत्रिय स्तरमा रहेका पार्टीहरूको सो क्षेत्रमा उच्च प्रभाव हुन र प्रतिनिधित्व गराउन सक्छन । अद्यपि राष्ट्रिय रूपमा हेर्ने हो भने त्यो मतले प्रतिनिधित्व गराउन नसक्ने पनि हुन सक्छ ।

### बढीमत निर्वाचन प्रणालीका बेफाइदाहरु

१. **निर्वाचन दुई पार्टीमा सीमित हुने,** बढीमत प्रणाली मार्फत अन्तत निर्वाचनमा दुई पार्टीको प्रतिस्पर्धा हुने गर्दछ । बेलायतमा १९२२ देखि हालसम्मका २२ आम निर्वाचनको १८ वटा परिणामले संसदमा स्पष्ट बहुमत दिएर सरकार बनाए पनि अन्य साना दलहरूले सरकारमा सहभागिता जनाउन सकेका छैनन् ।
२. **मतको अनादर:** बढीमत प्रणालीको सबैभन्दा ठूलो कमजोरी नै निर्वाचन मार्फत व्यक्त सबै भन्दा बढी मतको कदर नहुनु हो । निर्वाचनमा अल्पमतकै सरकार बनिने र सोही प्रकृया १ वा २ पार्टीमा मात्र घुमिरहने गर्दछ । फलतः बहुमत खेर जान्छ । बेलायतको २००५ को निर्वाचनमा ५२% मत हार्नेहरूको र १८% मत जिन्तेहरूको बढी समेत ७०% मत खेर गएको देखिन्छ ।
३. **उचित प्रतिनिधित्वको अभाव:** निर्वाचनमा व्यक्त भावना अनुरूप प्रतिनिधित्व नहुने वा व्यक्त प्रतिशतको तुलनामा प्रतिनिधित्वको प्रतिशत नहुने साना दल, वर्ग, समूह, जातिहरूको कहिल्यै प्रतिनिधित्व हुन सक्तैन । प्रकृयाकै रूपमा “साना”हरूको हैसियत सीमित र अन्त गर्ने वा “ठूला”को दयामा भर पर्ने हुन्छ ।
४. **निर्वाचन क्षेत्रमुखी बनाउँछ:** निश्चित निर्वाचन क्षेत्रले नै निश्चित उम्मेदवारको प्रतिनिधित्व गराउने हुने हुँदा राष्ट्रिय स्तरको व्यक्तित्व त्यस क्षेत्रमा सीमित हुन्छन् र आफ्नो क्षेत्रको गतिविधि प्रति बढी संवेदनशील हुन बाध्य बनाउँछ । अन्तत राष्ट्रिय महत्वको व्यक्तित्व निर्वाचनको प्राविधिक कारणले सिमित र बेलावखत विवादित हुने गर्दछ ।
५. **सुरक्षित क्षेत्रको खोजी र विकृतिको श्रृजना:** प्रजातान्त्रिक प्रक्रियामा खेदजनक यस्ता आचरण निर्वाचन विधिको उपज मानिन्छ । ठूला नेताले जसरी पनि जित्न सुरक्षित क्षेत्रको खोजी गर्ने, अन्य उम्मेदवारहरूले पनि जसरी पनि बढी मत ल्याउन प्रयास गर्ने वातावरण बन्दछ । विकसित मुलुकमा पनि सुरक्षित क्षेत्रको खोजी गर्ने र गरीब, अल्पविकसीत मुलुकमा बल, धाक, धन र प्रभावको अधिकतम दुरुपयोग हुने गरेको पाईन्छ ।
६. **महिलाको न्यून प्रतिनिधित्व:** समानुपातिक प्रतिनिधित्व नभएको कारण महिलाहरूको न्यून प्रतिनिधित्व हुने गर्दछ । अमेरिकी प्रयोग समेत २००२ को निर्वाचनमा ५०% महिला



जनसंख्यावाट केवल १४% सिटमा प्रतिनिधित्व गरेको पाईन्छ। बेलायत, भारत आदि मुलुकहरुमा पनि यो समस्याको उत्तिकै जटिल रूपमा रहेको पाउँछौं।

७. **निर्वाचन क्षेत्रको परिवर्तन:** अमेरिकी निर्वाचनको परिणाम मतदाताले कसरी मत दिए भन्दा पनि निर्वाचन क्षेत्र कसरी निर्धारण गरियो भन्ने आधारमा बढी प्रभावित हुन्छ। जस्तो १९९० को निर्वाचनमा डेमोक्रेटाटले टेक्सासमा ४९.९% मत मार्फत ७०% सिट कब्जा गरे। राजनैतिक दलले आफ्नो प्रभावको आधारमा आफू अनुकूल निर्वाचन क्षेत्र बनाइ रहन्छन् र मतदाताहरुको अपमान हुने गर्दछ। अतः निर्वाचन क्षेत्र अस्थिर पार्ने र जसरी पनि जित्ने “जेरीमेण्डरिङ्ग विधि अप्रजातान्त्रिक र अन्यायपूर्ण” मानिंदै आएको छ।

## समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली

संसारका ७५ मुलुकले स्वीकारेको समानुपातिक र २२ राज्यले अपनाएको अर्धसमानुपातिक निर्वाचन प्रणालीलाई जोडेर हेर्ने हो भने संसारमा सर्वाधिक ९७ देशहरुमा प्रयोगमा आएको यो प्रणाली विकसित प्रजातान्त्रिक देशहरु खास गरी अष्ट्रिया, बेल्जीयम, साइप्रस, डेनमार्क, फिनलैण्ड, जर्मनी, ग्रीस, आयरलैण्ड, इजरायल, लक्जम्बर्ग, माल्टा, नेदरलैण्ड, नर्वे, पोर्चुगल, स्पेन, स्वीडेन, स्वीजरलैण्डले प्रयोग गरेको देखिन्छ। हालसालै अधिकतम प्रजातान्त्रिक देशहरु यो प्रणालीतर्फ बढी आकर्षित भएको न्यूजीलेण्डले सय वर्ष पहिलावाट प्रयोग गरी आएको बढी मत प्रणालीको कमजोरीहरु समेत ख्याल गरी उपयुक्त निर्वाचन प्रणाली बारे छानविन गर्ने आयोगको गठन (१९८०) गरे अनुरूप त्यसको सिफारीमा १९९३ को जनमत संग्रह मार्फत बढीमत प्रणालीको बदलामा समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली स्थापित गरेको घटनाले स्पष्ट गर्दछ। बेलायतमा समेत निर्वाचन सुधार समाजले बढीमत प्रणाली नअपनाउन सल्लाह दिए बमोजिम टोनी ब्लेयरले गठित जेकिन्स आयोगले १९९८ मा अर्ध समानुपातिक प्रणाली सिफारिस गरेकोमा त्यो सिफारिस हाल कार्यान्वयन नभए पनि स्कटलेण्ड र वेल्सले अर्ध समानुपातिक प्रणाली अपनाई सकेका छन्।

निर्वाचनमा व्यक्त मत प्रतिशतको आधारमा प्रतिनिधित्वको प्रतिशत गराउने यो प्रक्रियामा पार्टी सूची, एकल संक्रमणीय र मिश्रित सदस्य संख्याको विधि आवश्यकता अनुसार प्रयोगमा ल्याएको पाईन्छ।

## जर्मनीमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको प्रयोग

जर्मनको बुन्डेस्टाग निर्वाचनका लागि समानुपातिक प्रतिनिधित्व मिश्रित ढाँचाको अपनाएको छ। सांसदहरु मध्ये आधा प्रत्यक्ष निर्वाचनको माध्यमबाट र आधा पार्टीले प्राप्त गरेको मतको अनुपातमा निर्वाचन गरिन्छ। २००२ मा ५९८ सिटका लागि २९९ निर्वाचन क्षेत्र (Wahlkreise) र हाल ३१% महिलाको बुन्डेस्टागमा प्रतिनिधित्व छ। उक्त मिश्रित निर्वाचन प्रणालीले प्रत्यक्ष, स्वतन्त्र, समान र गोप्य मतदानलाई सुनिश्चित गरेको पाउँदछौं। कम्तिमा १८ वर्ष उमेर पुगेका व्यक्ति कुनै निर्वाचन क्षेत्र वा पार्टी लिष्टमा उम्मेदवारको रूपमा स्टेट काउन्सिले मनोनित गर्दछ। यो निर्वाचन जर्मनमा रहेका साना पार्टीहरुको समेत संसदमा प्रतिनिधित्व गराउने सिद्धान्तमा आधारित भएकोले कुनै एक

निर्वाचन क्षेत्रमा मात्र जित्ने साना पार्टीहरू पनि यो निर्वाचनमा सहभागी हुन्छन्, जस्तो फ्रि डेमोक्रेसी पार्टी, यद्यपि कम्तीमा ५% मत प्राप्त नगरी वा तीन निर्वाचन क्षेत्रमा प्रतिस्पर्धा नगरी यो सुविधा उपयोग गर्न सकिदैन। यदी मतको अनुपातमा कम उम्मेदवार निर्वाचित भएमा मात्र समानुपातिक रूपमा प्रतिनिधि गर्न सकिन्छ।

जर्मनीमा सबै मतदाताहरूले २ मत प्रयोग गर्दछन्, एक मत निर्वाचन क्षेत्रको संसदमा प्रतिनिधित्व गर्नका लागि र अर्को मत पार्टीको लागि। पार्टीमा प्राप्त लोकप्रियता तथा दक्षताका आधारमा पार्टीद्वारा क्रमानुसार तयार गरेको संसद उम्मेदवारको सूचिका<sup>४९</sup> उम्मेदवार पार्टीले देशभरी प्राप्त गरेको मतको अनुपातमा क्रमशः निर्वाचीत हुन्छन्। निर्वाचन क्षेत्रबाट निर्वाचित भएका सदस्य संख्याबाट नपुग संख्याका लागि मात्र सूचीबाट बाँकी संख्या थपी निर्वाचित गरिन्छ। निर्वाचन क्षेत्र र पार्टी सूची दुवैतिर उम्मेदवारी नाम भएकोमा निर्वाचन क्षेत्रबाट निर्वाचित नभए मात्र सूचीमा समावेश गरिन्छ। यदी उम्मेदवारका लागि आवश्यक भन्दा बढी मत निर्वाचन क्षेत्रहरूबाट प्राप्त भएमा बढी भएको मत बराबर थप उम्मेदवार निर्वाचित गरिन्छ। यसरी निर्वाचित भएका अतिरिक्त संख्यालाई Overhung Seat भनिन्छ र यो संख्याले साविकको सांसद संख्या बढन जान्छ।<sup>५०</sup>

#### मिश्रित सदस्य समानुपातिक निर्वाचनको फाइदा:

१. मतदाताले स्थानीय र राष्ट्रिय प्रतिनिधि छान्न पाउँछन्।
२. स्थानीय प्रतिनिधिद्वारा स्थानीय र राष्ट्रिय प्रतिनिधिद्वारा राष्ट्रिय समस्या समाधान गर्न सक्छन् तथा निर्वाचन क्षेत्रको प्रतिनिधि सँगको सम्बन्ध पनि सजीव रहि रहन्छ। कुनै अवरोध हुँदैन।
३. बढीमत र बहुमतको अवगुणको अन्त र समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुन्छ, र प्रतिनिधित्वमा न्याय पर्दछ।

#### मिश्रित सदस्य र समानुपातिक निर्वाचनका बेफाइदा:

१. राष्ट्रिय प्रतिनिधिहरू र मतदाताबीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध नभएको कारण सम्बन्ध मजबुत हुँदैन।
२. सूची तयार गरिँदा पारदर्शी मापदण्ड नभए पार्टी निरंकुश र भ्रष्ट बन्न सक्छ।
३. खुल्ला सूचीमा सामान्य मतदाताले प्राथमिकता क्रम तोक्न सक्दैनन्।
४. राज्य नै निर्वाचन क्षेत्र हुँदा सूचीकृत उम्मेदवार सम्बन्धित मतदाताले नचिन्ने हुँदा पार्टीले गलत उम्मेदवार बनाउन पनि सक्छ।
५. साना समूह, जात, पार्टीले प्रतिनिधित्व पाउने हुँदा पार्टी टुक्रिरहन सक्छ।
६. संयुक्त सरकारको प्रवल सम्भावनाका कारण सरकार कमजोर हुन्छ।

<sup>४९</sup> यद्यपि वाभारियामा उम्मेदवारको सूची खुल्ला राखिन्छ र धेरै संघीय राज्यहरूमा दुवै मत एउटै मतपत्रमा नै दिने गरिन्छ।

<sup>५०</sup> जर्मन बाहेक न्यूजिलैण्डको तल्लो सदनमा पनि यो प्रचलन छ। मूलत २००५ को निर्वाचनमा १२० सदस्यीय तल्लो सदनको संख्या १२१ हुन पुग्यो। यद्यपि बेलायतको स्कट संसद, वेल्स र लण्डनको सभामा बढीमत आई पार्टीहरूलाई दिईन्छ र जम्मा सदस्य संख्यामा परिवर्तन हुँदैन।

७. यस्ता प्रतिनिधिद्वारा संसदीय काम कारवाहीलाई सुस्त बनाउँछ ।

### प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचन प्रणाली:

मतदाताको मत दुरुपयोग नहोस र इच्छित उम्मेदवारलाई प्रतिनिधि बनाउन सकियोस भन्नका लागि प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचनका प्रकृया अपनाइन्छ । मत व्यक्ति गरिँदा विकल्पमा समेत मत दिन सकिने हुँदा यसलाई वैकल्पिक मत प्रणाली पनि भनिन्छ । यो विधिमा क्रम वा स्तर (१,२,३ वा A, B, C) एकल स्थानका लागि र बहुस्थान भएमा प्राथमिकताका मत क्रमानुसार संक्रमणीय हुन पनि सक्छ ।

### अष्ट्रेलियामा प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचन प्रणालीको प्रयोग:

विश्वका थोरै देशहरू मध्ये अष्ट्रेलियामा मतदान अनिवार्य छ । मतदान गर्न नसकेमा त्यसको स्पष्टिकरण चित्त बुझ्दो ढँगले प्रस्तुत गर्नु वा जरिवाना तिर्नु पर्ने व्यवस्था भएकोले ५% भन्दा कम मतदाताले मात्र मत प्रयोग गर्दैनन् वा अनैपचारिक मत (खाली उम्मेदवार मतदान) हाल्छन् । अष्ट्रेलियामा मत अमूल्य ठानी एक मत पनि दुरुपयोग नहोस भन्ने ढँगबाट निर्वाचन प्रकृया अपनाइएको छ । तत्काल चक्र प्रणाली र एकल संक्रमणीय विधि क्रमश एकल स्थान र बहुस्थान निर्वाचनमा प्रयोग गरिन्छ । तत्काल चक्र प्रणाली अनुसार १५० सदस्यीय प्रतिनिधि सभा एकल सदस्य<sup>४१</sup> निर्वाचन क्षेत्रका सम्पूर्ण उम्मेदवारलाई (१० भए १ देखि १०, २० भए १ देखि २०) लाई क्रम वा स्तर तोक्यो प्राथमिकतापूर्ण मत दिने गरिन्छ । मतपत्रको नामक्रमकै आधारमा १, २, ३ क्रम लेखि मत दिने गरेको हुँदा उम्मेदवारको नामावली क्रम नामको आधारमा मतपत्रमा राख्न थलिएको छ ।

१९९८ बाट प्रयोगमा ल्याएको यो प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचन प्रणाली अन्तरगत सिनेट, राज्यको माथिल्लो सदन, तस्मानिया तल्लो सदनमा एकल संक्रमणीय विधि अपनाएको छ । दुवै विधि अन्तरगत मतको गणना प्राथमिकताका मतको आधारमा हुन्छ । अष्ट्रेलियामा प्राथमिकताका लागि दुवै विधि प्रयोग गरेको भए पनि तत्काल चक्र प्रणाली वा एकल संक्रमणीय मत उल्लेख नगरिनु अनौठो मानिन्छ ।

### प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचन प्रणालीका फाइदा:

१. यसले दोस्रो, तेस्रो प्राथमिकता प्राप्त गर्न आफ्ना समर्थक बाहेक अन्य व्यक्तिहरूसँग उत्तम सम्बन्ध राख्न बाध्य बनाउँछ । विभाजित र खण्डित संरचना भएको समाजमा यसले एकता सूत्रको काम गर्दछ ।
२. दलहरूको आपसी समझदारी कायम गरी आपसी हित प्रवर्धन गर्न सहयोग मिल्छ ।
३. तुरुन्तै चक्र प्रणालीले र एकल संक्रमणीय मतले बारम्बार चुनाव गर्दा हुने भन्कट र खर्च कम गरे पनि उचित परिणाम प्रदान गर्दछ र दोस्रो आधारमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व पनि हुन्छ ।

<sup>४१</sup> राज्य विधान सभा, स्थानीय नगर सभामा समेत यही विधि अपनाइन्छ ।

४. योग्यतम उम्मेदवारको छनौट हुने र भौगोलिक असमानतामा समन्वय, निर्वाचित प्रतिनिधि र मतदाताहरू बीच सौहार्दता कायम गराउँछ ।

#### प्राथमिकतापूर्ण निर्वाचन प्रणालीका बेफाइदा:

१. क्रम र स्तर तोक्न बुझ्न सक्षम मतदाता नभएमा यसको प्रयोग व्यावहारिक हुँदैन ।
२. एकल स्थान निर्वाचन क्षेत्रमा यसको प्रयोगबाट असमानुपातिक परिणाम निस्कने डर भैरहन्छ ।
३. मतगणना प्रकृया ज्यादै भन्भटिलो हुन्छ ।
४. अत्यन्त विभाजित समाजमा तुलनात्मक रूपमा अल्पसंख्यक जातिको प्रतिनिधित्व हुने सम्भावना भए पनि अन्य क्रमहरूमा समर्थन पाउँन गरिने प्रयास, सम्बन्धका कार्य आफ्नो वर्ग, जात र समुदायकै हितमा मात्र हुन सक्तैन ।

#### घ. विद्यमान अन्तरिम संविधान र निर्वाचन व्यवस्था

विगतमा भएका जनआन्दोलन तथा संघर्षको परिणाम स्वरूप ०६३।०।५ मा नेपाल सरकार र नेकपा माओवादी) बीच भएको विस्तृत शान्ति सम्झौता र नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ को प्रस्तावनाले समेत “आफ्नो लागि आफैँ संविधान बनाउने र भयमुक्त वातावरणमा संविधान सभाको स्वतन्त्र निर्वाचनमा सहभागी हुन पाउने अधिकार” को उच्च मान्यता दिए अनुरूप अब हुने निर्वाचनको थप महत्व छ ।

उक्त संविधानको धारा ६३ (१) ले “आफैँले नयाँ संविधान निर्माण गर्न” र उपधारा (३) मा “मिश्रित निर्वाचन प्रणालीका आधारमा निर्वाचित ४०९” सदस्यहरू निर्वाचन गर्ने र त्यस मध्ये २०५ जना हाल कायम रहेका निर्वाचन क्षेत्रबाट र २०४ जना समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अनुसार निर्वाचित गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

#### निर्वाचनका विशेषता:

१. ऐतिहासिक रूपमा यो अन्तरिम संविधानले आम निर्वाचनका लागि मिश्रित निर्वाचन प्रणाली अपनाएको पाईन्छ । आधा संसद प्रतिनिधि (२०५) सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रबाट निर्वाचित गराउने व्यवस्थाले मतदाता र उम्मेदवारहरू बीचको सौहार्द सम्बन्धलाई यथावत राख्ने र उक्त व्यवस्थालाई उचित प्रतिनिधित्वको मापदण्ड मान्ने सैद्धान्तिक मान्यता कायम गरेको देखिन्छ । यद्यपि यो निर्वाचन बढीमत विधि (पहिलो हुने निर्वाचित हुने) नै अपनाएको हुँदा तुलनात्मक प्रतिस्पर्धाका खराबीहरू, खास गरी पदको दुरुपयोग, बल, धनको दुरुपयोग हुने सम्भावनालाई इन्कार गर्न सकिन्न ।

२. संसदको आधा सांसदहरू (२०४ जना) समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीका आधारमा निर्वाचित हुने र त्यस प्रयोजनका लागि देशलाई नै एक निर्वाचन क्षेत्र कायम गरेको छ। देशलाई नै एक निर्वाचन क्षेत्र मानी राजनैतिक दललाई मत दिने समानुपातिक निर्वाचन हुने हुँदा देशभर रहेका सम्पूर्ण अल्पसंख्यक जाती, बर्ग, समुदाय र दलको समेत उचित प्रतिनिधित्व हुने अधिकतम सम्भावना रहन्छ।
३. ऐतिहासिक रूपमा महिला उम्मेदवारीको संख्या न्यूनतम, एक तिहाई, अनिवार्य गरिएको हुँदा ५०% जनसंख्या भएर पनि विगतमा १०% महिलाको प्रतिनिधित्व हुन नसकेको अवस्थामा यो व्यवस्था प्रगतिशील मान्नु पर्दछ, यद्यपि समानुपातिक सिद्धान्तको आधारमा उक्त संख्या अझै पनि पूर्ण मान्न सकिन्न।
४. बढीमत विधि अन्तरगतको २०५ सदस्यीय निर्वाचनमा राजनैतिक दलले समावेशी सिद्धान्त पालना गरी उम्मेदवारको चयन गर्नु पर्ने अनिवार्य व्यवस्थालाई सकारात्मक प्रयास मान्नु पर्दछ। यद्यपि समावेशी सिद्धान्तको सूचनाहरू के हुन भन्ने सपष्ट व्यवस्था भने पाइदैन।
५. समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अन्तरगत निर्वाचित हुने २०४ सदस्यको सूची सम्बन्धित राजनैतिक दलहरूले तयार गर्दा महिला, दलित, उत्पीडित, आदिवासी जनजाति, पिछडिएका क्षेत्र, मधेशी र अन्य बर्गहरू समेतको प्रतिनिधित्व गराउने व्यवस्थालाई नितान्त प्रजातान्त्रिक र न्यायोचित मान्न सकिन्छ। यद्यपि उक्त सूचीका क्षेत्रहरू तय गरिए पनि ती क्षेत्रबाट सूचित गर्नका लागि आवश्यक अन्तर विषयवस्तु मापदण्ड के हुन, कस्तो हुनु पर्दछ भन्ने स्पष्टता नभएको हुँदा ती क्षेत्रलाई आधार मानी अप्रजातान्त्रिक तथा अपरादर्शी ढंगबाट पार्टीसूची तयार हुनसक्ने खतराको भने अन्त भएको छैन।

संविधानले उपयुक्त व्यवस्था गरेको भए पनि २०६३ मा नेपाल सरकारबाट गठित निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोगले दिएको सुझाव अनुसार २४० निर्वाचन क्षेत्रबाट २४० जना बढीमत निर्वाचन विधिबाट र २४० जना समानुपातिक निर्वाचन विधिबाट निर्वाचित गर्ने सिफरिस गरेको छ। साथै १७ जना सदस्यहरू मनोनित गर्ने संख्या तोकेको पाईन्छ।

यद्यपि निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोगले दिएको सुझाव हाल सम्म विवादस्पद नै छ।

### निर्वाचन प्रणालीका थप व्यवस्था

हाल बढी मत र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अन्तरगत दुई मत पत्र मार्फत निर्वाचन गरिने र पार्टी सूचीको नाम हेर्न, पढन बाहेक प्राथमिकता क्रम तोक्न नसकिने गरी बन्द ढाँचाको हुने भन्ने राजनैतिक सहमति भएको पाईन्छ। खुल्ला पार्टी सूची बढी प्रजातान्त्रिक भए पनि सिंगो राष्ट्र नै एक निर्वाचन क्षेत्र भएको अवस्थामा कम्तीमा २०४ जना उम्मेदवारको प्राथमिकता क्रम तोक्ने कार्य असंभव नै देखिन्छ। यद्यपि उक्त निर्वाचन क्षेत्रलाई ४ वा ६ क्षेत्रमा विभाजित गरी सूचीको संख्या कम गर्न सकिन्छ। यस्तो अवस्थामा प्राथमिकताका मत संक्रमणीय हुन जरुरी हुन्छ। साक्षरताको आधारलाई हेर्ने हो भने अझै पनि प्राथमिकता तोक्ने खुल्ला विधि व्यावहारिक नहुन सक्छ। अतः बन्द सूची उपयुक्त र व्यावहारिक विकल्प भए पनि तोकिएका क्षेत्रबाट नामावली सूचीकृत गर्न सुचाकहरू घोषित र सबै राजनैतिक

दलका लागि एकै खालका हुन जरुरी छ । यदि बन्द सूची अपनाउँदा पारदर्शी सूचांकहरु नराखिने हो भने बढी मतको निरंकुशता सम्बद्ध राजनैतिक दलको निरंकुशतामा परिणत हुन बाहेक वास्तविक समानुपातिक प्रतिनिधित्व नहुनसक्छ ।

*हाल सम्मका प्रचलन विपरित, हालसम्म संसदमा विचाराधिन रहेको विधेयकमा, बन्दसूचीमा रहेका नामावलीहरु आवश्यकता अनुसार राजनैतिक दलहरुलाई तलमाथि गर्न सक्ने विशेष अधिकार दिने तर्फ बढी प्रयास भएको पाईन्छ ।*

### सामन्ती संस्कारको निरन्तरता

१. मतको आधारमा मात्र उम्मेदवारको छनौट गरिनु पर्ने प्रजातान्त्रिक मान्यताको अनादर गर्दै अझै पनि १६ जना सदस्य मनोनित गर्ने व्यवस्थालाई आधुनिक मान्यता अनुरूपको मान्न सकिन्न । आफ्नो आसे पासे व्यक्तिहरुलाई राजकीय जिम्मेवारी दिलाउने बाटो खोल्नका लागि मनोनितको व्यवस्था पुरातन सामन्ती संस्कारको निरन्तरता बाहेक अन्य के हुन सक्छ ? लाखौं मतदाताले इच्छाएको प्रतिनिधि छनौट गर्ने अवसरलाई सीमित गरी मन्त्रीपरिषदमा जिम्मा लगाइनुले भविष्यमा मन्त्रीपरिषद जनतान्त्रिक हुन भन्दा निरंकुश हुन चाहान्छ कि भन्ने संकेत समेत दिएको आभास हुन्छ ।
२. संविधानको धारा १४१ ले राजनैतिक दल खोल्न, संचालन गर्न र त्यसको प्रचार प्रसार गर्न रोक लगाएको छैन तर धारा १४२ को उपधारा ५ ले “निर्वाचनको निमित्त दल दर्ता गर्ने प्रयोजनको लागि कम्तीमा दश हजार मतदाताहरुको समर्थन सहितको हस्ताक्षरयुक्त निवेदन आवश्यक पर्नेछ” भनी दल दर्ता गर्ने अप्रजातान्त्रिक शर्त तोकेको छ । राजनैतिक दल दर्ता गर्न लगाइएको यस प्रकारको शर्तलाई सदविवेकयुक्त र न्यायोचित मान्न सकिन्न ।

### स्वतन्त्र र स्वच्छ निर्वाचनका सूचाङ्क

१. स्वतन्त्रतापूर्वक स्वच्छ वातावरणमा निष्पक्ष निर्वाचनमा सहभागी हुन पाउने अधिकारको प्रत्याभूती गर्नु यो संविधानको प्राथमिकतापूर्ण कार्य भएको जनाएको छ । जुन प्रयोजनका लागि १८ वर्षलाई योग्य मतदाता मानी गोप्य मतदान गराउन र मतदान लगायत निर्वाचन सम्बन्धी सम्पूर्ण कार्य सम्पन्न गर्न संबैधानिक निकायको रूपमा निर्वाचन आयोगको व्यवस्था गरी उक्त आयोगलाई आवश्यक भौतिक, आर्थिक र जनशक्तिको पूर्ती गर्ने समेतको व्यवस्था धारा १२८, १२९ र १३० मा गरिएको पाइन्छ ।
२. संविधान सभा सदस्य उम्मेदवारको योग्यताको प्रश्न निरोपण संविधान सभा अदालतले गर्ने भनि धारा ६६ ले गरेको छ जवकी धारा ११८(१) ले “निर्वाचन सम्बन्धी उजुरी हेर्न एक संविधान सभा अदालत गठन गरिनेछ” भनि र अन्य उपधाराहरुमा व्यवस्था गरिएको परिप्रेक्ष्यमा धारा ६६ को प्रयोजन के का लागि भन्ने प्रश्न उठनु स्वभाविक हो । सामान्यतया एकै विषयको उल्लेख बारम्बार विवादास्पद हुने गरी गरिनुको सार्थक औचित्य हुँदैन । किनकी धारा ६६ ले तोकेको संविधान सभा अदालतले संविधान सभा “सदस्यको योग्यता उपरको

प्रश्न निरोपण” गर्नमा सिमित राखेको र धारा ११८ ले “निर्वाचन सम्बन्धी उजुरीका” लागि भनी व्यापक अधिकार प्रदान गर्न खोजेको देखिन्छ।

३. निर्वाचनमा स्वच्छ, निर्भय वातावरण तयार गर्न र हतियारको सम्भावित दुरुपयोगलाई रोक्नका लागि धारा १४७ मा उल्लेख गरिएको “हतियार तथा सेनाको व्यवस्थापन अनुगमन सम्बन्धी सम्झौता ०६३” (मंसिर २२) समेत “नेपाल सरकार र नेकपा (माओवादी) बीच सम्पन्न विस्तृत शान्ति सम्झौता ०६३” (मंसिर ५) लाई विद्यमान अवस्थामा निष्पक्ष र स्वतन्त्र निर्वाचनको आधारस्तम्भ मान्न सकिन्छ। सो प्रयोजनका लागि अन्तर्राष्ट्रिय, संयुक्त राष्ट्र संघ समेतको अनुगमनकर्ताहरूको विशेष योगदान रहला भन्ने विश्वास गर्न सकिन्छ।

### ३. समस्या विवेचना

प्रजातन्त्रमा निर्वाचन प्रणाली स्वयं अति महत्वपूर्ण संस्थागत निर्णय मानिन्छ, जुन प्रणाली मार्फत निर्वाध, स्वतन्त्र, सक्षमता र सक्रियताका साथ मतको प्रयोग गरी प्रतिनिधित्व छनौट गरिन्छ। निर्वाचनमा हुने सहभागिता र निर्णय सदा राजनैतिक कार्य भएको हुँदा आम सहभागितामूलक बैद्यता स्वतः सिद्ध हुने गर्दछ। यदि उक्त निर्वाचनले निश्चित मापदण्ड पूरा गरेको छ भने निर्वाचनको परिणाम उपर प्रश्न गर्न सकिन्छ किनकी निर्वाचन भन्ने शब्दले नै आम सहभागिता र सक्रियता जनाउने हुँदा निर्वाचनलाई आम मतदाताको लागि खुल्ला र उत्प्रेरक हुन सक्ने खालको हुनु पर्दछ। सफल निर्वाचन प्रणाली त्यतिबेला मानिन्छ, जति बेला त्यस्तो निर्वाचनले सम्पूर्ण मतदाताहरूको वस्तुगत आधारमा सम्मान गर्न सक्छ।

निर्वाचनको प्रक्रिया र सहभागिता आफै नै समाजमा विद्यमान सबै प्रकारका द्वन्द्व र असहभागितालाई अन्त गर्न सक्षम मानिन्छ। यसैले प्रजातान्त्रिक प्रणाली अपनाइएको छ वा छैन भन्दा पनि कुन प्रकारको निर्वाचन प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ भन्ने कुराको बढी महत्व हुने गर्दछ। किनकी निर्वाचन प्रणालीले मतदाताहरूलाई कुन हैसियत प्रदान गर्ने भन्ने समेत स्पष्ट गर्दछ। केन्द्रिय, संघीय, स्थानीय निकाय ती निकायको प्रतिनिधित्व र प्रयोग समेत निर्वाचनसँग आवद्ध भएर आउने हुँदा ती संस्था र संस्थासँग आवद्ध मतदाताहरूको वैधानिक स्वार्थ, अधिकार समेत निश्चित हुने हुन्छ।

#### (क) निर्वाचन प्रणाली र दलीय व्यवस्था बीचको सम्बन्ध:

राजनैतिक दल प्रजातान्त्रिक अभ्यासको भरपर्दो माध्यम भएकोले राजनैतिक दलले निर्वाह गर्ने भूमिकाको निर्वाचनमा प्रत्यक्ष सम्बन्ध हुन्छ। राजनैतिक दलको संचालन, नेतृत्व बर्ग, प्रचार प्रसार विधि, मतदाताहरूसँगको सम्बन्ध, उम्मेदवारी तय गर्ने नीति, नीति निर्माणमा, सरकारमा र श्रोत साधन माथि पहुँच पुऱ्याउने नीति कति लचिलो वा नियन्त्रित छ भन्ने कुरा समेतले निर्वाचनमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। पार्टीको भूमिकाबाटै अन्य राजनैतिक दलहरूसँगको सम्बन्ध, मतभेद, सिमान्त जति, आदिवासी जनजाति, उत्पिडित आदि समेतको सहभागि गराउने नगराउने समेत तय हुन सक्छ।

**(ख) निर्वाचन प्रणाली र द्वन्द्व व्यवस्थापनको सम्बन्ध:**

निर्वाचन प्रणालीको ढाँचा स्वयं द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने वा द्वन्द्व प्रतिस्थापन गर्ने खालको हुन सक्छ। एकदलीय शासनका लागि भएको सबै प्रकारका निर्वाचन र बहुदलीय व्यवस्थाका लागि प्रयोग भएको बढीमत र बहुमत प्रणालीले अल्पसंख्यक जातिहरूलाई राजकीय कार्य गर्न, नीति निर्माण तय गर्न तथा श्रोत माथि सहज पहुँच हुन अवरोध पुऱ्याई रहेको हुन्छ। समान रूपमा प्रजातान्त्रिक प्रणालीका नाममा भएका अप्रजातान्त्रिक, नियन्त्रित र स्वतन्त्र तथा निश्पक्ष रूपमा हुन नसकेका निर्वाचनले अन्ततः द्वन्द्व प्रतिस्थापित गर्ने गर्दछ। क्रमशः यस प्रकारका अवसरबाट बन्चित गरिने कार्य गम्भिर परिणामे नजिकिदै जान बाध्य हुन्छ।

**लोकप्रिय निर्वाचन प्रणालीको मापन:**

स्वतस्फूर्त निर्वाचन नै व्यापक सहभागिता, लोकप्रियताको मापदण्ड हुन सक्छ, जसले राजनैतिक दल र प्रतिनिधिहरूमा अपनत्व दिन वा कम्तिमा ती दल वा प्रतिनिधिहरू मध्ये कुनै छनौट गर्ने प्रयाप्त अवसर प्राप्त गर्दछ। निर्वाचनमा प्रयोग हुने निम्न दश प्रक्रिया<sup>५२</sup> तथा आधारहरूले लोकप्रियता निर्धारण गर्दछ, यद्यपि तिनीहरूको प्रयोग आवश्यकता र परिस्थितिका आधारमा असमान हुनसक्छन्।

१. **प्रतिनिधित्व प्रक्रिया:** (क) भौगोलिक (ख) विचार (पार्टीको वा स्वतन्त्र उम्मेदवार) (ग) राजनैतिक दल (तर विचार प्रधान नभएका) (घ) समानुपातिक (राज्यको विविध जातिका, भाषिक, लैंगिक, वर्गीय संरचना अनुसार) मध्ये कुनै वा केही प्रक्रिया अपनाइनु पर्ने हुन्छ।
२. **सहज र सार्थक निर्वाचन:** निर्वाचन सहज, सरल र मतको उपयोग हुन सक्ने सार्थक हुनु पर्दछ। मतदान केन्द्र, मतपत्र, मतदाता नामावली संकलन, प्रकाशन जस्ता आधारभूत विषयहरू समेत सरलता साथ जान्न बुझ्न र प्रयोग गर्न सकिने हुनुपर्दछ।
३. **सहिष्णुताको आधार:** निर्वाचन आम समुदाय र समूहबीच सहिष्णुताको आधार बनिनु पर्दछ, जसले सीमित दृष्टिकोण र आचरणलाई नियन्त्रण गर्न सकोस्। निर्वाचन पूर्व वा पश्चात निर्वाचन विवादको कारण बन्न हुँदैन।
४. **सक्षम प्रतिनिधिको उत्तम सरकारको आधार:** यद्यपि निर्वाचन एकलै यस्तो प्रत्याभूति गर्न सक्तैन तर निर्वाचनको लक्ष्य सक्षम प्रतिनिधि र उत्तम सरकार हुनुपर्दछ। एकल बहुमतबाट बनोस वा बहुमतको मिलिजुली सरकार होस तर उत्तम होस, आम नागरिकहरूको भावना र आवश्यकताको कदर गर्ने होस भन्ने धारणा रहनु पर्दछ।
५. **उत्तरदायी सरकार:** निर्वाचन सरकार मतदाताप्रति उत्तरदायी बनाउन समेत केन्द्रित हुनुपर्दछ।
६. **उत्तरदायी प्रतिनिधि:** निर्वाचनको समयमा घरदैलोमा पुगेका प्रतिनिधि कम्तिमा आफ्नो कार्यकाल सम्म मतदाता प्रति उत्तरदायी बनाउने हुनु पर्दछ।

<sup>५२</sup> IDEA, *Electral System Design: An Inverview of New International IDEA Hand Book*, IDEA Publication, Sweden, P.6, 2005



७. **राजनैतिक दल प्रमुख:** निर्वाचन बढी प्रजातान्त्रिक बनाउन राजनैतिक दल केन्द्रित हुनै पर्दछ। निर्दल वा स्वतन्त्र उम्मेदवारीले प्रजातन्त्रलाई अन्तत कमजोर पार्ने हुन्छ। यसकारण सम्पूर्ण जाति वर्गलाई समावेश गर्न, सक्रिय गराउने र न्योचित प्रतिनिधित्व गराउने विधि समेत दल मार्फत गरिनु उत्तम मानिन्छ।
८. **विपक्षी र कमजोरीको कदर:** निर्वाचनमा सत्ता प्रयोग गर्ने दल, व्यक्तिको जुन सम्मान हुन्छ विपक्षीको पनि उतिकै कदर गर्ने र आफ्नो गल्ती कमजोरी सुधार गर्न सक्ने अवसर प्रदान गर्न निर्वाचनको प्रयोग गरिनु पर्दछ। संसदीय, राष्ट्रपतिय वा अर्ध संघीय व्यवस्थामा पनि यो प्रयोग समान ढंगले गरिनु आवश्यक हुन्छ।
९. **कम खर्चिलो र दरिलो:** निर्वाचन आर्थिक, प्रशासन र प्राविधिक ढंगबाट महंगो, अपठ्यारो र आम सहभागिता नहुने खालको हुनु हुँदैन।
१०. **अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरूप:** खुला समाजमा अधिकांश कार्य अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुकूल हुने हुँदा निर्वाचनका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड, खास गरी विमाअघा १९४८, नारा CCC १९६६ समेतद्वारा व्यवस्थित स्वतन्त्र, निष्पक्ष भयरहित निर्वाचन र प्रतिनिधि छान्ने र बनिने न्यूनतम अधिकार, बालिग मतदान र समानुपातिक प्रतिनिधित्व मार्फत गरिनु पर्दछ।

अतः कस्तो निर्वाचन प्रणाली अपनाउने भन्ने विषय प्रत्येक राज्यको विशेष अवस्था, सो राज्यमा बसोबास भएका जाति, धर्म, समूहको अवस्थितिमा भर पर्दछ। राज्यको निर्वाध समुन्नति सो राज्यको नीति निर्माण, शासन प्रशासन, न्याय व्यवस्था, प्रजातान्त्रिक अभ्यास, अधिकारको वास्तविक प्रक्षेपण, सरकारका नीति नियम र तिनीहरूको प्रयोगमा आम नागरिकहरूको सहभागिता, निर्वाचन प्रणालीले प्रभाव पारेको हुन्छ। यदि नागरिकहरू मर्यादापूर्ण कार्यमा सहभागी भै जिम्मेवारी बहन गरिरहेका छन् भने उक्त शासन प्रणाली यथार्थमा मजबुत हुन्छ।

## निर्वाचनका समस्याहरू

आम जनसहभागिता राजनैतिक रुपमा निर्वाचन मार्फत मात्र हुने हुँदा निर्वाचन प्रणालीहरूको विश्लेषणमा तुलनात्मक रुपमा निम्न समस्याहरू बढी पाइए।

### १. मतको अवमूल्यन र अल्पमतको निरंकुशता:

मतदाताको मत अमूल्य हुन्छ तैपनि केही निर्वाचन प्रणालीले मतको मूल्य "बढी" मतको आधारमा निर्धारण गर्दछ। फलत प्रतिस्पर्धी कम मतको केही मूल्य हुँदैन। बढीमत र बहुमतीय प्रणालीमा निर्वाचित हुने आधार नै बढी मत या बहुमत भएको हुँदा ती निर्वाचन प्रणालीमा मतको बढी अवमूल्यन हुन्छ। बढीमत प्रणालीले प्रतिस्पर्धीहरू मध्ये बढीमतको आधारमा विजयी भए पनि विजयी हुन नसक्नेहरूको कुल मत भुन बढी हुने गर्दछ। जस्लाई गणितिय भाषामा बहुमत माथि अल्पमतको विजय भनी चित्रित गरिएको पाईन्छ। बढीमतको तुलनामा बहुमतीय प्रणालीमा निर्वाचित हुन कम्तीमा जम्मा मतको बहुमत अनिवार्य मानिएको हुँदा बहुमतद्वारा नै

शासित हुने अवस्था रहे पनि अन्य मतहरूको प्रतिनिधित्व हुन नसकी ती मतहरूको अपमान नै हुने गर्दछ। यो प्रणाली प्रयोग गरिरहेका संसारका अधिकांश मुलुकहरूको अनुभव समान छ। आफ्नो मतको सदुपयोग नभएमा त्यस्को सदुपयोग गर्ने प्राथमिकता तोक्न नपाएर होस वा त्यस्तो मतको अनुपातमा प्रतिनिधित्व गर्न नसकेर होस असंख्य मतको कदर हुँदैन र उनिहरू के चाहन्छन् भन्ने विषयमा सुनुवाई हुन नै सक्तैन। जस्तो १९५१ मा बेलायतको टोरी र १९७४ मा लेबर पार्टीले अल्पमतमा बहुमत ल्याए। १९९७ को निर्वाचनमा लेबर पार्टीले ४३.२% मतमा ६३.६% संसदीय सिट जिते जवकी टोरी र लिबरल ड्यामोक्यासले ४७.५% मतमा ३२.२% संसदीय सिट मात्र जिते। त्यस्तै २००१ को निर्वाचनमा लेबर पार्टीले ४३% मतमा ४१३ सिट र ५७% मतमा २४६ सिट जितेको र २००५ को निर्वाचनमा लेबर पार्टीले ३५.२% मतमा बहुमत पाई सरकार बनाएको पाउँछौं। २००६ को क्यानडा निर्वाचनमा ब्लक कोवेक पार्टीले १०.५% मतमा १६.६% सिट पायो जवकी १७.५% मतमा न्यू डेमोक्याटिक पार्टीले ९.४% सिट मात्र प्राप्त गर्‍यो। १९२६ को नीटोवा प्रान्तमा ४२.२% मतले ०% र १९.५% मतले ४१% सिट जितेको दुःखद् परिणामहरू उल्लेख्य छन्। विगतमा प्रयोग गरिएको निर्वाचन प्रणालीले अल्पमतद्वारा बहुमत उपर शासन गर्ने उक्त अप्रजातान्त्रिक व्यवस्थालाई नै संस्थागत गरेको पाइन्छ।

नेपालकै सन्दर्भमा पनि १९९४ को निर्वाचनमा नेकपा एमालेले ३०.८५% मतले ४२.९३% सिट प्राप्त गरेकोमा ने.का. को ३३.३८% मतले ४०.४९% सिट मात्र प्राप्त गरेको पाइन्छ। १९९१, १९९४ र १९९९ को संसदीय निर्वाचन मध्ये नेपाली कांग्रेसले प्रथम र तेस्रो निर्वाचनमा ३७.७५ र ३६.१४% मत प्राप्त गरेकोमा क्रमश ११० (५३.६%) र १११ (५४.२%) प्रतिनिधिद्वारा बाँकी बहुमत उपर शासन गरेको थियो। मतद्वारा व्यक्त चाहनाको समानुपातिक सम्मान नहुने मात्र नभई बढी मत प्रणाली मार्फत प्रतिनिधिहरूको छनौट हुने हुँदा प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रमा प्रत्येक उम्मेदवारले समेत बहुमतको प्रतिनिधित्व गर्न सक्तैनन्।<sup>५३</sup> अल्पमतद्वारा निर्वाचन गरी सरकारको संचालन गर्ने र मतको अनुपातमा प्रतिनिधित्व नहुने हुँदा मतको घोर अबमूल्यन समेत हुने गर्दछ। अर्कोतर्फ बहुमतबाट निर्वाचित हुने सदस्य प्रतिशत १९९१, १९९४ र १९९९ मा क्रमशः ३१%, २१% र १६% तर्फ स्वलन भएको पाइन्छ।

बढी मत वा बहुमत दुवै अवस्थामा मतको संख्या विजयी बन्ने वा नबन्ने कहिल्यै आधार बन्न सक्तैन। अर्को तर्फ मतदातालाई उम्मेदवारका बारेमा प्राथमिकतापूर्ण छनौट गर्ने मौका प्रदान गर्नको बदला एकल स्थानमा एकजना र बहुल स्थानमा तोकिएको सीमित संख्यामा छनौट मौका मात्र प्रदान गर्नु जयादै संकिर्ण हुनसक्छ। कुनै पनि रुचाइएको उम्मेदवारलाई मत दिने मतदाताहरू निश्चित निर्वाचन क्षेत्रमा नै सिमित रहनु पर्ने बन्धनकारी अनुमान गरी सो निर्वाचन क्षेत्रको मतदाताहरूको बढी मत वा बहुमतलाई मान्यता दिइने प्रचलनले पहुँचवाला उम्मेदवार आफू जुनसुकै मूल्यमा पनि विजयी हुन निर्वाचन क्षेत्र कुरूप गरी बारम्बार परिवर्तन गर्न पनि

<sup>५३</sup> १९९१ को आम निर्वाचनमा ७९ उम्मेदवारले ५०% मत ल्याएकोमा १९९४ मा २१% र १९९९ मा १६% उम्मेदवारमा सीमित हुनु पुरयो: कृष्ण प्र. खनाल, नेपालका लागि समानुपातिक प्रतिनिधित्व एक ढाँचा, सकारात्मक विभेद सम्बन्धी बहस र नेपालको निर्वाचन प्रणाली, इससपी जुलाई ५, २००५ पृ. ६७

सकछ। खासगरी अमेरिकाको निर्वाचनमा प्रयोग हुने यो प्रचालनले अल्पमतको आम मतदाताहरूको राजनैतिक रूपबाट घोर अपमान गर्दछ। वास्तवमा नै निर्वाचनको परिणाम आउन अघि गणितिय गन्तिका आधारमा उम्मेदवारको घोषणा गरे सरहको स्थिति श्रृजना गरी आफना पक्षका मतदातालाई औपचारिकताका लागि सीमित गर्दछ र प्रतिस्पर्धी मतदाताहरूको कुनै मूल्य भएकै मानिदैन। फलतः प्रत्येक प्रतिनिधि दलीय सीमित संख्याका हित, उनीहरूसँगको आत्मीयता, सुसम्बन्धका लागि बहुमतलाई अनादार, अपमान गर्ने गर्दछन्। जसले स्थानीय स्तरबाट केन्द्रसम्म अल्पमतको निरंकुशता थोपर्दछ।

#### परिणामतः

१. राज्यको ठूलो हिस्सा राजकीय कार्यको साभेदारीबाट अलगिदै गएको छ।
२. बहुमत खेर गएको छ।
३. प्राविधिक कारणले ठूलो मत संख्या प्रतिनिधिविहिन भएको छ।
४. साना दलहरू ठूला दलको र थोरै सिट संख्या भएको सानो दल थोरै सिट संख्या भएको ठूलो दलको निरंकुशता बढेको छ।
५. सम्पूर्ण, वर्ग, क्षेत्र जातिको प्रतिनिधित्व प्रायः असम्भव हुन्छ।
६. राजनैतिक दलमा विचलन र कार्यकर्तामा विध्वंसात्मक सोच बढ्दै गएको छ।

#### २. मतको उचित प्रतिनिधित्वको अभावः

विगतमा राज्यले अपनाएको गलत निर्वाचन प्रणाली र राज्यको संरचनाका कारण राष्ट्रका तमाम जाति, वर्ग, समुदाय, अल्पसंख्यक र क्षेत्रीय सन्तुलन कायम हुन सकेको थिएन। सामन्ती संस्कार बमोजिम वफादार रक्षकका रूपमा सिमित व्यक्तिहरूलाई देशका अलग अलग क्षेत्र र वर्गबाट मनोनित गर्ने र निर्वाचनमा उठाउने/जिताउने प्रचलन पञ्चायती शासन कालमा कायम थियो। ०४६ को जनआन्दोलन र २०४७ को संविधान प्रयोगमा विधि फरक भए पनि उक्त संस्कार फेरिन सकेन। ५०% भन्दा बढी महिलाको प्रतिनिधित्व तीन आम निर्वाचनमा ५.८% अधिकतम र राष्ट्रिय सभामा ११.७% अधिकतम हुनुले उच्च लैगिक विभेद स्पष्ट गर्दछ। ३०.९% जनसंख्या भएको पहाडी बाहुन र क्षेत्रीको न्यूनतम ५५ र बढीमा ६३% प्रतिनिधित्व हुनु, तर ११.६% रहेका तराई तथा पहाडका दलितहरूको ०.५% मात्र प्रतिनिधित्व हुनु २३% भन्दा बढी पहाडी, आदिवासी जनजातिको अधिकतम १७% मात्र प्रतिनिधित्व हुनु, ४.३% मुस्लिमको बढीमा २.५% मात्र प्रतिनिधित्व हुनुले जातिय र वर्गीय विभेद स्पष्ट हुन्छ। ५.५% जनसंख्या भएको नेवारको ६.८% सम्म प्रतिनिधित्व भएको, १५ % तराईवासीको बढीमा १४.२% र ८% तराईवासी आदिवासीको ८.८% सम्म प्रतिनिधित्व भएको पाइन्छ। उल्लेखित प्रतिनिधित्वको प्रतिशत १९९१, १९९४ र १९९९ को निर्वाचनमा पहाडी बाहुन क्षेत्री र तराईवासीको क्रमशः उच्च विन्दुतर्फ र नेवार बाहेक अन्य जातिहरूको उच्चबाट न्यून विन्दु तर्फ संक्रमित भएको पाइन्छ।

| जात                      | जनसंख्या | १९९१ को निर्वाचन |               | १९९४ को निर्वाचन |               | १९९९ को निर्वाचन |               |
|--------------------------|----------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
|                          |          | प्रतिनिधि सभा    | राष्ट्रिय सभा | प्रतिनिधि सभा    | राष्ट्रिय सभा | प्रतिनिधि सभा    | राष्ट्रिय सभा |
| पहाडी बाहुन क्षेत्री     | ३०.९ %   | ५५.६ %           | ५५ %          | ६२.९ %           | ५५ %          | ५९.५ %           | ५५ %          |
| पहाडी दलित               | ७.१ %    | ०.५ %            | ३.३ %         | -                | ५ %           | -                | ६.७ %         |
| पहाडी आदिवासी जनजाति     | २२ %     | १६.६ %           | १३.३ %        | ११.७ %           | ११.७ %        | १३.७ %           | १३.३ %        |
| नेवार                    | ५.५ %    | ६.८ %            | १३.३ %        | ५.८ %            | १५ %          | ६.८ %            | १३.३ %        |
| मध्य तराई आदिवासी जनजाति | १.१ %    | ०.५ %            | -             | -                | -             | -                | -             |
| तराई वासी                | १४.९ %   | ८.८ %            | १० %          | १०.७ %           | १० %          | १४.२ %           | ८.३ %         |
| तराई दलित                | ४.५ %    | -                | -             | -                | -             | -                | -             |
| तराई आदिवासी जनजाति      | ८ %      | ८.८ %            | ३.३ %         | ६.८ %            | ६.७ %         | ४.९ %            | १.७ %         |
| मुस्लिम                  | ४.३ %    | २.४ %            | १.७ %         | १.९५ %           |               | १ %              | १.७ %         |
| महिला                    | ५०.४ %   | ३.४ %            | ५ %           | ३.४ %            | ८.३ %         | ५.८ %            | ११.७ %        |
| पुरुष                    | ४९.९६ %  | ९३.६ %           | ९५ %          | ९६.६ %           | ९१.७ %        | ९४.२ %           | ८८.३ %        |

श्रोत : तथ्यांक विभाग, निर्वाचन आयोग १९९१, १९९४, १९९९ र राष्ट्रिय सभा सचिवालय

#### परिणामतः

- जनसंख्याको अनुपातमा जाति, वर्ग, समुदाय र क्षेत्रको प्रतिनिधित्व नहुने,
- जाति र तथा लिंग बीच उच्च भेदभाव हुने,
- उत्पीडित, दलित जातलाई अवहेलित व्यवहार गर्ने,
- आन्दोलनको दूरी साथै सिमान्त, अल्पसंख्यक, जनजाति, आदिवासी, मधेशी, दलित जातिहरू शासन र आर्थिक श्रोतको पहुँचबाट अलग्याउँदै लैजाने,
- ती वर्ग, जातको अवसर, सम्मान र क्षमता संकुचन पार्ने,
- इच्छित उम्मेदवारको सदा अभाव हुने वा मतदानमा इच्छित विकल्प नहुने,
- मतको उच्च कदर नहुने स्थिति श्रृजना भएको छ ।

### ३. बहुल विचार तथा सामाजिक संरचनाको प्रतिबिम्ब नहुनु:

राज्यको नीति निर्माण गर्ने तहमा बहुल समाजका सम्पूर्ण जाति, आदिवासी, जनजाति, वर्गहरूको प्रतिनिधित्व गराउने प्रणाली अवलम्बन गर्ने निर्वाचन बढी व्यवहारिक हुन्छ। यस प्रसंगमा जोर्डनमा इसाई, सर्केसियन जाति; भारतमा जनजाति र आदिवासीहरू; पाकिस्तानमा गैर मुस्लिम अला जाति; ताइवानमा आदिवासी; पश्चिम समोआमा गैर आदिवासी; नाइजेरियामा तौरगर; प्यालेस्टाइनमा इसाई; क्रोसियामा हंगोरियन, चेक स्लोभाक, युक्रेनी, जर्मन अष्ट्रियन र न्यूजिलैण्डमा माओरीहरूको निश्चित सिट संसदमा सुरक्षित राखी प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरिएको छ। प्रतिनिधित्व गर्ने विधि मध्ये ती जाति, आदिवासीहरूका लागि मात्र सीमित गरेर, उनिहरूका लागि निश्चित विशेष क्षेत्र तोकी दिएर, अमेरिकी काला अल्पसंख्यक, ल्याटिन अमेरिकन र एशियन मूली अमेरिकनका लागि छुट्टै निर्वाचन क्षेत्र बनाएर गर्ने प्रचलन पाईन्छ।

उल्लेखित व्यवस्थाको अभावमा नेपालमा अल्पसंख्यक जनजाति र आदिवासीहरूको न्यायोचित प्रतिनिधित्व हुन नसकेको कारण निर्वाचनलाई त्रुटिपूर्ण मान्नु पर्ने स्थिति भएको छ। बढी मत निर्वाचनले प्रतिस्पर्धाका उच्च दुई राजनैतिक दल नै सक्रिय बनाउने र सरकारको हकदार बनाउने हुँदा देशभित्र रहेका विचार, धर्म, संस्कृति, जात, वर्गको बाहुल स्वरूप संसद तथा सरकारमा प्रतिबिम्बित हुन सक्तैन। नयाँ विचार र चाहना राख्ने राजनैतिक दलको स्थायित्व सदा समस्यापूर्ण हुन्छ। १९९१, १९९४ र १९९९ मा क्रमश १२, १९ र ३२ वटा राजनैतिक दलहरूले एक उम्मेदवार पनि निर्वाचित गर्न नसक्नुले स्पष्ट गर्दछ। उक्त निर्वाचनमा विजयी दल र सहभागी उम्मेदवारले सामाजिक तथा क्षेत्रीय संरचनाको प्रतिनिधित्व गर्न नसकेको अतिरिक्त पुष्टि उक्त राजनैतिक दलहरूसँग असम्बद्धता जाहेर गर्ने स्वतन्त्र उम्मेदवारहरूको संख्या क्रमश २१९, ३८५ र ६३३ पुगनुले पनि स्पष्ट गर्दछ।

#### परिणामतः

१. ठूला बाहेक अन्य राजनैतिक दलमा वितृष्णा पैदा गरेको देखिन्छ,
२. नयाँ दल तथा स्वतन्त्र उम्मेदवारी प्रति आर्कषण बढ्ने देखिन्छ,
३. उचित सम्मानको अभावमा असंख्य उपयुक्त राजनैतिक विचार र उम्मेदवारलाई पलायन गर्ने वातावरण थप्दै जान्छ।

### ४. मतदाताको मत र प्रतिधित्व बीच असमान अन्तरः

बढीमत र बहुमत निर्वाचन प्रणालीको गम्भिर कमजोरी नै मतदाताहरूको मतसँग प्रतिनिधित्व हुने संख्याको उचित समन्वय र सम्बन्ध नहुनु हो। वर्गीय, जातिय, वैचारिक, क्षेत्रीय, धार्मिक तथा लैङ्गिक रूपमा असमान संख्यामा मतदाताहरू हुनु नै प्रतिनिधित्व गरिनुबाट बन्चित हुने आधार बन्न सक्तैन। त्यस्तो स्थिति रहि रहने हो भने अल्पसंख्यकहरू राजनैतिक, आर्थिक मूलधारबाट अलग हुने र उनिहरूलाई विद्रोहको बाटोतर्फ धकेल्ने कार्य मात्र हुन जान्छ। निष्पक्ष र स्वतन्त्र विचारका आधारमा समेत मतको अनुपातमा प्रतिनिधित्व नगराउने निर्वाचन विधि

न्यायपूर्ण विधि होइन। मतदानको कुनै पनि विधिले न्यूनतम पनि (क) मतदानको सुरक्षा (ख) प्रत्येक मतदाताले रुचाएको व्यक्तिको नीति निर्माण तहमा प्रतिनिधित्व (ग) अल्पमत, न्यूनमतको नीति निर्माण तहमा न्यायपूर्ण र उचित प्रतिनिधित्व (घ) बहुसंख्यीय जाति, भाषा, क्षेत्र, वर्ग, लिंगको प्रतिनिधित्व गर्ने सरल बैज्ञानिक व्यवस्था र (ङ) सम्पूर्ण मतदाताको यथासम्भव सम्मान गर्ने प्रत्याभूति नीति र प्रक्रियाले नै गर्नु पर्दछ। अतः समानुपाति प्रतिनिधित्व प्रणालीले मतको आधारमा प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गर्ने तथा निर्वाचन क्षेत्रको बारम्बार परिवर्तन, बहुमत, अल्पमत वा बढीमत र अन्य मतहरू बीचको असमान महत्व अन्त गर्दै मतदाताहरूको मतको सम्मान गर्ने गर्दछ। अल्पमतदाताहरू हिनताबोध, कृष्ठा र प्रतिशोधपूर्ण मानसिकतामा अल्मलिनु पर्दैन। साथै मतको समान हैसियतमा प्रतिनिधित्व हुनासाथ सम्बन्धित वर्ग, जाति, क्षेत्र समेत राजकीय कार्यको मूल प्रवाहमा समाहित भैसक्ने हुँदा पदीय मर्यादाले स्वतः जिम्मेवार र सक्रिय समेत बनाउँदछ। नेपालमा ५०% भन्दा बढी जनसंख्या रहेको महिलाहरूको संसदमा प्रतिनिधित्व गरेको संख्यासँग तुलना गर्ने हो भने (माथि उल्लेख भएको) पनि मतको प्रतिनिधित्व संसदमा भएको छ वा छैन स्वतः स्पष्ट हुन्छ। जवकी अन्य मुलुकहरूमा महिलाको प्रतिनिधित्व स्वीडेनमा ४१%, फिनलेण्डमा ३९%, नर्वेमा ३६%, डेनमार्कमा ३३%, नेदरलेण्डमा २९%, जर्मनीमा २६%, द.अफ्रिकामा २५%, आइसलेण्डमा २४% र अष्ट्रियामा २१% देखिन्छ। ती सबै मुलुकले मतको उचित सम्मानका लागि समानुपातिक प्रतिनिधित्व अपनाएको पाईन्छ।

वास्तविक प्रजातन्त्रको स्तम्भ नै मतदाता र प्रतिनिधित्व मार्फत हुने हुँदा मतको प्रतिनिधित्व अनिवार्य शर्त भएर पनि मत र प्रतिनिधित्व बीच समन्वय हुन नसकेको प्रयाप्त अनुभव नेपालको निर्वाचन मध्ये निम्न अवस्थाले पनि जनाउँदछ।

#### नेपालको प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन

| क्र. सं. | राजनैतिक दलको नाम         | १९९१         |               | १९९४         |               | १९९९         |               |
|----------|---------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
|          |                           | प्राप्त मत % | जितेको संख्या | प्राप्त मत % | जितेको संख्या | प्राप्त मत % | जितेको संख्या |
| १.       | राप्रपा, थापा             | ५.३८         | १             | -            | -             | -            | -             |
| २.       | संयुक्त जनमोर्चा नेपाल    | ४.८३         | ९             | -            | -             | -            | -             |
| ३.       | नेपाल मजदुर किसान पार्टी  | १.२५         | २             | ०.९५         | ४             | -            | -             |
| ४.       | राष्ट्रिय जनमुक्ति पार्टी | -            | -             | १.०५         | ०             | १.०६         | ०             |
| ५.       | नेपाल सदभावना पार्टी      | -            | -             | ३.४०         | ३             | ३.१३         | ५             |
| ६.       | नेकपा, माले               | -            | -             | -            | -             | ६.३८         | ०             |
| ७.       | राष्ट्रिय जनमोर्चा नेपाल  | -            | -             | -            | -             | १.३६         | ५             |
| ८.       | राप्रपा, चन्द             | -            | -             | -            | -             | ३.३२         | ०             |
| ९.       | प्रतिनिधित्वविहीन दलहरू   | ७.१७         | ०             | ४.०८         | ०             | १४.२४        | ०             |

साना तथा नयाँ दलहरूको उल्लेखित प्रतिनिधित्वले मतको अनुपातमा चरम असमानता देखाउँछ भने ठूला नेका तथा एमाले दलहरूको राजनैतिक प्रतिनिधित्वमा पनि मतको उचित प्रतिनिधित्व भएको पाईदैन । जस्तो १९९९ को निर्वाचनमा ३६.१४% मत बराबर ने.का.ले १११ र ३०.७४% मत बराबर नेकपा एमालेले ७१ सिट मात्र प्राप्त गरेको पाईन्छ ।

#### ५. नाम मात्रको बहुदलीय व्यवस्था:

बढीमत र बहुमत व्यवस्थामा बहुदलीय प्रजातन्त्रलाई स्वीकार गरिए पनि यथार्थमा गम्भिर प्रतिस्पर्धामा लाग्ने दुई दलहरूबीच नै वास्तविक निर्वाचनको प्रतिस्पर्धा हुने गर्दछ । साना राजनैतिक दलहरू उचित प्रतिनिधिहरूको अभावमा निरीह बन्न बाध्य हुन्छन् । कैयौं परिस्थितिमा सिमित प्रतिनिधित्व भए पनि राज्यको महत्वपूर्ण कानून, नीति निर्माण तथा त्यसको कार्यान्वयन गर्न असक्षम बन्ने हुँदा घोर नैरास्यता श्रृजित गराउँछ । राजनैतिक रूपमा समेत दलीय प्रजातन्त्र वास्तविक प्रजातन्त्रको रूपमा स्थापित हुन नसक्ने हुँदा बहुदलीय प्रजातन्त्र ढवाँगी बन्न जान्छ । १९९२ देखि हालसम्म बेलायतको २२ आम निर्वाचनमा १८ निर्वाचनले एक दलीय बहुमत कायम गरी ती दलको निरंकुशता लादेको पाईन्छ । जसको अर्थ मतदाताहरूलाई राजनैतिक दल छनौट गर्ने अवसर सीमित गरिएको मान्नु पर्दछ । बढीमत प्रणालीमा सानो मतको फरकले हारजित हुने हुँदा हारजित गराउन सक्ने न्यून संख्याका मतदाताले अराजनैतिक सौदावाजी गर्न सक्छन् । आर्थिक लाभका लागि बाध्य गर्न सक्छन् तर राजनैतिक रूपमा प्रतिनिधित्व गर्न वा गराउन सक्तैनन् । परम्परागत रूपमा एकस्थान बढीमत विधि अपनाई आएको क्यानडाको ब्रिटिस कोलम्बियामा बहुस्थान एकल संक्रमणीय मत विधि अपनाएबाट नै उक्त एकस्थान बढीमत विधिको अलोकप्रियता स्पष्ट हुन्छ । तुलनात्मक रूपमा बहुमत विधिबाट बहुमत मतदाताको कदर भए पनि सम्पूर्ण मतको समान सम्मान हुन सक्तैन, न त सबै दलहरूले आफ्नो दलीय लोकप्रियताका आधारमा प्राप्त मत प्रतिनिधित्व गराउने आधार बन्न नै सक्छ ।

#### ख. विद्यमान निर्वाचन प्रणालीको असरहरू:

विद्यमान बढीमत र बहुमत निर्वाचन विधिले नागरिक तथा मतदाताहरूको सार्वभौमिक हैसियतालाई विना भेदभाव समान रूपमा सम्मान गर्न नसकी बढीमत वा बहुमतको नाममा अल्पमत, अल्पसंख्यक, अल्पजात, जनजाति आदिवासी, दलित, मधेशी तथा कर्णाली क्षेत्रका मतदाताहरू उपर निरंकुशता लादिएका तथा भेदभाव गरिएका छन् । राज्यका महत्वपूर्ण निकायहरूमा ती व्यक्तिहरूको पहुँच नपुगेको मात्र नभएर तिनीहरूको सामान्य चर्चा समेत अपमानजनक, हेयका साथ हुने गरेको जगजाहेर छ । कार्यपालिकाको मातहतमा रहेका कार्यालय होस् वा न्यायपालिकाको क्षेत्र होस् वा अन्य संवैधानिक निकायहरू हुन् “निगाह” का रूपमा फाट्टफुट्ट बाहेक मर्यादित रूपमा र नागरिकको समान सम्मानपूर्ण हैसियतको रूपमा ती उच्च तथा अन्य पदहरू अल्पसंख्यक जाति, जनजाति, उत्पिडित, मधेशी, महिलाहरूको पहुँचबाट सदा अलग नै रही आएका छन् । सामन्ति शैलीको भेदभाव निरन्तर पार्नेकै लागि कैयौं जातिय पहिचान नै समाप्त पारिएका र तिनीहरूको उपस्थिति राजनैतिक रूपमा असम्भव

बनाइएको छ। पुस्तौं जन्मी, हुकी जीवन बिताए पनि नागरिकता नदिनु, मतदाता नामावलीमा नाम नराख्नु, नाम राखी हाले पनि केहीको राख्ने र अधिकांशको नराख्ने गर्ने जस्ता अति भेदभावपूर्ण कपटी कार्यको सम्बन्ध प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा निर्वाचन प्रणालीसँग भएकै कारण उल्लेखित असरहरू गलत निर्वाचन प्रणालीको परिणाम मानिन्छ।

सम्मान र अवसरबाट बञ्चित गरिने यस प्रकारका घृणित जातिवादी राजनीतिको केन्द्रबिन्दु सामन्ती निरडकुसताका नायक राजा र त्यसका खलपात्र नै हुन। मतदाताहरूको सहभागिता २०१५, २०३६ (जनमतसंग्रह), २०३८, २०४३ (रा.पं. निर्वाचन), २०४८, २०५० (आम निर्वाचन) मा क्रमशः ४२.८, ६६.९२, ५२.२७, ६०.३८, ६५.१५ र ६२.०१% गरी अधिकतम ६७% मतदाताहरूले मात्र मतदान गरेको पाइन्छ। त्यति हुँदा हुँदै पनि उक्त नकरात्मक असरहरूबारे छलफल गरिएन। १०१ जातहरू मध्ये ४०% भन्दा बढिजातको कहिल्यै प्रतिनिधित्व नभएको अवस्थामा समेत त्यसबारे चासो नराख्नु अन्ततः सोही परिणामको चाहना गनु भन्ने हुँदैन र ?

समानुपातिक र मिश्रित निर्वाचन अपनाउने जर्मनीको ५० वर्षको इतिहास<sup>५४</sup> हेर्ने हो भने उक्त मतदान घटीमा ७७.८% र बढीमा ९१.१% सम्म मतदान भएको पाइन्छ। अनिवार्य मतदान भएको अष्ट्रेलियामा ९५% सामान्यतया मतदान हुने प्रसंगमा नेपालको मतदाताहरूमा मतदान प्रति उत्साह हुन नसक्नु आफैमा शासकको दोष मान्नु पर्छ जसले गलत निर्वाचन प्रणाली प्रयोगमा ल्याएका थिए।<sup>५५</sup> निर्वाचन प्रणालिका निम्न असरहरू पाउन सकिन्छ।

#### १. मतदान प्रति अविश्वास र अरुचि:

मतदाताहरूले जुन प्रयोजनको लागि मतको प्रयोग गर्छन् त्यसको प्राप्ति कहिल्यै हुन नसक्ने भएमा मतदाताहरूमा मतप्रतिको सकारात्मक विश्वास क्रमशः कृण्ठित हुनु स्वभाविकै हो। नेपालकै प्रसङ्गमा पनि वर्षौं अधिवाट महत्वपूर्ण घोषणा, अभिसन्धि र अनुबन्धनहरू<sup>५६</sup> अनुमोदन गरिए पनि तिनीहरूले गरेको व्यवस्थाको उचित कार्यान्वयन नहुनु दुःखद यथार्थ हो। आधा दशक भन्दा अधिवाट घोषित देशको सरकारमा प्रत्यक्ष रूपले चुनेर वा चुनिएर भाग लिने प्रत्याभूति<sup>५७</sup> तमाम मतदाताहरूलाई विना भेदभाव मतदानबाट हुन सक्को छैन। निर्वाचनका लागि अपनाइएका प्रणाली बढिमतिर निरडकुशतामा आधारित भएको र बढीमतिय निर्वाचनमा उचित

<sup>५४</sup> १९४९ (७८.५), १९५३ (८७), १९५७ (८७.८), १९६१ (८७.९), १९६५ (८६.८), १९६९ (८६.७), १९७२ (९१.१), १९७६ (९०.२), १९८० (८८.६), १९८३ (८९.१), १९८७ (८४.३), १९९० (७७.८), १९९४ (७९) र १९९८ (८२.२) प्रतिशत मतदान भएको, Federal Election in German, German Embassy, Washington DC, www.germany.info.org.

<sup>५५</sup> किनकी बढीमत प्रणाली अपनाउने बेलायतमा पनि २००१ को निर्वाचन परिणामले ५९.४५ मात्र मतदान भएको देखिन्छ।

<sup>५६</sup> विश्वव्यापी मानव अधिकारको घोषणापत्र १९४८, सबै प्रकारका जातिय भेदभाव अन्त गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय अभिसन्धि १९६५, नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध १९६६, महिलाहरूको राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अभिसन्धि १९५२ र महिला विरुद्धका सबै प्रकारका भेदभावहरू अन्त गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय अभिसन्धी १९७९।

<sup>५७</sup> धा. २१(१) विश्वव्यापी मानव अधिकारको घोषणा पत्र - १९४८



उम्मेदवारहरूको नै प्रतिनिधित्व नगराइने विभेदकारी सोचका कारण देशमा रहेका विभिन्न जाति, जनजाति, आदिवासी, मधेशी, महिला, उत्पिडीतहरूको निर्वाचन मार्फत प्रतिनिधित्व हुन सकेन १९९१, १९९४ र १९९९ को आम निर्वाचनको परिणामले नै त्यस अघि निर्वाचनमा सक्रिय सहभागिता जनाउने मतदाताको ठूलो अंश विद्रोहतर्फ आकर्षित भएको तथ्यहरूले नै स्पष्ट पार्दछ। नेकपा माओवादीको विद्रोह गतिविधिमा सक्रिय सहभागिता जनाउने वा विदेश पलायन हुने (गार्ड, मजदुर) कारणहरूमध्ये राजकीय हैसियत प्राप्त गर्ने प्रकृयाको खोजी पनि हो।

## २. सरकारी कार्य प्रति संदेह:

ऐतिहासिक रूपमा नै निर्वाचनको विश्वासनीयता माथि शंका गरी आएका र देशको राजकीय कार्यबाट अलग गरिएका नागरिक तथा मतदाताहरूको विश्वास सरकार माथि, चाहे ०३६ सालको जनमत संग्रहमा होस् वा त्यस अघि पछिका आम निर्वाचनमा होस्, कहिल्यै हुन सकेन। विडम्बना २०६२ को जन आन्दोलनद्वारा गठित आठ दल सम्मिलित सरकार र व्यवस्थापिका संसदबाट घोषित र अनुमोदित संविधान घोषणा भएको भोलिपल्टै विरोध सुरु भयो। दुई दिन टिक्न सकेन। यद्यपि उक्त संविधानमा निर्वाचन प्रणाली र प्रतिनिधित्व प्रकृयाहरू तुलनात्मक रूपमा प्रगतिशिल ढंगबाट राखिएका छन्। अन्तरिम संविधान संसदमा पेश हुनासाथ मूलतः मधेशी र आदिवासी जनजातिबाट उग्र विरोध साथ संशोधन प्रस्तावहरू पेश गरिएको भएतापनि त्यसको उचित सुनुवाई नगर्नु सरकारप्रति अविश्वासको कारण हो। संविधानको यहि संरचना र व्यवस्थाले सबै मतदाताहरूको समान प्रतिधित्व गर्न सक्दैन। किनकी समानुपाति प्रतिनिधित्वको लागि सरकारका गतिविधिहरू अझै अपर्याप्त र सन्देहयुक्त ठान्नु विगतको सरकारको आचरणले नै बाध्य पारेको पाईन्छ।

## ३. महिला अल्पसंख्यक, जनजाति, आदिवासी, मधेशी र उत्पीडित उपर असमान व्यवहार:

राजनैतिक रूपमा समान प्रतिनिधित्व हुन नसकी मूल प्रवाहबाट अलगिएका महिला, अल्पसंख्याक, जनजाति आदिवासी, मधेशी र उत्पिडित जातिहरू राज्यको आर्थिक श्रोत, साधन, राजकीय हैसियत, सुविधा लगाएत सार्वजनिक पदमा नियुक्ति पाउनबाट समेत बन्चित रहनुपर्ने अवस्था रहयो। राज्यको नीति निर्माण गर्ने तथा आफ्नो लागि आफैले शासन गर्ने प्रजातान्त्रिक व्यवस्था प्रतिकूल भएका त्यस प्रकारका व्यवहारले ती वर्ग तथा व्यक्तिहरूको सम्मान हुन सक्ने अवस्था नै थिएन। उक्त भेदभावले उनिहरूलाई राजनैतिक रूपमा अस्तित्वको खोजी गर्न र आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षिक संकट समाधानका तिब्र चाहना राख्न बाध्य बनाएको देखिन्छ। आदिवासी जनजाति, अल्पसंख्यक, मधेशी, उत्पिडित तथा महिलाप्रतिको दृष्टिकोणमा हाल पनि परिवर्तन आएको छैन जसको परिणाम स्वरूप हाल केही अल्पसंख्यक जाति, आदिवासीहरू विलुप्त हुने अवस्थामा समेत पुगेका छन्। सामान्ति, निश्चित जातिय एकाधिकारको विभेदपूर्ण व्यवहार गर्न सक्ने हिम्मत राजनैतिक मूल प्रवाहबाट अलग्याउन सकेकै कारण सम्भव भएका हुन्।

आर्थिक, राजनीतिक र शैक्षिक हैसियतले सामाजिक जीवनमा अन्तर जातिय, अन्तर सांस्कृतिक र अन्तर सामाजिक सन्तुलन कायम गर्दछ। ती सुचांक निश्चित बर्ग, जनजाति आदिवासी मधेशी, उत्पिडित जातिहरूमा नहुनु नै उनीहरू उपर विभेदपूर्ण व्यवहार हुनुको पुष्टि पनि हो। राज्यले उनीहरू विरुद्ध गरेको व्यवहारको परिणाम स्वरूप जीवनका अत्यावश्यक ती सुचांकहरू गम्भिर संकटमा परेका र सुचांकको विलयसाथै जातिय स्वाभिमान, सार्वभौमिक हैसियत समेत विलयको क्रममा छन्।

#### ४. प्रजातन्त्र माथि नै प्रश्न चिन्हः

वैयक्तिक स्वतन्त्रताको उपयोग प्रजातन्त्रमा मात्र सम्भव हुन्छ र प्रजातन्त्रको सार्थकता त्यतिबेला पूर्ण हुन्छ जतिबेला आम नागरिक इच्छित राजनैतिक विचार, विश्वासमा मतको प्रयोग गर्न सक्षम हुन्छन र मतको आधारमा प्रतिनिधि छान्न वा हुन प्रेरित हुन्छ। उक्त स्वतस्फूर्त प्रेरणाले सक्रिय राजनैतिक सहभागिताको संकेत गर्दछ। जति मात्रामा सक्रिय राजनैतिक सहभागितामा बृद्धि गर्न सकिन्छ, त्यति नै प्रजातान्त्रिक अभ्यास समृद्ध हुन सक्छ। समृद्ध प्रजातन्त्र विद्यमान आवश्यकता हुन। समाजका कुनै पनि बर्ग वा क्षेत्रलाई राजनीतिमा सक्रिय सहभागी गराउन नसक्नुको अर्थ प्रजातान्त्रिक व्यवहार आम नागरिक सम्म विस्तार गर्न नसक्नु हो, जस्ले अन्ततः प्रजातन्त्रलाई नै कमजोर पार्दछ। सबै नागरिकहरूको सम्मानपूर्ण समान सहभागिताको अभावमा प्रजातन्त्रका नाममा हुने गरिएका सबै कार्य गैर प्रजातान्त्रिक, निरंकुश चरित्रको नै हुने गर्दछ। बढ्दो जन असन्तोष, अविश्वास र न्यून सहभागिताले नत राजकीय कार्यमा अपनत्व दिलाउन सक्छ न त त्यस्ता कार्य मार्फत प्रजातन्त्रको सम्वर्द्धन र स्थायित्वको लागि ठोस सहयोग पुग्न नै सक्छ। राजनैतिक क्रियाकलापमा हुने यस प्रकारका असभागिता दिगो विकास र स्थिर प्रजातन्त्रका लागि नै घातक हुँदैन भन्न सकिदैन।

प्रजातन्त्रको सक्रियतापूर्वक र सहभागितामूलक प्रयोग गर्न नदिनु निरंकुश, सामन्ती र आडम्बरयुक्त हैसियतको आडम्बर सीमित बर्ग समुदायको लागि सुरक्षित राख्नु हो। यस प्रकारका प्रयोजित कार्यका लागि वैज्ञानिक निर्वाचन प्रणाली अपनाउने आवश्यकता नहुन सक्छ तर ती आचरण प्रजातन्त्र संरक्षण र सम्वर्द्धनको दृष्टिबाट सदा प्रत्युत्पादक हुँदै आएका छन्।

#### ५. आमूल परिवर्तनको चाहनाः

सरल प्रक्रियाबाट राजकीय कार्यमा सहभागिता नगराएको कारण आवश्यक निकायका सरल बाटाहरू क्रमशः असहज बन्दै जान्छन। स्वभाविक रुपमा भएका घटित परिस्थितिहरू समेत नियोजित नै हो भन्ने निस्कर्षमा अन्त हुन्छ। खुला सहृदयता आत्मियताको अन्त र सकारात्मक भावना हुन नसकेकै कारण राजनैतिक अवरोधहरू आर्थिक, सांस्कृतिक, सामाजिक र शैक्षिक गतिरोध तथा दुर्भाग्यसँग समाहीत हुन पुग्दछ। ति सम्पूर्ण सुचांकहरूको सकारात्मक प्रयोगको वातावरण सामान्य परिवर्तनमा सम्भव नहुने हुसँदा अपहेलित, मूल प्रवाहबाट अलग्याइएको, अवसर तथा सम्मानबाट त्याग्न समुदाय, जनजाति आदिवासी, मधेशी तथा उत्पिडित जातिले आमूल परिवर्तनमा मात्र आफ्नो सम्मान, सुरक्षा र अधिकारको प्रत्यभूति देख्ने गर्दछन्। स्वभावैले

उनीहरू आमूल परिवर्तनका लागि लालयित र उत्तेजित समेत हुन्छन्। प्रत्येक परिवर्तनमा आफ्नो अधिकारको सम्भावना देख्नु उनीहरूको कमजोरी मान्ने गलन पूर्वाग्रही दृष्टिकोणले उनीहरूलाई भन आक्रमक बनाउँदछ। ०६३ को आन्दोलन र ०६३ को आन्दोलन र ०६३ माघको मधेश जस्ता घटना यस्तै आमूल परिवर्तनको गतितर्फको संक्रमण मध्ये एक मान्न सकिन्छ। यध्यपी केलाई आमूल परिवर्तन मान्ने भन्ने विषय वस्तु भने राज्यको तत्कालीन परिस्थिति र सम्बन्धीत समुदायहरूको भौतिक अवस्थामा भरपर्दछ। राजनैतिक शान्तिपूर्ण आन्दोलन, विद्रोहपूर्ण आन्दोलन र यस्ता आन्दोलन प्रति निर्णय त्रासीहिन सहभागिताले आमूल परिवर्तनको पक्षघर भएको पुष्टी गर्दछ।

राजनैतिक ढंगबाट नीति निर्माणमा सहभागिता नवनाउने र आर्थिक रुपमा श्रोत माथि पहुँच हुन नदिने कार्यहरूको निकास आत्मनिर्णय, स्वशासन, अधिकार प्रक्षेपण जस्ता आधारभूत प्रक्रिया मार्फत स्वायत्त संघिय संरचनाबाट मात्र सम्भव हुन्छ भन्नु आमूल परिवर्तनको चाहना राख्नु नै हो। विगतमा भएका राजनैतिक दल लगाएत राजनैतिक प्रतिनिधित्वका लागि अवलम्बीत नियन्त्रीत निर्वाचन प्रणाली र राज्य लगाएत उच्च वर्ग, जातले अन्य वर्ग तथा जात माथि गरेको व्यवहारको अनिवार्य परिणाम मानिन्छ।

## ४. निश्कर्ष

उल्लेखित पृष्ठभूमिमा अधिकाँस राजनैतिक समस्याहरू निर्वाचनका कारण श्रृजित भएको स्पष्ट हुन्छ। अतः निर्वाचन प्रणालीमा परिवर्तन, निर्वाचन क्षेत्रमा परिवर्तन, अल्पसंख्यक समुदाय, जनजाति, उत्पिडित वर्ग, महिलाको अनिवार्य सहभागिता र सम्मान, जिम्मेवारी र अधिकार प्रदान र प्रजातान्त्रिक आचरणको विकास अपरिहार्य भएको छ। ती समस्यामूलक विषयहरू समावेश र संबोधन नगरी निर्वाचनले निस्कासन गरेका गंभीर असरहरू निराकरण गर्न सकिदैन। निर्वाचन प्रकृत्यालाई खुल्ला र प्रजातान्त्रिक बनाईनु बढी व्यावहारिक मानिन्छ। नेपालको विद्यमान निर्वाचन प्रकृत्या सम्बन्धी निश्कर्ष निम्न रुपमा राखिएका छन् :

### निर्वाचन प्रणालीको ढाँचा:

अन्तरिम संविधानले मिश्रित निर्वाचन मध्ये बढी मत र समानुपातिक प्रणाली अपनाउने व्यवस्था गरि सकेको हुँदा कस्तो बढी मत प्रणाली र समानुपाति प्रणाली अपनाउने भन्ने प्रश्न मात्र निरोपण गर्नु पर्ने देखिन्छ।

(क) हाल प्रयोगमा रहेको ७५ जिल्लाको संरचना परिवर्तन गरी निर्वाचन सम्पन्न गर्न सम्भव छैन। अतः सो जिल्ला यथावत राखी २०५ निर्वाचन स्थानलाई बहुस्थान निर्वाचनमा परिवर्तन गरिएमा एकै जिल्लाको अलग अलग निर्वाचन क्षेत्रको प्रतिनिधि बीचको द्वन्द समाप्त हुने र सो जिल्लाको सम्पूर्ण मतदाता प्रति सबै प्रतिनिधि समान रुपमा जिम्मेवार हुने अवस्था श्रृजना हुन सक्छ। एक निर्वाचन

क्षेत्रबाट बहु निर्वाचन क्षेत्रको व्यवस्था गर्नासाथ मतदाताहरूमा छनौटको बढी अवसर प्राप्त भै एकल स्थानमा भन्दा बढी योग्य उम्मेदवारको छनौट हुन सक्छ।

यद्यपि यो विधिले प्रत्येक उम्मेदवार जिल्लाभर चुनावमा सक्रिय हुनु पर्ने र खर्च तथा श्रम बृद्धी हुन सक्छ। तर उम्मेदवारको सिमित क्षेत्रलाई मन, धन र बलको आधारमा सुरक्षित राखी वपौतीको नेता हुने तथा दल, राज्यमा अराजक हुने अवस्थाको अन्त हुन सक्छ। यो विधिले नेताको चार्तुय श्रेष्ठता कायम नगरी मतदाताको गरिमा र सर्वभौमिक हैसियत स्थापित गर्दछ।

(ख) बाँकी २२० (२०४ + १६) सदस्य नै समानुपाति निर्वाचनका लागि राखी सरकारबाट मनोनित गर्ने ग्रैह प्रजातान्त्रिक प्रकृयाको अन्त गर्नु राम्रो हुन्छ। राज्यलाई नै एक निर्वाचन क्षेत्र मानी महिला, दलित, उत्पीडित, आदिवासी जनजाति, पिछडिएका क्षेत्र र मधेशीहरूको पार्टी सूची तयार गर्दा विद्यमान १०१ जातिहरू मध्ये कम सुविधाप्राप्त जातिहरूको प्राथमिकता क्रम तोक्न बढी न्यायपूर्ण हुन्छ। सम्पूर्ण देश नै एक निर्वाचन क्षेत्र हुँदा सूची लामो हुने र सम्बन्धीत जाति, समुदाय, वर्ग र क्षेत्रका सबै मतदाताले चिन्न कठिनाई हुने हुँदा देशलाई ४/६ निर्वाचन क्षेत्र बनाई चुनाव गरे सूचीको समस्या अन्त हुन्छ। तर मतहरूको गणना र उम्मेदवारको छनौट एकमुष्ट, केन्द्रकृत हुन जरुरी हुन्छ।

### सूची निर्धारण

मतदाताको स्तरको कारण खुल्ला सूची व्यवहारिक नहुने हुँदा बन्द सूची प्रयोगमा ल्याउन उपयुक्त हुन्छ। सूची बनाउन प्रयुक्त वर्ग, क्षेत्र, जातिहरू बीच छनौट गर्न उनीहरूको एकरूपतापूर्ण सूचांक नभए दलीय निरंकुशता बढ्न जान्छ।

देशभरिका जात/जाति, संख्या, जनसंख्या र सूचीको क्रम निर्धारण प्राथमिकता निम्न अनुसार गर्न व्यवहारिक र न्यायोचित हुन सक्छ। जस्ले गर्दा न्यूनतम जातिको समेत प्रतिनिधित्व हुन सकोस।

### (क) प्राथमिकता क्रम

| क्रस | जनसंख्या                | जाति संख्या | मत प्रतिशत |
|------|-------------------------|-------------|------------|
| १    | ९०० भन्दा कम            | ५           | २६.१३ जना  |
| २    | ९०० देखि १० हजार        | २४          | ०.०५ %     |
| ३    | १० हजार देखि ५० हजार    | २५          | २.१०%      |
| ४    | ५० हजार देखि १ लाख      | १६          | ५.४१%      |
| ५    | १ लाख देखि १० लाख       | २५          | ३६.९८%     |
| ६    | १० लाख देखि माथी २० लाख | ४           | २५.०१%     |
| ७    | २० लाख देखि माथि        | २           | २८.५४%     |
| ८    | अन्य                    | -           | १.७८ %     |
|      | जम्मा                   | १०१         | ९९.८७%     |

**(ख) जातिय तथा महिला प्रतिनिधित्व**

जातिय प्रतिनिधित्वका लागि प्राथमिकता क्रमसमेतलाई आधार मानी मतको अनुपातमा प्रत्येक जातिहरुको अलग अलग सूचीबाट निर्वाचित गर्दै लैजाने व्यवस्था गर्न न्यायोचित हुनसक्छ। उदारणको लागि निम्न ढंगबाट जातिय र महिलाको प्रतिनिधित्व गर्नेगरी पार्टी सूची बनाउन सकिन्छ।

| लिंग तथा जाति प्रतिनिधित्व | थारु प्रतिनिधि | तामाङ प्रतिनिधि | मगर प्रतिनिधि | लिम्बु प्रतिनिधि | राई प्रतिनिधि |
|----------------------------|----------------|-----------------|---------------|------------------|---------------|
| महिला                      | क              | क               | क             | क                | क             |
| पुरुष                      | ख              | ख               | ख             | ख                | ख             |
| महिला                      | ग              | ग               | ग             | ग                | ग             |
| पुरुष                      | घ              | घ               | घ             | घ                | घ             |
| महिला                      | ङ              | ङ               | ङ             | ङ                | ङ             |
| पुरुष                      | च              | च               | च             | च                | च             |

**अन्य:<sup>५६</sup>**

- २.१ मतदाताहरुलाई निर्वाचन प्रकृया मार्फत नै सरकार तथा नीति निर्माण तहमा भाग लिने अवसरको वातावरण तयार गर्ने ।
- २.२ निर्वाचनलाई दीर्घकालिन राजनैतिक निकासका रुपमा स्थापित गर्ने ।
- २.३ निर्वाचन मार्फत नै सार्वजनिक पदहरुको पुर्ति गर्ने संयन्त्र बिकाश गर्ने तर त्यस प्रकारको पदपुर्ती बहुल सामाजिक संरचनाका आधारमा गर्ने ।
- २.४ छनौट गर्नु वा छानिनुको महत्वलाई सम्भव भए सम्म उदारताका साथ प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्था गर्ने र यथासम्भव सबैको प्रतिनिधित्व हुन सक्ने संरचनाहरु बिकास गर्ने ।
- २.५ दुवै प्रकृयाबाट निर्वाचित प्रतिनिधि देश र दल प्रति जवाफदेही बनाउन जवाफदेहीका सूचांक बिकाश गर्ने ।
- २.६ आधा भन्दा बढी जनसंख्या ओगटेको महिलाहरुको न्यूनतम ३३% र बढीमा जनसंख्याको अनुपातमा प्रतिनिधित्व गराउने ।
- २.७ उम्मेदवारको तस्विर मतपत्र र मत सूचीमा अनिवार्य राख्ने ।
- २.८ मतदाताको सुविधाका लागि मतदान केन्द्रको उचित व्यवस्था गर्ने ।
- २.९ योग्य मतदाताको अधिकतम सहभागिताका लागि मतदान शिक्षा, मतदाता सुरक्षा र मतपत्रको सरलीकरण गर्ने ।

<sup>५६</sup> निर्वाचन आयोग प्रतिवेदन, २००१ र कोपनहेगन सम्मेलन (१९९०) ले व्यवस्थामा आधारित ।

- २.१० अलग अलग मतपत्रको प्रयोग गर्ने ।
- २.११ मतदाताको नामावली वैज्ञानिक ढंगबाट तयार गरी समयमा नै मतदाताको क्षेत्रमा उपलब्ध गराउने ।
- २.१२ अस्थायी बसोवास गरेको क्षेत्रबाट मतदान गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- २.१३ गलत मतदान उपर कठोर नियन्त्रण गर्ने ।
- २.१४ निर्वाचन पर्यवेक्षक, पत्रकार र मानव अधिकार टोलीलाई निवाध रुपमा मतदान केन्द्रको पर्यवेक्षण गर्न दिने ।
- २.१५ मतदान केन्द्र, मतपेटिका र मतगणना स्थलको पर्याप्त सुरक्षा प्रबन्ध गर्ने,
- २.१६ मतपत्रमा मतदान अधिकृतको मतदान केन्द्रमा नै हस्ताक्षर गरी मतदातालाई उपलब्ध गराउने ।
- २.१७ मतदान केन्द्र र आसपासमा निर्भयतापूर्वक, स्वतन्त्रतापूर्वक र स्वविवेकपूर्वक गोप्य मतदान गर्ने वातावरण बनाउने ।
- २.१८ मतदाता र उम्मेदवारको पर्याप्त सुरक्षा व्यवस्था गर्ने ।
- २.१९ सिमान्त जाति र अल्प संख्यक जातिको लागि समानुपाति निर्वाचनमा विशेष मत कोटा छुट्याउने ।
- २.२० उम्मेदवारको अयोग्यता सम्बन्धी अनावश्यक व्यवस्था हटाउने ।
- २.२१ उम्मेदवारी दिने र निर्वाचन प्रचार प्रसार, आमसभा, जुलुश र छलफल विना अवरोध स्वतन्त्रतापूर्वक गर्न दिनुपर्ने ।
- २.२२ मतदाता तथा उम्मेदवारको उजुरी, निर्णय उम्मेदवार तथा मतदाताको अन्तिम नामावली निकाल्नुपूर्व गर्नुपर्ने र निर्वाचन सम्बन्धी निर्णय ३ महिना भित्र गर्नुपर्ने ।
- २.२३ राजनैतिक दल दर्ता गर्न हाल व्यवस्थित १० हजार मतदाताको हस्ताक्षर व्यवस्था खारेज गरी सामान्य ढंगबाट दल दर्ता गर्न दिने ।
- २.२४ निर्वाचन संचालन सम्बन्धी नियम तथा आचार सहिता बनाउने र निर्वाचन सम्पन्न गर्न आवश्यक प्राविधिक, प्रशासनिक र आर्थिक व्यवस्था प्रभावकारी रुपमा गर्ने ।
- २.२५ राजनैतिक दल तथा उम्मेदवारले गर्ने निर्वाचनको खर्च व्यावहारिक बनाउने र कठोर पालना गराउने ।
- २.२६ राज्य र राजनैतिक दलबीच स्पष्ट विभाजन कायम गरी निर्वाचनमा अलग अलग हैसियतमा रहन अनिवार्य व्यवस्था गर्ने ।

निर्वाचन प्रणालीलाई बढी भरपर्दो, दिगो र विश्वसनीय बनाउन सिफरिस गरिएका क्षेत्रहरूको<sup>५९</sup> र निर्वाचनका लागि सिफरिस गरिएका सिद्धान्तहरूको<sup>६०</sup> समेत उचित प्रयोग गर्ने पर्दछ ।

<sup>५९</sup> ref. 1.Electoral Systems 2.Legal Framework 3.Electoral Management 4.Boundary Delimitation 5.Civic and Voter Education 6.Voter Registration 7.Voting Operations 8.Parties and Candidates 9.Vote Counting 10.Media and Elections 11.Electoral Integrity and 12.Elections and Technology.

## **Bibliography**

1. Interim Constitution of Nepal 2063
2. Constitution of the Kingdom of Nepal 2047
3. Constitution of Nepal 2019
4. Universal Declaration of Human Rights 1948
5. International Covenant on Civil and Political Rights 1966
6. Convention on the Political Rights of Women 1952
7. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965
8. International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979
9. Acts relating to Election (see Annex 1)
10. UNGA 55/2, *United Nations Millennium Declaration*, Sep. 2000
11. Goodwin, Guy S. - Gill, *Free and Fair Election, Inter Parliamentary Union*, Geneva, 2006
12. Goodwin-Gill, G. S., *Codes of Conduct for Elections*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1998.
12. Jorgen, Elklit and Andrew Reynolds, *Judging Elections and Election Management Quality by Process* 2005
13. Election Commission, *General Election in Nepal*, 1991, EC, Kathmandu, 1992
14. *General Election in Nepal*, 1994, EC, Kathmandu, 1994
15. *General Election in Nepal*, 1999, EC, Kathmandu, 1999
16. *Kathmandu Declaration of Free and Fair Election*, EC, Kathmandu, 1999
17. International IDEA, *Consolidating Democracy in Nepal*, Stockholm, IDEA Publication, Sweden, 1997
18. *Electral System Design: An Inverview of New International IDEA Hand Book*, IDEA Publication, Sweden, 2005, ref. www.idea.int
19. Khanal, Krishna and ktishna Hachhethu, *General Election 1999: Challenges to Parliament and Government*, CNAS 1991
20. UN doc. A/56/344, 19 Oct. 2001, Para 59
21. UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May 2004, 225
22. UN doc, A/55328, 28 August 2000, Annex 1
23. UN doc. A/57/618 , 19 Nov. 2002, Annex 1,
24. UN GA, Ressionolution 49/190, 1994
25. Ghali, Butros Butros, *Angenda for Peace*, UN, 2nd ed., 1995
26. Ghali, Butros Butros, *Aganda for Democratization*, NY, UN, 1996
27. Cotonou Conference, Dec. 2000, UN doc. A/56/499, 23 Oct. 2001,
28. The communities of Democracies, 2005, *Santiago Ministerial Commitment and Cooperating for Democracy*, CD/April 30, 2005.
29. OAU / AU, *Declaration on the Principle Governing Democratic Election in Africa 2002*, April 4
30. EISA, *Erectrol Institutre of Southarn Africa*, www.eisa.org.za
31. *Resolution of san jose costa Rica, Inter-American Democratic Charter*, 5 Jan, 2001
32. OAS, off.doc. OEA/Ser. A/Z, *Series on Treaties I-E Rev.* 1995
32. [www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org)

---

६० ref. 1.Take a holistic view of the new technology 2. Consider the impact of introducing new technologies 3.Maintain transparency and ensure ethical behaviour while adopting new technology 4. Consider the security issues related to the new technology 5. Test the accuracy of results produced by the use of technology 6.Ensure privacy 7.Ensure inclusiveness 8.Consider the technology cost-effectiveness 9.Evaluate efficiency 10.Evaluate sustainability 11.Evaluate the flexibility of the technology to adapt to new election regulations 12.Consider the service provided to the users and their trust in the new technology.

33. International IDEA & Stockholm University, *Global Database of Electoral Quotas for Women*, 2005. [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).
34. Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe, Principle viii, text in Digest of US Practice in International Law, pp-8-10
35. *Attorney General of Commonwealth v. Commonwealth of Australia* 1975, 135 C.L.R.1
36. Clarke, H. British Election Study, 2005: Comprehensive study of Electoral System, University of Texas, 2005 [enquiries@historylearningsite.co.uk](mailto:enquiries@historylearningsite.co.uk), British Election Studies Information site (BESIS)
37. Federal Election in Germany, German Embassy, Washington DC, [www.germany.info.org](http://www.germany.info.org).
38. Nepal Law Society, *Interaction with personnel Involved in Election for Free and Fair Polls*, Proceeding Report, 1999
39. Mishra, Dr. B.P., *Democracy-Electoral System and representatives*, Nepal South Asia Center, Ktm. 2003
40. CBS, National Report: Publication Census 2001, Kathmandu 200
41. Blais, Andre & A. Dobrzynska, 'Turnout in electoral democracies', *European Journal of Political Research*, Vol. 33 No. 2, 239-61 (1998).
42. Boda, Michael D., 'Reconsidering the "Free and Fair" Question', *Representation*, Vol. 41 No. 3, 2005, 155.
43. Boda, Michael D., 'Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework', *Representation*, Vol. 41 No. 3, 2005, 208.
44. Carter Center, 'Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers', prepared by the UN Electoral Assistance Division, the National Democratic Institute, and the Carter Center, October 2005.
45. Khanal, K.P. *A Model of Proportional Representation for Nepal*, National Dialogue on affirmative Action and the Electoral System in Nepal, Experience from South Asia, Enabling State Programme, Ktm. 2005
46. Diamond, L., 'Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, vol. 13, (2002), 21.
47. Dummett, Michael, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
48. Electoral Commission, *Gender and political participation*, London: Electoral Commission, April 2004.
49. Electoral Institute for Southern Africa (EISA) & Electoral Commissions Forum (ECF), *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region* (PEMMO), 2003.
50. Pinto-Duschinsky, M., 'The Role of Political Parties,' in International Foundation for Election Systems. *Central European Electoral Systems Symposium, Budapest, July 30-August 2, 1991*. International Foundation for Election Systems. Washington, D.C., (1991), 74.
51. United Nations, *Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*, New York: United Nations, 2005.
52. United Nations Development Programme, *Electoral Systems and Processes: Practice Note*, New York: UNDP, January 2004.
53. United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD), National Democratic Institute (NDI) and the Carter Centre, 'Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers', 2005:
54. Venice Commission, 'Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries', adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11-12 March 2005).
55. Venice Commission, 'Electoral Law and National Minorities', CE Doc. CDLINF (2000).
56. Resolution 2003/35, 'Strengthening of popular participation, equity, social justice and non-discrimination as essential foundations of democracy', 23 April 2003.



**अनुसूची - १**

१. गाउँ पञ्चायत ऐन, २००६।६।१९
२. नगर पञ्चायत ऐन, २००६।१२।२७
३. नगरपालिका ऐन, २०१०।२।११
४. गाउँ पञ्चायत ऐन, २०१३।१०।१२
५. जन प्रतिनिधित्व संशोधन ऐन, २०१७।८।२९
६. गाउँ पञ्चायत ऐन, २०१८।१०।११
७. गाउँ पञ्चायत (संशोधन) ऐन, २०१८।१२।२९
८. नगर पञ्चायत ऐन, २०१९।५।४
९. राष्ट्रिय पञ्चायत (स्नातक प्रतिनिधित्व) ऐन, २०१९।१०।३
१०. राष्ट्रिय पञ्चायत (अञ्चल सभा प्रतिनिधित्व) ऐन, २०१९।१०।३
११. राष्ट्रिय पञ्चायत (वर्गीय र व्यवसायिक संगठन प्रतिनिधित्व) ऐन २०१९।१०।२२
१२. जिल्ला पञ्चायत ऐन, २०१९
१३. अञ्चल पञ्चायत ऐन, १०१९।१०।३
१४. अञ्चल सभा सभापति, उपसभापति निर्वाचन ऐन, २०२५।४।२१
१५. नेपाल किसान संगठन ऐन, २०२५।७।९
१६. नेपाल महिला संगठन ऐन, २०२५।७।९
१७. नेपाल युवक संगठन ऐन, २०२५।७।९
१८. नेपाल मजदुर संगठन ऐन, २०२५।७।९
१९. नेपाल भूतपूर्व सैनिक संगठन ऐन, २०२५।७।९
२०. स्थानीय पञ्चायत निर्वाचन कार्य विधि ऐन, २०२५।१२।२८
२१. रा.प.स. निर्वाचन ऐन, २०३३।४।१२
२२. अञ्चल सभा ऐन, २०३५।७।१४
२३. वर्गीय संगठन ऐन, २०३६।७।२६
२४. जनमत संग्रह अपराध र सजाय ऐन, २०३६।७।२६
२५. नगरपालिका ऐन, २०४७।२।२८

**Annex 2**

**Electoral Systems of the World**  
**Method of election of unicameral legislature or lower house of bicameral legislature**

| S.N | country                  | electoral system   | type     | # reps |
|-----|--------------------------|--------------------|----------|--------|
| 1.  | Brunei                   | no direct election | --       | --     |
| 2.  | China                    | no direct election | --       | --     |
| 3.  | Lybia                    | no direct election | --       | --     |
| 4.  | Oman                     | no direct election | --       | --     |
| 5.  | Qatar                    | no direct election | --       | --     |
| 6.  | Saudi Arabia             | no direct election | --       | --     |
| 7.  | United Arab Emirates     | no direct election | --       | --     |
| 8.  | Australia                | alternative vote   | majority | 148    |
| 9.  | Belarus                  | two-round system   | majority | 260    |
| 10. | Central African Republic | two-round system   | majority | 85     |
| 11. | Chad                     | two-round system   | majority | 125    |
| 12. | Comoros Islands          | two-round system   | majority | 42     |
| 13. | Congo (Brazzaville)      | two-round system   | majority | 125    |
| 14. | Cuba                     | two-round system   | majority | 589    |
| 15. | Egypt                    | two-round system   | majority | 444    |
| 16. | France                   | two-round system   | majority | 577    |
| 17. | French Guiana            | two-round system   | majority | 19     |
| 18. | Gabon                    | two-round system   | majority | 120    |
| 19. | Guadeloupe (France)      | two-round system   | majority | 42     |
| 20. | Haiti                    | two-round system   | majority | 83     |
| 21. | Iran                     | two-round system   | majority | 270    |
| 22. | Iraq                     | two-round          | majority | 250    |

|     |                                  | system                               |           |     |
|-----|----------------------------------|--------------------------------------|-----------|-----|
| 23. | Kiribati                         | two-round system                     | majority  | 39  |
| 24. | Kyrgyzstan                       | two-round system                     | majority  | 35  |
| 25. | Macedonia                        | two-round system                     | majority  | 120 |
| 26. | Mali                             | two-round system                     | majority  | 147 |
| 27. | Martinique (France)              | two-round system                     | majority  | 45  |
| 28. | Mauritania                       | two-round system                     | majority  | 79  |
| 29. | Mayotte (France)                 | two-round system-first-past-the-post | majority  | 17  |
| 30. | Moldova                          | two-round system                     | majority  | 104 |
| 31. | Monaco                           | two-round system                     | majority  | 18  |
| 32. | Nauru                            | alternative vote                     | majority  | 18  |
| 33. | Réunion (France)                 | two-round system                     | majority  | 44  |
| 34. | St. Pierre and Miquelon (France) | two-round system-first-past-the-post | majority  | 19  |
| 35. | Tajikistan                       | two-round system                     | majority  | 181 |
| 36. | Togo                             | two-round system                     | majority  | 81  |
| 37. | Turkmenistan                     | two-round system                     | majority  | 50  |
| 38. | Uzbekistan                       | two-round system                     | majority  | 250 |
| 39. | Vietnam                          | two-round system                     | majority  | 393 |
| 40. | Afghanistan                      | first-past-the-post                  | plurality | 205 |
| 41. | American Samoa (USA)             | first-past-the-post                  | plurality | 20  |
| 42. | Antigua and Barbuda              | first-past-the-post                  | plurality | 17  |
| 43. | Aruba (Netherlands)              | first-past-the-post                  | plurality | 21  |
| 44. | Bahamas                          | first-past-the-post                  | plurality | 49  |
| 45. | Bahrain                          | first-past-the-post-block            | plurality | 30  |
| 46. | Bangladesh                       | first-past-the-post                  | plurality | 300 |
| 47. | Barbados                         | first-past-the-post                  | plurality | 28  |
| 48. | Belize                           | first-past-                          | plurality | 29  |

|     |                                |                           |           |     |
|-----|--------------------------------|---------------------------|-----------|-----|
|     |                                | the-post                  |           |     |
| 49. | Bermuda                        | block                     | plurality | 40  |
| 50. | Bhutan                         | first-past-the-post       | plurality | 150 |
| 51. | Botswana                       | first-past-the-post       | plurality | 47  |
| 52. | Burma                          | first-past-the-post       | plurality | 485 |
| 53. | Canada                         | first-past-the-post       | plurality | 295 |
| 54. | Cayman Islands                 | first-past-the-post       | plurality | 19  |
| 55. | Congo (Democratic Republic)    | first-past-the-post       | plurality | 210 |
| 56. | Cook Islands (NZ)              | first-past-the-post       | plurality | 25  |
| 57. | Djibouti                       | party block               | plurality | 65  |
| 58. | Dominica                       | first-past-the-post       | plurality | 31  |
| 59. | Ethiopia                       | first-past-the-post       | plurality | 547 |
| 60. | Federated States of Micronesia | first-past-the-post       | plurality | 14  |
| 61. | Fiji                           | block-first-past-the-post | plurality | 70  |
| 62. | Gambia                         | first-past-the-post       | plurality | 36  |
| 63. | Ghana                          | first-past-the-post       | plurality | 200 |
| 64. | Grenada                        | first-past-the-post       | plurality | 15  |
| 65. | Guam (USA)                     | first-past-the-post       | plurality | 21  |
| 66. | Guernsey (UK)                  | first-past-the-post       | plurality | 33  |
| 67. | India                          | first-past-the-post       | plurality | 543 |
| 68. | Isle of Man (UK)               | first-past-the-post       | plurality | 24  |
| 69. | Ivory Coast                    | first-past-the-post-block | plurality | 175 |
| 70. | Jamaica                        | first-past-the-post       | plurality | 60  |
| 71. | Jersey (UK)                    | first-past-the-post       | plurality | 53  |
| 72. | Kazakhstan                     | first-past-the-post       | plurality | 67  |
| 73. | Kenya                          | first-past-the-post       | plurality | 188 |
| 74. | Korea (North)                  | first-past-the-post       | plurality | 687 |
| 75. | Kuwait                         | block                     | plurality | 50  |
| 76. | Laos                           | block                     | plurality | 85  |

|      |                                |                                 |           |     |
|------|--------------------------------|---------------------------------|-----------|-----|
| 77.  | Lebanon                        | party block                     | plurality | 128 |
| 78.  | Lesotho                        | first-past-the-post             | plurality | 65  |
| 79.  | Malawi                         | first-past-the-post             | plurality | 177 |
| 80.  | Malaysia                       | first-past-the-post             | plurality | 192 |
| 81.  | Maldives                       | block                           | plurality | 40  |
| 82.  | Marshall Islands               | first-past-the-post             | plurality | 33  |
| 83.  | Mauritius                      | block                           | plurality | 70  |
| 84.  | Mongolia                       | first-past-the-post             | plurality | 76  |
| 85.  | Montserrat                     | first-past-the-post             | plurality | 7   |
| 86.  | Morocco                        | first-past-the-post             | plurality | 222 |
| 87.  | Nepal                          | first-past-the-post             | plurality | 205 |
| 88.  | Nigeria                        | first-past-the-post             | plurality | 593 |
| 89.  | Niue (NZ)                      | first-past-the-post-block       | plurality | 20  |
| 90.  | Northern Mariana Islands (USA) | first-past-the-post             | plurality | 18  |
| 91.  | Pakistan                       | first-past-the-post             | plurality | 217 |
| 92.  | Palau                          | first-past-the-post             | plurality | 30  |
| 93.  | Palestinian Authority          | block                           | plurality | 88  |
| 94.  | Papua New Guinea               | first-past-the-post             | plurality | 109 |
| 95.  | Philippines                    | block                           | plurality | 204 |
| 96.  | Puerto Rico (USA)              | first-past-the-post             | plurality | 53  |
| 97.  | Rwanda                         | first-past-the-post             | plurality | 70  |
| 98.  | Singapore                      | party block-first-past-the-post | plurality | 83  |
| 99.  | Solomon Islands                | first-past-the-post             | plurality | 47  |
| 100. | St. Kitts and Nevis            | first-past-the-post             | plurality | 11  |
| 101. | St. Lucia                      | first-past-the-post             | plurality | 17  |
| 102. | St. Vincent and the Grenadines | first-past-the-post             | plurality | 15  |
| 103. | Sudan                          | first-past-the-post             | plurality | 275 |
| 104. | Swaziland                      | first-past-the-post             | plurality | 55  |

|      |                          |                           |              |     |
|------|--------------------------|---------------------------|--------------|-----|
| 105. | Syria                    | first-past-the-post       | plurality    | 250 |
| 106. | Tanzania                 | first-past-the-post       | plurality    | 232 |
| 107. | Thailand                 | block                     | plurality    | 391 |
| 108. | Tonga                    | first-past-the-post       | plurality    | 9   |
| 109. | Trinidad and Tobago      | first-past-the-post       | plurality    | 36  |
| 110. | Turks and Caicos Islands | first-past-the-post       | plurality    | 13  |
| 111. | Tuvalu                   | first-past-the-post       | plurality    | 12  |
| 112. | Uganda                   | first-past-the-post       | plurality    | 214 |
| 113. | United Kingdom           | first-past-the-post       | plurality    | 659 |
| 114. | United States of America | first-past-the-post       | plurality    | 435 |
| 115. | Virgin Islands (UK)      | first-past-the-post       | plurality    | 9   |
| 116. | Virgin Islands (USA)     | block                     | plurality    | 15  |
| 117. | Western Samoa            | first-past-the-post-block | plurality    | 47  |
| 118. | Yemen                    | first-past-the-post       | plurality    | 301 |
| 119. | Zambia                   | first-past-the-post       | plurality    | 150 |
| 120. | Zimbabwe                 | first-past-the-post       | plurality    | 120 |
| 121. | Algeria                  | party list                | proportional | 430 |
| 122. | Angola                   | party list                | proportional | 220 |
| 123. | Argentina                | party list                | proportional | 257 |
| 124. | Austria                  | party list                | proportional | 183 |
| 125. | Belgium                  | party list                | proportional | 150 |
| 126. | Benin                    | party list                | proportional | 83  |
| 127. | Bolivia                  | mixed member              | proportional | 130 |
| 128. | Bosnia and Herzegovina   | party list                | proportional | 240 |
| 129. | Brazil                   | party list                | proportional | 513 |
| 130. | Bulgaria                 | party list                | proportional | 240 |
| 131. | Burkina faso             | party list                | proportional | 111 |
| 132. | Burundi                  | party list                | proportional | 81  |
| 133. | Cambodia                 | party list                | proportional | 120 |
| 134. | Cape Verde Islands       | party list                | proportional | 79  |
| 135. | Chile                    | party list                | proportional | 120 |
| 136. | Colombia                 | party list                | proportional | 168 |
| 137. | Costa Rica               | party list                | proportional | 57  |
| 138. | Cyprus                   | party list                | proportional | 80  |
| 139. | Czech Republic           | party list                | proportional | 200 |
| 140. | Denmark                  | party list                | proportional | 179 |

|      |                        |                          |              |     |
|------|------------------------|--------------------------|--------------|-----|
| 141. | Dominican Republic     | party list               | proportional | 120 |
| 142. | El Salvador            | party list               | proportional | 84  |
| 143. | Equatorial Guinea      | party list               | proportional | 80  |
| 144. | Eritrea                | party list               | proportional | 130 |
| 145. | Estonia                | party list               | proportional | 101 |
| 146. | Finland                | party list               | proportional | 200 |
| 147. | French Polynesia       | party list               | proportional | 41  |
| 148. | Germany                | mixed member             | proportional | 656 |
| 149. | Greece                 | party list               | proportional | 300 |
| 150. | Guinea-Bissau          | party list               | proportional | 100 |
| 151. | Guyana                 | party list               | proportional | 53  |
| 152. | Honduras               | party list               | proportional | 128 |
| 153. | Hungary                | mixed member             | proportional | 386 |
| 154. | Iceland                | party list               | proportional | 63  |
| 155. | Indonesia              | party list               | proportional | 425 |
| 156. | Ireland                | single transferable vote | proportional | 166 |
| 157. | Israel                 | party list               | proportional | 120 |
| 158. | Italy                  | mixed member             | proportional | 630 |
| 159. | Latvia                 | party list               | proportional | 100 |
| 160. | Liberia                | party list               | proportional | 64  |
| 161. | Liechtenstein          | party list               | proportional | 25  |
| 162. | Luxembourg             | party list               | proportional | 60  |
| 163. | Madagascar             | party list               | proportional | 138 |
| 164. | Malta                  | single transferable vote | proportional | 65  |
| 165. | Mexico                 | mixed member             | proportional | 500 |
| 166. | Mozambique             | party list               | proportional | 250 |
| 167. | Namibia                | party list               | proportional | 72  |
| 168. | Netherlands            | party list               | proportional | 150 |
| 169. | Netherlands Antilles   | party list               | proportional | 27  |
| 170. | New Caledonia (France) | party list               | proportional | 54  |
| 171. | New Zealand            | mixed member             | proportional | 120 |
| 172. | Nicaragua              | party list               | proportional | 92  |
| 173. | Norway                 | party list               | proportional | 165 |
| 174. | Panama                 | party list               | proportional | 72  |
| 175. | Paraguay               | party list               | proportional | 80  |
| 176. | Peru                   | party list               | proportional | 120 |
| 177. | Poland                 | party list               | proportional | 460 |
| 178. | Portugal               | party list               | proportional | 230 |
| 179. | Romania                | party list               | proportional | 328 |
| 180. | San Marino             | party list               | proportional | 60  |
| 181. | Sao Tomé and           | party list               | proportional | 55  |

|      |                                |                               |                   |     |
|------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|-----|
|      | Principe                       |                               |                   |     |
| 182. | Sierra Leone                   | party list                    | proportional      | 68  |
| 183. | Slovakia                       | party list                    | proportional      | 150 |
| 184. | Slovenia                       | party list                    | proportional      | 90  |
| 185. | South Africa                   | party list                    | proportional      | 400 |
| 186. | Spain                          | party list                    | proportional      | 350 |
| 187. | Sri Lanka                      | party list                    | proportional      | 225 |
| 188. | Suriname                       | party list                    | proportional      | 51  |
| 189. | Sweden                         | party list                    | proportional      | 349 |
| 190. | Switzerland                    | party list                    | proportional      | 200 |
| 191. | Turkey                         | party list                    | proportional      | 550 |
| 192. | Uruguay                        | party list                    | proportional      | 99  |
| 193. | Venezuela                      | mixed member                  | proportional      | 203 |
| 194. | Wallis and Futuna (France)     | party list                    | proportional      | 20  |
| 195. | Yugoslavia (Serbia-Montenegro) | party list                    | proportional      | 138 |
| 196. | Albania                        | parallel: two-round system    | semi-proportional | 140 |
| 197. | Andorra                        | parallel: block               | semi-proportional | 28  |
| 198. | Armenia                        | parallel: first-past-the-post | semi-proportional | 189 |
| 199. | Azerbaijan                     | parallel: two-round system    | semi-proportional | 125 |
| 200. | Cameroon                       | parallel: first-past-the-post | semi-proportional | 180 |
| 201. | Ecuador                        | parallel: party block         | semi-proportional | 77  |
| 202. | Georgia                        | parallel: two-round system    | semi-proportional | 235 |
| 203. | Guatemala                      | parallel: first-past-the-post | semi-proportional | 80  |
| 204. | Guinea                         | parallel: first-past-the-post | semi-proportional | 114 |
| 205. | Japan                          | parallel: first-past-the-post | semi-proportional | 500 |
| 206. | Jordan                         | single non-transferable vote  | semi-proportional | 80  |
| 207. | Korea (South)                  | parallel: first-past-the-post | semi-proportional | 299 |
| 208. | Lithuania                      | parallel: two-round system    | semi-proportional | 141 |

|      |            |   |                   |     |
|------|------------|---|-------------------|-----|
| 209. | Niger      | parallel: first-past-the-post                 | semi-proportional | 83  |
| 210. | Russia     | parallel: first-past-the-post                 | semi-proportional | 450 |
| 211. | Senegal    | parallel: party block                         | semi-proportional | 120 |
| 212. | Seychelles | parallel: first-past-the-post                 | semi-proportional | 33  |
| 213. | Somalia    | parallel: first-past-the-post                 | semi-proportional | 123 |
| 214. | Taiwan     | parallel: single non-transferable vote        | semi-proportional | 164 |
| 215. | Tunisia    | parallel: party block                         | semi-proportional | 163 |
| 216. | Ukraine    | half plurality; half nationwide party-list PR | semi-proportional | 450 |
| 217. | Vanuatu    | single non-transferable vote                  | semi-proportional | 50  |

## अनुसूची - ३

## निर्वाचन प्रणालीको प्रकार र फाइदा तथा बेफाइदा

(देश संख्या २१७ Int. IDEA/006)

| निर्वाचन प्रणाली           | निर्वाचन स्थान | निर्वाचनको प्रकार | निर्वाचनको परिचय   | फाइदा  | बेफाइदा  |
|----------------------------|----------------|-------------------|--|--|--|
| बढीमत (FPTP) Plurality)    | एकल            | बढीमत             | उम्मेदवारले अन्य उम्मेदवारले प्राप्त गरेको मत भन्दा बढी मत प्राप्त गर्दछ। उक्त मत बहुमत हुनु पर्ने अनिवार्यता हुँदैन। प्रयोग गर्ने देशको संख्या : ८१ | <ol style="list-style-type: none"> <li>१. दुई दलबीच छनौटको उत्तम अवसर प्राप्त हुन्छ।</li> <li>२. एक दलीय बहुमतमा स्थिर सरकारको आधार बन्दछ।</li> <li>३. मतदाता र प्रतिनिधि बीच गाढा सम्बन्ध कायम गर्दछ।</li> <li>४. कम साक्षर मतदाताका लागि र मतगणनाका लागि सबैभन्दा सरल हुन्छ।</li> <li>५. योग्य, दक्ष उम्मेदवारको छनौट गर्न प्रेरित गर्दछ र योग्यबाट शासित हुन सकिन्छ।</li> <li>६. प्रतिनिधिहरूलाई निर्वाचन क्षेत्र प्रति बढी जवाफदेही बनाउँछ।</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>१. अल्पमतले शासन गर्दछ।</li> <li>२. मतदाताहरूको सबै मतको उचित प्रतिनिधित्व र कदर हुँदैन। मत खेर जान्छ। निर्वाचन दुई दलमा सीमितहुन्छ।</li> <li>३. मत संख्या र निर्वाचित स्थानबीच सम्बन्ध रहँदैन।</li> <li>४. अल्पसंख्या, जाति, बर्ग, समुदायको चुनाव मार्फत उचित प्रतिनिधित्व हुँदैन।</li> <li>५. सुरक्षित निर्वाचन क्षेत्र र सुनिश्चित जितका लागि बल, पैसा, शक्ति, पद, सरकारी श्रोत र हैसियत दुरुपयोग हुने अधिकतम संभावना हुन्छ। क्षेत्रीय र निर्वाचन क्षेत्र मुखी बनाउँछ।</li> <li>६. नराम्रो उम्मेदवार पार्टीको छविले जित्ने र राम्रो उम्मेदवार पार्टीको बदनामीले हार्न सक्ने हुन्छ।</li> <li>७. बेकार मतप्रति उदासीन बनाउँछ।</li> <li>८. निर्वाचन क्षेत्र परिवर्तन भईरहन सक्छ।</li> </ol> |
| दुई चक्र मतदान (Two Round) | एकल            | बहुमत             | प्रथम चरणको मतदानमा स्पष्ट बहुमत प्राप्त नभएमा सबै भन्दा बढी मत प्राप्त दुई उम्मेदवार बीच दोश्रो मतदान हुन्छ।  | <ol style="list-style-type: none"> <li>१. कम्तीमा बहुमतको प्रतिनिधि बनाउँछ।</li> <li>२. दोश्रो चरणको मतदान बढी सुनिश्चित (राम्रो मध्ये राम्रो छान्ने अवसर) हुन्छ।</li> <li>३. क्रम तोक्न नपर्ने हुँदा सरल हुन्छ।</li> <li>४. तत्काल चक्रमा दोश्रो मतदान नभई</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>१. निर्वाचन भन्फटिलो र खर्चिलो हुन्छ।</li> <li>२. निर्वाचन परिणाम ढिलो प्राप्त हुने हुँदा अस्थिरता हुने र मतदाता उचित प्रतिनिधिको अभावमा उदासिन हुन्छ।</li> <li>३. बढीमतको अन्य बेफाइदा यथावत</li> </ol>  |

|  |          |            |  |   |  |
|--|----------|------------|--|---|--|
| System (TRS)<br>तत्काल चक्र (Instant Round)                      |          |            | दोश्रो निर्वाचन बहुमतका लागि भए पनि केही मुलुकमा बहुमत आवश्यक छैन । यद्यपि तत्काल चक्रमा थप निर्वाचन हुँदैन र मतदानमा तोकिएको प्राथमिकताको आधारमा विजयी बनाइन्छ ।<br><b>प्रयोग गर्ने देशको संख्या : ३०</b>   | मतदाताले तोकिएको क्रमको गणना क्रमशः गरिने हुँदा खर्च कम हुन्छ ।   | रहन्छ ।<br>४. तत्काल चक्रमा प्राथमिकता क्रम तोकन सामान्य मतदातालाई समस्या हुन्छ ।  |
| प्राथमिकतापूर्ण मतदान (Prefrentional Voting)<br>(बैकल्पिक मतदान) | एकल      | बहुमत      | मतदाताले आफूले सबैभन्दा बढी रुचाएको, कम रुचाएको उम्मेदवारको प्राथमिकता क्रम (Rank) वा स्तर (Rate) मा तोकछन । प्रथम गणनामा स्पष्ट बहुमत प्राप्त नभएमा प्राथमिकताका दोश्रो, तेश्रो मत गणना र सबैभन्दा कम मतप्राप्त उम्मेदवार हटाउँदै लगिन्छ । उम्मेदवारले बहुमत प्राप्त नगरेसम्म मतगणना गरिन्छ । | १. दोश्रो, तेश्रो प्राथमिकताले मतदाताको मतको पूर्ण सम्मान गर्दछ ।<br>२. आफ्नो दल बाहेक अन्य दललाई मत दिँदा दलहरुबीच सौहार्दता बढाउन र खण्डित समाजमा एकता सूत्रको काम गर्दछ ।<br>३. तुरुन्तै चुनाव गर्दाको भन्फट र खर्च अन्त गरेर पनि समान परिणाम प्रदान गर्दछ ।<br>४. योग्य उम्मेदवारको छनोट हुने र भौगोलिक असमानता अन्त्य गर्दछ ।<br>५. प्रतिनिधि र उम्मेदवारबीच सौहार्द सम्बन्ध हुन्छ । | १. प्राथमिकता तोकन साक्षर र शिक्षित नभए सम्भव हुँदैन ।<br>२. एकल स्थान निर्वाचनमा असमानुपातिक परिणामको डर हुन्छ ।<br>३. मतगणना भन्फटिलो हुन्छ ।<br>४. विभाजित समाजका लागि उपयुक्त भए पनि अन्य मतदाताको क्रमांकको सम्बन्धले सोचेको समुदायको प्रतिनिधित्व हुन सक्तैन |
| एकल संक्रमणीय मत   | बहुस्थान | समानुपातिक | मतदाताले दिएको मतको अनुपातमा उम्मेदवारको छनोट हुन्छ । जसको लागि निश्चित कोटा मत प्राप्त गर्नु पर्दछ । कोटा मत  | १. मतको अनुपातमा उम्मेदवारको छनोट हुन्छ ।<br>२. भौगोलिक, जातिय, वर्गीय र समानुपातिक हुन्छ । मिलिजुली सरकारको वातावरण बनाउँछ ।   | १. सामान्य र साक्षर नभएका मतदाताहरुमा यस्को उचित प्रयोग गर्न सकिन्न ।<br>२. मतदान र मतपत्रको गणना विधि जटिल हुन्छ ।<br>३. यस्को अति प्रयोगले एकदलीय स्थीर  |

|                          |          |            |  |   |   |
|--------------------------|----------|------------|--|---|---|
|                          |          |            | प्राप्त गर्न कम मत प्राप्त गर्ने उम्मेदवारको नाम हटाई तिनको दोश्रो प्राथमिकताका मतदान पुन वाडिन्छ र पुनः गणना गरिन्छ । यो प्रक्रिया पुरै उम्मेदवारहरु निर्वाचित नभएसम्म जारी रहन्छ ।<br><b>प्रयोग गर्ने देशको संख्या: ७४</b>   | ३. यो सूक्ष्म प्रजातान्त्रिक विधि मानिन्छ ।<br>४. यस्मा मतको न्यून अपमान हुन्छ ।  | सरकारको अन्त गर्दछ ।<br>४. जटिल मत प्रयोग विधिको कारण मत बदरको अनुपात बढन सक्छ ।  |
| पार्टी सूची              | बहुस्थान | समानुपातिक | राजनैतिक दलले तयार गरेको उम्मेदवार सूची र प्राप्त मतको आधारमा उम्मेदवारको निर्वाचन गरिन्छ । दलले तयार गर्ने सूची प्रकृतिको आधारमा सूचीको क्रम बदलन नसक्ने बन्द वा बदलन सक्ने खुल्ला मध्ये कुनै प्रणाली अपनाउन सकिन्छ । केही मुलुकले स्वतन्त्र सूची पनि प्रयोगमा ल्याएका छन् ।<br><b>प्रयोग गर्ने देशको संख्या : ६२</b> | १. अल्पसंख्यक जाति, धर्म, भाषा, बर्ग, समुदायहरुको प्रतिनिधित्व गराउन उपयोगी हुन्छ ।<br>२. दलीय व्यवस्था पूर्ण स्थापित गराउँछ ।<br>३. दल र विविध बर्ग समुदाय बीच घनिष्टता बढाउँछ ।<br>४. मतको आधारमा प्रतिनिधित्व गराउने हुँदा संसदमा सबैको सहभागिता हुन सक्छ ।<br>५. उम्मेदवार सूचीको आधारमा सम्पूर्ण मतदाताहरु मतदान प्रति सचेत हुन्छन् ।<br>६. क्षेत्रियतावाद अन्त गर्न र दलहरुबीच सत्ता साभेदारीको प्रवर्धन गर्दछ ।<br>७. पार्टीलाई प्राप्त मतको पूर्ण सदुपयोग हुने सम्भावना हुन्छ ।<br>८. खुल्ला पार्टी सूचीमा मतदाताले उम्मेदवारको क्रम तोक्न पनि सक्छन् । | १. संयुक्त सरकारको सम्भावना बन्नाले सरकार कमजोर हुन सक्छ ।<br>२. मतदाता र उम्मेदवार बीच मजबुद सम्बन्ध रहँदैन ।<br>३. सूची तयार गर्न पारदर्शी मापदण्ड नभए पार्टीको अप्रजातान्त्रिक निरंकुशता बढ्न सक्छ ।<br>४. साना क्षेत्र र एक स्थानका लागि यस्को प्रयोग हुन सक्तैन ।<br>५. साना दलले पनि प्रतिनिधित्व गर्ने भएको हुँदा दलको टुक्रिने क्रम बढ्न सक्छ ।<br>६. खुल्ला सूचीमा सामान्य मतदाताले प्राथमिकता क्रम तोक्न सक्दैनन् ।<br>७. ठूलो निर्वाचन क्षेत्रमा सबै मतदाताले सूचीका मतदाता नचिन्ने हुँदा पार्टीले गलत उम्मेदवार बनाउन पनि सक्ने हुन्छ । |
| मिश्रित सदस्य समानुपातिक | मिश्रित  | समानुपातिक | एकल संख्या निर्वाचन क्षेत्रबाट बढीमत निर्वाचनद्वारा आधा र आधा  | १. सबै मतको सदुपयोग हुन्छ ।<br>२. राष्ट्रिय क्षेत्र र निर्वाचन क्षेत्र बीच समन्वय र सन्तुलन हुन्छ ।   | १. पार्टी सूचीका अवगुणहरु सबै नै हुन्छन् ।  |



|           |         |                 |  |   |   |
|-----------|---------|-----------------|--|---|---|
|           |         |                 | <p>वा केही स्थान समानुपातिक निर्वाचनबाट पार्टीलाई प्राप्त मतको अनुपातमा पार्टी सूचीको उम्मेदवारबाट निर्वाचित गरिन्छ । फलत पार्टीले प्राप्त गरेको मत र निर्वाचित प्रतिनिधि बीच समन्वय गरिएको हुन्छ । एक वा दुई मतपत्र प्रयोग गर्न भनी तयार गर्न सक्छन ।</p> <p><b>प्रयोग गर्ने देशको संख्या :</b><br/>९</p>           | <p>३. भौगोलिक, जातिय र समुदायको उचित प्रतिनिधित्व हुन्छ ।</p>   |   |
| समानान्तर | मिश्रित | अर्ध समानुपातिक | <p>यस्मा पनि एकल स्थान बढी मत निर्वाचन र बहुस्थान समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अपनाइन्छ तर यस्मा बढीमत प्रणालीबाट प्राप्त गरेको स्थान समानुपातिक निर्वाचनबाट प्राप्त गरेका स्थान बीच सम्बन्ध नभै दुवै स्थानहरु स्वतन्त्र हुन्छन् ।</p> <p>यस्मा बढीमत सूची वा एकमुष्ट वा सूची समानुपातिक वा एक असंक्रमणिय प्रणाली</p> | <p>१. ठूला दलहरु बढी मत विधि मार्फत र साना दल, अल्पसंख्यक, समुयका प्रतिनिधि समानुपातिक निर्वाचन मार्फत निर्वाचित हुन सक्छन् । तर समानुपातिक निर्वाचनको स्थान बढी हुनु पर्दछ ।</p> <p>२. दुई अलग मतपत्रद्वारा मतदाता स्थानीय र राष्ट्रिय स्तरमा प्रतिनिधित्व गराउन सक्तछ ।</p> <p>३. पार्टी सूचीमा भै पार्टी खण्डीकरणको गति कम हुन्छ ।</p> | <p>१. निर्वाचन क्षेत्रका प्रतिनिधिको निर्वाचन क्षेत्रसँग र समानुपातिक प्रतिनिधिको दलसँग मात्र बढी घनिष्टता रहन्छ ।</p> <p>२. समानुपातिक प्रणाली भएर पनि निश्चित प्रतिशत प्राप्त नगर्ने दलले प्रतिनिधित्व प्राप्त गर्दैन ।</p> <p>३. यस्को प्रयोग केही जटिल हुँदा मतदातामा अन्योलता बढाउँछ ।</p> |

|                |          |                 |  |   |   |
|----------------|----------|-----------------|--|---|---|
|                |          |                 | प्रयोगमा छन् ।<br>प्रयोग गर्ने देशको संख्या :<br>२१  |   |   |
| एकल असंक्रमणीय | बहुस्थान | अर्ध समानुपातिक | मतदाताले एकै मत प्रयोग गर्दछन् र बहुस्थानको एक निर्वाचन क्षेत्रमा एकै पार्टीका धेरै उम्मेदवारले अलग-अलग मत ल्याउँछन् र सबैभन्दा बढी मत ल्याउने बहुस्थान बराबरका उम्मेदवार विजयी हुन्छन् । तर एक उम्मेदवारको मत अर्को उम्मेदवारमा संक्रमण हुँदैन ।    | १. एकै निर्वाचन क्षेत्रमा बढी स्थानको निर्वाचन हुँदा सो स्थानका उम्मेदवार बीच समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुनसक्छ ।<br>२. निर्वाचन र गणना विधि सरल हुन्छ ।<br>३. दलहरू निर्वाचन क्षेत्रमा बढी संगठित हुन सक्छन् । | १. न्यून प्रतिशतका रूपमा देशभर छरिएका मतदाताका लागि यो दुर्भाग्यपूर्ण विधि हुन्छ ।<br>२. एक मतको बाध्यताले प्रयाप्त विकल्प मतदाताले प्राप्त गर्न सक्तैन ।<br>३. एकै दल भित्र प्रतिस्पर्धा र प्रतिद्वन्द्विता बढाउँछ ।<br>४. सबै मत उपयोगी हुन नसकी खेर जान्छ ।<br>५. पार्टीको पकड बमोजिम उम्मेदवार नभएमा पार्टीको संभावित हार र प्रतिनिधित्वको अन्य हुन्छ । |
| एकमुष्ट मत     | बहुस्थान | असमानुपातिक     | बहुस्थान निर्वाचन क्षेत्रमा उम्मेदवारको संख्या बराबर मतदातालाई मत दिन पाउँछन् । उक्त मत निजको ईच्छा अनुसार एक उम्मेदवारलाई सबै वा अन्य उम्मेदवारलाई पनि दिन सक्छन् । बढी मत प्राप्त गर्ने व्यक्ति विजयी हुन्छ ।<br>प्रयोग गर्ने देशको संख्या :<br>१५ | १. उम्मेदवारको क्षमता, गुणको आधारमा मत दिन सकिन्छ ।<br>२. मतदातामा बढी अधिकार हुन्छ ।   | १. एकै दलका धेरै उम्मेदवार भएमा बढी मत प्रणालीका अवगुण यहाँ पुनरावृत्त हुन्छ र उम्मेदवारले हार्दछ ।   |
| दलीय एकमुष्ट   | बहुस्थान | असमानुपातिक     | यो प्राथमिकतापूर्ण एकमुष्ट र दलीय एकमुष्ट गरी प्रयोगमा फरक भएको  | १. यो विधि सरल हुन्छ ।<br>२. यो विधिमा जाति, भाषा, वर्ग र समुदायको सन्तुल बनाउन सक्छ ।  | १. सामान्य बहुमतबाट बढी स्थान प्राप्त गर्ने हुँदा बढी मतको दोष यस्मा कायम हुन्छ ।   |

|          |          |             |  |   |  |
|----------|----------|-------------|--|---|--|
|          |          |             | <p>पाईन्छ । दलीय एकमुष्टमा मत दलले पाउँछ र बढी मत प्राप्त गर्ने दलले उठाएका सबै उम्मेदवार विजयी हुन्छन् ।<br/> <b>प्रयोग गर्ने देशको संख्या :</b><br/> <b>१५</b></p>                   |   | <p>(१९९१ मा ६१% मत : ९५% स्थान जितेको सिंगापुर)</p>  |
| सीमित मत | बहुस्थान | असमानुपातिक | <p>निर्वाचन क्षेत्रको स्थानको अनुपातमा दलको मत कम भएमा यो विधि अपनाई निश्चित उम्मेदवारलाई मत दिई विजयी गर्न प्रयोग गरिन्छ ।<br/> <b>प्रयोग गर्ने देशको संख्या :</b><br/> <b>१५</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>१. थोरै पार्टी मतबाट पनि उम्मेदवार जिताउन सकिन्छ ।</li> <li>२. भएको मतको सदुपयोग हुन्छ ।</li> <li>३. मतदातासँग सौहार्द र सोभो सम्बन्ध बन्दछ</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>१. अल्पसंख्यक र बहु जाति समाजमा यस्ले उचित प्रतिनिधित्व गराउन सक्तैन ।</li> <li>२. आफूलाई प्राप्त सिटको सदुपयोगको प्रयास नै हुँदैन ।</li> </ol> |



८

नागरिक तथा राजनीतिक  
अधिकारहरू



अधिवक्ता प्रकाशमणि शर्मा  
अधिवक्ता राजुप्रसाद चापागाई

## १. सामान्य परिचय

### १.१ सामान्य बुझाई (General Understanding):

सामान्य अर्थमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू भन्दा बोल्ने, लेख्ने, धार्मिक आस्था राख्ने, हिँडडुल गर्ने, सभा सम्मेलन गर्ने, संघ संगठन खोल्ने, समान रूपमा मत दिन पाउने, निर्वाचनमा उठ्न पाउने र निर्णायक तहमा प्रतिनिधित्व गर्न पाउने, भेदभाव, यातना र अमानवीय व्यवहारबाट उन्मुक्त भएर मर्यादित जीवन जिउन पाउने लगायतका स्वतन्त्रता एवं अधिकारहरूलाई जनाउँदछ। कुनै पनि व्यक्ति मानव भएको नाताले सम्मानित र मर्यादित जीवनयापन गर्न एवं मानव समाजको सदस्यको हैसियतले आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्नका लागि अपरिहार्य मानिने यस्ता स्वतन्त्रता र अधिकारहरू राज्यका उपहार होइनन्। राज्यले प्रदान गर्ने निगाहका वस्तु होइनन्।

यस्ता हक अधिकारको श्रोत भनेको स्वयं व्यक्ति नै हो राज्य होइन। निश्चित भौगोलिक सीमा भित्र आवद्ध व्यक्तिहरूको समूह (जनता) बाट नै राज्यको निर्माण भएको हुन्छ। राज्यको समग्र शक्तिको श्रोत भनेकै जनता हुन्। जनताबाट नै राज्यशक्ति निश्चित भएको हुन्छ। शासितहरूको सहमति नै शासकको वैधताको आधार भएको कारण शासितका न्यूनतम हक अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने जिम्मेवारी शासकको हो भन्ने मान्यताहरू विकसित भैआएको पाइन्छ। त्यसैले यस्ता अधिकारहरू स्वयं राज्यका विरुद्ध पनि क्रियान्वित हुन्छन्। राज्यले यि अधिकारको सम्मान गर्ने वा उल्लंघन नगर्ने मात्रै होइन कि यि अधिकारहरूको यथोचित उपभोग गर्न सक्ने बातावरणको सृजना गर्ने सकारात्मक दायित्वको पनि परिपालना गर्नु पर्दछ।

### १.२ ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background):

अन्याय, अत्याचार, विभेद, दमन र शोषण विरुद्ध मानव समुदायले गरेका कैयौं बलिदानीपूर्ण संघर्ष र क्रान्तिको पृष्ठभूमिमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी मान्यताहरू स्थापित भएको एवं विकसित हुँदै गएको पाइन्छ। “दैवी शक्तिको सिद्धान्त”का आडमा जनतामाथि अन्याय र अत्याचार गर्ने बेलायती राजालाई कानूनको दायराभित्र राख्ने १२१५ को म्याग्नाकार्टा<sup>१</sup> र १६८९

<sup>१</sup> बेलायतका राजा जोनले सन् १२१५ जून १५ का दिन म्याग्ना कार्टामा लालमोहर लगायतका थिए। यसले बेलायती राजाको अधिकारलाई कटौती गरेर जनतालाई सशक्तिकृत गरेको थियो। खासगरी सबै नागरिकले स्वतन्त्र पूर्पक्षको अधिकार पाउनु पर्छ र सामान्य अदालतमा सबैको समान पहुँच हुनुपर्दछ भन्ने नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारका परम्परागत मान्यतालाई प्रथम पटक म्याग्नाकार्टाले नै लिपिबद्ध गरेको पाइन्छ। जुन तथ्य म्याग्नाकार्टाको धारा ३९ को अध्ययनबाट पनि स्पष्ट हुन्छ। (Art. 39: No free man shall be taken, or imprisoned, or dispossessed, or outlawed, or banished, or in any way injured, nor will we go upon him, nor send upon him, except by the legal judgement of his peers, or by the law of the land)

को बिल अफ राइट्स,<sup>२</sup> बेलायती उपनिवेश विरुद्धको अमेरिकी क्रान्तिको सफलता पछि जारी गरिएको मानिसका अधिकारहरूसम्बन्धी भर्जिनिया घोषणा, १७७६<sup>३</sup> एवं निरंकुश राजतन्त्रलाई परास्त गरेपछि जारी गरिएका “मानिस तथा नागरिक अधिकारहरूसम्बन्धी फ्रेन्च घोषणा, १७८९”<sup>४</sup> को अध्ययनबाट पनि उक्त कुराको पुष्टी हुन्छ ।

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धि अवधारणाको विकास ग्रीक तथा रोमन सभ्यताको समयमा नै भएको देखिन्छ । यसैगरी मानिस जन्मदैं स्वतन्त्र, समान हुन्छ र मानव भएर जीवनयापन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने न्यूनतम अधिकार तथा स्वतन्त्रताहरू प्रकृति प्रदत्त हुन्छन् । यिनीहरू अहरणीय हुन्छन् भन्ने उदारवादी प्रजातान्त्रिक दर्शन प्रतिपादन तथा विकास गर्ने “जोन लक”<sup>५</sup> तथा “थोमस जेफर्सन”<sup>६</sup> जस्ता महान दार्शनिक र विचारकहरूको योगदानले

- <sup>२</sup> १६८९ मा जारी Bill of Rights ले बेलायती राजालाई संविधानको परिधिभित्र ल्यायो । साथै संसदलाई सम्प्रभु बनाउँदै निरंकुश राजतन्त्रबाट जनताका नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू संरक्षण गर्ने सन्दर्भमा महत्वपूर्ण व्यवस्थाहरू गर्‍यो । कानुनी शासन र मानव अधिकारको बेलायती परम्परालाई सुदृढ पार्न योगदान पुऱ्याएको यस दस्तावेजलाई बेलायतको संवैधानिक इतिहासमा नितान्त महत्वपूर्ण दस्तावेज मानिन्छ ।
- <sup>३</sup> सन् १७७६ मा जारी गरिएको “भर्जिनिया घोषणा”लाई नै संयुक्त राज्य अमेरिकाको Bill of Rights को रूपमा १७९१ मा अमेरिकी राज्यहरूले अनुमोदन गरेका थिए । जर्जमाशनले मस्यौदा गरेको भर्जिनिया घोषणापत्रले वैयक्तिक स्वतन्त्रताहरूलाई सूचिकृत गर्‍यो । साथै घोषणा पत्रको धारा २३ मा राज्यको सम्पूर्ण शक्ति जनतामा निहित हुने र जनताबाटै निश्चृत हुने कुराको घोषणा गरिएको छ भने दफा ३ मा जनताको जीवन, स्वतन्त्रता र सुरक्षाको प्रत्याभूति दिन सरकार असफल भएमा त्यस्तो सरकारको सुधार गर्ने फेर्ने वा हटाउने जनताको अहरणीय अधिकार हुने घोषणा गरिएको पाइन्छ ।
- <sup>४</sup> मानिस तथा नागरिकका अधिकारसम्बन्धी फ्रेन्च घोषणापत्रलाई फ्रेन्च राष्ट्रिय सभाले सन् १७८९ मा ग्रहण गरेको थियो । यो घोषणा सदियौं लामो निरंकुश राजतन्त्रबाट जनताले भोग्नु परेको पीडा र दुःखलाई सम्बोधन गर्दै जारी गरिएको थियो । यसले फ्रेन्च क्रान्तिका उपलब्धिहरूलाई संस्थागत गर्ने काम गर्‍यो । यसको धारा १ मा मानिस जन्मदैं स्वतन्त्र र समान हुने कुराको घोषणा गरिएको छ । धारा २ मा सबै राजनैतिक संस्थाहरूको उद्देश्य भनेको मानिसका प्रकृतिप्रदत्त अधिकारहरूको संरक्षण गर्नु हो र त्यस्ता अधिकारहरू अन्तर्गत जीवन, स्वतन्त्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा र दमनको विरोध गर्न पाउने अधिकारहरू पर्दछन् भन्ने उल्लेख गरिएको छ । समाजका अन्य सदस्यहरूले पनि समान रूपमा उपभोगी गर्न पाउने वातावरण सृजना गर्ने प्रयोजनका निमित्त मात्रै वैयक्तिक तथा नागरिक स्वतन्त्रताहरू सिमाङ्कीत गरिन्छ अन्यथा त्यस्ता अधिकारहरूमा लगाइने सिमा वा बन्देज जायज हुन सक्दैन भन्ने घोषणा धारा ४ मा गरेको पाइन्छ ।
- <sup>५</sup> जोन लक (बेलायती दार्शनिक) ले १६९० मा Treatises on Government नामक पुस्तक लेखे जसमा उनले नागरिक सरकारको बारेमा व्याख्या गरेका छन् । उनले “सरकारको वैधताको स्रोत भनेको जनताको स्वतन्त्र सहमति हो” भन्ने मान्यता स्थापित गर्दै निरंकुश राजतन्त्रका विरुद्धको दार्शनिक आधारलाई मजबूत पारे । उनको उदारवादी दर्शनको प्रभाव पछिल्ला दिनहरूमा जारी गरिएको अमेरिकी स्वतन्त्रतासम्बन्धी घोषणा र अमेरिकी संविधानमा प्रष्ट रूपमा देख्न सकिन्छ । दैवी शक्तिको आधारमा शासन गर्ने निरंकुश राजतन्त्रको परम्परालाई चुनौती दिँदै जनताको सार्वभौमिकतालाई मान्यता दिनु उनको प्रमुख योगदान मान्न सकिन्छ । जनताको जीवन, सम्पत्ति र स्वतन्त्रताको रक्षा गर्नु राज्यको कर्तव्य हो भन्ने उनको ठम्याई पाइन्छ । यदि न्यूनतम हक अधिकारको सुरक्षा राज्यले गर्न सक्दैन भन्ने जनताका लागि विद्रोह गर्नु केवल अधिकार मात्रै होइन कर्तव्य पनि हो भन्ने उनको विचार रहेको पाइन्छ । नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार बारेको विचारलाई जोनलकले आफ्नो पुस्तक Second Treaties on Government मा निम्नानुसार अभिव्यक्त गरेको पाइन्छ । "87: Man being born, as has been proved, with a title perfect freedom and an uncontrolled enjoyment of all the rights and privileges of the law of nature, equally with any other man, or number of men in the world hath by nature a power not only to preserve his property that is, his life, liberty, and estate, against the injuries and attempts of other men, but to judge of the punish the breaches of that law in others, as he is persuaded the offence deserves, even with death itself, in crimes where the heinousness of the fact, in his opinion, requires it."

पनि मानवअधिकार सम्बन्धी आधुनिक मान्यताहरू स्थापित गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको तथ्यलाई विर्सन मिल्दैन ।

खासगरी मानवअधिकारको सन्दर्भमा विकसित हुँदै गएका मूल्य र मान्यताहरूलाई एकिकृत र संहिताकृत गर्दै दोस्रो विश्वयुद्ध पश्चात सिंगो विश्व समुदायलाई शान्ति, न्याय र समुन्नतिको दिशातर्फ अग्रसर गराउन संयुक्त राष्ट्र संघद्वारा मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र १९४८ जारी गरियो । जसले मानवका लागि अपरिहार्य न्यूनतम नागरिक, राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरूको घोषणा गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार कानुनको जग निर्माण गरी दियो । त्यही जगमा अडेर संयुक्त राष्ट्र संघले १९६६ मा नागरिक तथा “राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी छुट्टै बन्धनकारी अनुबन्ध” ग्रहण गर्दै न्यूनतम नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूलाई अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी मान्यता प्रदान गर्‍यो । जुन अनुबन्ध महत्वपूर्ण मानवअधिकार दस्तावेजको रूपमा रहेको छ । मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणा लगत्तै नेपालले व्यक्तिगत स्वतन्त्रता ऐन २००६ जारी गरी नागरिकहरूको राजनैतिक तथा नागरिक अधिकारको प्रत्याभुति दिईएको थियो भने २०१२ सालमा नागरिक अधिकार ऐन २०१२ लागू गरी जनतालाई जीवन र समानताको अधिकार, वाक स्वतन्त्रताको अधिकार, धर्मसम्बन्धि अधिकार, सम्पत्तिमाथिको अधिकार, बासस्थानको अधिकार, फौजदारी हकको अधिकार प्रदान गर्नुका साथै राज्यले महिला, बालक र पिछडिएको नागरिकहरूको उन्नतिका लागि विशेष व्यवस्था गर्न सक्ने अधिकारसमेत प्रदान गरेको छ ।

नागरिक अधिकार ऐन २०१२ को व्यवस्थालाई हेर्दा नेपाली नागरिकको हैसियतले व्यक्तिले राज्यबाट पाउनुपर्ने न्यूनतम नागरिक अधिकारको प्रत्याभुति गरेको पाईन्छ । यस ऐनले राजनैतिक अधिकारको बारेमा कुनै व्यवस्था गरेको छैन भने नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धि अनुबन्धको धारा १ ले प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्नो राजनैतिक आस्थाको राजनैतिक अधिकार प्रदान गरेको छ भने धारा २५ ले निर्वाचनमा त्रासरहित वातावरणमा मतदान गर्न पाउने पाउने, निर्वाचनमा उम्मेद्वार भई निर्वाचित हुन पाउने अधिकार प्रदान गरी राजनैतिक अधिकारको सुनिश्चितता प्रदान गरेको छ । यसका साथै अनुबन्धका अन्य धारामा मानिसले सम्मानपूर्वक बाँच्नका लागि आवश्यक पर्ने अन्य आधारभुत अधिकारलाई नागरिक अधिकारका रूपमा व्यवस्था गरेको पाईन्छ । अतः नागरिक र राजनैतिक अधिकारविचको फरक हेर्दा राजनीतिमा प्रत्यक्षरूपमा सहभागी हुनका लागि आवश्यक पर्ने मतदान गर्ने र उम्मेद्वार हुन पाउने अधिकारलाई

<sup>६</sup> उनी अमेरिक स्वतन्त्रताको घोषणापत्रका लेखक थिए साथै अमेरिकी क्रान्तिका प्रमुख नेता पनि थिए । उनी अमेरिकाको तेस्रो राष्ट्रपति पनि बनेका थिए । साथसाथै उनी अमेरिकी महान राजनैतिक विचारक तथा कुटनितज्ञ पनि मानिन्छन् । उनले आफ्नो विचारलाई स्वतन्त्रतासम्बन्धी घोषणामा निम्नानुसार अभिव्यक्त गरेका छन्:

"We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal that they are endowed by their creator with certain unalienable rights that among these are life, liberty and the pursuit of happiness. Those to secure these rights, governments are instituted among men, deriving their just power from the consent of the governed. That whenever any form of government becomes destructive of these ends, it is the rights of the people to alter or to abolish it, and to institutie new environment laying its foundaiton on such principles, and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect safety and happiness."

राजनैतिक अधिकार र अन्य अधिकारलाई नागरिक अधिकारका रूपमा बुझ्नुपर्दछ । तर सबै राजनैतिक अधिकार नागरिक अधिकार हुने कुरामा कुनै दुविधा हुनु हुँदैन ।

### १.३ समावेशी प्रजातन्त्र र नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार (Inclusive Democracy Vis a vis Civil and Political Rights):

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारलाई प्रजातन्त्रको परिचायक पनि मानिन्छ । साँच्चै यि एक अर्काका परिपूरक हुन न्यूनतम मानवअधिकार र स्वतन्त्रताहरूको अधिकतम संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्ने गरी जनताको स्वतन्त्रताको रक्षा गर्ने प्रणालीलाई नै प्रजातान्त्रिक प्रणाली भनेर बुझिन्छ । तर सबैखाले प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा सबै नागरिकले समानपूर्वक नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको उपभोग गर्न सक्दछन् भने कुराको सुनिश्चितता दिन सकिदैन । नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको केवल औपचारिक प्रत्याभूति र घोषणा मात्रै प्रयाप्त हुँदैन । प्रजातान्त्रिक पद्धती समावेशी छ वा छैन भन्ने कुरा पनि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । समावेशी चरित्रको प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा मात्रै राज्यले प्रत्याभूति दिएका अधिकार तथा स्वतन्त्रताहरूको सार्थक उपभोग गर्न सक्ने क्षमता जनतामा अभिवृद्धि हुन्छ । कारण समावेशी प्रजातान्त्रिक पद्धतिमा मात्रै जुनसुकै जात, जाती, वर्ण, लिंग, क्षेत्र, वर्ग र धर्मका जनताहरूको बीचमा राज्यमा उपलब्ध नागरिक राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक लाभहरूको समानुपातिक वितरण, पहुँच र उपभोग संभव हुन्छ ।

खासगरी हाम्रो जस्तो बहुजातिय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक एवं बहुसाँस्कृतिक समाजमा सबै जनताको नागरिक, राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक पक्षलाई समान रूपमा सम्बोधन गर्ने खालको पद्धतीको विकास नगर्ने हो भने नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू ठूलाठालु र हुने खानेका लागि मात्रै सार्थक बन्न पुग्दछन । अल्पसंख्यक, सिमान्तिकृत र लामो समयदेखि सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक उपेक्षाको मारमा परेका जनताहरूका लागि यस्ता अधिकारहरू निरर्थक बन्न पुग्दछन् । यो यथार्थता विगतको असफल प्रजातान्त्रिक अभ्यासबाट पनि स्पष्ट हुन्छ । असमावेशी चरित्रको बहुमतीय प्रणालीले सबै वर्ग, लिंग, जात, जाती, भाषा र धर्मका व्यक्तिहरूको हित र स्वार्थलाई समेटन नसक्दा कसरी राजनैतिक व्यवस्थाले जनताको साभ्का विश्वास गुमाउँदै जादोरहेछ र वैद्यता नै संकटमा पर्दो रहेछ भन्ने कुराको उदाहरण खोज्न अन्यत्र जानु पर्दैन । तसर्थ न्यूनतम आर्थिक, सामाजिक तथा साँस्कृतिक अधिकारहरूको संवैधानिक प्रत्याभूति, समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली, पारदर्शिता र खुलापन, स्थानीय स्वायत्तता र स्थानीय स्वशासन, जनसहभागितामूलक र सहमतीमा आधारित नीति निर्माण प्रकृया तथा संघात्मक राज्य व्यवस्था लगायतका उपायहरूलाई अवलम्बन गरी प्रजातान्त्रिक परिपाटीलाई समावेशी चरित्र दिइनु पर्दछ भन्ने आवाज चौतर्फी उठेको पाइन्छ । वास्तवमा राज्य व्यवस्थाको स्वरूप समानुपातिक र समावेशी बनाउनका लागि राज्यको प्रत्येक निकाय तथा क्षेत्रमा जनताको बहुलवादी पहिचान प्रतिविम्बित हुनु पर्दछ र देशको सामाजिक, साँस्कृतिक यथार्थता र विशेषतालाई आत्मसाथ गर्ने राजनैतिक पद्धती तथा ढाँचाको विकास विना समावेशी प्रजातन्त्रको

<sup>7</sup> हेर्नुहोस् Yubraj Sangraula, "Inclusiveness in Democracy: Concepts and Dimensions. -An Approach for Conflict Resolution" [http://www.ksl.edu.np/cpanel/inclusive\\_democracy.pdf](http://www.ksl.edu.np/cpanel/inclusive_democracy.pdf)



कल्पना गर्न सकिन्छ। जसको अभावमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको घोषणा औपचारिकता मात्र सिमित हुन पुग्दछन्।

#### १.४ संकटकालीन सिमा बन्देज (Derogations in time of Public Emergency):

सामान्यतया सबै नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू उत्तिकै महत्वपूर्ण मानिन्छन् र यिनीहरूको महत्व र आवश्यकताको आधारमा श्रेणी विभाजन गरिएको हुँदैन तथापी पनि राष्ट्रिय संकटको बेला राज्यले उचित अंकुश लगाउन सक्ने खालका हरणिय अधिकारहरू (Derogable Rights) र कहिलै पनि निलम्बित नहुने निर्वाध र निरपेक्ष रूपमा जहिलेसुकै कार्यान्वयन योग्य (Enforceable) हुने अहरणिय अधिकारहरू (Non-derogable rights) भनेर वर्गिकरण गर्ने गरिएको पाइन्छ। खासगरी यस किसिमको वर्गिकरणको मान्यतालाई स्वयं नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अनुबन्धले नै आत्मसाधत गरेको पाइन्छ<sup>६</sup>। कुन कुन अधिकारहरू कति कति बेला निलम्बित हुनसक्ने भन्ने कुरा राज्यको वा सरकारको स्वेच्छाचारिताको विषय होइन। यस्तो सीमा बन्देजको व्यवस्था निरंकुशतालाई बढावा दिन वा अप्रजातान्त्रिक र अधिनायकवादी सरकारलाई टिकाई राख्ने प्रयोजनका लागि प्रयोग हुन सक्ने व्यवस्था पनि होइन।

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अनुबन्धको धारा ४(१) को अध्ययनबाट के स्पष्ट हुन्छ भने यदि राष्ट्रको अस्तित्व नै खतरामा पर्ने स्थिति आयो भने मात्रै संकटकालको घोषणा गरेर केही नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू राज्यले निलम्बन गर्न सकिन्छ। राष्ट्रिय संकटकै स्थितिमा पनि जीवनको अधिकार (धारा ७) यातना, क्रुर तथा अमानवीय व्यवहार एवं सजायबाट मुक्त हुन पाउने स्वतन्त्रता (धारा ७) अस्वेच्छिक चिकित्सकीय तथा वैज्ञानिक परीक्षणबाट स्वतन्त्र हुन पाउने अधिकार (धारा ७), दासत्व विरुद्धको अधिकार (धारा ८(१)), बाधाँ श्रम विरुद्धको अधिकार (धारा ८.२), देवानी दायित्व वापत हुने थुना तथा कारावासको सजाय विरुद्धको अधिकार (धारा ११), पश्चातदर्शी फौजदारी दण्डबाट स्वतन्त्रता (धारा १५), कानूनको अगाडि व्यक्तिको रूपमा मान्यता पाउने अधिकार (धारा १६), विचार, अन्तरकरण र धर्मको स्वतन्त्रता (धारा १८) लगायतका अधिकारहरू निरपेक्ष एवं अहरणिय हुने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। यस्ता अधिकारहरू माथि संकटकालिन अवस्थाको घोषणा गरेर कुनै पनि किसिमको सीमा, बन्देज वा अंकुश लगाउने अधिकार राज्यलाई हुँदैन। यसका अतिरिक्त नागरिक तथा राजनैतिक अनुबन्धसम्बन्धी दोस्रो इच्छाधिन आलेखको धारा ६ मा यसका पक्ष राष्ट्रहरूलाई लागू हुने गरी मृत्युदण्डको सजायमाथि

<sup>६</sup> नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६ को धारा ४, (Art. 4 (1): In time of public emergency which threatens the life of nation and the existance of which is officially proclaimed, the state parties to the present covenant to the extent strictly required by the exigencies of th esituation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin (2) No derogation from articles 6,7,8 (paragraphs 1 and ) 15, 16 and 18 may be made under this provision...)

लगाएको प्रतिवन्ध पनि अहरणिय हुने व्यवस्था गरेको पाइन्छ<sup>9</sup> । यसका अतिरिक्त नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी संयुक्त, राष्ट्रसंघीय “मानवअधिकार समिति” ले व्याख्याको माध्यमबाट अहरणिय अधिकारहरूको दायरालाई विस्तार गर्दै लगेको पाइन्छ<sup>10</sup> । खासगरी समितिले गरेको टिप्पणीमा भेदभाव विरुद्धको अधिकार, गैरकानुनी कब्जा तथा वाध्यात्मक विस्थापन माथि लगाइएको प्रतिवन्ध, अल्पसंख्यकका अधिकारहरू, थुनामा रहेको अवस्थामा पाउनुपर्ने न्यूनतम मानविय व्यवहार एवं निष्पक्ष र स्वतन्त्र पुर्पक्ष सम्बन्धी अधिकारका मौलिक पक्षहरू एवं वैयक्तिक स्वतन्त्रताको स्वेच्छाचारी अपहरण विरुद्धका अधिकारहरूलाई पनि राज्यले अहरणिय अधिकारको रूपमा समेटनु पर्ने उल्लेख गरिएको छ ।

यसरी केही नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूलाई अहरणिय बनाइनुका पछाडि निश्चित आधार कारणहरू विद्यमान रहेको पाइन्छ । जसका बारेमा मानवअधिकार समितिले प्रष्टाउँदै कतिपय अधिकारहरूको निलम्बन राष्ट्रिय संकटको अवस्था निवारण गर्ने उद्देश्यसँग असम्बन्धित हुने, कतिपय अधिकारहरू आफैमा अहरणिय प्रकृतिका हुने र त्यस्ता अधिकार माथि सिमाबन्धेज लगाउन संभव नहुने एवं कतिपय अधिकारहरूलाई अहरणिय नबनाइएमा न्यूनतम कानुनी राज्यको अवस्था कायम गर्न नसकिने हुँदा अधिकारहरूलाई अहरणिय बनाइएको हो भनि प्रष्टाइएको पाइन्छ<sup>11</sup> । यसका साथै अहरणिय अधिकार भनी घोषणा गरिएका सबै अधिकारहरू संकटकालमा राज्यले स्वेच्छाचारी ढंगले निलम्बन गर्न पाउँछ भन्ने होइन । संकट निवारणको उद्देश्य र खास हक अधिकारको निलम्बनको बीचमा सपष्ट तादम्यता देखिनु पर्छ । राष्ट्रिय संकट निवारणको लागि जुन हदसम्म निलम्बनको आवश्यकता छ, त्यहि आवश्यकताको समानुपातिकता (Proportionality) को आधारमा मात्रै अधिकारहरूको निलम्बन गर्न सकिन्छ ।

अन्यथा त्यस्तो निलम्बन एवं अधिकारहरू माथि लगाइएको बन्धेज उचित हुन सक्दैन भन्ने सैद्धान्तिक मान्यताहरू पनि विकसित हुँदै गएको पाइन्छ । के लाई राष्ट्रिय संकटको अवस्था मान्ने, कस्तो अवस्थामा संकटकालिन स्थितिको घोषणा वैधानिक हुने, कुन हदसम्म र कसरी गरिएको अधिकारको निलम्बनलाई वैधानिक मान्न सकिने भन्ने सम्बन्धमा ‘सिराकुसा सिद्धान्तहरू १९८५’<sup>12</sup> (अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका ज्ञाताहरूको सम्मेलनद्वारा ग्रहण गरिएका सिद्धान्तहरू) एवं “संकटकालिन अवस्थामा लागू हुने मानवअधिकार सम्बन्धी मान्यताहरू सम्बन्धी पेरिस न्यूनतम सिद्धान्तहरू

<sup>9</sup> नागरिक तथा राजनैतिक अनुबन्ध सम्बन्धी दोस्रो इच्छाधिन आलेखको धारा ६ को उपधारा (२) मा गरिएको व्यवस्था यस्तो छ: "Without prejudice to the positively of a reservation under article 2 of the present protocol, the right guaranteed in article 1, paragraph 1, of the present protocol shall not be subject to any derogation under article 4 of the covenant."

<sup>10</sup> सन् १९९३ जुलाईमा अनुबन्धको धारा २ मा मानवअधिकार समिति General Comment No 24

<sup>11</sup> ICCPR, General Comment No 24

<sup>12</sup> Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of provisions in the International Covenant on civil and political rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4(1985)

१९८४”<sup>१३</sup> (अन्तर्राष्ट्रिय कानून एशोसिएसनद्वारा ग्रहण गरिएका मापदण्डहरू जसलाई ‘पेरिस मापदण्डहरू’ भनेर चिनिन्छ) महत्वपूर्ण मानिन्छन् ।

#### १.५ संवैधानिक उपचारको व्यवस्था (Arrangement of Constitutional Remedy):

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू केवल अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार कानूनका विषय मात्रै नभएर प्रजातान्त्रिक देशका लिखित कानूनको रूपमा रहेका संवैधानिक दस्तावेजहरूमा नै मौलिक हकको रूपमा राख्ने गरिएको पाइन्छ । मौलिक हककै रूपमा संवैधानिक दस्तावेजले मान्यता दिने हुनाले यस्ता खालका अधिकारहरूको उल्लंघन हुन गएको खण्डमा तत्काल प्रभावकारी उपचारको व्यवस्था गरिनु पनि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । खाली अधिकारहरूको घोषणा मात्रै प्रयाप्त हुँदैन तिनीहरूको व्यवहारिक कार्यान्वयनको लागि पनि मौलिक कानूनमा नै यथोचित व्यवस्था गरिनु सर्वथा आवश्यक हुन्छ । सोही तथ्यलाई दृष्टीगत गरी २०४७ को संविधानको भाग ३ अन्तर्गत नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूलाई मौलिक हकको रूपमा प्रत्याभूति दिइएको थियो भने धारा ८८ अन्तर्गत सर्वोच्च अदालतलाई प्रयाप्त क्षेत्राधिकारको व्यवस्था गरिएको थियो । संविधानसँग बाभिएका कानूनलाई अमान्य घोषित गर्न सक्ने ‘न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार’<sup>१४</sup>, संवैधानिक तथा कानुनी प्रश्न समाविष्ट भएका सार्वजनिक हक हित र सरोकारका विवादलाई निरोपण गर्न सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको ‘सार्वजनिक सरोकारको विवाद सम्बन्धी क्षेत्राधिकार’<sup>१५</sup> एवं मौलिक हक उल्लंघन भएका अवस्थामा प्रयाप्त उपचार तथा पूर्ण न्याय प्रदान गर्न सक्ने गरी प्रदान गरिएको रिट क्षेत्राधिकार एवं पूर्ण न्याय प्रदान गर्नका लागि न्यायका मान्य सिद्धान्तहरूमा समेत आधारित हुन सक्ने गरी अदालतहरूलाई गरिएको संवैधानिक सशक्तिकरणलाई महत्वपूर्ण मान्न सकिन्छ<sup>१६</sup> । यसै गरी धारा ११५ अन्तर्गत संकटकालिन अवस्थामा पनि अहरणीय हुने निश्चित अधिकारहरूको व्यवस्था गरिएको थियो । २०४७ को संविधानले व्यवस्था गरेका उपरोक्त पक्षहरूलाई नै आत्मसात गर्दै वर्तमान “नेपालको अन्तरिम

<sup>१३</sup> International Law Association द्वारा सन् १९८४ मा ग्रहण गरिएको "Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency".

<sup>१४</sup> मौलिक कानूनको रूपमा रहेको संविधानका प्रावधानहरूसँगै बाभिने गरी बनाइएका कानुनी प्रावधानहरूलाई अमान्य घोषित गरी संवैधानिक सर्वोच्चता कायम गर्ने तथा स्वेच्छाचारी विभेदपूर्ण एवं अन्यायपूर्ण कानूनबाट नागरिकका मौलिक हक तथा मानवअधिकारको संरक्षण गर्न न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । २०४७ को संविधानको धारा ८८(१) मा यस अधिकारको व्यवस्था रहेको थियो ।

<sup>१५</sup> राज्यका निकायहरूलाई सार्वजनिक कर्तव्यप्रति जवाफदेही बनाई सार्वजनिक हितको संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले मर्का पर्ने व्यक्तिले मात्रै उजुरी गर्न पाउँछ भन्ने परम्परागत मान्यतालाई परिवर्तन गर्दै सार्वजनिक हकहितलाई प्रतिनिधित्व गरी सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा दायर गर्नसक्ने हकदेया प्रदान गरी २०४७ को संविधानको धारा ८८(२) मा व्यवस्था गरिएको थियो । जसको कार्यान्वयनद्वारा सर्वोच्च अदालतले महिला, बालबालिका, वातावरण संरक्षण र उपभोक्ता हित लगायतका विषयहरूमा थुप्रै आदेशहरू जारी गरी सरकारी निकायहरू एवं सार्वजनिक कर्तव्यय भएका अन्य संघ संस्थाहरूलाई पनि जवाफदेही बनाउन महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको पाइन्छ ।

<sup>१६</sup> अन्तरिम संविधानको धारा ११५ र ११६

संविधान २०६३” ले पनि नागरिक तथा नागरिक अधिकारलाई निश्चित संवैधानिक प्रत्याभूति प्रदान गरेको पाइन्छ<sup>१७</sup> ।

तुलनात्मक रूपमा हेर्दा अन्तरिम संविधानले मौलिक हकको संवैधानिक प्रत्याभूतिलाई विस्तारित गरेको पाइन्छ। खासगरी धारा १२(१) मा “प्रत्येक व्यक्तिलाई सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक हुनेछ” भन्ने स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ। यसै गरी धारा १४ ले छुवाछुत विरुद्धको हक, धारा १६ मा वातावरण तथा स्वास्थ्यसम्बन्धी हक, धारा १७ मा शिक्षा तथा संस्कृति सम्बन्धी हक, धारा १८ मा रोजगारी तथा सामाजिक सुरक्षासम्बन्धी हक, धारा २० मा महिलाको हक, धारा २१ मा सामाजिक न्यायको हक, धारा २२ मा बालबालिकाको हक, धारा ३० मा श्रम सम्बन्धी हक लगायतका व्यवस्थाहरू थप गरिएको छ। यस्ता मौलिक हक समाविष्ट हक अधिकारहरूको उल्लंघन भएमा तुरुन्त कानुनी उपचार प्रदान गर्ने प्रयोजनका लागि २०४७ को संविधानको धारा ८८ मा गरेको व्यवस्थालाई नै वर्तमान संविधानमा पनि जस्ताको त्यस्तै राखिएको पाइन्छ<sup>१८</sup> ।

## २. अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड तथा अभ्यास

२.१ मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ (DHR): नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको कुरा गर्दा मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्रलाई पहिलो महत्वपूर्ण दस्तावेजको रूपमा लिन सकिन्छ। संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासभाले डिसेम्बर १०, सन् १९४८ मा यस घोषणापत्रलाई ग्रहण गरेको हो। त्यसबेलादेखि डिसेम्बर १० लाई अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार दिवसको रूपमा पनि मनाइन्छ। घोषणापत्रलाई मानवका लागि चाहिने न्यूनतम नागरिक, राजनैतिक, आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूको संहिताको रूपमा लिन सकिन्छ। यद्यपि यसलाई बन्धनकारी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको रूपमा लिइदैन तर यसले बन्धनकारी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको विकासमा भने महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ<sup>१९</sup>। यहि घोषणा पत्रमा आधारित भएर अन्य थुप्रै मानवअधिकार सम्बन्धी बन्धनकारी दस्तावेजहरू ग्रहण गरिएको छ। यसर्थ मानवअधिकार कानूनको विकासका लागि यसले महत्वपूर्ण जग निर्माण गरी दिएको तथ्यलाई विर्सनु हुँदैन। यो घोषणा पत्रलाई “विश्वका सम्पूर्ण राष्ट्रहरू र जनताहरूका उपलब्धीहरूको साझा मापदण्ड”<sup>२०</sup>को रूपमा परिभाषित गरिएको छ। यसको प्रस्तावना तथा धारा १ को अध्ययन गर्ने हो भने ‘सबै मानिसहरू जन्मदै उत्तिकै स्वतन्त्र र समान हुन्छन्, प्रत्येक मनुष्यका लागि स्वतन्त्रता र समानताको अधिकार जन्मसिद्ध एवं नैसर्गिक हुन्छन्, मनुष्य अरु

<sup>१७</sup> २०४७ को संविधानको धारा ८४ ले न्यायका मान्य सिद्धान्तहरूको आधारमा पनि अदालतहरूले न्या निरोपण गरी पूर्ण न्याय दिलाउन सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको थियो। यस व्यवस्थाले न्यायिक सक्रियताको क्षेत्रलाई फराकिलो पारेको थियो।

<sup>१८</sup> अन्तरिम संविधानको धारा १०७ को उपधारा (१) मा न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ, भने उपधारा (२) मा सार्वजनिक सरोकारका विवाद हेर्न सक्ने क्षेत्राधिकार सर्वोच्च अदालतलाई सुम्पिएको छ।

<sup>१९</sup> हेर्नुहोस्, Sarah Joseph et al. ICCPR: Cases Materials and Commentary Second Ed. Oxford University Press (2004), p. 5.

<sup>२०</sup> हेर्नुहोस्, मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्रको प्रस्तावना।

प्राणी भन्दा विवेकशील भएकोले ऊ निश्चित अधिकार र स्वतन्त्रताहरूको हकदार हुन्छ जुन हक अधिकार अन्य प्राणीहरूले उपभोग गर्न सक्दैनन र यदि विद्रोह नगरोस भन्ने चाहने हो भने उसका न्यूनतम मानवअधिकारको संरक्षण अपरिहार्य हुन्छ' भन्ने दार्शनिक आधारहरूमा यो घोषणापत्र अडेको पाइन्छ ।

तसर्थ यो घोषणा पत्रले निरन्तर रूपमा विश्व समुदायलाई भक्ककाउने, प्रशिक्षित गर्ने कार्य पनि गर्दै आएको छ । घोषणा पत्रको धारा ३ देखि २१ सम्म विभिन्न नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू समाहित गरिएको छ भने धारा २० देखि २७ सम्म आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरूको घोषणा गरिएको छ । घोषणा पत्रमा समाहित नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू अन्तर्गत जीवन, स्वतन्त्रता र सुरक्षाको अधिकार, दासत्व तथा बाधा श्रम विरुद्धको अधिकार, यातना, क्रुर तथा अमानवीय व्यवहार एवं दण्ड विरुद्धको अधिकार, कानूनको अगाडि व्यक्तिको रूपमा मान्यता पाउनु पर्ने अधिकार, प्रभावकारी न्यायिक उपचारको अधिकार, स्वेच्छाचारी गिरफ्तारी, थुना र देश निकालाबाट स्वतन्त्रता, निष्पक्ष तथा स्वतन्त्र न्यायिक निकायबाट निष्पक्ष र सार्वजनिक पूर्पक्षको अधिकार, दोषी ठहर नहुँदासम्म निर्दोषिताको अनुमान सम्बन्धी अधिकार, पत्राचार, परिवार, घरको गोप्यतामाथि स्वेच्छाचारी हस्तक्षेपविरुद्धको अधिकार; घुमफिरको स्वतन्त्रता; शरण लिन पाउने अधिकार; राष्ट्रियताको अधिकार; विवाह तथा परिवार बसाउन पाउने अधिकार; सम्पत्तिसम्बन्धी अधिकार; विचार, अन्तःकरण र धर्मसम्बन्धी स्वतन्त्रता; विचार अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता; सभा तथा संगठनको स्वतन्त्रता; सरकारमा सहभागी हुन पाउने अधिकार र सार्वजनिक सेवामा समान पहुँचको अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ ।

## २.२ नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्ध (ICCPR):

“नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्ध” सन् १९६६ मा संयुक्त राष्ट्रसंघीय साधारण सभाबाट ग्रहण गरिएको हो । नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धमा यो महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी दस्तावेज हो भन्ने स्वतः स्पष्ट छ । यसले मानव अधिकारसम्बन्धी विश्वव्यापी घोषणापत्रले उल्लेख गरेका नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूलाई थप विस्तार गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी मान्यता दिएको छ । यो अनुबन्ध ३५ देशले अनुमोदन गरिसकेपछि १९७६ बाट लागू भएको हो । सन् २००७ अप्रैल १९ सम्मको तथ्याङ्कअनुसार यसलाई नेपाललगायत १६० देशहरूले अनुमोदन गरिसकेका छन् । अनुमोदन गर्ने पक्षराष्ट्रहरूका लागि यस अनुबन्धमा उल्लेखित नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू बन्धनकारी हुन्छन् । अनुबन्धमा उल्लेखित अधिकारहरूको सम्मान गर्नु, ती अधिकारको संरक्षण गर्नु र अधिकारहरूको पूर्णतः परिपालना हुने वातावरणको सृजना गर्नु पक्षराष्ट्रको परम दायित्व हो । यस अनुबन्धले सारभूत प्रत्याभूति दिएका नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू निम्न छन् ।

- धारा १: आफ्नो राजनैतिक स्थिति र आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकासमा स्वतन्त्रतापूर्वक पहल र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा आत्म निर्णयको अधिकार
- धारा ६: जीवन र व्यक्तिगत सुरक्षाको अधिकार
- धारा ७: यातना, अमानवीय व्यवहार तथा सजायबाट स्वतन्त्र हुन पाउने अधिकार
- धारा ८: दासत्व तथा बाँधा श्रमविरुद्धको अधिकार

- धारा ९: गैरकानुनि गिरफ्तारी तथा व्यक्तिगत सुरक्षाको अधिकार  
 धारा १०: थुनामा रहेका व्यक्तिले मानविय व्यवहार पाउनुपर्ने अधिकार  
 धारा ११: करारीय दायित्व अपरिपालना गरेवापत दिइने काराबासको सजायबाट स्वतन्त्र हुन पाउने अधिकार  
 धारा १२: स्वतन्त्रतापूर्वक हिंडडुल गर्न पाउने तथा बसोबासको अधिकार  
 धारा १३: देश छोडाउनुपूर्व विदेशी नागरिकलाई प्रदान गरिनुपर्ने उचित प्रक्रियाको अधिकार  
 धारा १४: निष्पक्ष अदालती कारवाही तथा सुनुवाईको अधिकार  
 धारा १५: पाश्चातदर्शी फौजदारी कानून विरुद्धको अधिकार  
 धारा १६: कानूनका अगाडि व्यक्तिको रूपमा मान्यता पाउनुपर्ने अधिकार  
 धारा १७: गोपनीयताको अधिकार  
 धारा १८: विचार, अन्तःकरण र धर्मको स्वतन्त्रता  
 धारा १९: बिचार र अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता  
 धारा २०: युद्धसम्बन्धी "प्रोपोगान्डा" एवं जातिय, धार्मिक तथा राष्ट्रिय दुर्गुण (Hated) फैलाउन गरिने दुरुत्साहानविरुद्धको स्वतन्त्रता  
 धारा २१: शान्तिपूर्वक भेला हुने स्वतन्त्रता  
 धारा २२: संघ र संस्था खोल्ने स्वतन्त्रता  
 धारा २३: विवाह तथा परिवारको संरक्षणसम्बन्धी अधिकार  
 धारा २४: बालबालिकाको अधिकार  
 धारा २५: राजनितिक एवं सार्वजनिक जीवनमा सहभागिताको अधिकार, मतदान गर्न पाउने एवं गोप्य मतदानद्वारा निर्वाचित हुन पाउने अधिकार, सार्वजनिक सेवामा समान पहुँचको अधिकार  
 धारा २६: कानूनका अगाडि समानता एवं अभेदभावको अधिकार  
 धारा २७: अल्पसंख्क समुदायले आफ्नो संस्कृति र धर्मको अवलम्बन र अभ्यास तथा भाषा प्रयोग गर्न पाउने अधिकार

### २.३ राज्यको दायित्व (State's Obligation):

उपरोक्त बमोजिम अनुबन्धले गरेका सारभूत प्रत्याभूतिलाई व्यवहारमा उतार्नुका लागि राज्यले निर्वाह गर्नुपर्ने दायित्वको बारेमा धारा २ अन्तर्गत छुट्टै व्यवस्था गरिएको छ<sup>२१</sup>। धारा २(१) मा राज्यले अनुबन्धमा उल्लेखित अधिकारहरूलाई राष्ट्रियस्तरमा तुरुन्त लागू गर्नु पर्ने राज्यको दायित्वमा जोड दिइएको छ। खासगरी आफ्नो सिमाभित्र बसोबास गर्ने प्रत्येक व्यक्तिले नागरिक

<sup>२१</sup> Art. 2(1) reads "Each state party to the present covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present covenant..." similarly, sub-article 2 reads: "Where not already provided for by existing legislative or other measures, each state party to the present covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present covenant, to adopt such laws or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present covenant."

तथा राजनैतिक अधिकारको अर्थपूर्ण उपभोग गर्नसक्ने वातावरण सृजना गर्ने राज्यको दायित्व हुने कुरा उल्लेख गरिएको छ। यसले अनुबन्धमा उल्लेखित अधिकारहरूलाई तुरुन्त न्याययोग्य र कार्यान्वयनयोग्य हुने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी यस धाराअन्तर्गत राज्यले अनुबन्धमा उल्लेखित अधिकारहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने विधायिकीय तथा अन्य उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने दायित्व सुम्पेको छ। अर्को शब्दमा भन्नुपर्दा यदि अनुबन्धका प्रावधानसँग बाझिने राष्ट्रिय कानूनहरू छन् भने त्यस्ता कानून खारेज गर्ने संशोधन गर्ने अनुबन्धसँगै तादम्प्यता मिलाउने दायित्व राज्यको हुन्छ। कतिपय प्रावधानहरू कार्यान्वयन गर्नका लागि नयाँ कानून तथा अन्य संरचनागत तथा प्रशासनिक उपायहरूको आवश्यक पर्ने भएपनि त्यसको व्यवस्था मिलाउनु राज्यको दायित्व हुन्छ।<sup>22</sup> यसैगरी अनुबन्धका प्रावधानहरू उल्लंघन भएको खण्डमा प्रभावकारी उपचार दिलाउनका लागि पनि राज्यले राष्ट्रिय कानूनमा आवश्यक व्यवस्था गर्नुपर्ने दायित्व हुने व्यवस्था पनि यस धारामा गरिएको छ। राज्यले अनुबन्धद्वारा प्रत्याभूत अधिकारहरूको उल्लंघन भएको अवस्थामा प्रभावकारी पहुँचयोग्य उपचार प्रदान गर्नका लागि आवश्यक न्यायिक प्रशासनिक तथा संरचनागत उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ। साथै मानव अधिकार उल्लंघनका घटनाहरूको प्रभावकारी अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउनु पर्ने प्रारम्भिक दायित्व पनि सरकारको हुने व्याख्या गरिएको छ। यदि यस्ता घटनाहरूको अनुसन्धान गरेर मुद्दा चलाउन राज्य असफल भयो भने यसले अनुबन्धको स्पष्ट उल्लंघन भएको मानिन्छ भन्दै “मानव अधिकार समिति” ले व्याख्या गरेको पाईन्छ।<sup>23</sup> यसैगरी अनुबन्धद्वारा प्रत्याभूत अधिकार उल्लंघनबाट पीडित व्यक्तिलाई राज्यले उपचारसहितको पूर्ण न्याय दिलाउनु पर्ने, पुनः उल्लंघन हुने स्थितिलाई रोक्नुपर्ने (prevention of recurrence of violation) साथै त्यस्तो उल्लंघन गर्नेहरूलाई न्याय सामु उभ्याइनु पर्ने दायित्व पनि राज्यले परिपालना गर्नुपर्दछ।

साथै त्यस्तो उपचार दिलाउनका लागि स्वतन्त्र, सक्षम र निष्पक्ष न्यायपालिकाको व्यवस्था पनि राज्यले गर्नुपर्ने दायित्व तोक्नुका साथै आधिकारिक व्यक्तिले प्राप्त उपचारको कार्यान्वयन गर्ने सुनिश्चितता समेत गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी धारा ३ ले महिला हुन् वा पुरुष बिना भेदभाव सबैले अनुबन्धमा उल्लेखित गरिएका अधिकारहरू उपभोग गर्नसक्ने कुराको प्रत्याभूति दिनका लागि राज्यले आवश्यक व्यवस्था मिलाउनुपर्ने दायित्व निर्धारण गरिएको छ। साथै धारा ४ मा कस्ता-कस्ता अधिकाहरूलाई संकटकालीन समयमा पनि राज्यले निलम्बन गर्न सक्दैन भन्ने बारेमा व्यवस्था गरिएको छ। यसबारेमा परिचय खण्डमा नै विस्तृत विवेचना गरिएकाले यहाँ थप उल्लेख गरिएको छैन।

<sup>22</sup> ऐजन।

<sup>23</sup> ICCPR, *Draft General Comment 31* (Administrative mechanisms are particularly required to give effect to the general obligation to investigate allegation of violations promptly, thoroughly and effectively through independent and impartial bodies. A failure by a state party to investigate allegation of violations could in and of itself give rise to a separate breach of the covenant.)

## २.४ मानव अधिकार समिति (Human Rights Committee):

अनुबन्धको धारा २८ अन्तर्गत “मानव अधिकार समिति” नामक संस्थागत संरचनाको पनि सृजना गरेको छ<sup>२४</sup>। यस समितिमा १८ जना सम्बन्धित क्षेत्रका विशेषज्ञहरू रहने व्यवस्था छ। यी विशेषज्ञहरू पक्ष राष्ट्रहरूद्वारा नै मनोनित हुन्छन्। यिनीहरूको पदावधि ४ वर्षको हुन्छ। मानव अधिकार समितिले मुख्य ३ वटा कार्यहरू सम्पादन गर्दछ। प्रथमतः राज्यले अनुबन्धको कार्यान्वयनका सम्बन्धमा पठाइएका प्रतिवेदनहरूको बारेमा अध्ययन गरेर निष्कर्ष र सुझावहरू दिने काम गर्छ। दोस्रो अनुबन्धका विभिन्न प्रावधानहरूको व्याख्या विवेचना गर्दै “सामान्य टिप्पणी” जारी गर्दछ। तेस्रो अनुबन्धको प्रथम इच्छाधिन आलेख अन्तर्गत दायर हुन आएका वैयक्तिक गुनासाहरू (Individual Complaints) मा निर्णय दिने कार्य गर्दछ। मूलभूत रूपमा भन्नुपर्दा मानवअधिकार समितिले राज्य पक्षलाई अनुबन्धका प्रावधानहरूप्रति उत्तरदायी बनाउने काम गर्दछ। राज्यले अनुबन्धको कार्यान्वयन सहि ढंगबाट गरेको छ, छैन भन्ने अनुगमन गर्ने र सुझाव दिने कार्य गर्नु र यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि भूमिका खेल्दछ। साथै अनुबन्धका प्रावधानहरूको उल्लंघनविरुद्ध राष्ट्रियस्तरमा प्रभावकारी उपचार प्राप्त हुन नसकेको अवस्थामा त्यस्तो उपचारको प्रत्याभूति दिन राज्य पक्षलाई जिम्मेवार बनाउने कार्य समेत गर्दछ। वैयक्तिक उजुरीहरूमा मानव अधिकार समितिले महत्वपूर्ण निर्णयहरू दिँदै अनुबन्धमा व्यवस्था गरिएका अधिकारहरूलाई फराकिलो र प्रभावकारी बनाउँदै आएको पाइन्छ। यसै सन्दर्भमा धारा २६ अन्तर्गत प्रत्याभूत गरिएको विभेदविरुद्धको अधिकार आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरूमा पनि विस्तारित हुन्छ, भन्ने नितान्त महत्वपूर्ण फैसला गर्दै सामाजिक, आर्थिक अधिकारहरूलाई नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसँगै Link up गरेको उदाहरणहरू पाइन्छ<sup>२५</sup>।

## २.५ प्रथम इच्छाधिन आलेख (First Optional Protocol):

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धमा उल्लेखित अधिकारहरूको व्यवहारिक कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउनका लागि दुईवटा छुट्टै “इच्छाधिन आलेखहरू” पनि रहेका छन्। अनुबन्धको प्रथम इच्छाधिन आलेख” अन्तर्गत “मानव अधिकार समिति” मा राष्ट्रिय कानूनअन्तर्गत न्यायिक उपचार प्राप्त गर्न असमर्थ व्यक्तिले व्यक्तिगत उजुरी दर्ता गर्नसक्छ। तर व्यक्तिगत गुनासोसम्बन्धी मानव अधिकार समितिको क्षेत्राधिकार लागू हुनका लागि सम्बन्धित देशले इच्छाधिन आलेखलाई अनुमोदन गरेको हुनुपर्दछ। अन्यथा त्यो देशको हकमा

<sup>२४</sup> Art 28 (1): There shall be established a Human Rights Committee. It shall consist of eighteen members and shall carry out the functions hereinafter provided. (2)The Committee shall be composed of nationals of the states parties to the present covenant who shall be persons of high moral character and recognized competence in the field of human rights, consideration being given to the usefulness of the participation of some persons having legal experience.

<sup>२५</sup> *Broeks V. Netherlands (172/84) C 2310 and Zwaan-de-Vries V. Netherlands (182/784)*, The HRC found that article 26 guaranteed non-discrimination in relation to all rights, including economic, social and cultural rights



यो व्यवस्था लागू हुन सक्दैन । यसरी आफूसमक्ष गुनासो परेपछि प्रथमतः न्याययोग्य हो, होइन भन्ने समितिले निर्णय गर्छ र न्याययोग्य भएमा सम्बन्धित पक्षराष्ट्रसँग आवश्यक जवाफ पनि माग्न सक्छ । इच्छाधिन आलेखले कस्तो विषय न्याययोग्य हुने भन्ने लगायतका वारेमा निश्चित मापदण्ड निर्धारण गरिएको छ<sup>२६</sup> । जसअन्तर्गत उजुरीकर्ता पीडित हुनुपर्ने, कुनै पनि सम्बन्धित राज्यको क्षेत्राधिकारअन्तर्गतको विषयसँग सम्बन्धित हुनुपर्ने, त्यस्तो राज्यले आलेख को अनुमोदन गरेको हुनुपर्ने, घरेलु उपचारको प्रक्रिया सम्पूर्ण रूपमा समाप्त भएको हुनुपर्ने शर्तहरू पर्दछन् । यो सबै कार्यविधि गोप्य हुन्छ । सबै प्रक्रिया पूरा गरिसकेपछि समिति अन्तिम निर्णयमा पुग्छ । साँच्चिकै नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको उल्लंघन भएको ठहरेमा सम्बन्धित राज्यलाई त्यस्तो उल्लंघनप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउनका लागि आवश्यक सिफारिस तथा सुझावहरू दिनसक्छ । अनुबन्धमा व्यवस्था गरिएका नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको उल्लंघन गरेवापत जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने वैयक्तिक उजुरीहरूमाफत मानव अधिकार समितिले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दै आउको पाइन्छ । नेपालले प्रथम ईच्छाधिन आलेखलाई अनुमोदन गरिसकेको हुँदा दलित, जनजाति, महिला एवं पिछडिएको वर्गको अधिकार एवं संरक्षणका लागि सर्वोच्च अदालतबाट दिइएको आदेश र निर्णयहरूको कार्यान्वयन सम्बन्धमा सरकारबाट उदासिनता देखाइएको अर्थात संविधानको धारा ११६ को ठाउँ अल्लंघन भईरहेको सन्दर्भमा पिडित पक्षले मानव अधिकार समितिमा सजुर गर्न सक्ने व्यवस्थालाई प्रयोग गरी सरकारलाई जिम्मेवार र जवाफदेहि बनाउन पहल गर्न सकिन्छ ।

## २.६ दोस्रो इच्छाधिन आलेख (Second Optional Protocol):

सन् १९८९ मा संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासभाले अनुबन्धको “दोस्रो इच्छाधिन आलेख” ग्रहण गरेको छ । यसले विश्वबाट नै मृत्युदण्ड उन्मूलन गर्ने लक्ष्य राखेको छ । यसको धारा १ ले मृत्युदण्ड दिन नहुने दायित्व सुम्पेको छ । साथै यसले पक्षराष्ट्रले मृत्यु दण्डको समुल अन्त्यका लागि जुनसुकै उपायको अवलम्बन गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ । साथै यस इच्छाधिन आलेखले संकटकालीन अवस्थामा पनि राज्यले मृत्युदण्ड दिनसक्ने गरी कुनै कानून बनाउन नसक्ने गरी “मृत्युदण्डमाथि लगाइएको प्रतिबन्ध”लाई अहरणीय बनाएको छ<sup>२७</sup> ।

## २.७ विशेष महासन्धिहरू (Special Conventions):

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धले समेटेका खासखास अधिकारहरूलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि मानव अधिकारसम्बन्धी अन्य छुट्टै विषयगत अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि तथा कानूनी उपायहरू अवलम्बन गरिएको पाइन्छ । उदाहरणका लागि यानताविरुद्धको

<sup>२६</sup> प्रथम इच्छाधिन आलेख १९६६ को धारा १,३,५ ।

<sup>२७</sup> हेर्नुहोस्, धारा ६ ।

अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (CAT)<sup>28</sup>, जातिय भेदभावविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (CEARD),<sup>29</sup> र महिलाविरुद्ध सबैखाले भेदभावविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (CEDAW)<sup>30</sup> लाई लिन सकिन्छ। यातनाविरुद्धको महासन्धिले यातनालाई अपराधको रूपमा परिभाषित गर्ने, दण्डको व्यवस्था गर्ने एवं पीडितलाई पुनस्थापना एवं क्षतिपूर्ति लगायतका प्रभावकारी उपचारको व्यवस्था गर्नुपर्ने दायित्व राज्यलाई सुम्पेको पाइन्छ। साथै यस महासन्धिले यातना, क्रुर तथा अमानवीय व्यवहार एवं दण्डविरुद्धको नागरिक अधिकारलाई व्यवहारिक कार्यान्वयन गर्नका लागि राज्यले उपयुक्त उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी महिलाविरुद्धका भेदभावविरुद्धको महासन्धि एवं जातिय विभेदविरुद्धको महासन्धिले नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अनुबन्धमा समाहित भएको “भेदभावबाट स्वतन्त्र हुन पाउने नागरिक अधिकार” प्रति राज्यलाई उत्तरदायी बनाउन आवश्यक व्यवस्थाहरू गरेका छन्। भेदभावलाई परिभाषित गर्नुका साथै नीति, नियम कानून, व्यवहारमा रहेका भेदभावको समूल अन्त्यका लागि राज्यले विधायिकी, कार्यापालिकीय, प्रशासनिक एवं अन्य आवश्यक उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने राज्यको दायित्व हुने व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

#### २.८ आत्मनिर्णयको अधिकार (Right to Self-determination):

यसैगरी “आत्मनिर्णयको अधिकार” लाई पनि विशेष महत्व दिइएको पाइन्छ। नागरिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धको धारा १ ले मात्रै नभएर “आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धको धारा १ मा पनि समान प्रावधान रहेको छ यसलाई दुवै अनुबन्धले साझा अधिकारको रूपमा मान्यता दिएका छन्।” “विकासको अधिकारसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय घोषणापत्र, १९८६” ले पनि विशेष व्यवस्था गरेको पाइन्छ। खासगरी सो घोषणाको धारा १(२) मा विकासको अधिकारले आत्मनिर्णयको अधिकारलाई पनि समाहित गर्ने उल्लेख गर्दै देशभित्र विद्यमान रहेका प्राकृतिक स्रोत साधन एवं राष्ट्रिय सम्पत्तिमाथि जनताहरूको सामूहिक स्वनिर्णयको अधिकार एवं पूर्ण सार्वभौमिकता रहने कुराको घोषणा गरिएको छ। यसैगरी हालसालै महासभाले ग्रहण गरेका आदिवासी जनताहरूका अधिकारसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय

<sup>28</sup> Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984.

<sup>29</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965.

<sup>30</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979.

<sup>31</sup> Art. 1(1): All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. (2) All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence. (3) The state parties to the present covenant, including those having responsibility for administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the rights of self-determination and shall respect that right, in conformity with the provision of the charter of the United Nations."

घोषणापत्र, २००६ को धारा ३ मा आदिवासी जनताहरूको आत्मनिर्णयको अधिकार हुने घोषणा गरिएको छ<sup>३२</sup> । यस धारामा आदिवासी जनताहरूले स्वतन्त्रतापूर्वक आफ्नो आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकासको अवलम्बन एवं राजनैतिक हैसियतको निर्धारण गर्नसक्ने अधिकार राख्दछन् भनिएको छ । यसैगरी धारा ४ मा आफूसँग सम्बन्धित स्थानीय विषयहरूमा आदिवासी जनताको स्वशासन र स्व-सरकारको अधिकार राज्यले संरक्षण गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको पाइन्छ । यस बाहेक संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासभाले ग्रहण गरेका केही प्रस्तावहरू पनि आत्मनिर्णयको अधिकारका सम्बन्धमा महत्वपूर्ण छन् । महासभाले सन् १९६० मा प्रस्ताव नं. १५१४ पास गर्दै औपनिवेशिक देशहरू र ती देशका जनताहरूलाई स्वतन्त्रता प्रदान गर्नेसम्बन्धी घोषणापत्र<sup>३३</sup> पारित गर्दै कुनै क्षेत्र स्वशासित क्षेत्र हो वा औपनिवेशिक भन्ने तथ्य निर्धारण गर्ने बारेमा आवश्यक सिद्धान्तहरू ग्रहण गरेको पाइन्छ । यसैगरी आत्मनिर्णयको अधिकारसम्बन्धी सिद्धान्तहरूको विकास गर्ने क्रममा महासभाले सन् १९७० मा प्रस्ताव नं. २६२५ पारित गरी राज्यहरूबीचको आपसी सहयोग एवं मित्रवत सम्बन्धसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय कानून सिद्धान्तहरू सम्बन्धी घोषणापत्र<sup>३४</sup> ग्रहण गर्दै आत्मनिर्णयको अधिकारबाट बञ्चित बनेको कुनै पनि क्षेत्र (Non-self governing territory) अन्तर्राष्ट्रिय चासोको विषय बन्ने कुराको घोषणा गरेको पाइन्छ ।

यी दस्तावेजहरूको अध्ययनबाट आत्मनिर्णयको अधिकारका विभिन्न आयामहरूलाई बुझ्न सकिन्छ । खासगरी आत्मनिर्णयको अधिकारको आन्तरिक र बाह्य अर्थ रहेको पाइन्छ । आन्तरिक आत्मनिर्णयको अधिकार भन्नाले कुनै पनि देशको भौगोलिक सिमाभित्र आवद्ध जनताले दावी गर्न सक्ने अधिकार भन्ने बुझिन्छ । यस अन्तर्गत स्थानीय स्वायत्तता र स्वशासनको अधिकार, प्राकृतिक स्रोत र साधनमाथि समुदायको पहुँचको अधिकार, आफ्नो देशभित्र विद्यमान प्राकृतिक स्रोत साधनमाथि आफ्नो सम्प्रभुता कायम गर्न पाउने जनताको सामूहिक अधिकारहरू पर्दछन्<sup>३५</sup> । यसको विपरित “बाह्य आत्मनिर्णय” अन्तर्गत विदेशी प्रभुत्व, दमन र उपनिवेशबाट स्वतन्त्र हुन पाउने कुनै पनि राज्य तथा जनताको अधिकारको रूपमा बुझिन्छ<sup>३६</sup> । यो अधिकार उपनिवेशवाद, साम्राज्यवाद, विदेशी हस्तक्षेप र प्रभुत्वविरुद्ध लक्षित अधिकार हो । यो अधिकारले राष्ट्रिय अखण्डताविरुद्धका सबैखाले हस्तक्षेपलाई अस्वीकार गर्दछ ।

<sup>३२</sup> विकासको अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्रको धारा १(२) मा भनिएको छ ।

<sup>३३</sup> Declaration on the Granting of Independence to colonial Countries and peoples, adopted by the UN General Assembly Resolution 1514 (XV), 14 December 1960. यस घोषणाको धारा १ मा विदेशी हस्तक्षेप, प्रभुत्व र शोषण मौलिक मानव अधिकारको गम्भीर उल्लंघन एवं संयुक्त राष्ट्रसंघीय वडापत्र प्रतिकूलको कार्य हो भन्ने घोषणा गर्दै धारा २ मा

<sup>३४</sup> Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among states in accordance with the charter of the United Nations, 1970 (UN General Assembly resolution 2625 (XXV)), यस घोषणापत्रको धारा १ मा राज्यहरूले अहस्तक्षेप एवं राज्यको भौगोलिक अखण्डतासम्बन्धी सिद्धान्तको सम्मान गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति कायम गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिइएको छ ।

<sup>३५</sup> हेर्नुहोस्, 'The 'Agenda for Peace' issued by Secretary General Boutros Boutros Ghali UN doc A/47/211-5/24111.

<sup>३६</sup> ICERD समितिद्वारा जारी गरिएको General Recommendation No. 21.

कुनै एउटा देशलाई टुक्राउने वा पृथक राज्य खडा गर्न पाउने कुरालाई आत्मनिर्णयको अधिकारभित्र समेटिने विषय होइन<sup>३७</sup> .

- २.९ **मानव अधिकारहरूको अविभाज्यता र अखण्डता (Inalienability and Indivisibility of Human Rights):** मानव अधिकारसम्बन्धी विश्व सम्मेलन, १९९३ द्वारा ग्रहण गरिएको “भियना घोषणापत्र तथा कार्यक्रमिक योजना”ले सबै मानव अधिकारहरू विश्वव्यापी, अखण्डनीय, अविभाज्य, अन्तरनिर्भर र अन्तरसम्बन्धित छन् भन्ने मान्यतालाई अगाडी सारेको छ<sup>३८</sup> । कतिपय पश्चिमी राष्ट्रहरूले नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारलाई बढ्ता प्राथमिकता दिने र कतिपय साम्यवादी पृष्ठभूमि भएका राष्ट्रहरूले आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूलाई बढ्ता प्राथमिकता दिई नागरिक अधिकारहरूलाई गौण महत्व दिने गरेको कारण मानव अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धनमा बाधा उत्पन्न हुन गएको तथ्यलाई दृष्टिगत गर्दै सम्मेलनले उक्त अवधारणा अगाडि सारेको हो । घोषणापत्रले अधिकारहरूको स्वेच्छाचारी रूपमा विभाजन गरी कुनै अधिकारको प्रवर्द्धन गर्ने नाउँमा कुनै अर्को अधिकारबाट जनतालाई बञ्चित गर्नु न्यायसंगत नहुने ठहर गरेको छ ।

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको सार्थक उपभोगका लागि आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूको सम्मान र संरक्षण जति जरुरी छ आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारको उपभोगका लागि नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको सुनिश्चितता पनि त्यत्तिकै जरुरी छ भन्ने मान्यतालाई धारा ५ मा आत्मसाथ गरिएको छ<sup>३९</sup> । साथै सबै अधिकारको सम्मान, संरक्षण र परिपालनातर्फ अग्रसर हुन राज्यलाई आव्हान गरिएको छ । तसर्थ यस घोषणापत्रले सबै मानवअधिकारहरूलाई उत्तिकै महत्व दिएर तिनको संरक्षण र संवर्द्धन गर्नेतर्फ सरकारहरूलाई जिम्मेवार बनाउन महत्वपूर्ण योगदान दिएको छ । नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार एवं आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारबीचको भेदलाई अन्त्य गर्दै सबै अधिकारहरू उत्तिकै न्याययोग्य हुन् भन्ने विधिशास्त्रीय मान्यतालाई स्थापित गरेको छ । जुन नितान्त महत्वपूर्ण मानिन्छ ।

<sup>३७</sup> ICERD समितिले भनेको छ "In view of the committee international law has not recognized a general right of peoples to unilaterally declare secession from a state. In this respect, the committee follows the views expressed in the agenda for peace namely that a fragmentation of a state may be detrimental to the protection of human rights as well as to the preservation of peace and security. This doesn't however exclude that possibility of arrangements reached by free agreement of all parties."

<sup>३८</sup> Vienna Declaration and program of action adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993.

<sup>३९</sup> Art. 5 reads, 'All human rights are universal, indivisible and independent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical cultural and religious backgrounds must be born in mind, it is the duty of states, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.'

### ३. समस्याको विश्लेषण

#### ३.१ मौलिक हक र निर्देशक सिद्धान्त (Fundamental Rights and Directive Principles):

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको कुरा गर्दा सामान्यतया सरकारी हस्तक्षेपबाट स्वतन्त्र हुन पाउने कुरालाई जोड दिने गरिन्थ्यो । नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको उपभोगका लागि पनि राज्यको सकारात्मक दायित्वको आवश्यकता पर्दछ भन्ने बुझिदैँनथ्यो <sup>४०</sup> सोही अवधारणागत प्रभाव स्वरूप धेरैजसो देशका संविधानहरूमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूलाई मात्रै मौलिक हकको रूपमा संविधानमा व्यवस्था गर्ने गरेको पाइन्छ । नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू तत्काल कार्यान्वयन हुन सक्ने भएका कारण मौलिक हकको रूपमा समेटिने गरेको तर्क अगाडि सारेको पाइन्छ । अर्कातर्फ आर्थिक सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरू भने तत्काल कार्यान्वयनयोग्य नहुने र उपलब्ध स्रोत र साधनको आधारमा राज्यले सम्बोधन गर्दै जाने भएका कारण मौलिक हकका विषयवस्तु बन्न सक्दैनन् भन्दै कतिपय देशहरूले निर्देशक सिद्धान्तका रूपमा समाहित गर्ने गरेको पाइन्छ । तर केही मुलुकले भने यिनीहरूलाई अधिकारको रूपमा स्विकार्न मान्दैनन् र केवल आर्थिक सामाजिक लक्ष्य र उद्देश्यको रूपमा लिन्छन् । यी अवधारणाका पछाडि स्वयं *आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्ध*” को धारा २ को व्यवस्था पनि जिम्मेवार रहेको पाइन्छ जसले यस अनुबन्ध अन्तर्गत समेटिएका अधिकारहरूलाई न्याययोग्य बनाएको छैन <sup>४१</sup>। राज्यले उपलब्ध स्रोत साधनको आधारमा कार्यान्वयन गर्दै जानुपर्ने सकारात्मक दायित्व सुम्पेको पाइन्छ । यसरी अनुबन्धले नै आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूलाई तत्काल कार्यान्वयन योग्य (Immediately enforceable) नबनाएका कारण राज्यले यिनको कार्यान्वयनमा पर्याप्त ध्यान दिएको पाइँदैन । त्यति मात्रै नभएर यस अनुबन्धको छुट्टै इच्छाधिन आलेख नहुँदा राज्यलाई उत्तरदायी बनाउन व्यक्तिगत उजुरी दिन सक्ने अवस्था पनि छैन । आर्थिक, सामाजिक अधिकारबाट राज्यले बञ्चित गरेको एवं अनुबन्धद्वारा संरक्षित अधिकारको उल्लंघन भएको भनि राज्यलाई उत्तरदायी बनाउने भूमिका खेल्ने संयन्त्रको व्यवस्था छैन ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को भाग ४ अन्तर्गत छुट्टै निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूको व्यवस्था गरी आर्थिक, सामाजिक अधिकारका विषयहरूलाई समेटि तीनीहरूलाई अदालतबाट कार्यान्वयन गराउन नसकिने घोषणा गरिएको थियो <sup>४२</sup> । यसैगरी नेपालको अन्तरिम

<sup>४०</sup> हेनुहोस । Sarah Joseph et all, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentry*, Second Edition, Oxford University Press (2004), p. 5

<sup>४१</sup> Art 2(1): Each State party to the present covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

<sup>४२</sup> धारा २५(४)।

संविधानको भाग ४ अन्तर्गत पनि राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूको व्यवस्था गरिएको छ<sup>४३</sup> भने केही सामाजिक, आर्थिक विषयहरूलाई मौलिक हक अन्तर्गत समाविष्ट गरिएको छ<sup>४४</sup>। तथापि ती अधिकारहरू कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम हुने भन्ने उल्लेख भएकाले अन्य मौलिक हक सरह तत्काल न्याययोग्य हुन सक्ने अवस्था छैन। यसलाई पूर्णतः संसदको तजविजको विषय बनाइएको पाइन्छ। तर विगतमा सार्वजनिक सरोकारको विवादमार्फत सर्वोच्च अदालतले मौलिक हक र निर्देशक सिद्धान्त बीचको विवादलाई केही हदसम्म सम्बोधन गर्ने प्रयास गरेको छ। केही आशाजनक विधिशास्त्र विकास भएको पाइन्छ। राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू विरुद्धमा राज्य जाने स्थिति आएमा न्यायपालिकाले हस्तक्षेप गर्न सक्ने भन्ने व्याख्या सर्वोच्च अदालतले गरेको पाइन्छ। यस सन्दर्भमा स्वच्छ वातावरणमा बाँच्न पाउने अधिकारलाई सूर्य ढुंगेल समेत विरुद्ध गोदावरी मार्वल इण्डस्ट्रिज समेत<sup>४५</sup> भएको मुद्दामा मान्यता दिइनु एवं राज्यका निर्देशन सिद्धान्त बर्खिलाप राज्यका निकायहरूले कुनै कार्य गरेमा न्यायिक हस्तक्षेप हुन सक्ने भनि प्रकाशमणि शर्मा समेत विरुद्ध मन्त्रिपरिषद सचिवालय समेत<sup>४६</sup> एवं योगी नरहरिनाथ समेत विरुद्ध प्रधानमन्त्रि गिरिजाप्रसाद कोइराला समेत<sup>४७</sup> भएको मुद्दामा गरिएको न्यायिक व्याख्यालाई यस सन्दर्भमा महत्वपूर्ण मान्न सकिन्छ। यसैगरी भारतीय सर्वोच्च अदालतले धेरै पहिलेदेखि नै निर्देशक सिद्धान्तको कार्यान्वयनको अभावमा मौलिक हकको उपभोग असम्भव हुने हुनाले निर्देशक सिद्धान्त कार्यान्वयन गर्नबाट राज्य पछाडि हट्न नसक्ने भन्ने व्याख्या गरी आएको पाइन्छ।<sup>४८</sup> भने दक्षिण अफ्रिकाको संविधानमा न्याययोग्य हुने गरी आर्थिक, सामाजिक अधिकारहरूलाई पनि मौलिक हकको रूपमा व्यवस्था गरेको पाइन्छ। यसका अलावा “भियना घोषणापत्र तथा कार्यक्रमिक योजना” ले सबै मानव अधिकारहरू विश्वव्यापी, अविभाज्य र अखण्डनीय छन् भनि विकास गरेको मान्यताले पनि आर्थिक, सामाजिक अधिकारहरूलाई न्याययोग्य बनाउन राज्यहरूलाई थप दबाव सृजना गरेको छ। वास्तवमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार उपभोग नगर्नसक्ने क्षमता अभिवृद्धिका लागि आर्थिक, सामाजिक अधिकारलाई उक्तिकै महत्व दनु जरुरी हुन्छ।

नेपालले अनुमोदन गरेको अन्तराष्ट्रिय दस्तावेजहरूमा व्यवस्थित प्रावधानहरू सन्धि ऐन २०४७ बमोजिम नेपाल कानूनसरह मान्यता प्राप्त गर्ने हुनाले ती अधिकारहरूको व्यावहारिक प्रत्याभुतिका लागि नागरिकहरूले सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकारको प्रयोग मौलिक हकको रूपमा प्राप्त संवैधानिक उपचारको हकद्वारा गरिनुपर्दछ र सर्वोच्च अदालतले पनि नागरिकहरूलाई संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हक र विभिन्न कानूनहरूद्वारा प्राप्त कानुनी हकको

<sup>४३</sup> हेनुहोस्, धारा ३३, धारा ३४ र धारा ३५।

<sup>४४</sup> उदाहरणको लागि धारा १८ को व्यवस्थालाई लिन सकिन्छ। धारा १८ (१) प्रत्येक नागरिकलाई कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम रोजगारीको हक हुनेछ। (२) महिला, श्रमिक, बृद्ध अपाङ्ग तथा अशक्त र असहाय नागरिकलाई कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम सामाजिक सुरक्षाको हक हुनेछ। (३) प्रत्येक नागरिकलाई कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम खाद्य सम्पभुताको हक हुनेछ।

<sup>४५</sup> ने.का.प. स्वर्ण शुभजन्मोत्सव विशेषांक, २०५२ पृ. १६८।

<sup>४६</sup> ने.का.प. २०५४, अंक ६, पृ. ३१२।

<sup>४७</sup> ने.का.प. २०५३, अंक १, पृ. ३३।

<sup>४८</sup> Minerva Mills Limited Vs. Union of India, AIR, 1980, SC 1789.

प्रचलन गराइ पूर्णरूपमा न्याय प्रदान हुने गरी उचित उपचार प्रदान गर्नु पर्ने आफ्नो संबैधानिक दायित्व निर्वाह गरेमा नेपालका ग्रामिण भेगमा रहेका दलित, जनजाति, महिला एवं अन्य पिछडिएका वर्गहरूको नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सुनिश्चित हुन सक्छ। यसका लागि नागरिक स्वयं तथा नागरिक समाजका अगुवा तथा संस्थाहरूले सार्वजनिक हक र सार्वजनिक सरोकारका यस्ता मुद्दाहरूलाई न्यायिक निरोपणका विषय बनाई पहलकदमी गरेमा न्यायिक सक्रियताको माध्यमबाट संबिधानद्वारा संरक्षित नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारलाई परिणाममुखी बनाउन सकिन्छ। साथै राज्यले पनि संबिधान र कानूनद्वारा प्रदत्त हक अधिकारका व्यावहारिक प्रत्याभूतिका लागि हाम्रो समाजमा विद्यमान छुवाछुत जस्ता प्रथाहरूको अन्त्यका लागि बनाईएका कानून र सर्वोच्च अदालतद्वारा प्रतिपादित सिद्धान्तहरूलाई<sup>४९</sup> कडाईका साथ लागू गर्नुका साथै मानवतावादका बारेमा व्यापक जनचेतना अभिवृद्धि गरेमा प्रत्येक नागरिकले सम्मानका साथ जिवन निर्वाह गर्ने बातावरण सृजना हुन सक्छ। अन्यथा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार मौलिक हक भएतापनि आर्थिक, सामाजिक दृष्टिले पिछडिएका, सिमान्तिकृत र सामाजिक बञ्चितकरणको मारमा परेका जनताहरूको लागि “आकाशको फल” सावित हुन पुग्ने निर्विवाद छ। उदाहरणका लागि नेपाली समाजमा दलितहरूले भोग्नु परेको विभेद र राज्यले उनिहरूको अधिकार संरक्षणप्रति देखाएको उदासिनताले संबिधानद्वारा संरक्षित नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार अर्थहीन बनेका छन्।

### ३.२ आत्मनिर्णयको बढ्दो माग र नेपालको सन्दर्भमा यसको सान्दर्भिकता (Demand of Self-determination and its Relevancy in Nepal):

नेपालको वर्तमान राजनैतिक परिदृश्यमा आत्मनिर्णयको अधिकारको माग चौतर्फी उठिरहेको पाइन्छ। नेपाल अहिले संक्रमणतर्फ तिव्रतासाथ अगाडि बढेको सन्दर्भमा विभिन्न तह र तप्काका समुदायहरूबाट आफ्ना मागहरूलाई बुल्नु नितान्त स्वाभाविक हो। आत्मनिर्णयको अधिकारसम्बन्धी माग पनि नयाँ संबिधान निर्माणको वर्तमान प्रक्रियामा ध्यान दिनुपर्ने एउटा महत्वपूर्ण विषयको रूपमा स्थापित भएको छ।

खास गरी आदिवासी जनजाति एवं मधेशी समुदायको वृत्तबाट यो अधिकारको माग भैरहेको पाइन्छ। तथापि मागले समेट्न खोजेको अन्तवार्ताका बारेमा भने खासै स्पष्टता आउन सकेको छैन। मधेशी जनताको अधिकारका लागि वकालत गर्ने संघ संस्था एवं आदिवासी जनजातिहरूको छाता संगठन आदिवासी जनजाति महासंघबाट “आत्मनिर्णयको अधिकार” को मुद्दालाई राष्ट्रियकरण गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको पाइन्छ। साथसाथै विचारणीय पक्ष के छ भने यसलाई संघीय प्रणालीको मागसँगै जोडेर उठाउने गरेको पाइन्छ। जसबाट आफ्नो क्षेत्र र समुदायको आर्थिक, सामाजिक राजनीतिक विकासका लागि स्वनिर्णयको अधिकारको उपयोगको न्यायोचित माग ठानी राज्यले तत्का संवोधन गर्नुपर्दछ। समयमा यस्को संवोधन नगरिएमा बिखण्डनकारी तत्वहरूले यस्को दुरुपयोग गर्न सक्ने संभावनालाई ईन्कार गर्न सकिदैन।

<sup>४९</sup> मानवहादुर विश्वकर्मा विरुद्ध कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालयसमेत, निर्णय नं. ४६७०, ने.का.प. २०४९, अंक १२, पृष्ठ १०१०

सर्वसाधारण जनतादेखि राजनैतिक दलका नेताहरूसम्मको यसबारेको प्रतिक्रियालाई सामान्य विश्लेषण गर्दाखेरी आत्मनिर्णयको अधिकारले समेट्ने विभिन्न विषयवस्तु एवं यो माग कुन अर्थमा नेपालीहरूका लागि सान्दर्भिक हो भन्ने सन्दर्भमा अवधारणागत स्पष्टता रहेको पाइदैन। आत्मनिर्णयको अधिकार माग गर्नेहरूले पनि यसलाई नेपाली सन्दर्भमा परिभाषित नगरिकन कोरा नाराको रूपमा अगाडि बढाएको पाइन्छ, भने यो मागप्रति असहमत हुनेहरूले पनि राष्ट्रको भौगोलिक अखण्डताको मुद्दालाई अगाडि सारेर यो माग असान्दर्भिक छ भन्ने टिप्पणी गर्ने गरेको पाइन्छ। वास्तवमा अहिले समग्रतामा भन्नुपर्दा नेपाली जनता आत्मनिर्णयको अधिकारका विभिन्न पक्षहरूका बारेमा जानकारी भएर राजनैतिक प्रक्रियामा सहभागी हुने वातावरण सृजना हुन सकेको छैन। यसतर्फ कुनै कोशिस हुन सकेको पनि छैन।

निश्चय पनि संघात्मक प्रणालीको माग संगै जोडेर आत्मनिर्णयको अधिकारको कुरा गर्दा राष्ट्रिय अखण्डताको प्रश्नप्रति सम्वेदनशील हुनु स्वभाविक हो। तर राष्ट्रिय अखण्डता र आत्मनिर्णयको अधिकार Mutually, exclusive भने हुन सक्दैनन्। आत्मनिर्णयको अधिकारलाई कुनै पनि राष्ट्रको भौगोलिक अखण्डताको सम्वेदनशील प्रश्नसँग सामान्जस्यता कायम गर्ने गरी बुझ्नु पर्दछ। आत्मनिर्णयको अधिकारको कार्यान्वयनमार्फत् राष्ट्रिय अखण्डतालाई सुदृढ पारिनु पर्दछ नकि कमजोर। आत्मनिर्णयको अधिकारको आन्तरिक (Internal) र बाह्य आयामहरू भएको सन्दर्भमा माथि नै प्रष्टाइसकिएको छ। एकातर्फ औपनिवेशवाद, नवऔपनिवेशवाद, साम्राज्यवाद लगायतका विदेशी हस्तक्षेप एवं प्रभुत्व विरुद्धको कुनै पनि राज्य वा जनताको सामुहिक अधिकारको रूपमा यसलाई बुझ्ने गरिन्छ। यो बाह्य आत्मनिर्णको विषय हो। नेपाल र नेपाली जनताले यो बाह्य आत्मनिर्णयको अधिकारको माग गरेका होईनन्। किनभने नेपाल संघै स्वतन्त्र र स्वाधिन राष्ट्रको रूपमा विश्व सामु पहिचान कायम गर्दै आइरहेको छ। यसले विदेशी हस्तक्षेप र प्रभुत्वको प्रत्यक्ष शिकार बन्नु परेको छैन। तर वर्तमान भूमण्डलीकरणको सन्दर्भमा पनि बाह्य आत्मनिर्णयको आयामको सान्दर्भिकता पुष्टि हुन सक्दछ। राष्ट्रिय संविधान तथा कानूनहरूमा गरिएका व्यवस्थाहरू पनि भूमण्डलीकरण र आर्थिक परनिर्भरताका कारण कामयावी बन्न नसक्ने स्थिति सृजना हुँदै गएको यथार्थतालाई नकार्न सकिदैन। अझ अर्को शब्दमा भन्नु पर्दा नेपाल र नेपालीको भाग्य भविष्यको फैसला नेपाली आफैले आफ्नो सार्वभौमिक अधिकारलाई उपभोग गरेर गर्न नसक्ने अवस्था निर्माण हुँदै जानु चिन्ताको विषय हो। विश्व व्यापार संगठन (WTO) विश्व बैंक (World Bank) र अन्तर्राष्ट्रिय मौद्रिक कोष (IMF) लगायतको बहुराष्ट्रिय आर्थिक संगठनहरूको दबावको आधारमा राष्ट्रिय कानूनमा संशोधन र परिमार्जन गर्नुपर्ने स्थिति देखापर्दै गएको छ। खानेपानी सम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाहरूलाई संशोधन गरेर निजीकरण गर्ने गरी हालसालै गरिएको कानुनी व्यवस्थाले पनि यो तथ्यलाई पुष्टि गर्दछ। यस परिप्रेक्ष्यमा आर्थिक परनिर्भरतालाई कम गर्दै भविष्यमा जनताका सार्वभौमिक अधिकारमाथि पर्नसक्ने सम्भाव्य Global threat सँग जुध्न सक्ने सामर्थ्य बटुल्न, जरुरी छ। तब मात्रै जनताको सामुहिक आत्मनिर्णयको अधिकारको बाह्य पक्ष (External dimension) लाई व्यवहारमा उतार्न सकिन्छ।

जहाँसम्म आत्मनिर्णयको अधिकारको आन्तरिक पाटो हो यसको सान्दर्भिकता प्रत्येक राष्ट्रभित्र बसोबास गर्ने जनताको सरोकारको विषय बन्ने गरेको पाइन्छ। हाम्रो जस्तो सामान्तवादी, केन्द्रीकृत राज्य व्यवस्था निरन्तर रूपमा हावी हुँदै गएको समाजमा यसको माग हुनु स्वभाविक



हो। देशको भौगोलिक सिमाभित्र आवद्ध भएका समग्र जनताहरूले उक्त देशभित्र आफू स्वस्वाशित भएको महसुस गर्न सकेका छन् छैन एवं जुनसुकै जातजाति, क्षेत्र, वर्ण, लिंगका जनताहरू भए तापनि राजनैतिक एवं सामाजिक व्यवस्थाका प्रत्येक अवयवहरूमा उनीहरूको प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति हुन सकेको छ छैन भन्ने नै आन्तरिक आत्मनिर्णयको अधिकारको चुरो विषय वस्तु हो। यसले सबै जनताको शासन व्यवस्थामा मनासिव प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति र समान सहभागिताको माग गर्दछ। एउटै देशको भौगोलिक सिमाभित्र आवद्ध भएर पनि शासन व्यवस्थामा प्रतिनिधित्वबाट विमुख हुनुपर्ने, विभेदको शिकार हुनुपर्ने सबै क्षेत्रमा समान अवसर पाउनबाट बञ्चित हुनुपर्ने, स्थानीय स्रोत साधनमाथिको पहुँच नहुने, अरुबाट थिचिएको र शोषित भएको महसुस गर्नुपर्ने लगायतका स्थितिहरूबाट मुक्त भै स्वशासित छौं भन्ने कुराको अनुभूति (Sense of self-governing) गराउन सकेमा मात्रै आत्मनिर्णयको अधिकारको आन्तरिक अर्थलाई व्यवहारमा उतारिएको मान्न सकिन्छ। अन्यथा नागरिक तथा राजनैतिक अनुबन्ध एवं मानव अधिकारका अन्य दस्तावेजहरूद्वारा संरक्षित आन्तरिक आत्मनिर्णयको अधिकारको उल्लंघन भएको मानिन्छ। सो उल्लंघनले निरन्तरता पाइरह्यो र त्यसलाई सच्चाउने प्रयत्न गरिएन वा त्यस्तो प्रयत्न भैरहेको छ भन्ने आश्वस्त हुन सक्ने स्थिति रहेन भने स्वशासन भएको महसुस गर्न नपाइरहे को जनताले विरोध गर्नु, आक्रोश व्यक्त गर्नु र विद्रोह गर्नु उनीहरूको अधिकार मात्रै होइन, कर्तव्य पनि हो। तसर्थ राज्यले अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी दायित्वअनुरूप प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता, स्थानीय स्रोत तथा साधनहरूमाथिको पहुँच स्थानीय स्वशासन समेत मार्फत जनताको आन्तरिक आत्मनिर्णयको अधिकारको व्यावहारिक कार्यान्वयन गरि दिनु नितान्त अपरिहार्य हुन्छ। तब मात्रै समग्र जनताले आफू स्वशासित भएको महसुस गर्न सक्छन्। यसो हुनु भनेको कुनै पनि राष्ट्रको राष्ट्रियता र प्रादेशिक अखण्डता सुदृढ हुनु हो कमजोर हुनु होइन।

### ३.३ कार्यान्वयन स्थितिको अनुगमन (Compliance Monitoring):

नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू संविधानको मौलिक हकमा समाहित गर्दैमा स्वतः उपभोगयोग्य हुँदैनन्। तिनको यथोचित कार्यान्वयनका लागि आवश्यक उपायहरूको अलवम्बन गर्नु राज्यको दायित्व हुन्छ<sup>९०</sup>। प्रथमतः राष्ट्रिय कानूनहरूलाई अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुकूल परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ। दोस्रो, आवश्यक नयाँ कानूनको तर्जुमा गर्नुपर्छ। तेस्रो, त्यस्ता कानूनहरूको शब्द र भावना अनुकूलको कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। चौथो त्यस्ता कानुनी व्यवस्थाको यथोचित कार्यान्वयन भै मानव अधिकारप्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको परिपालना भए नभएको अनुगमन गर्ने प्रभावकारी संयन्त्रको व्यवस्था गर्नु जरुरी हुन्छ। हाम्रो सन्दर्भमा हेर्दा यी सबै पक्षमा पर्याप्त प्रयास हुन सकेको छैन। मानव अधिकार आयोगको व्यवस्था त छ तर यसको निष्पक्षता, स्वतन्त्रता र प्रभावकारिताका बारेमा विश्वस्त हुने स्थिति छैन। यसले विगतमा मानवअधिकारका घटनाहरूमा दिएका सुभावा तथा सिफारिसहरू कार्यान्वयन हुन सकेका छैनन्। नियुक्तिहरू विवादित बन्ने गरेका छन्।

<sup>९०</sup> नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अनुबन्धको धारा २।

तसर्थ स्वतन्त्र र निष्पक्ष मानवअधिकार अनुगमन गर्ने संयन्त्रको अभावमा मानवअधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन हुनसकेको छैन। नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको उल्लंघनले प्रश्रय पाएको छ दण्डहीनताको स्थिति छ। यसका साथै स्वतन्त्र र सक्षम न्याय प्रणालीको अभावमा पनि नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको उल्लंघनले प्रश्रय पाएको देखिन्छ। न्यायपालिकाले निर्णय दिएर मात्रै हुँदैन त्यो निर्णय कार्यान्वयन गराउने सन्दर्भमा पनि त्यत्तिकै सचेत हुनु पर्छ। तर विगतको अनुभवले न्यायपालिकाले आफ्नो निर्णयको कार्यान्वयन पक्षप्रति संवेदनसिल नहुनुलाई बिडम्बनापूर्ण मान्नुपर्दछ। कैयौं बन्दीप्रत्यक्षीकरणका आदेशहरूको ठाउँ उल्लंघन गर्दा पनि कोही पनि जिम्मेवार पदाधिकारीहरू अवलेहनाको सजाय भोग्न नपर्नु यसको प्रमाण हो। तसर्थ मानव अधिकारका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको पर्याप्त कार्यान्वयनका लागि कार्यकारी, व्यवस्थापकीय एवं न्यायिक निकायमा पर्याप्त कर्तव्यपरायणता र जिम्मेवारीपन हुनु जरुरी हुन्छ। साथै कार्यान्वयन प्रभावकारी भए नभएको अनुगमन गर्न स्वतन्त्र र निष्पक्ष संयन्त्रहरूको विकास पनि त्यत्तिकै जरुरी देखिन्छ।

### ३.४ दण्डहीनताको संस्कृति (Culture of Impunity):

मानव अधिकारको दृष्टिको बाट हेर्दा दण्डहीनताको संस्कृति गम्भीर समस्याको रूपमा रहेको छ। अधिकारहरूको उल्लंघनकर्तालाई न्यायको कठघरामा उभ्याउन, दण्ड जरिवानाको भागिदार बनाउन राज्य असफल रहँदै आएको छ। जसले दिनप्रतिदिन मानव अधिकार उल्लंघनको घटनाहरू दोहोरिँदै गएका छन्। कानून र व्यवस्थाप्रति डर हराएको छ। कानून हातमा लिने प्रवृत्ति बढेको छ। वास्तवमा दण्डहीनताको अन्त्य विना दिगो शान्तिको परिकल्पना गर्न सकिँदैन। कारण न्याय नै शान्तिको आधारशिला हो। निश्चय पनि लामो समयको द्वन्द्व पश्चात् प्रजातान्त्रिक संक्रमणको क्रममा रहेको देशका लागि दण्डहीनताको समस्या नौलो होइन। तर अहिले पनि दण्डहीनताको संस्कृतिलाई उन्मूलन गर्ने आवश्यक उपायहरू अवलम्बन गर्ने सम्बन्धमा राज्यका जिम्मेवार निकायहरू संवेदनशील देखिँदैनन्। विगतमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको व्यापक उल्लंघन भएको छ, कतिपय नागरिकहरू गैरकानुनी हत्याको शिकार भएका छन्। कतिपय विस्थापित हुन बाध्य पारिए, कतिपय बेपत्ता पारिए, कतिपयले अकल्पनीय यातना भोग्न बाध्य भए। अहिले पनि यो क्रम रोकिएको छैन। जनताको जीवन, स्वतन्त्रता र सम्पत्तिको गैरकानुनी तथा स्वचेच्छाचारी अपहरण भैरहेको छ। यो यथार्थका बाबजुद पनि दण्डहीनतालाई रोक्न आवश्यक उपाय अवलम्बन गर्नु पर्ने राज्यको अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी दायित्वको परिपलनाका लागि प्रयासहरू नहुनु सुख भविष्यको लक्षण हुन सक्दैनन्।

भर्खरै जारी भएको अन्तरिम संविधानमा गरिएका व्यवस्थाहरूको अवलोकनबाट पनि आशाजनक स्थिति देखिँदैन। संविधानले सत्य निरोपण तथा मेलमिलाप आयोगको परिकल्पना गरे पनि यसलाई अधिकार सम्पन्न र स्वतन्त्र आयोगको रूपमा संविधानमा व्यवस्था नगरी निर्देशक सिद्धान्तका रूपमा मात्र राख्नाले राज्य मानवअधिकारको उल्लंघनका घटनाप्रति संवेदनशील

भएको भन्न मिल्दैन<sup>57</sup> । गम्भिर मानवअधिकार उल्लंघनका घटनाको छानविन गर्ने भनिए तापनि त्यस्तो उल्लंघनका लागि जिम्मेवारहरूलाई मुद्दा चलाउने, दण्डजरिवाना गर्ने अख्तियारी सहितको संयन्त्र बनाउनेतर्फ त्यसले संकेत गर्दैन । अर्कातर्फ अपवादात्मक रूपमा पाश्चतदर्शी फौजदारी कानून बनाएर पूर्व मानवअधिकार उल्लंघनकर्ताहरूलाई दण्डको भागीदार बनाउन सक्ने गरी कुनै व्यवस्था संविधानमा गरिएको छैन । जसका कारण नयां कानून बनाएर दण्डको भागीदार बनाउन सक्ने स्थिति देखिदैन<sup>58</sup> । यसैगरी अहिलेसम्म विगतमा मानव अधिकार उल्लंघनका दोषी कोही पदाधिकारी पनि दण्डको भागीदार बन्नु परेको छैन । भविष्यमा संस्थागत सुधार गरेर जाने योजना रहेको पनि देखिदैन । रायमाझी आयोगको प्रतिवेदन<sup>59</sup> कार्यान्वयनमा सरकारको रुचि नदेखिनु र यसलाई सार्वजनिक नगरिनुले पनि दण्डहीनताको संस्कृति उन्मूलन गर्न राज्य प्रतिबद्ध रहेको नरहेको प्रमाणित हुन्छ । यसका अतिरिक्त यातना, अस्वेच्छिक बेपत्ता, गैरकानुनी हत्या लगायतका कार्यहरूलाई स्पष्ट फौजदारी अपराधको रूपमा परिभाषित गरी यथोचित दण्ड जरिवानाको व्यवस्था गर्नेतर्फ कुनै प्रयत्न भएको पाइदैन । जसले गर्दा भविष्यमा पनि यस्ता मानव अधिकार उल्लंघनका घटनाहरू दोहरिने स्थिति विद्यमान देखिन्छ ।

### ३.५ सार्वजनिक संकटकाल र अधिकार निलम्बनको प्रश्न (Public Emergency and Question of Derogation):

यसैगरी स्वेच्छाचारी रूपमा संकटकालिन अवस्थाको घोषणा गर्ने एंव संकट निवारणका लागि आवश्यक पर्ने भन्दा बढी अधिकारहरू समेत निलम्बन गर्ने प्रवृत्ति पनि विगतमा नगरिक तथा राजनैतिक अधिकारको कार्यान्वयनमा ठूलो चुनौतिको रूपमा रहेको देखिन्छ । संकटकालिन अवस्थामा निलम्बन नहुने भनि संविधानले स्पष्ट रूपमा व्यवस्था गरेका अधिकारको प्रचलनका लागि समेत न्यायपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्र प्रयोग गर्न हिचकिचाउने गरेको पाइन्छ । यस स्थितिमा अहरणीय भनि व्यवस्था गरेका अधिकारहरू पनि व्यावहारिक रूपमा हरणीय हुन पुग्ने स्थिति सृजना हुन पुगेको तितो यथार्थलाई नकार्न सकिदैन । अर्कोतर्फ संकटकालको संवैधानिकतालाई जाँच गर्न समेत सर्वोच्च अदालतले इन्कार गर्नुले पनि स्वेच्छाचारी ढंगबाट संकटकाल घोषणा गर्ने प्रवृत्ति बढेको पाइन्छ ।

<sup>57</sup> धारा ३३ को देहाय ग मा “शसस्त्र द्वन्द्वको क्रममा मानवअधिकारको गम्भिर उल्लंघन गर्ने तथा मानवताविरुद्धको अपराधमा संलग्न व्यक्तिहरूको बारेमा सत्य अन्वेषण गर्न तथा समाजमा मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्न उच्चस्तरीय सत्य निरोपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गर्ने” भनिएको छ ।

<sup>58</sup> अन्तर्राष्ट्रिय मानव अधिकार कानूनको दृष्टिमा अपराध ठहरिने मानवअधिकार उल्लंघनकर्ताहरूलाई भुतलक्षि फौजदारी कानून निर्माण गरी दण्डित गर्ने प्रयोजनका लागि मौलिक हकअन्तर्गत अपवादात्मक व्यवस्था हुनु पर्छ तर त्यस्तो व्यवस्था राखिएको छैन ।

<sup>59</sup> जाँचबुझ आयोग ऐन, २०२६ को दफा ३ को उपदफा २ अन्तर्गत २०६३ वैशाख २२ गते पूर्व न्यायाधीश कृष्णजंग रायमाझीको अध्यक्षतामा ५ सदस्यीय आयोग गठन गरिएको थियो ।

संविधान वा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी अनुबन्धको धारा ४(१) मा निलम्बन नहुने भनि व्यवस्था गरिएका अधिकारहरूको सूची बाहेक अन्य अधिकारहरू स्वतः निलम्बन हुन्छन् र निलम्बन गर्ने वा नगर्ने भन्ने कुरा कार्यकारीको तजविजको विषय हो भन्ने बुझाई रहेको पाइन्छ। वास्तवमा संकटकालिन अवस्थाका सम्बन्धमा अंगिकार गरिएका विभिन्न सिद्धान्त एवं मापदण्डहरूबाट उक्त तर्क समर्थित हुँदैन। निलम्बन नहुने सूचीमा सूचीकृत हक अधिकार बाहेकका अधिकारहरू पनि आवश्यकता र औचित्यताको आधारमा मात्रै निलम्बन गर्न सकिने हो। यदि आवश्यकता र औचित्यता पुष्टि हुँदैन वा जुन कारणले संकटकाल लगाउनु परेको हो त्यो कारणसँग त्यस्तो अधिकार निलम्बनको तादम्यता छैन भने त्यस्तो निलम्बनलाई स्वेच्छाचारी मान्नुपर्छ र न्यायापालिकाले त्यस्तो निलम्बनलाई बदर गर्नुपर्दछ।

### ३.६ प्रजातन्त्रमा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको अपरिपालनाको प्रभाव (Impact of Non-fulfilment of Civil and Political Rights upon Democracy):

महत्वपूर्ण कुरा के छ भने जति जति नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको कार्यान्वयनमा संकट उत्पन्न हुन्छ। कमिकमजोरी देखापर्दै जान्छन् त्यति त्यति प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाप्रति पनि नकारात्मक प्रभाव पर्दै जान्छ। नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको कार्यान्वयन र अपरिपालनाले अन्ततः प्रजातान्त्रिक प्रणालीप्रति नै वितृष्णा पैदा गर्छ। जनताको विश्वास हराउँदै जान्छ। यस्ता अधिकारको कार्यान्वयनको अभावमा सामाजिक, आर्थिक विपन्नता पनि बढ्दै जान्छ। नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार एवं आर्थिक, सामाजिक अधिकार एकअर्काका परिपूरक भएका कारणले स्वतः यसको नकारात्मक प्रभाव आर्थिक, सामाजिक क्षेत्रमा पनि पर्ने निर्विवाद छ। यस सन्दर्भमा मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्रको प्रस्तावनामा उल्लेखित “मानिसले विद्रोह नगरुन् भन्ने चाहने हो भने न्यूनतम मानव अधिकारको संरक्षण हुनुपर्छ” भन्ने वाक्यांशलाई ध्यान दिनु जरुरी छ<sup>५५</sup>। यो व्यवहारसिद्ध तथ्य हो।

निश्चित रूपमा मानव अधिकारहरूको उल्लंघनले निरन्तरता पाउने र त्यसप्रति कोही पनि जवाफदेही हुनु नपर्ने हो भने समग्र राजनैतिक व्यवस्थाप्रति जनताको साभा विश्वास हराउँदै जान्छ र त्यस्तो व्यवस्थाले वैधता गुमाउँदै जान्छ। अन्ततः विद्रोहको सृजना हुन्छ। तसर्थ दण्डहनताको साँस्कृतिको अन्त्यका लागि मानव अधिकारहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई ध्यान दिनु नितान्त जरुरी छ।

## ४. निष्कर्ष

- नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरू महत्वपूर्ण भएकोमा विवाद छैन तर यसको अर्थ आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक अधिकारहरू कम महत्वपूर्ण हुन्छन् भन्ने होइन। वास्तवमा यी दुवै थरी अधिकारहरू विश्वव्यापी, अविभाज्य, अखण्डनीय र अन्तरसम्बन्धित छन्। नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको सार्थक उपभोगका लागि आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारको समान संरक्षण र संवर्द्धन हुनु नितान्त जरुरी हुन्छ।

<sup>५५</sup> मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ को प्रस्तावनाको तेस्रो अनुच्छेद।

- जनताको आर्थिक, सामाजिक स्तरमा सुधार नआएसम्म नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारहरूको उपभोग गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि नहुने भएकोले न्यूनतम आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूलाई मौलिक हक अन्तर्गत समाविष्ट गरी न्याययोग्य बनाउनु पर्दछ। संविधानमा नै मौलिक हकहरूको सार्थक उपभोग गर्नसक्ने वातावरण सृजना गर्नका लागि राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने राज्यको संवैधानिक दायित्व हुनेछ र त्यस्तो दायित्वको परिपालना नगरेका कारण मौलिक मानव अधिकारको उल्लंघन हुन गएमा न्यायिक उपचारको बाटो अवलम्बन गर्न सकिने व्यवस्था स्पष्ट गरिनुपर्दछ।
- मानव अधिकारको उल्लंघनले निरन्तरता पाउने र दण्डहीनताको संस्कृतिले प्रश्रय पाउनु भनेको पुनः एकपछि अर्को विद्रोहलाई आमन्त्रित गर्नु हो। तसर्थ मानव अधिकारका उल्लंघनकर्ताहरूलाई सजाय दिन, पीडितलाई न्याय एवं यथोचित कानुनी उपचार प्रदान गर्न, मानवअधिकार उल्लंघनको सत्यतथ्य वस्तुस्थितिको अध्ययन गरी सार्वजनिक जानकारीमा ल्याउन, पुनः मानवअधिकार उल्लंघनका घटनाहरू दोहोरिन नदिन, मानवअधिकारको संरक्षण र संवर्द्धनका लागि आवश्यक संस्थागत सुधार गर्न, समाजमा मेलमिलापको वातावरण सृजना गर्न आवश्यक पर्ने संवैधानिक, विधायिकीय, प्रशासनिक लगायतका उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्दछ।
- नेपाल जस्तो बहुलवादी समाज भएको देशमा प्रजातान्त्रिक व्यवस्थालाई समावेशी स्वरूप नदिने हो र जनताका सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक सम्बन्धहरूलाई पुनःपरिभाषित नगर्ने हो भने प्रजातान्त्रिक र मानव अधिकार हुने खाने ठालु वर्गका लागि मात्रै हुन्छन भन्ने तथ्य स्थापित भैसकेको परिप्रेक्ष्यमा प्रजातन्त्रलाई समावेशी स्वरूप दिन आवश्यक पर्ने उपायहरू जस्तै समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली, सहभागितामुलक एवं सहमतिमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया, स्थानीय स्वशासन एवं स्वायत्तता आन्तरिक आत्मनिर्णयको अधिकार, पारदर्शिता र खुलापन एवं संघात्मक प्रकृतिको राज्य व्यवस्था समेतलाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ।
- नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारको व्यावहारिक प्रत्याभूतिका लागि स्वतन्त्र र सक्षम न्याय प्रणालीको जरुरी पर्दछ। तसर्थ न्यायपालिकाको संरचनागत एवं कार्यगत स्वतन्त्रताको सुनिश्चिताका लागि आवश्यक उपायहरूको अवलम्बन गरिनुपर्दछ। न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता सम्बन्धमा विद्यमान अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य र मान्यताहरू अनुकूल हुने गरी न्यायिक स्वतन्त्रताको संवैधानिक प्रत्याभूति यस सन्दर्भमा पहिलो शर्त हो।
- मानव अधिकारहरूको कार्यान्वयन स्थितिको स्वतन्त्र र निष्पक्ष अनुगमनका लागि मानव अधिकार आयोगलाई कानुनी र व्यावहारिक दुवै हिसाबले ससत्तिकृत गरिनु पर्दछ।
- यातनालाई अपराधको परिभाषाभिन्न पार्ने, गैरकानुनी हत्या अस्वेच्छिक बेपत्ता लगायतका कार्यहरूलाई स्पष्ट रूपमा अपराधको दायराभिन्न ल्याउन एवं नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार प्रतिकूलका सुरक्षा कानुनहरूलाई खारेज गर्न तत्काल विधायिकी उपाय अवलम्बन गरिनु पर्दछ।
- राजनीतिक तथा नागरिक अधिकारको उल्लंघन भएको अवस्थामा उचित उपचार राष्ट्रिय कानुन र संयन्त्रबाट नभएको अवस्थामा अनुबन्धको प्रथम इच्छाधिन आलेखमा प्रकृत्या अनुरूपमा मानवअधिकार समितिमा न्यायका लागि पहुँच पन्याउन सबैबाट पहल गरिनुपर्दछ।





**नेपालमा शक्ति विकेन्द्रिकरण, अवधारणा,  
चुनौति र भावी कार्यदिशा**



मुक्ति रिजाल

## १.० सैदान्तिक अवधारणा

अहिले विश्व दुई विपरित प्रक्रियाबाट गुज्रिरहेको पाईन्छ। एकातर्फ भूमण्डलीकरण (Globalization) को प्रकृयाबाट गुज्रिरहेको पाईन्छ भने अर्कोतर्फ स्थानीयकरण (Localization) को प्रवृति पनि उत्तिकै बलियो र मजबुत देखिन्छ। भूमण्डलीकरणले राज्यका कतिपय परंपरागत अधिकार र मान्यताहरू कमजोर तुल्याएको छ र आर्थिक, राजनीतिक र सामाजिक हिसाबले विद्यमान सीमा, बन्देजहरू उदार एवं खुकुलो हुँदै गईरहेको अवस्था छ। भूमण्डलीकरण र उदारीकरणको चुनौति र जटिलताहरूको प्रतिक्रिया र प्रतिरोध स्वरूप स्थानीयकरणको धार पनि उत्तिकै बलियो भइरहेको अवस्था छ। स्यामूयल पि. हन्टीङ्गटनले वर्तमान विश्व परिस्थितिको विश्लेषण गर्दै लेख्छन् “आधुनिकरण, आर्थिक विकासको द्रुतता र भूमण्डलीकरणले गर्दा विश्वभरि एउटा नौलो परिस्थिति देखा परेको छ। अब मानिसले आफ्नो पहिचान साँघुरो बैयक्तिक र सामुदायिक सन्दर्भमा पुनः परिभाषित गर्नेतर्फ लागेको पाईन्छ। बृहत्तर राष्ट्रिय पहिचान भन्दा साँस्कृतिक, प्रादेशिक र स्थानीय आधारमा आफ्नो पहिचान खोज्ने र त्यसैको आधारमा आफूलाई संगठित गर्ने प्रवृतिहरू बढेर गएको पाईन्छ। अब मानिसहरूले जातीयता, धर्म, परम्परा, साभा इतिहासका आधारमा आफ्नो पहिचान खोज्ने र आफूलाई एकाकर गर्ने गर्दछन्।”<sup>1</sup>

अहिले विश्वभरी स्थानीयकरण, स्थानीय स्वायत्तताका पक्षमा उठिरहेका आवाज र प्रवृतिहरूलाई स्थानीयता र स-साना स्थानीय र सामुदायिक एकाईमा आफ्नो पहिचान, चिनारी खोज्ने र आफ्नो परिचय परिभाषित गर्ने प्रवृतिसंग जोड्न सकिन्छ। अहिले लोकतान्त्रिक मुलुकहरू, पूर्व साम्यवादी मुलुकहरू देखि लिएर साम्यवादी जनवादी केन्द्रियतामा आधारित शासन व्यवस्था भएको मुलुक चीनमा समेत विकेन्द्रिकरण र स्थानीय संस्थाहरूको क्षमता बढाउने कुरामा जोड दिइरहेको पाईन्छ। स्थानीय स्वायत्तता र विकेन्द्रिकरणका लागि भइरहेका संस्थागत सुधार तथा सुदृढीकरण निम्न उद्देश्यबाट अभिप्रेरित भएको देखिन्छ।

- (क) लोकतन्त्रलाई स्थानीय तहसम्म पुऱ्याई संस्थाहरूलाई सुदृढ बनाउन,
- (ख) राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक कृयाकलापमा जनसहभागिता बढाउन,
- (ग) विकास, शासन प्रणाली र प्रकृयामा जनचाहनालाई प्राथमिकता दिई कार्य गर्न,
- (घ) सेवा सुविधाको बन्दोवस्त सुदृढ बनाउन,
- (ङ) निर्वाचित जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूमा जवाफदेहीताको भावना अभिवृद्धि गराउन,

<sup>1</sup> Modernization, economic development, urbanization and globalization have led people to rethink their identities and to redefine them in narrower, more intimate, communal terms. Subnational cultural and regional identities are taking precedence over broader national identities. People identify with those who are most like themselves and with whom they share a perceived a common ethnicity, religion, traditions and myth of common descent and common history (Huntington, Samuel, P. Amerza's Great Debate Who are We ? Penguin Book Zoo 4).

- (च) सामान्य स-साना कृयाकलापहरुको बोझबाट केन्द्रिय स्तरका संस्था एवं निकायको बोझ न्यूनिकरण गर्न,
- (छ) स्थानीय निकाय, नागरिक समाज र निजी क्षेत्रबीचको सम्बन्ध र साभेदारी बढाउन,
- (ज) देशका विकट क्षेत्र तथा सिमान्तकृत समुदायहरुलाई राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक विकासका प्रतिफलहरु पुऱ्याउन र ती प्रतिफलहरुको तर्जुमाका लागि प्रभावकारी भूमिका खेल्न सहजिकरण गर्न,
- (झ) सामाजिक आर्थिक विकास र लोकतान्त्रिकरणका क्षेत्रमा सिर्जनशील, जनउत्तरदायी र परिवर्तकारी भूमिका खेल्न सक्ने वातावरण तयार गर्न,
- (ञ) सामाजिक स्थिरता, सौहार्दता र नागरिक केन्द्रित विकासका मूल्य मान्यतालाई सुदृढ बनाउन,
- (ट) विविध जातीय, भाषिक तथा सामुदायिक भावना र आकाँक्षाहरुलाई सम्बोधन गर्न,
- विकेन्द्रिकरण (Devolution) प्रकृयाको विकसित, विकासोन्मुख र संकमणकालमा (पूर्व साम्यवादी) मुलुकहरुले निम्न बमोजिमका उद्देश्यहरु परिपूर्तिका लागि अवलम्बन गरेको पाईन्छ ।

| मूलुकको श्रेणी         | विकेन्द्रिकरणका उद्देश्य/कारक  |
|------------------------|--|
| विकसित मूलुक           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ सार्वजनिक सेवा र बस्तुहरु प्रभावकारी ढंगले नागरिकलाई उपलब्ध गराउने,</li> <li>■ कल्याणकारी राज्यको अवधारणाले ब्यहोर्नु परेको चुनौति, अप्ठेरा र समस्याहरुलाई सम्बोधन गर्न सुधारात्मक उपायको रूपमा,</li> <li>■ लोकतन्त्रको सघन रूपले लोकतान्त्रिकरण गर्ने प्रकृयालाई सुदृढ गराउन,</li> </ul> |
| विकासोन्मुख            | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ अप्रभावकारी र असक्षम सरकारी संयन्त्रलाई सुधार गर्न,</li> <li>■ विकास प्रकृयालाई जन मुखी बनाउन,</li> <li>■ भाषिक, जातीय, लैंगिय र क्षेत्रीय आकाँक्षा/चाहना/पहिचानलाई सम्बोधन गर्न,</li> <li>■ राज्यलाई लोकतान्त्रिकरण गर्न,</li> </ul>   |
| पूर्वी साम्यवादी मूलुक | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ एकदलीय साम्यवादी ब्यवस्थालाई बहुदलवादी लोकतान्त्रिक ब्यवस्थामा परिवर्तन गर्न,</li> <li>■ स्थानीय विकास र लोकतन्त्रको परिपाटीलाई सुदृढ बनाउन,</li> </ul>   |

विकेन्द्रिकरणलाई केन्द्रिकरणको उल्टो या विपरितार्थ शब्दको रूपमा बुझनु पर्दछ । साधारणतः अधिकारलाई क्षेत्र, प्रदेश, जिल्ला इलाका तथा गाउँमा रहेका संस्थाहरुलाई सुम्पिने या हस्तान्तरण गर्ने



प्रक्रिया, पद्धति तथा बन्दोबस्तलाई विकेन्द्रिकरण भनिन्छ । तर आधुनिक धारणा अनुसार विकेन्द्रिकरण भनेको केन्द्रिय सरकारले अधिकार दिने नभई सरकारका विभिन्न तहहरु - केन्द्र, मध्यवर्ती निकाय र स्थानीय निकाय, स्वायत्त वा अर्ध स्वायत्त निकाय, नागरिक समाज, निजी क्षेत्र बीच अधिकार, जिम्मेवारी र साधन स्रोतको बाँडफाँड हो ।<sup>2</sup>

शक्ति विभाजन र बाँडफाँडको स्वरूपलाई साधारणतः विकेन्द्रिकरण भनेर बुझिन्छ । अधिकार हस्तान्तरणको मात्राको हिसाबले विकेन्द्रिकरणलाई विभिन्न श्रेणीमा विभाजन गरेको देखिन्छ । सो अनुरूप विकेन्द्रिकरणका केही प्रचलित मूलभूत स्वरूपहरु (Forms of Decentralization) व्यापक प्रचलनमा रहेको छन् । १) संस्थात्मक विकेन्द्रिकरण (Devolution of Power) २) प्रशासकीय विकेन्द्रिकरण (Deconcentration) ३) अधिकार प्रत्याजन (Delegation of Authority) ४) गैरसरकारी संघ संस्थाहरुलाई गरिने अधिकारको हस्तान्तरण (Debureaucratization) आदि ।

- १) केन्द्रमा रहेका शक्ति तथा अधिकारलाई कानूनद्वारा नै स्थानीय निर्वाचित निकायहरुलाई हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रियालाई संस्थात्मक विकेन्द्रिकरण (Devolution of Power)<sup>3</sup> को रूपमा बुझ्दछौं । स्थानीय निकायका निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुलाई यस प्रकारको माध्यमबाट अधिकार सुम्पने हुँदा यसलाई प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रिकरण भनिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा स्थानीय निकायहरुलाई गरिने जिम्मेवारीको हस्तान्तरण नै संस्थात्मक विकेन्द्रिकरणको रूपमा लिन सकिन्छ । यसलाई राजनीतिक विकेन्द्रिकरण पनि भनिन्छ ।
- २) केन्द्रीय प्रशासनको अधिकार र कर्तव्य क्षेत्र, जिल्ला, नगर र गाउँ स्तरका सरकारी निकायहरुमा हस्तान्तरण गरिने प्रक्रियालाई प्रशासकीय विकेन्द्रिकरण (Deconcentration or Administrative Decentralization) भनिन्छ । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने माथिल्लो वा केन्द्रिय निकायले आफूले प्रदान गर्ने सेवा मध्ये केही सेवा प्रदान गर्ने अधिकार मातहतका निकाय वा अधिकारीलाई सुम्पने कार्यलाई प्रशासनिक विकेन्द्रिकरण भनिन्छ । ५ वटा विकास क्षेत्र, १४ अंचल, ७५ जिल्ला ५८ वटा नगरपालिका र ३९१५ गाउँ विकास समितिका सरकारी निकायहरुमा यो अधिकार सुम्पन सकिन्छ ।
- ३) कुनै पनि संस्था वा माथिल्लो पदाधिकारीमा रहेका अधिकार क्रमश तल्लो तहको अधिकारीलाई हस्तान्तरण गरिने प्रक्रिया नै अधिकार प्रत्योजनको मूल आशय हो । जस्तै मन्त्रीमा रहेको अधिकार क्रमश सचिव, महानिर्देशक, उपनिर्देशक, जिल्ला स्थित कार्यालय प्रमुख आदिलाई कुनै निर्णायक माध्यमबाट जिम्मेवारी सुम्पने प्रक्रियालाई अधिकारको प्रत्याजन (Delegation of Power) भनिन्छ ।
- ४) सामाजिक क्रियाकलापमा गैर-सरकारी संस्था तथा निजी क्षेत्रहरुलाई समेत सरकारले क्रमश अधिकारको हस्तान्तरण गरिने प्रक्रिया नै गैरसरकारी संघसंस्थालाई गरिने अधिकारको हस्तान्तरण (Debureaucratization) भनिन्छ ।

<sup>2</sup> ईन्द्र कार्की, नेपालमा विकेन्द्रिकरण: हालसम्मको अवस्था र भावी कार्यदिशा, स्वशासन, वर्ष ११, २०६३ आषाढ ।

<sup>3</sup> Devolution involves the creation of relatively autonomous realms of an authority responsibility and entitlement with a primary accountability downward to their own constituencies.

समग्रमा विकेन्द्रिकरणको पद्धतिले केन्द्रको अधिकार बोझ र आफ्नो तल्लो स्थानीय निकायहरूमा हस्तान्तरण गर्ने कुरामा जोड दिन्छ। जहाँ तल्लो निकायको जनप्रतिनिधित्व गर्ने संस्थाहरू सबल र प्रभावकारी बन्दछन्, त्यहाँ विकेन्द्रिकरण पद्धति बढि फस्टाउँछ।

विकेन्द्रीकरण पद्धतिको अवधारणालाई प्रयोगमा ल्याउने प्रयासहरू विश्वको परिवेशमा पनि त्यति लामो अनुभव रहेको पाइदैन। दोस्रो विश्वयुद्धपछि नवोदित र विकासोन्मुख मुलुकहरूले संघीय र एकात्मक कुन ढाँचामा जाने भनी परेको दुविधामा क्रमश विकेन्द्रीकरणकै माध्यमबाट जनताहरूलाई पनि सहभागी गराउन सक्ने र प्रजातन्त्रको स्थायित्व र विकासका लागि पनि अपरिहार्य हुने पद्धतिको रूपमा विकेन्द्रीकरण पद्धतिलाई अवलम्बन गर्दै जाने नीति क्रमश बलवान बन्दै गयो। शुरुमा सन् १९५०-६० को दशकमा र विशेषगरी सन् १९६०-७० को दशकमा आईपुग्दा हरेक राष्ट्रले आम जनसहभागिता जुटाउन पनि विकेन्द्रिकरणकै पद्धति सजिलो हुने ठाने। हुनत सन् १९६२ मा संयुक्त राष्ट्र संघ प्राविधिक सहयोग पुस्तिकाले “राजधानीबाट टाढा टाढा बसेर काम गर्ने स्थानीय अधिकृतहरूलाई राजधानीमा रहेको अधिकार प्रत्याजन गरिने प्रक्रिया वा स्थानीय राजनीतिक वा संगठित संस्थाहरूलाई अधिकार हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रिया नै विकेन्द्रिकरण हो” भनी सरल व्याख्या गरेबाट यसको महत्व बढाउनमा ठूलो भूमिका खेल्यो।

वैधानिक ढाँचा र तर्जुमाको आधारमा विकेन्द्रिकरण प्रकृया निम्न अनुसार मूल्यांकन गर्न सकिन्छ।

| विषय                  | कार्यकारी आदेश | संसदबाट बनेको कानून | संविधान |
|-----------------------|----------------|---------------------|---------|
| ■ निर्माण/तर्जुमा     | कमजोर          | मध्यम               | बलियो   |
| ■ संस्थागत रूपरेखा    | कमजोर          | मध्यम               | बलियो   |
| ■ प्रशासनिक बन्दोवस्त | कमजोर          | मध्यम               | बलियो   |
| ■ आर्थिक स्वायत्तता   | कमजोर          | मध्यम               | बलियो   |

केही राजनीति शास्त्रीहरूले संघीय व्यवस्थालाई समेत विकेन्द्रिकरणको एउटा उच्च र महत्वपूर्ण स्वरूपको रूपमा व्याख्या गरेका छन्। संघीय व्यवस्थामा अधिकारलाई एक ठाउँमा नराखी विभाजन गरिने र विविधतालाई समेट्ने भएको हुनाले पनि यसलाई विकेन्द्रिकरणको एउटा उदार, फराकिलो र महत्वपूर्ण स्वरूप भनेर भनिएको होला।

## २.० विकेन्द्रिकरणको औचित्य/उपादेयता

विकेन्द्रिकरण भनेकै जनताका नजीक र तादम्यतामा रहि काम गर्ने तथा उनीहरूबाट अनुमोदित/निर्वाचित संस्थाले सार्वजनिक महत्वका निर्णय गर्ने हो भन्ने बुझिन्छ। राज्यको लोकतान्त्रिकरणको सन्दर्भमा विकेन्द्रिकरण अत्यन्त सार्द्धाभिक र महत्वपूर्ण छ भन्न सकिन्छ। राज्यको

लोकतान्त्रिकरण प्रकृत्यामा विकेन्द्रकरण प्रकृत्याबाट निम्न प्रकृतिका उपलब्धिहरु प्राप्त हुने कुरा उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

| आयाम                   | उपलब्धि   |
|------------------------|---|
| राजनैतिक               | <ul style="list-style-type: none"> <li>जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाहरुको निर्माण,</li> <li>नागरिक सशक्तिकरण,</li> <li>स्थानीय तहमा राजनैतिक नेतृत्वको विकास,</li> </ul>   |
| स्थानगत                | <ul style="list-style-type: none"> <li>भौगोलिक हिसाबले आर्थिक तथा राजनैतिक कृयाकलापहरुको वितरण/छनौट,</li> <li>जनसंख्या/मानव संसाधनको गत्यात्मकता,</li> </ul>  |
| प्रशासनिक              | <ul style="list-style-type: none"> <li>योजना तर्जुमा, व्यवस्थापन, राजस्व परिचालन जस्ता कृयाकलाप/जिम्मेवारीहरु स्थानीय तहका संस्था/निकायहरुमा हस्तान्तरण,</li> <li>स्थानीय तहका निकायहरुलाई मानव संसाधन नियुक्ति/विकासको अधिकार/हैसियत,</li> </ul>   |
| आर्थिक                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>अनुगमन/मूल्यांकन गर्ने अधिकार स्थानीय निकायमा हरुतान्तरण,</li> <li>स्थानीय राजस्व र स्रोत आधार मजबुत,</li> <li>स्थानीय तहमा योजना छनौट, कार्यन्वयन, अनुगमन तथा मूल्यांकनका लागि नागरिक सहभागिता/स्वामित्वमा बृद्धि,</li> <li>विकासमा जनसहभागिताका कारण आर्थिक लागतमा न्यून,</li> </ul> |
| असल शासन               | <ul style="list-style-type: none"> <li>सार्वजनिक जवाफदेही, पारदर्शीताको अभिवृद्धि हुन्छ,</li> <li>जनसहभागितामा अभिवृद्धि हुन्छ,</li> <li>नागरिक केन्द्रित शासन व्यवस्था स्थापनामा सघाउ पुग्छ,</li> </ul>  |
| द्वन्द्व समाधान        | <ul style="list-style-type: none"> <li>स्थानीय तहका समस्याहरुको समाधान र निर्याल तल्ला निकायबाट हुने,</li> <li>स्थानीय तहका द्वन्द्वहरुको समाधान सजिलैसंग हुन जाने र सामाजिक सौहार्द्रता बढ्ने,</li> </ul>  |
| प्रभाव/नियन्त्रण/पैरवी | <ul style="list-style-type: none"> <li>नीति निर्माण र निर्णय तहमा नागरिकको प्रभाव/नियन्त्रणमा बृद्धि हुन्छ,</li> <li>स्थानीय तहमा नागरिक समाजको निर्माण र सुदृढिकरण हुन जान्छ ।</li> </ul>  |

### ३.० विकेन्द्रिकरणका केही सर्वमान्य मान्यता

स्वायत्त शासन तथा विकेन्द्रिकरणसंग सम्बन्धित केही अन्तराष्ट्रिय सिद्धान्त र मान्यताहरू स्थापित भएका छन् । ती मान्यताहरू संक्षेपमा निम्नानुसार छन् ।

१. विकेन्द्रिकरण र स्वायत्त शासनका सिद्धान्तहरू मूलुकको संविधान र कानूनमा व्यवस्थित गरिनुपर्दछ ।
२. स्थानीय निकायहरूको स्थापना स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सार्थकतापूर्ण जनसहभागितामा आधारित लोकतान्त्रिक निर्वाचना बाट हुन पर्दछ ।
३. जनताले शासन व्यवस्थामा नियमित र प्रत्यक्ष रूपमा सहभागी हुन पाउने व्यवस्थाका लागि जनपहल, जनमत संग्रह, प्रत्याहवान (रिकल) जस्ता संयन्त्रहरूको व्यवस्था हुनु पर्दछ ।
४. स्थानीय निकाय, सरकार, नागरिक समाज, निजीक्षेत्रसंग साभेदार भएर काम गर्न पाउने व्यवस्था हुनु पर्दछ । (The European Charter on Local Self-Government, 1995, World Charter on Local Self-Government, 1998 मा आधारित) ।

शासन प्रणालीका क्षेत्रमा देखिएका नयाँ प्रवृत्ति र अभ्यासका आधारमा विकेन्द्रिकरण विज्ञ अनवर शाह (World Bank) का अनुसार निम्न बमोजिम संक्षेपमा उल्लेख गरिन्छ ।

| विसौ शताब्दीका शासन प्रणाली  | एक्काइसौ शताब्दीका शासन प्रणाली  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ एकात्मक</li> <li>■ केन्द्रित</li> <li>■ शक्तिशाली केन्द्रिय शासन प्रणाली</li> <li>■ नोकरशाही प्रवृत्ति</li> <li>■ आदेश र नियन्त्रणमुखी</li> <li>■ एकाधिकारवादी</li> <li>■ अपारदर्शी</li> <li>■ अनम्य</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ संघीय प्रणाली</li> <li>■ विकेन्द्रित/भूमण्डलीकृत</li> <li>■ केन्द्रिय संस्थाको भूमिकामा सीमांकन</li> <li>■ सहभागितामूलक</li> <li>■ जनमुखि र जवाफदेही</li> <li>■ प्रतिस्पर्धात्मक</li> <li>■ खुला र पारदर्शी</li> <li>■ प्रयोगमुखी र लचकतापूर्ण</li> </ul> |

यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने विकेन्द्रित शासन एवं विकास पद्धति २१ औं शताब्दीको मूलभूत शासकीय प्रवृत्ति र अभियान हो । विकेन्द्रिकरणका प्रयोग, पद्धतिका विभिन्न मूलुकमा भिन्न प्रकारले अबलम्बन

गरेको पाईन्छ । विकेन्द्रकरणका सन्दर्भमा विभिन्न मोडेलहरूको बारेमा चर्चा भएको पाईन्छ । ति मोडेलहरूको निम्नानुसार चर्चा गरिन्छ ।

### नर्डिक मोडल:

खासगरी डेनमार्क, नर्वे, स्वीडेन मुलुकहरू लोक कल्याणकारी राज्यको रूपमा परिचित छन् । ती मुलुकहरूमा सामाजिक सुरक्षा प्रबन्ध र व्यवस्था अत्यन्तै सुदृढ छ र जन्म पर्यन्त मृत्युसम्म (From cradle to grave) एउटा नागरिकले राज्यबाट सामाजिक सुरक्षासंग सम्बन्धित सहूलियतहरू/प्रत्याभूति प्राप्त गर्दछ । ति सामाजिक सुरक्षासंग सम्बन्धित केहि महत्वपूर्ण सेवा, सहूलियत र लाभहरू नागरिकले स्थानीय सरकारले उपलब्ध गर्दछन् । स्क्यानडेनियन मुलुकमा स्थानीय निकायका मूलभूत विशेषताहरू निम्न प्रकारका छन्:

- (क) बलियो र सुदृढ स्वायत्त व्यवस्था,
- (ख) सामाजिक कल्याण/सुरक्षासंग सम्बन्धित महत्वपूर्ण जिम्मेवारी वहन,
- (ग) साना भौगोलिक र थोरै जनसंख्या भएका निकायलाई प्राथमिकता,
- (घ) आर्थिक स्व:निर्भरता,

### स्विस मोडल:

बलियो, सुदृढ र स्वायत्त स्थानीय सरकार स्विसरलैण्डको ऐतिहासिक परम्परा नै हो । स्विसरलैण्डको विकेन्द्रकरण प्रणालीलाई गैर-केन्द्रकरण (Non Centralization)पद्धति भनेर औलाइन्छ, किनकी त्यहाँ स्थानीय समुदाय र प्रदेशको अधिकार केन्द्रलाई सुम्पने कार्य कहिल्यै भएन । स्विस मोडल वास्तवमा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रमा आधारित छ । त्यहाँ जनपहल (People Initiatives), जनमत संग्रह (Referendum) जस्ता प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक संयन्त्रहरू मार्फत आम नागरिकले राज्यमाथि अंकुश लगाएको पाईन्छ । स्विसरलैण्डमा २६ वटा क्यान्टन र २८४२ वटा कम्यून छन् । कर, नागरिकता, आप्रवास, भाषा जस्ता विषयहरूमा कम्यूनहरूको अधिकार सुरक्षित रहेको छ ।

### फ्रेन्च मोडल:

फ्रेन्च मोडललाई रुसो र भोल्टेयरको चिन्तनबाट प्रभावित भएको विकेन्द्रकरण पद्धति पनि भनिन्छ । केन्द्र र स्थानीय निकाय बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहन्छ । स्वतन्त्रता, समानता तथा भातृत्व जस्ता फ्रेन्च क्रान्ति मूलभूत मूल्य र सिद्धान्तको संरक्षण गर्ने दायित्व राज्यको हो भन्ने दर्शनबाट विकेन्द्रकरणको फ्रेन्च मोडल प्रभावित छ । केन्द्रले सबै स्थानीय निकायलाई नियन्त्रण र सुपरिवेक्षण गर्दछ । स्थानीय निकायको प्रतिनिधित्व पनि केन्द्रिय निकायमा रहन्छ । केन्द्रले स्थानीय निकायका निर्वाचित र सरकारी कर्मचारीको नियन्त्रण र निरीक्षण गर्दछ । यो पद्धति फ्रान्समा मात्र होइन पुर्तगाल र स्पेनमा पनि प्रचलित छ ।

### जर्मन मोडल:

जर्मन मोडलमा आधारित विकेन्द्रिकरणमा केन्द्र वा संघीय सरकारले नीति निर्माण गर्ने काम गर्दछ भने त्यसको कार्यन्वयनको जिम्मा तल्लो निकायहरूलाई दिइन्छ । यसको प्रमुख सिद्धान्त Subsidiary (संपूरक), Cooperation (सहयोग), Efficiency (दक्षता) हो । स्थानीय सबै सेवा प्रदान गर्नेको जिम्मा स्थानीय निकाय (कम्यून) को हुन्छ भने राजस्वको बाँडफाँडबाट आर्थिक व्यय व्यहोर्ने काम हुन्छ ।

### ब्रिटिस मोडल:

ब्रिटिस मोडलको विकेन्द्रिकरण पद्धति सीमित स्थानीय स्वायत्ततामा आधारित छ । तर फ्रेन्च मोडल भन्दा यो भिन्न छ । स्थानीय निकाय प्रमुखलाई भन्दा निर्वाचित परिषदलाई बढी अधिकार सम्पन्न बनाइन्छ । स्थानीय निकायहरूले स्थानीय पूर्वाधार सम्बन्धि कार्य (Property oriented functions) तथा सामाजिक सेवा र विकाससंग सम्बन्धित कार्य (People oriented services) गर्ने जिम्मेवारी वहन गर्दछन् ।

### चिनिया मोडल:

यो जनवादी केन्द्रियतामा आधारित मोडल हो । प्रान्तीय र स्थानीय सरकारहरू केन्द्रिय सरकार र कम्युनिष्ट पार्टीबाट निर्देशित रहन्छन् । सेवा प्रदान गर्ने कार्य प्रान्तीय र स्थानीय सरकारलाई दिएको पाईन्छ तर त्यो सरकारको क्षमतालाई दृष्टिगत गरी प्रदान गरिन्छ । अहिले चिनिया सरकारले स्थानीय सरकारलाई विस्तारै खुकुलो उदार बनाई प्रतिस्पर्धा उन्मुख बनाउदैछ ।

### जापानी मोडल:

जापानी मोडलको विकेन्द्रिकरणमा फ्रेन्च र जर्मनी मोडलको समिश्रण पाईन्छ । स्थानीय निकायहरूलाई सेवा प्रदान गर्ने जिम्मेवारी दिइएको छ भने उनीहरू माथि केन्द्रको नियन्त्रण र निगरानी रहेको पाईन्छ । आयकर र सम्पत्तिकर जापानी स्थानीय सरकारका प्रमुख आयस्रोत हुन् ।

### उत्तर अमेरिकी मोडल:

उत्तर अमेरिकी मोडलमा जनताको सहमतिलाई शासनको पूर्वसर्तको रूपमा लिईन्छ । अमेरिकी संविधानमा स्थानीय सरकारबारे औल्याइएको पाईदैन । अमेरिकी राज्यका संविधानहरूले स्थानीय सरकारको व्यवस्था गरेका छन् । त्यसैले संयुक्त राज्य अमेरिका र क्यानडामा हरेक प्रान्त/राज्यमा अलग अलग प्रकृति र क्षमता भएका स्थानीय सरकारहरू छन् ।

## 8.0 नेपालको बिगतको पृष्ठभूमि र विकेन्द्रीकरणका प्रयासहरू

नेपालमा स्थानीय स्वशासनको प्रारम्भ किराँतकाल देखि नै देखिएको हो । किराँतकालपछि लिच्छविकालको पांचाली विशिष्ट प्रकारको स्थानीय स्वशासनको रूपमा मानिदै आएको छ । यसै क्रममा पृथ्वी नारायण शाहले नेपाल एकीकरण गरेपछि ठाउँ ठाउँमा पंचायतहरू गठन गरी पंचायतबाट न्याय निसाफ दिने सानातिना बिकास कार्य गराउने पद्धतिको सुरुवात गराएको देखिन्छ<sup>4</sup>

आधुनिक नेपालको सन्दर्भमा विकेन्द्रिकरण प्रक्रियाको ऐतिहासिक पृष्ठ भूमिलाई अध्ययन गर्दा हामी शाहकाल, राणाकाल, प्रजातन्त्रकाल र त्यसपछि गरी संक्षिप्त रूपमा निम्नानुसार अध्ययन गर्न सक्छौ ।

नेपाललाई एकीकरणको सूत्रमा बाध्ने काम पृथ्वीनारायण शाहले गरेका थिए । यसो पनि भन्न सकिन्छ, अलग अलग स-साना भुरे टाकुरे राज्यको रूपमा रहेको नेपाललाई पृथ्वीनारायण शाहको एकीकरण अभियानले केन्द्रियकरणतर्फ उन्मुख गरायो । ठूलो राज्यको परिकल्पनालाई साकार बनाउन साना राज्यहरूलाई स्वायत्तता प्रदान गर्ने कार्य सम्भव भएन । त्यसैले वि.स १८२५ मा पृथ्वीनारायण शाह काठमाडौंको गद्दीमा आसिन भएपछि केन्द्रीयकरण र एकात्मकताको सिद्धान्तमा आधारित राज्य व्यवस्था प्रारम्भ भयो । दैनिक कार्य संचालनको लागि त्यसबेला विभिन्न तहका पदहरूको सिर्जना गरी केही सभान्त परिवारलाई प्राथमिकता दिएर शासन संचालन गरीयो । यो व्यवस्था पृथ्वीनारायण शाहका पालादेखि भएपछि ७५ वर्षपछि सम्म कायम रह्यो ।

वि.स १९०३ मा नेपालमा राणा कालको प्रारम्भ भयो । १०४ वर्षको राणाकालीन अवधिमा ९ जना राणा प्रधानमन्त्रीहरूले आ-आफ्नो तरिकाले अत्यन्त निरंकुश र केन्द्रिकृत जहानीया शासन संचालन गरे । शाहकालमा जस्तै राणाकालमा पनि केन्द्रिय प्रशासन, क्षेत्रीय प्रशासन, जिल्ला प्रशासन, राज्य प्रशासन, गाउँ प्रशासन संचालन भएको थियो ।

राणाकालीन केन्द्रीय प्रशासन राजा, प्रधानमन्त्री र राणा परिवार तथा भारदारहरूको संयुक्त रूपमा चलाइन्थ्यो । जंगबहादुरदेखि मोहन शम्शेरसम्मका राणा प्रधानमन्त्री सर्वाधिक शक्तिशाली भई नितान्त एकीकृत ढाँचाको र निरंकुश शासन चलाए । बीर शम्शेरले तराईलाई १२ जिल्ला, पहाडलाई २३ जिल्ला गरी जम्मा ३५ जिल्लामा नेपालको प्रशासनिक विभाजन गरेका थिए । मुख्तियार, मालिक, तैनाथवाला, हाकिम, बडाहाकिम जस्ता प्रमुख प्रशासनिक पदहरूद्वारा जिल्ला प्रशासन चलाइन्थ्यो । पूर्व कमाण्डिड जनरल, पश्चिम कमाण्डिड जनरल, उत्तर कमाण्डिड जनरल र दक्षिण कमाण्डिड जनरल गरी चारै दिशातिर बेग्ला - बेग्लै प्रशासन गर्ने उच्च राणा प्रशासकहरू पनि रहन्थे ।

२००७ सालको जनक्रान्तिपछि नेपालमा प्रजातन्त्रको उदय भयो । अन्तरीम शासन विधान, २००७ को जारी तथा अन्तरिम सरकारको गठनपछि परिवर्तित सन्दर्भको माग अनुसार मन्त्रालय र विभागहरूको स्थापना भयो । २००८ सालमा पब्लिक सर्भिस कमिसनको व्यवस्था, गजेट प्रकाशन जस्ता प्रबन्धहरू

4. "विकेन्द्रिकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी प्रतिवेदन," आईजीडी २०५३ ।

भए । वि.सं. २०१३ सालमा टंक प्रसाद आचार्यद्वारा नेतृत्व गरिएको मन्त्रिमण्डलका पालामा दशवटा मन्त्रालय र पछि १२ वटा मन्त्रालय कायम गरियो । २०१५ सालमा नेपालमा बहुदलीय संसदीय निर्वाचन सम्पन्न भयो ।

वि.स २०१७ सालमा राजनीतिक फेरबदल भयो । बहुदलीय संसदीय प्रजातन्त्रको ठाँउ निर्दलीय व्यवस्था लागु गरियो । २०१८ सालमा विगतदेखि प्रचलनमा रहेको ३२ जिल्ला र ३ उपत्यकाका जिल्ला गरी ३५ ओटा जिल्लामा विभाजन गरिएको प्रशासनिक विभाजनलाई २०१८ वैशाख १ गते देखि १४ अंचल र ७५ जिल्लामा बर्गिकरण गरी, केन्द्र र जिल्ला प्रशासनमा बदलियो । २०२९ सालमा ४ वटा विकास क्षेत्र कायम भयो । पछि २०३८ सालमा महाकाली सेतीलाई छुट्टै विकास क्षेत्र कायम गरी ५ वटा विकास क्षेत्रहरूको व्यवस्था हुन गयो र क्षेत्रीय प्रशासनको प्रबन्ध भयो । २०२३ सालदेखि हरेक अञ्चलमा राजाबाट नियुक्ति गरिएका अंचलाधीशहरूले अंचल प्रशासन रेखदेख र नियन्त्रण गर्न सुरु गरे । पहिलेको बडाहाकिममा रहेका प्रशासनिक अधिकारहरू प्रमुख जिल्ला अधिकारीमा निहित हुन आए । अंचलमा अंचलाधीशको प्रशासनिक भूमिका महत्वपूर्ण हुन गयो । २०३८ सालमा पारित गरीएको स्थानीय प्रशासन ऐनले प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई सुम्पिएको जिल्ला पंचायतको सदस्य सचिव जिम्मेवारीलाई २०३९ सालमा पारित गरिएको स्थानीय प्रशासन योजनाले प्रमुख जिल्ला अधिकारीको भूमिकालाई जिल्ला प्रशासनको सचिवबाट अलग गरी प्रशासनिकतर्फ मात्र केन्द्रित पाईयो । अब आएर प्रमुख जिल्ला अधिकारी जिल्लाको शान्ति सुरक्षामा केन्द्रित रहन थाले । जिल्ला विकास अधिकारी जिल्ला पंचायतको सचिवको हैशियतले जिल्लाको विकास निर्माणमा आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्न थाले । ३० वर्षे पंचायत शासन कालभर क्रमिकरूपमा सरकारी कार्यालय र कर्मचारीको संख्यामा उल्लेख्य रूपमा वृद्धि हुदै गयो । केन्द्रमा मन्त्रालयहरूको संख्या थपघट हुदै २०४६ सालको अन्तसम्ममा आईपुग्दा २९ वटा मन्त्रालय, ४८ वटा विभागहरूसम्म स्थापना हुन पुगे । २०४७ सालको बहुदलीय प्रजातान्त्रिक परिवर्तन हुदाँ सम्म ४०१५ गाउँ पञ्चायत र ३३ ओटा नगरपंचायत तल्ला स्थानीय निकायरूपमा संगठित र क्रियाशील रहेका थिए भने ७५ वटा प्रशासनिक जिल्लाहरूमा जिल्ला पंचायतहरू १४ अंचलमा अंचलाधीश कार्यालय र ५ वटा विकास क्षेत्रमा क्षेत्रीय स्तरको कार्यालयहरू स्थापित गरिए ।

वि.स २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि अंचल प्रशासन हेर्ने अञ्चलाधीश पद खोरज गरीयो । त्यसपछि यो कतिपय अंचलस्तरीय र क्षेत्रीयस्तरीय कार्यालय समेत खारेज गरिए । विगतको १२/१३ वर्षको राजनीतिक प्रयोगलाई अध्ययन गर्दा मन्त्रालयको संख्या २६ सम्म (२०५६ मा) पुऱ्याइनु, हाल आएर २९ ओटा (२०५७ मा) कायम रहनु तथा विभागहरू ५८ हुनुले नेपालको अस्थिर राजनीतिको असरका रूपमा लिन सकिन्छ । २०४९ वैशाखमा साविक ३३ ओटा नगरपालिकामा ३ ओटा थपगरी ३६ पुऱ्याईयो भने गाउँ विकास समितिको संख्या घटेर ३९९४ हुन पुग्यो । अब आएर क्रमशः गाविस संख्या घट्ने र नगरपालिकाको संख्या बढ्न जाँदा हाल नगरपालिकाको संख्या ५८ र गाविसको संख्या ३९९५ पुगेको छ । पुनः सरकारले नगरपालिकाको संख्या थप्ने घोषणा गरेको छ । ७५ ओटा जिल्ला विकास समिति र जिल्ला प्रशासन कार्यालय र हाल कायम हुन आएको ५८ नगरपालिकाको तथा ३९९५ गाविसहरू नै विकेन्द्रिकरण पद्धति अनुरूप जनप्रतिनिधित्व गर्ने तथा प्रशासन संचालन गर्ने तल्लो निकायको रूपमा संगठित र क्रियाशील रहेका छन् ।



## ५.० नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०७२

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०७२ वास्तवमा २०७२ सालको जनआन्दोलनको प्रमुख उपलब्धि को रूपमा आएको हो । यो संविधान एकात्मक शासन व्यवस्थामा आधारित भएको हुनाले यसले संघात्मक या क्षेत्रीय प्रकृतिको सरकार गठन गर्ने संभावनालाई स्थान प्रशस्त गरेको थिएन । वास्तवमा नेपाल अधिराज्यको संविधान २०७२ ले विकेन्द्रिकरणलाई संस्थात्मक विकेन्द्रिकरण/अधिकारको निक्षेपण (Devolution) को सिद्धान्तमा आधारित स्थानीय स्वायत्तता प्रधानता दिएको भन्न सकिन्छ । उक्त संविधानमा स्थानीय सरकार र विकेन्द्रिकरणका सम्बन्धमा खास कुनै पृथक अध्याय र व्यवस्था भएको पाईदैन तापनि राज्यका नीति निर्देशक सिद्धान्तमा यसबारे प्रशस्त संभावना रहेको उल्लेख पाईन्छ । विकेन्द्रिकरण र स्वशासनलाई सुदृढ र संस्थागत बनाउने उद्देश्यले उच्च स्तरीय विकेन्द्रिकरण आयोगद्वारा तयार गरिएको विकेन्द्रिकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी प्रतिवेदन, २०५३ ले विकेन्द्रिकरणको निम्न मार्गदर्शक सिद्धान्तहरूको अवलम्बन गर्नु पर्ने कुरामा जोड दिएको छ ।

१. विकेन्द्रिकरणको अवधारणालाई शासन पद्धतिका सम्पूर्ण पक्षहरूमा लागु गर्ने व्यवस्था गर्ने ।
२. स्थानीय शासनको मान्यता अनुरूप स्थानीय स्वायत्त सरकारहरूलाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउन कानूनद्वारा नै अधिकार र जिम्मेवारीको निक्षेपण गर्ने ।
३. बालिग मताधिकारका आधारमा स्थानीय स्वायत्त सरकारको गठनको व्यवस्था गरी स्थानीय स्वायत्त सरकारहरूले स्वशासित र संगठित संस्थाको रूपमा कार्य गर्ने व्यवस्था गर्ने ।
४. स्थानीय स्वायत्त सरकारलाई कानूनद्वारा निक्षेपित कार्य गर्दा प्रजातान्त्रिक प्रकृत्या पारदर्शी व्यवहार, जनउत्तरदायित्व र जनताको सहभागिताका आधारमा नागरिक समाजको स्थापनातर्फ उन्मुख बनाउने व्यवस्था गर्ने ।
५. स्थानीय स्वायत्त सरकारको स्विकृत अवधारणा हुने गरी स्थानीय स्वायत्त सरकारको कानूनको निर्माण र सुधार गर्ने व्यवस्था गर्ने ।
६. स्थानीय स्वायत्त सरकार राष्ट्रको शासन व्यवस्थाको अभिन्न अंग भएकोले केन्द्रिय सरकार र स्थानीय स्वायत्त सरकारको बीच परिपूरक सम्बन्ध कायम गर्ने व्यवस्था गर्ने ।

प्रतिवेदनले निम्न बमोजिमका विकेन्द्रिकरणका नीतिहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने सिफारिस गरेको थियो ।

- (क) सहभागितामूलक विकास र विकास सम्बन्धी निर्णय प्रकृत्याबाट प्रभावित हुने जनताले नै निर्णय गर्न पाउने,
- (ख) स्थानीय साधन र स्रोतको परिचालन गर्नु पर्ने,
- (ग) कार्यक्रममा एकिकरण र समन्वय हुनु पर्ने,

- (घ) स्थानीय स्वायत्त सरकारको संस्थागत विकास गर्नु पर्ने,
- (ङ) स्थानीय विकासका लागि गर्नु पर्ने कर्मचारीहरूलाई सेवा उपभोग गर्ने जनता र तिनीहरूको संस्थाप्रति जिम्मेवार बनाउने,
- (च) महिला तथा पिछडिएका जनजातीहरूलाई विकासको मूल प्रवाहमा ल्याउने,
- (छ) स्थानीय प्रविधि र स्थानीय सीपको विकास र प्रयोग गर्ने,
- (ज) उपभोक्ता समूह र गैर-सरकारी संस्थाहरूको परिचालन गर्ने ।

### स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५

माथि उल्लेख गरिएको विकेन्द्रिकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी प्रतिवेदनलाई आधार बनाई स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को तर्जुमा भयो । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले पहिलो पटक स्थानीय निकाय- गाविस, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिलाई स्थानीय स्वायत्त संस्थाको रूपमा मान्यता दियो । स्वायत्त शासन ऐनले विकेन्द्रिकरणको माध्यमद्वारा जनतालाई शासन प्रकृत्यामा सहभागी गराउने कुरालाई जोड दिएको छ । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनका मूलभूत विशेषताहरू निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ स्थानीय निकायका लागि एउटा एकिकृत संहिता हो । यसले गाविस, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिलाई स्वायत्त निकायको रूपमा व्याख्या गरेको छ ।
- यसले स्थानीय निकायको तहगत व्यवस्था गर्नुको साथै अविच्छिन्न उत्तराधिकारवाला स्वशासित संस्थाको रूपमा स्थापित गरेको छ । यसले महिला तथा पिछडिएका वर्गका लागि पनि प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरेको छ ।
- यसले जिल्ला विकास समितिलाई विषयगत शाखा खोली केन्द्रिय सरकारका विषयगत शाखाले गर्ने काम गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । नगरपालिकाले पनि तोकिएको आधारमा विषयगत शाखा खोल्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।
- स्थानीय निकायलाई आफ्नै कर्मचारी नियुक्ति गर्न सक्ने अधिकार दिनका साथै वित्तीय विकेन्द्रिकरणको सिद्धान्त अनुरूप कर, शुल्क, सेवा शुल्कबाट राजस्व एवं स्रोत परिचालन गर्न सक्ने, सरकारबाट अनुदान प्राप्त गर्न सक्ने, सरकारसंग राजस्व बाँडफाँड हुने, लेखा व्यवस्थापन जस्ता प्रावधानहरूको व्यवस्था गरेको छ ।
- स्थानीय निकायलाई स्थानीय स्तरका स-साना विवादहरू मध्यस्थता प्रकृत्याद्वारा सहमतिका आधारमा समाधान गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ । यसका लागि स्थानीय निकायहरूले मध्यस्थ समितिहरूको गठन गर्न सक्ने व्यवस्था छ । तर सरकारले राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरेपछि

मात्र यो प्रावधान कार्यन्वयन हुने भन्ने व्यवस्थाले यो व्यवस्था प्रयोगमा आउन नसकेको अवस्था रहेको छ ।

- वि.सं. २०४६ सालको परिवर्तन पछि, नेपालमा स्थानीय निकाय-गाविस, नगरपालिका तथा जिविसको दुईवटा निर्वाचन सम्पन्न गरिए । २०५२ सालपछि, नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी) द्वारा संचालित जनयुद्धका कारण स्थानीय निकायका कृयाकलापहरु कार्यन्वयन गर्न गाह्रो भयो । नेकपा माओवादीले स्थानीय सत्ता कब्जा गर्ने अभियानले गाविस, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिका गतिविधिहरुमा अवरोध र व्यवधान ल्यायो । देशका अधिकांश गाविसहरुका भवन र भौतिक संपत्ति क्षति भयो । धेरैजसो जिल्लामा गाविसका सचिवहरु जिल्ला विकास समितिको कार्यालयबाट आफ्ना काम संचालन गर्न र स्थानीय तहका जनसमुदायलाई सेवा उपलब्ध गराउने बन्दोवस्त मिलाउन बाध्य भए ।

२०५४ सालमा निर्वाचित निकायका संपूर्ण जनप्रतिनिधिहरुको ५ वर्षे कार्यकाल २०५९ साल आषाढमा पुरा गरेका थिए । द्वन्दका कारण स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनको दफा २३९ को व्यवस्था अनुसार स्थानीय निर्वाचन हुन नसकेको विशेष परिस्थितिमा अख्तियार गर्न सकिने दुईवटा विकल्पहरुमध्ये श्री ५ को सरकारले निर्वाचित पदाधिकारीहरुको म्याद थप गर्ने विकल्पको सट्टा अन्य तरिकाले कार्य संचालन गर्ने व्यवस्था मिलाउने निर्णय गर्‍यो । अहिले सम्म पनि स्थानीय निकाय- गा.वि.स., जि.वि.स., नगरपालिका, सरकारी कर्मचारीहरुद्वारा संचालित छन् । विभिन्न समयमा स्थानीय निकायको संचालन सर्वदलीय संरचना बनाई संचालन गर्ने भनिएता पनि राजनैतिक सहमतिको अभावमा यो संभव हुन सकेन ।

## ६.० स्वायत्त शासन ऐन कार्यन्वयनका मुख्य समस्या

नेपालमा विकेन्द्रिकरणका अनेकौं नीतिहरु तर्जुमा हुदै आएका छन् । तर व्यवहार र कार्यान्वयनमा आउन गाह्रो भएको कारणले नै राष्ट्रले विभिन्न समस्याहरु भोगेको छ । स्थानीय स्वायत्त शासनको कार्यान्वयनका सन्दर्भमा देखिएका चुनौतिहरुलाई विश्लेषण गर्ने यस परिप्रेक्षमा सान्दर्भिक हुन जान्छ ।

- विकेन्द्रिकरण र स्वायत्त शासनद्वारा जनताले शासनमा सहभागी हुने अवसर प्राप्त गर्दछन् । यसका लागि स्थानीय निकायहरुलाई अधिकार स्रोत साधन र प्रशासनिक क्षमता निक्षेप गर्नु पर्दछ ।
- केन्द्र, जिल्ला र गाविसमा साधनको बाँडफाँड हेर्दा साना-साना आयोजनामा पनि केन्द्रिय नियन्त्रण रहने गरेको र साधन तथा स्रोत सिधै जिल्ला विकास समितिमा नगई विभिन्न विषयगत कार्यालय मार्फत जाने गरेकोले विकासका कामहरु राम्रोसंग हुन सकेनन् ।

- स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनले दिएका कर, दस्तुर सेवा शुल्क आदि राजश्वका आधारहरू निकै साँघुरा रहे । कतिपय करहरू उठाउने नसकिने र उठाउने प्रयास गर्दा त्यसको व्यवस्थापन खर्च नै अधिक लाग्ने कारणले स्थानीय स्रोत अधार बलियो हुन सकेन ।
- स्थानीय निकायले प्रदान गरेको सेवा र केन्द्र सरकारको सेवा बीच तुलना गरी कुन कुन क्षेत्रमा स्थानीय सेवा लागत प्रभावकारीताका हिसाबले उपयुक्त देखिन्छ । सो क्षेत्र स्थानीय निकायलाई क्रमशः छोड्दै जानु पर्नेमा सो उपर कुनै संवेदनसिलता देखाएको पाईदैन ।
- राज्यले निर्धारण गर्ने गरेका करका दरहरूले स्थानीय निकायको हित प्रतिनिधित्व गर्ने गरेको छैन ।
- घरजग्गा रजिष्ट्रेशन, खानी, पेट्रोलियम, वन, जलश्रोत तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी वापत प्राप्त हुने रकम र पर्यटकहरू जिल्ला क्षेत्रमा प्रवेश गर्दा सरकारलाई प्राप्त हुने दस्तुर जस्ता राजश्वको बाँडफाँड वापत सम्बन्धित जिल्ला विकास समितिले रकम पाउने व्यवस्था भएकोमा ऐनको मनशाय विपरित नियमावलीले साँघुरो पारेको छ । ऐनको आशय र भावनालाई नियमावलीले काट्ने प्रवृत्तिले साँचो अर्थमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनको आशय कार्यन्वयनमा बाधा परेको छ ।
- सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रकृया (बटम अप प्लानिङ्ग) लाई कानूनी मान्यता प्रदान गरेको छ । तर व्यवहारमा उतार्नका लागि नियम र निर्देशिकाहरू राष्ट्रिय योजना आयोग र स्थानीय विकास मन्त्रालयबाट तयार गरी जारी गरिएका छन् । स्थानीय निकायका योजना तर्जुमा पद्धति अनुसार समुदाय स्तरदेखि योजना प्रकृया पारगर्दा १४ (बस्तीको जिल्ला) चरणहरूबाट गर्नु पर्दछ । विकेन्द्रित योजना प्रकृयाका लागि कानूनी बन्दोबस्त भए पनि व्यवहारमा धेरै समस्याहरू अनुभव गरिएका छन् ।
- ऐन तथा नियमावलीको पूर्ण कार्यन्वयनमा विषयगत मन्त्रालयहरूको केन्द्रकृत व्यवस्था राखी राख्ने स्वार्थ, स्थानीय विषयगत शाखाका कर्मचारीहरूको केन्द्रप्रतिको लगाव, अपर्याप्त कार्य क्षमता, जवाफदेहीपनको अभाव, स्थानीय निकायको वित्तीय स्रोतहरूको पहुँचमा कमी आदि प्रमुख समस्या रहेका छन् ।
- ऐनले स्थानीय निकायलाई दिएका कतिपय अधिकारहरूलाई सीमित गर्ने गरी नियमावली बनेको र नियमावलीले स्थानीय निकायको आवश्यकता अनुसार विभिन्न विषयगत क्षेत्रमा विनियम बनाउने अधिकारमाथि समेत अंकुश (नियम २७५) लगाएको छ ।
- राज्यले गर्ने, स्थानीय निकायले गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकारको किटानी बाँडफाँड कानूनी प्रकृयाबाट स्पष्ट नहुदा दोहोरो र सामानान्तर कार्यक्षेत्र स्थापित भएको छ ।
- स्थानीय निकायहरूलाई स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र नियमावलीहरूले दिएको जिम्मेवारी वहन गर्न आवश्यक पर्ने पर्याप्त साधन स्रोतहरू उपलब्ध हुने गरेको छैन ।

- स्थानीय निकाय, श्री ५ को सरकारका विषयगत निकाय र सांसदहरुका बीच कार्यक्षेत्र स्पष्ट निक्षेपित नभएको हुँदा दोहोरो र समानान्तर योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन प्रकृया बलियो रूपमा रहेको छ । राष्ट्रिय प्राथमिकता र स्थानीय प्राथमिकता बीच तालमेल प्रभावकारी हुन नसक्नुले स्थानीय प्राथमिकता र आवश्यकता राष्ट्रिय प्राथमिकतामा परिलक्षित हुन सकेको छैनन् । स्थानीय प्राथमिकताको आधारमा छनौट गरेका योजनाहरुलाई केन्द्रबाट विनासम्पर्क, समन्वय परिवर्तन गरी नयाँ योजन छनौट गर्ने गरिएको छ ।
- दोहोरो र समानान्तर योजना प्रकृया र श्रोत प्रवाहबाट बजेट र कार्यक्रमको प्रभावकारिता बनाउन अप्ठेरो पर्ने तथा उत्तरदायित्व र पारदर्शिता हुने देखिएको छ ।
- श्री ५ को सरकार र स्थानीय निकाय बीच दातृ संस्था तथा गैर सरकारी संघ संस्था र स्थानीय निकाय र गैरसरकारी संघ संस्थाबीच समेत न्यून रहेको छ ।
- विकेन्द्रित योजना तर्जुमा निमित्त सूचना/संचारको सरल आदान प्रदान अत्यावश्यक माध्यम हो ।
- स्थानीय निकायमा कर्मचारीको बन्दोबस्तका निमित्त स्थानीय सेवा ऐन तर्जुमा गर्दा वर्तमानका काम गरिरहेका विविध प्रकृतिका अस्थायी कर्मचारी तथा सरकारी कर्मचारीलाई कसरी समायोजन गर्ने तथा स्थानीय निकायको भावी दायित्व पूरा गर्न आवश्यक पर्ने जनशक्ति कसरी आपूर्ति गर्ने भन्ने बारे व्यापक सहमति आवश्यक भएको छ ।
- नेपालमा हरेक तहको शासनमा पारदर्शिता जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको अभाव रहेको पाईन्छ । केन्द्रबाट खटाइएका कर्मचारीहरु/स्थानीय निकायप्रति उत्तरदायी नहुने हुँदा जनप्रतिनिधिहरु बीच विवादहरु रहेका छन् ।

## ७.० राज्यको पुनःसंरचनाको प्रश्न

माओवादीद्वारा संचालित एक दशक भन्दा बढी लामो जनयुद्ध अन्त भएको छ । नेपाल अहिले नौलो राजनैतिक चरण/युगमा प्रवेश गरेको छ । माओवादी अन्तरिम संसद हुँदै अन्तरिम सरकारमा समावेश भएका छन् । गत २०६२ साल मंसिर ७ गते सात राजनैतिक दल र नेकपा (माओवादी) संग भएको १२ बुँदे संझौताले प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक हक, मानव अधिकार, कानुनी राज्यको अवधारणालाई सम्मान गर्ने कुरा उल्लेख गरेको छ । यसै गरी सात दलको नेतृत्वमा वि.सं २०६३ साल बैसाखमा भएको दोस्रो जनआन्दोलनले नेपालको शासन व्यवस्थाको स्वरूपलाई परिवर्तन गरेको छ । बैसाख ११ गते राजा ज्ञानेन्द्रबाट भएको घोषणाले नेपाल राज्यको शक्तिको स्रोत नेपाली जनता भएको कुरा व्यक्ति अनुरूप २०५९ साल जेष्ठ ८ गते विघटन भएको प्रतिनिधि सभाको पुनःस्थापना भयो । जेष्ठ ४ गते जरी प्रतिनिधि सभाको घोषणा २०६३ ले संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान निर्माण गरी समावेशी लोकतन्त्रको स्थापना र राज्यको पुनःसंरचना गर्ने

कुरामा जोड दियो । सातदल-माओवादी ऐतिहासिक सहमति (कार्तिक २२, २०६३) नेपाल सरकार र नेकपा (माओवादी) बीच भएको विस्तृत शान्ति सम्झौता (२०६३, मंसिर ५) आदिमा भएको व्यवस्था अनुसार नेपालमा राज्य र समाजको लोकतान्त्रिकरणको प्रक्रिया अगाडि बढेको छ ।

नेपाल सरकार र माओवादीको सहमति बमोजिम अन्तरिम संविधान जारी भएको छ र नेकपा (माओवादीका) ७३ जना प्रतिनिधिहरु अन्तरिम व्यवस्थापिका (संसद)मा समावेश भएका छन् ।

## ८.० अन्तरिम संविधानमा स्थानीय निकाय सम्बन्धी व्यवस्था

अन्तरिम संविधानमा स्थानीय निकायकाबारेमा केही व्यवस्था गरिएको छ । ती व्यवस्था निम्नानुसार छन् :-

- स्थानीय स्तरदेखि नै जनताको सार्वभौमसत्ताको प्रयोग गर्ने अनुकूल वातावरण बनाई मुलुकको शासन व्यवस्थामा जनताको बढी भन्दा बढी सहभागिता प्रवर्धन गर्न र जनतालाई स्थानीय स्तरमा नै सेवा उपलब्ध गराउन तथा लोकतन्त्रको स्थानीय स्तरदेखि नै संस्थागत विकास गर्न विकेन्द्रिकरण र अधिकारको निक्षेपणको आधारमा स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी निकायको व्यवस्था गरिनेछ ।

सम्बत् २०६३ साल कार्तिक २२ गते राजनैतिक सहमति कायम गर्ने नेपाली कांग्रेस, नेकपा (एमाले), नेपाली कांग्रेस (प्रजातान्त्रिक), जनमोर्चा नेपाल, नेपाल सदभावना पार्टी (आनन्ददेवी), नेपाल मजदुर किसान पार्टी र संयुक्त वाम मोर्चा सहितका राजनैतिक दलहरु र ने.क.पा. (माओवादी) को सहमतिले नेपाल सरकारद्वारा जिल्ला, नगर र गाँउस्तरमा अन्तरिम स्थानीय निकाय गठन गरिनेछ ।

- स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी निकायको संगठनात्मक संरचना, त्यसको स्वरूप र प्रादेशिक इलाका तथा गठन विधि कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम हुनेछ ।
- स्थानीय विकासको लागि स्वायत्त शासन सम्बन्धी निकायलाई सक्षम बनाउन साधन र स्रोतको परिचालन, विनियोजन र विकासको प्रतिफलको सन्तुलित तथा न्यायोचित वितरणमा समानता कायम राखी स्थानीय स्तरका योजनाको पहिचान, तर्जुमा र कार्यन्वयनमा सम्बन्धित स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी निकायलाई नै जवाफदेही बनाउन कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम नेपाल सरकार र स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी निकाय बीच जिम्मेवारी र राजश्व परिचालन तथा बाँडफाँड हुनेछ ।
- उपधारा (१) बमोजिम राजश्व परिचालन र बाँडफाँड गर्दा मुलुकको सन्तुलित र समान विकास हुने गरी सामाजिक तथा आर्थिक दृष्टिकोणबाट पिछडिएका वर्ग तथा समुदायको समग्र उत्थानका लागि विशेष ध्यान दिनु पर्नेछ ।

### विकेन्द्रिकरणका सम्बन्धमा भावी पहल

अन्तरिम संविधानमा भएका प्रावधान अनुसार अन्तरिम सरकारले तत्कालै निम्न कार्यहरु गर्नुपर्दछः-

- क) अन्तरिम स्थानीय स्वायत्त निकायको गठन ।
- (ख) स्थानीय स्वायत्त निकायलाई सक्षम/सुदृढ बनाउन स्रोत साधनको परिचालन/ व्यवस्थापनको लागि आवश्यक बन्दोबस्त ।

स्थानीय स्तरका स्वायत्त निकायहरुको संचालनका लागि अन्तरिम कानूनको निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने । यसका लागि मौजुद स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ मा आवश्यक संशोधन गरी व्यवस्था गर्न सकिन्छ ।

अन्तरिम संविधानमा गरिएको संशोधन बमोजिम मुलुक अब लोकतान्त्रिक संघीय शासन व्यवस्थातर्फ अगाडि बढिरहेको छ । मुलुक संघीयतातर्फ जुन ढाँचाबाट अबलम्बन गरी अगाडी बढे पनि स्थानीय स्वायत्तता र विकेन्द्रित शासन प्रणालीलाई मजबुत बनाई राख्ने काममा कुनै कन्जुस्याई गर्नु हुदैन । राज्यको पुनःसंरचना जुनसुकै संघीय प्रकारको ढाँचाबाट भएतापनि स्थानीय स्वायत्तता सुदृढीकरणका लागि निम्न पक्षमा भावी दिनहरुमा ध्यान दिनु पर्दछ ।

- स्थानीय स्वायत्तताका बारेमा संघीय संविधानमा स्पष्ट व्यवस्था हुनु पर्दछ । यो विषय प्रान्त या स्वायत्त इकाईको जिम्मामा छोड्न हुदैन ।
- समावेशीयुक्त विकेन्द्रित स्थानीय स्वायत्त शासनको स्थापना गरिनु पर्दछ ।
- मातृ भाषाको प्रवर्द्धन गर्ने राज्यको नीतिको ब्यावहारिक रुपमा नै प्रभावकारी कार्यान्वयन गरिनु आवश्यक छ । नेपाली र अंग्रजी भाषा बाहेकका मातृभाषामा शिक्षाको व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।
- समानता, सामाजिक र मानव स्वतन्त्रताका सिद्धान्तका आधारमा स्थानीय स्वायत्त शासनको व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।
- स्थानीय सरकारको वित्तीय अधिकार संविधानतःनै सुनिश्चित गरिनु पर्दछ र आफ्ना कर्मचारीहरु आफै भर्ना गर्नका लागि स्थानीय सेवा समूह गठन गर्नु पर्दछ ।

संघीय व्यवस्था अर्न्तगत स्थानीय स्वायत्तताको तर्जुमा र व्यवस्था गर्दा निम्न विषयमा स्पष्टता हुन जरुरी छ ।

१. कुन तहको (केन्द्र, संघीय इकाई तथा स्थानीय स्वायत्त निकाय) इकाईलाई के के अधिकार दिने ?
२. अधिकार र कामको बाँडफाँड कसरी गर्ने ?

३. विभिन्न तह बीचको आपसी सम्बन्ध कस्तो हुने ?
४. विभिन्न तहबीच वित्तिय स्रोत एवं प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँड कसरी गर्ने ?
५. विभिन्न तहका कार्यकारी, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको निर्वाचन र गठनको बन्दोवस्त कसरी मिलाउने ?
६. विभिन्न तहमा कर्मचारी सेवा/प्रशासनिक तौरतरिकाको बन्दोवस्त कसरी मिलाउने ?
७. प्रान्त (संघीय इकाई) तथा स्थानीय स्वायत्त सीमाक्षेत्र निर्धारण कसरी गर्ने ? आदि ।

माथि उल्लेख गरिएका सैद्धान्तिक/अवधारणागत कुराहरु तथा सवालगत विषयहरुलाई दृष्टिगत गरी स्थानीय निकायको स्वायत्तता र क्षमतालाई सुदृढ बनाउनुपर्दछ । यस सन्दर्भमा छलफलका लागि केही सुझावहरु राख्ने प्रयास गरिन्छ ।

#### ● संघ, प्रदेश/स्थानीय स्वायत्तताको संरचना

संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरुमा संघ, प्रदेश र स्थानीय स्वायत्त निकायको संरचना फरक फरक किसिमले गरेको पाइन्छ । जातिय भाषिक तथा प्रादेशिक आधारमा प्रदेशको संरचना गरिन्छ । भारतमा भाषिक आधारमा प्रदेशको संरचना गरिएको छ भने सं.रा अमेरिका तथा स्वित्जरलैण्डमा प्रादेशिक आधारमा गरिएको पाईन्छ । सोही अनुसार स्थानीय निकायको संरचना गरिएको पाईन्छ । जातीयता र भाषिक आधारमा भन्दा भौगोलिक आधारमा नै स्थानीय निकायको क्षेत्र निर्धारण गरिएको हुन्छ । कुनै पनि एउटा जाति विशेषको बहुमत नरहेको परिप्रेक्ष्यमा प्रदेश र स्थानीय निकायको निर्धारणको आधार भौगोलिक हुनुपर्दछ, ।

#### ● अधिकार क्षेत्रको विभाजन

संघिय सरकार,प्रादेशिक सरकार र स्थानीय सरकारका बीच अधिकारको स्पष्ट विभाजन हुनुपर्दछ । ठूला र सार्वदेशिक महत्वका विषय जस्तै विदेशनीति,परराष्ट्र,मौद्रिक नीति, यातायात, संचार जस्ता विषयहरुमा संघिय राज्यको जिम्मा रहनुपर्दछ, भने शिक्षा, बिकास जस्ता विषयहरु प्रादेशिक सरकारमा रहन्छ । स्थानीय बिकास संग सम्बन्धित स-साना बिकासका कामहरुमा स्थानीय निकायहरु जिम्मेवार हुन्छन् । संविधानसभाद्वारा बन्ने नयाँ संविधानमा सैब तहका सरकारको अधिकार क्षेत्र निर्धारित हुनुपर्दछ । संघीय सूचि, प्रादेशिक सूची तथा स्थानीय सरकार सम्बन्धित सूची तिन किसिमका सूचिहरुको तय संविधानमा नै हुनुपर्दछ । ती सुचिहरुमा तिन तहका सरकारको अधिकार क्षेत्रको व्यवस्था हुनुपर्दछ । एकतहको सरकारको अधिकार माथी अर्का तहको सरकारले हस्तक्षेप एवं नियन्त्रण नहुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । भारतमा संविधानको संविधानमा संघीय सुचि, राज्य सूचि र अनुसूचिमा संघीय सरकार, राज्य सरकार र स्थानीय सरकारका कार्य क्षेत्र तोकिएको पाईन्छ । संविधानसभाद्वारा



तर्जुमा गरिने संविधानमा स्थानीय सरकारको स्वयत्तताको प्रत्याभूति हुनुपर्दछ र काम कर्तव्य अधिकारका क्षेत्रहरु संविधानमा नै तोकी दिनुपर्दछ ।

- **तहगत अन्तरसम्बन्ध**

संघ (केन्द्र), प्रदेश (राज्य) र स्थानीय सरकार बीचको सम्बन्ध स्वायत्तताको सिद्धान्तमा आधारित हुनुपर्दछ । अन्तर निकाय तहगत सम्बन्ध (Intertier relationship) परिभाषित गर्दा संपूरणको सिद्धान्त(Principle of Subsidiarity)लाई अंगिकार गर्नुपर्दछ । संपूरणको सिद्धान्त भनेको व्यक्तिले गर्न सक्ने कार्य व्यक्तिलाई जिम्मेवार बनाउने, समुदायले गर्ने कार्य समुदायलाई जिम्मा दिने त्यसै गरि स्थानीय सरकारले गर्नसक्ने कार्य स्थानीय सरकारलाई जिम्मा दिने र त्यसपछि प्रदेश संघीय सरकारले क्रमशः जिम्मेवारीहरु लिनुपर्दछ । स्थानीय सरकारले प्रभावकारी ढंगले गर्ने सक्ने कार्य प्रदेश या केन्द्रिय सरकारले जिम्मा लिदा अधिकारको दोहोपन (Duplication)हुन्छ र कामको छिटो छरितोपन तथा प्रभावकारीता आउने सक्दैन ।

- **बित्तिय र प्राकृतिक स्रोत बाँडफाड**

नेपाल भौगोलिक, सामाजिक तथा साँस्कृतिक हिसाबले विविधता युक्त मुलुक हो । हिमाल पहाड, मधेसका आ-आफ्ना प्राकृतिक, सामाजिक तथा साँस्कृतिक विशेषताहरु रहेका छन् । विभिन्न भौगोलिक क्षेत्र बिच पारस्परिक अन्तरनिर्भरताको सिद्धान्तलाई अंगिकार गरि बित्तिय स्रोत तथा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाड सह-उपयोगको पद्धतिलाई अंगिकार गर्नु पर्दछ । एउटा क्षेत्र/प्रदेश प्राकृतिक स्रोत/साधनले सम्पन्न र अरु क्षेत्र विपन्न हुने अवस्थामा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकायका कृयाकलाप प्रभावकारी हुनसक्ने अवस्था हुन्छ । बिकास तथा आय स्रोत आदिका हिसाबले पनि असमानता रहन जान्छ । असमानता र स्रोत साधनको गैर/न्यायिक बाडफाडका कारणले आर्थिक बिषमता बढ्न जान्छ । त्यसैले सहकारिताको सिद्धान्तको आधारमा स्रोत साधनको बाडफाडको बन्दोबस्त मिलाउनु पर्दछ ।

- **निर्वाचन तथा प्रतिनिधित्व प्रणाली**

स्थानीय सरकारको स्वायत्तर प्रभावकारिताको लागि तिन निकायहरुको प्रतिनिधित्व एवं निर्वाचन लोकतान्त्रिक मूल्य/मान्यतामा आधारित हुनुपर्दछ । स्थानीय सरकारको सम्पूर्ण तहको निर्वाचन प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीको आधारमा हुनुपर्दछ । गाउँस्तरमा हालरहेको प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धतिलाई कायमै राख्नुपर्दछ भने जिल्लास्तरका सम्पूर्ण पदाधिकारीहरुको चयन प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट गरिनुपर्दछ ।

समावेशी र प्रतिनिधित्वका लागि स्थानीय तहमा पनि समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको अवलम्बन गरिनु पर्दछ ।

### सहभागिता र समन्याय

स्थानीय सरकार बलियो हुँदा समाजका पिछडिएको समुदायको विकास र कार्यन्वयन तहमा सहभागीता हुनसक्छ भन्ने होइन । यसका लागि अनुकूल संरचनागत आधार र नीतिगत वातावरणको निर्माण गर्नुपर्दछ । खासगरी महिला, दलित, जनजाती र अन्य पिछडिएको समुदायको स्थानीय सरकारको नीति निर्माण र कार्यन्वयन तहमा सहभागिताको सुनिश्चितता हुन सकोस र कुलीन/शक्तिसाली समुदायको मात्र हालीमुहाली नरहोस (Elite Capture) भन्ने कुराको बन्दोबस्तका लागि राजनीति दलहरूमा पनि आन्तरिक लोकतन्त्रको अभ्यास हुनु जरुरी छ । राजनैतिक दलहरूको निश्चित मान्यता र संख्याको आधारमा त्यस्तो बर्ग र समुदायलाई स्थानीय सरकारका विभिन्न तहका उम्मेदवारी दिन चयन गर्नु पर्दछ । त्यसै गरी स्थानीय स्वायत्तता शासन सम्बन्धी कानून र नियामावालीमा समेत सिट आरक्षणको व्यवस्था गरिनु पर्दछ । महिलाहरूको हकमा कम्तीमा ३३ प्रतिशत सिट आरक्षण गरिनु पर्दछ भने दलित, जनजाती र पिछडिएको समुदायका लागि सोही अनुपातमा सिट आरक्षणको व्यवस्था गर्नुपर्दछ ।

### स्थानीय लोकतन्त्रको सुदृढीकरण

स्थानीय तहमा लोकतन्त्रको अनुभूती होस भन्नका लागि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रका संयन्त्र र औजार (Devices and Tools) हरूसंग सम्बन्धित प्राबधानहरूलाई वैधानिकता दिनुपर्छ । जनमत संग्रह (referendum), जनपहल (Plebescite) तथा जनलेखा परीक्षण (Public auditing), जस्ता प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका व्यवस्थाहरूबाट सबै जातजाती भाषाभाषीहरूले आ-आफ्नो मत जाहेर गर्नपाउँछन्, र निर्णय तहमा सहभागी हुनपाउँछन् । यसले गर्दा स्थानीय लोकतन्त्र मजबुत हुनपाउँछ ।

### उपसंहार

मुलुक संघात्मक प्रणालीतर्फ प्रवेश गर्दैछ । केन्द्र र प्रदेशलाई बलियो बनाउनुमा स्थानीय स्वायत्तता र लोकतन्त्र बलियो हुन सक्दैन । आमनागरिकहरूको चासो र महत्वको विषय भनेको स्थानीय स्वायत्तता र स्थानीय प्रजातन्त्रको सुदृढीकरणको प्रश्न हो । कहिलेकाहि संघीय प्रणालीमा संघीय एकाई (Federating Unit) ले स्थानीय सरकारलाई सुदृढ बनाउन आवश्यक पहल नगर्न सक्छ । त्यसैले भावी संविधानको निर्माणको क्रममा यस सवाल प्रति संबेदनशिल हुनुपर्दछ ।

### सन्दर्भ सामग्री

- Newell Peter and Bellon Shaula (2002). Mapping accountability: Origins, Contexts and Implications for Development, Institute of Development Studies U.K,2002
- जिल्ला विकास समिती महासंघ नेपाल (२०६१) इतिहास देखि वर्तमान सम्म, ललितपुर कुमारीस्थान २०६१,
- लिण्डर ओल्फ (२०६२) अनु: टोप बहादुर सिंह स्वीस प्रजान्त्रत बहुसाँस्कृतिक समाजमा द्वन्द्वका सामान्य समाधान **प्रकाशक:** सुशासन विकास प्रतिष्ठान (आईजीडी) लाजिम्पाट काठमाडौं २०६२



# १०

**‘अन्तरपार्टी लोकतन्त्र’**



खगेन्द्र प्रसाई

## १. परिचय

यस कार्यपत्रको उद्देश्य अन्तरपार्टी लोकतन्त्रका समस्या, आवश्यकता, विधि र तत्वहरू, नेतृत्व, संवैधानिक नियमनका बारे बहस गर्नु हो । यस कार्यपत्रको दोस्रो खण्डमा अन्तरपार्टी लोकतन्त्रको आवश्यकताको विषयमा चर्चा गरिनेछ । तेस्रो खण्डमा विभिन्न पार्टीहरूका विधानमा गरिएका व्यवस्था र लोकतान्त्रिक अभ्यास र संस्कृतिसँग सम्बन्धित मुख्य समस्याहरूको चर्चा गरिने छ ।

चौथो खण्डमा अन्तरपार्टी लोकतन्त्र कार्यन्वयनका लागि आवश्यक विधि र तत्वहरूको प्रस्ताव गरिनेछ । पाचौं खण्डमा लोकतान्त्रिक नेतृत्वका विशेषता र श्रेष्ठताका बारे उल्लेख गर्दै लोकतन्त्रको विकासमा त्यसको आवश्यकता र भूमिकाका बारे चर्चा गरिनेछ । छैठौं खण्डमा अन्तरपार्टी लोकतन्त्रको संवैधानिक नियमनको आवश्यकताको चर्चा गर्दै केही देशका संवैधानिक या कानुनी नियमनको व्यवस्थाको उल्लेख गरिनेछ । र सातौं खण्डमा सम्पूर्ण कार्यपत्रको सारांश हुनेछ ।

## २. अन्तर पार्टी लोकतन्त्र किन ?

बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक राजनीतिक प्रणालीमा राजनीतिक पार्टीहरू नै राजनीतिक सत्ताका साँचा र प्रधान अभ्यासकर्ता हुन् । उनीहरूले राजनीतिक सत्ताको प्राप्त र अभ्यास लोकतान्त्रिक विधिबाट गर्नु पर्छ । त्यसकारण, राजनीति शासनको समग्र प्रकृया र कार्यविधि तब मात्र लोकतान्त्रिक हुन सम्भव छ जब पार्टीहरू आन्तरिक रूपले पनि लोकतान्त्रिक हुन्छन् । आन्तरिक लोकतन्त्रमा प्रयाप्त रूपले अभ्यस्त पार्टी र व्यक्तिहरूले मात्र राज्य सञ्चालनलाई लोकतान्त्रिक चरित्र दिनसक्छन् । लोकतान्त्रिक प्रतिस्पर्धामा उत्रेको कुनै राजनीतिक पार्टी स्वयंमै लोकतन्त्रको वाहक र प्रवर्धक हुदैन । विश्व इतिहास र हाम्रै देशका केहि घटनाहरूले के देखाएका छन भने लोकतान्त्रिक व्यवस्था अन्तरगत सत्तामा पुगेका कतिपय पार्टीहरूले पनि सत्तालाई धेरै थोरै सर्वसत्तावादी र अधिनायकवादी बनाउदै लोकतन्त्रको विकासमा प्रतिकूल असर पारेका छन् । यसो हुनुको मुख्य कारण के थियो भने ती पार्टीहरू लोकतन्त्रका आधारभूत विधि, सिद्धान्त र आदर्शप्रति प्रतिबद्ध थिएनन र पार्टीभित्र यिनीहरूको अभ्यास गर्दैन थिए । यदि राजनीतिक पार्टीहरू नागरिकका राजनीतिक इच्छा निर्माण र सङ्गठित गर्ने संरचना हुन भने लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा त्यस्ता इच्छाको निर्माण र सङ्गठन लोकतान्त्रिक विधिबाट गरिनु पर्छ । त्यसका लागि पार्टीका सम्पूर्ण प्रकृया र संरचना लोकतान्त्रिक हुनुपर्छ ।

लोकतन्त्र स्वस्फूर्तरूपले सञ्चालित हुदैन । यसले समस्याहरू आफै समाधान गर्दैन, यसले केवल अवसरहरू प्रदान गर्दछ । सबैकुरा आधारभूत रूपले नागरिक र उनीहरूका सङ्गठित प्रयत्न अर्थात पार्टीहरूका राजनीतिक क्षमता र गुणमा निर्भर गर्दछ । लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको सफलता र भविष्य केही चामत्कारिक नेताहरूमा होइन पार्टीहरूका क्षमता, शीप र गुणमा भर पर्दछ । यी कुरा अरु केही नभई पार्टी सदस्यहरूकै क्षमता, शीप र गुण नै हुन् । अब प्रश्न के हो भने कस्तो पार्टी संरचना र पद्धतिमा सदस्यहरूका लोकतन्त्रलाई आवश्यक क्षमता, शीप र गुण र अन्य विशेषताहरू विकास गर्ने

अवसर र आवश्यकता दुवै हुन्छ ? यी कुरा यस्तो पार्टीमा सम्भव हुन्छन जसले स्वयं भित्र लोकतन्त्रका विधि, सिद्धान्त र आदर्शहरूको पर्याप्त अभ्यास गर्छ ।

लोकतन्त्र नेता र सरकार छान्ने आवधिक प्रक्रिया मात्र होइन यो त एउटा आम जीवन शैली हो । त्यसकारण बिना अपवाद मानिसका सबै सार्वजनिक जीवनमा यसका आधारभूत मान्यताहरूको अभ्यास गरिनु पर्दछ । दलीय व्यवस्थामा पार्टीहरू यो प्रक्रियाका नायक हुन त्यसकारण पनि उनीहरू भित्रै यो प्रक्रियाको प्रयाप्त अभ्यास गरिनु पर्दछ । यसो गरेर मात्रै लोकतन्त्रका विधि, सिद्धान्त र आदर्शहरूलाई राज्य र समाजमा विस्तार र विकास गर्न सकिन्छ । लोकतान्त्रिक राजनीतिक संस्कृतिमा सामाजिकीकरण भएका सदस्यले मात्र लोकतन्त्रको विकास र विस्तारमा महत्वपूर्ण योगदान गर्न सक्छन् ।

### ३. पार्टीका विधानका ब्यवस्था र मुख्य समस्याहरू

बिभिन्न पार्टीहरूका बिभिन्न तहमा कमिटिको निर्माण प्रकृया, निर्णय प्रकृया, बिभिन्न कमिटिका अधिकारहरूका बारेमा विधानमा व्यवस्थाहरू गरिएका हुन्छन । त्यस्ता वैधानिक व्यवस्थाहरू कति लोकतान्त्रिक छन भनेर बुझ्नु आवश्यक हुन्छ । बिभिन्न पार्टीका विधानमा भएका लोकतान्त्रिक पद्धतिसँग सम्बन्धित केही प्रावधानहरूका छोटो चर्चा गरौं ।

#### नेपाली कांग्रेस

नेपाली कांग्रेसको विधान अनुसार बिभिन्न तहका समितिहरूको गठनमा मनोनयन निकै व्यापक छ । गाउँ कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । सभापतिले क्रियाशील सदस्यहरूमध्ये बाट सात जनासम्म सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्छन् । त्यस्तै उक्त समितिमा उपसभापति, सचिव, सहसचिव र कोषाध्यक्ष पनि क्रियाशील सदस्यहरूमध्येबाट सभापतिद्वारा नै मनोनित हुन्छन ।

नगर कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । सभापतिले क्रियाशील सदस्यहरूमध्येबाट नौ जनासम्म सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्छन् । त्यस्तै उक्त समितिमा उपसभापति सचिव सहसचिव र कोषाध्यक्ष उक्त समितिका लागि निर्वाचित र मनोनित सदस्यहरू मध्यबाट सभापतिद्वारानै मनोनित हुन्छन ।

क्षेत्रीय कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । सभापतिले क्षेत्रीय अधिवेशनका सदस्यहरू मध्येबाट आठ जना सदस्यहरू र उपसभापति, सचिव, सहसचिव र कोषाध्यक्ष मनोनित गर्न सक्छन् । जिल्ला कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । सभापतिले जिल्ला अधिवेशनका सदस्यहरू मध्येबाट १६ जना सम्म र क्रियाशील सदस्य मध्यबाट केही सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्छन् । उपसभापति, सचिव, सहसचिव र कोषाध्यक्ष पनि उक्त समितिका सदस्य मध्येबाट सभापतिले नै मनोनित गर्छन् ।

त्यसरी नै विकास क्षेत्रीय समन्वयन समितिको संयोजक र सदस्य सचिवको मनोनयन केन्द्रीय सभापतिद्वारा हुन्छ। केन्द्रीय कार्यसमितिमा पनि सभापति र १८ जना सदस्यमात्र निर्वाचित हुन्छन्। बाँकी १८ जना सदस्यहरू सभापतिले नै मनोनयन गर्दछन्। केन्द्रीय कार्यसमितिका महामन्त्री, कोषाध्यक्ष, सहमहामन्त्री, सहायक महामन्त्री र प्रवक्ता सबै केन्द्रीय सभापतिद्वारा मनोनित हुन्छन्। त्यस्तै केन्द्रीय सभापतिले महाधिवेशनका लागि ३० जना सम्म सदस्यहरू मनोनयन गर्न सक्छन्। यसरी नेपाली काँग्रेसमा सङ्गठनका सबै तह र प्रकृत्यामा मनोनयनको व्यापकता छ।

नेपाली काँग्रेस सभापतीय पद्धति भएको पार्टी हो जसमा कार्यसमितिसँग खासै महत्वपूर्ण अख्तियारी हुँदैन। प्राय सबै जसो कार्यकारी अधिकार सभापतिमा नै हुन्छ जसले आफुले अध्यक्षता गर्ने समितिहरूमा निर्णायक मत प्रदान गर्न सक्दछ।

### नेकपा एमाले

यस पार्टीमा महाधिवेशनका निमित्त प्रतिनिधि सङ्ख्या र तिनको निर्वाचन प्रक्रिया केन्द्रीय कमिटीले गर्ने व्यवस्था छ। केन्द्रीय कमिटीले कुल निर्वाचित प्रतिनिधिको ५ प्रतिशतमा नबढाई प्रतिनिधीहरू मनोनयन गर्न सक्दछ। नेकपा एमालेको केन्द्रिय कमिटी महाधिवेशनमा निर्वाचन प्रक्रियाबाट बन्ने व्यवस्था छ। तर यसरी निर्वाचित कमिटीले निर्वाचित केन्द्रीय सदस्य र वैकल्पिक सदस्य सङ्ख्याको १५ प्रतिशतमा नबढाई सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्दछ।

अञ्चल/विशेष समन्वय कमिटीमा पनि केही सदस्यहरू केन्द्रिय कमिटीले मनोनयन गर्दछ। यस्ता कमिटीका ईन्चाज र सह ईन्चाज पनि केन्द्रीय कमिटीले नै तोक्दछ। त्यसरी नै जिल्ला परिषदमा पदेन सदस्यको कुल सङ्ख्याको १५ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी जिल्ला कमिटीले सदस्यहरू मनोनित गर्दछ। निर्वाचन क्षेत्रीय समन्वय कमिटीमा सम्बन्धित जिल्ला कमिटीले पदेन सदस्यको सङ्ख्यामा नबढ्ने गरी सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्दछ। सो कमिटीको सचिव पनि जिल्लाकमिटीले नै तोक्दछ। इलाका वा सो सरहका कमिटीहरू सो तहको अधिवेशनबाट निर्वाचित भई या माथिल्लो कमिटीबाट मनोनित भई बन्दछन्। यस पार्टीमा जिल्लाकमिटी, निर्वाचन क्षेत्र समन्वय कमिटी, इलाका वा सो सरहका कमिटीहरूले आफुले गरेका निर्णयहरू माथिल्ला कमिटीबाट अनुमोदन गराउनु पर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै इलाका र शाखा सरहका कमिटीहरूले आफ्नो रिक्त स्थान पूर्ति गर्न माथिल्लो कमिटीको अनुमति लिनुपर्ने व्यवस्था छ।

### नेपाली काँग्रेस (प्रजातान्त्रिक)

नेपाली काँग्रेस (प्रजातान्त्रिक) को विधान अनुसार विभिन्न तहका कार्यसमितिहरूको गठनमा मनोनयन निकै व्यापक छ। गाउँ कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन्। सभापतिले क्रियाशील सदस्यहरूमध्येबाट सात जनासम्म सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्छन्। त्यस्तै उक्त समितिमा उपसभापति सचिव सहसचिव र कोषाध्यक्ष पनि क्रियाशील सदस्यहरूमध्येबाट सभापतिद्वारानै मनोनित हुन्छन्।

नगर कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । सभापतिले क्रियाशील सदस्यहरूमध्ये बाट नौ जनासम्म सदस्यहरू मनोनित गर्न सक्छन् । त्यस्तै उक्त समितिमा उपसभापति सचिव सहसचिव र कोषाध्यक्ष उक्त समितिका लागि निर्वाचित र मनोनित सदस्यहरू मध्येबाट सभापतिद्वारा नौ मनोनित हुन्छन् । क्षेत्रीय कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । सभापतिले क्षेत्रीय अधिवेशनका सदस्यहरू मध्येबाट आठ जना सम्म सदस्यहरू र उपसभापति, सचिव, सहसचिव र कोषाध्यक्ष मनोनित गर्न सक्छन् । जिल्ला कार्यसमितिमा सभापति र केही सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । जिल्ला कार्यसमितिका लागि निर्वाचित सङ्ख्याको बराबरमा सदस्यहरू मनोनित गर्ने व्यवस्था छ । उपसभापति, सचिव, सहसचिव र कोषाध्यक्ष उक्त समितिका सदस्य मध्येबाट सभापतिले मनोनित गर्छन् ।

त्यसरीनै विकास क्षेत्रीय समन्वयन समितिको संयोजक र सदस्य सचिवको मनोनयन केन्द्रीय सभापतिद्वारा हुन्छ । ४५ सदस्यीय केन्द्रीय कार्यसमितिमा पनि सभापति र २६ जना सदस्य निर्वाचित हुन्छन् । बाँकी १८ जना सदस्यहरू सभापतिले नै मनोनयन गर्दछन् । केन्द्रीय कार्यसमितिका उपसभापति, महामन्त्री, कोषाध्यक्ष, सहमहामन्त्री, सहायक महामन्त्री र प्रवक्ता सबै केन्द्रीय सभापतिद्वारा मनोनित हुन्छन् । त्यस्तै केन्द्रीय सभापतिले महाधिवेशनका लागि ३० जना सम्म सदस्यहरू मनोनयन गर्न सक्छन् । यसरी नेपाली काँग्रेसमा सङ्गठनका सबै तह र प्रकृत्यामा मनोनयनको व्यापकता छ । नेपाली काँग्रेस सभापतिय पद्धति भएको पार्टी हो जसमा कार्यसमितिसँग खासै महत्वपूर्ण अख्तियारी हुँदैन । प्राय सबै जसो कार्यकारी अधिकार सभापतिमा नै हुन्छ जसले आफुले अध्यक्षता गर्ने समितिहरूमा निर्णायक मत सम्म प्रदान गर्न सक्छन् ।

### राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टी

राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टीको पनि सबै तहका कार्यसमितिहरूमा मनोनयनको व्यापकता छ । वडा कार्यसमितिमा अध्यक्ष र ३ जना सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् र ३ जना अध्यक्षबाट मनोनित हुन्छन् । गाउँ कार्यसमितिमा अध्यक्ष र ५० प्रतिशत सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् र ५० प्रतिशत अध्यक्षबाट मनोनित हुन्छन् । उपाध्यक्ष, सचिव, कोषाध्यक्ष, सहसचिव पनि अध्यक्षले तोक्दछ । क्षेत्रीय र जिल्ला कार्यसमितिमा अध्यक्ष र ५० प्रतिशत सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् र ५० प्रतिशत अध्यक्षबाट मनोनित हुन्छन् । उपाध्यक्ष, सचिव, कोषाध्यक्ष, सहसचिव पनि अध्यक्षले तोक्दछ ।

केन्द्रीय कार्यसमितिमा पनि अध्यक्ष र ५० प्रतिशत सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् र ५० प्रतिशत अध्यक्षबाट मनोनित हुन्छन् । उक्त समितिहरूमा उपाध्यक्ष, सचिव, कोषाध्यक्ष, सहसचिव पनि अध्यक्षले तोक्दछ । त्यसरी नै केन्द्रीय महाधिवेशनका लागि पनि अध्यक्षले ३५ जनासम्म प्रतिनिधि मनोनित गर्न सक्छन् ।

### नेपाल सदभावना पार्टी (आनन्दीदेवी)

यस पार्टीको इकाई नगर र क्षेत्रीय कार्यसमितिमा अध्यक्षको निर्वाचन हुन्छ तर अन्य पदाधिकारी र सदस्यहरू त्यही समितिका अध्यक्षद्वारा मनोनित हुन्छन् । जिल्ला कार्यसमितिमा अध्यक्ष र ५० प्रतिशत



सदस्यहरू निर्वाचित हुन्छन् । ५० प्रतिशत सदस्यहरू जिल्ला अध्यक्षद्वारा मनोनित हुन्छन् । त्यसरी नै ३१ सदस्यीय राष्ट्रिय कार्यसमिति अध्यक्ष सहित २१ सदस्य निर्वाचित हुन्छन् भने ९ जना सदस्यहरू अध्यक्षद्वारा मनोनित हुन्छन् । राष्ट्रिय अध्यक्षले राष्ट्रिय महाधिवेशनका लागि पनि २५ प्रतिशत सम्म प्रतिनिधि र महासमितिका लागि १० प्रतिशत सम्म सदस्यहरू मनोनयन गर्न सक्छन् ।

यी केही राजनीतिक पार्टीहरूका विधानका व्यवस्थालाई आधारभूत लोकतान्त्रिक मान्यताका कसीमा हेर्दा निम्नानुसारका समस्याहरू देखिन्छन् । एक, पार्टीको केन्द्रीय निकाय या प्रमुखमा अधिक कार्यकारी अख्तियारी केन्द्रीकृत छ । अधिकांश निर्णयहरू केन्द्रले वा केन्द्रको निर्देशनमा गरिने व्यवस्था छ । दुई, पार्टीका महत्वपूर्ण कार्यकारी समिति तथा पदहरूमा पनि सम्पूर्ण रूपमा निर्वाचित नगरी मनोनयन गरिन व्यवस्था व्यापक छ । अधिवेशन तथा महाधिवेशनमा पनि मनोनयन गरिने व्यवस्था विधानत नै गरिएका छन् । तीन, पदाधिकारी र सदस्यका बीचमा पारस्परिक सुपरिवेक्षणको निरन्तर लोकतान्त्रिक संयन्त्र छैन । चार, महत्वपूर्ण मुद्दामा निर्णय लिनका लागि सदस्यहरूको ठूलो हिस्सालाई समावेश गराउनै पर्ने व्यवस्था छैन ।

सबै पार्टीहरूका विधान, अभ्यास र कृयाकलापहरूको अध्ययन गर्दा लोकतान्त्रिक अभ्यास र संस्कृतिसँग सम्बन्धित निम्नानुसारका मुख्य समस्याहरू देखिन्छन् :

- (क) अधिकांश निर्णयहरू केन्द्रले स्वयम या केन्द्रको निर्देशनमा गरिने परिपाटी या व्यवस्था व्यापक छ । अधिकांश अवस्थामा तल्ला कमिटीहरू माथिल्ला कमिटीका आदेश पालना गर्ने या तिनका अधिनस्थ रहेका समूहको रूपमा रहेका छन् ।
- (ख) पार्टीका विभिन्न तहका कमिटीहरूका सदस्यहरू सम्पूर्ण रूपमा निर्वाचिन प्रकृयाद्वारा नछानिने । यस्ता सदस्यहरूको उल्लेख्य सङ्ख्या मनोनयन गरिने वैधानिक व्यवस्था छ ।
- (ग) पार्टीका अधिक महत्वपूर्णहरू महाधिवेशन र विभिन्न तहका अधिवेशनहरू बढी कर्मकाण्डीय छन् । लोकतन्त्रमा छलफल अति महत्वपूर्ण कुरा हो तर महाधिवेशन र अधिवेशनहरूमा आउने प्रतिनिधि सङ्ख्या र समयले अर्थपूर्ण छलफललाई अनुमति दिँदैन ।

## ४. अन्तरपार्टी लोकतन्त्रका मुख्य तत्वहरू

अन्तरपार्टी लोकतन्त्रलाई स्थापना, विकास र विस्तारका लागि पार्टीभित्र मुख्य रूपले निम्न अनुसारका व्यवस्था र प्रक्रियाहरूलाई कार्यन्वयन गरिनु पर्दछ :

### (क) उत्तरदायित्व र अख्तियारको बाँडफाँड

पार्टीका विभिन्न तह र प्रकारका कमिटी र सङ्गठनका बीचमा उत्तरदायित्व र अख्तियारीको बाँडफाँड अन्तर पार्टी लोकतन्त्रको महत्वपूर्ण अङ्ग हो । यस अर्न्तगत पार्टीका विभिन्न तहका कमिटीहरूलाई थुप्रै महत्वपूर्ण निर्णयहरू गर्ने अख्तियारी र उत्तरदायित्व दिन सकिन्छ । यस मध्ये एउटा अधिक महत्वको विषय हुनसक्छ, निर्वाचनका लागि पार्टीका उमेद्वारहरूको छनौट । यस्ता उमेद्वारहरू केन्द्रले

चयन गर्ने केन्द्रीकृत प्रक्रियाको सट्टा सम्बन्धित तहले नै गर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । यसमा पनि दुइवटा प्रक्रिया हुनसक्छन् । पहिलो, सम्बन्धित पार्टीकमिटी र जनवर्गीय सङ्गठनहरूको बृहत सम्मेलन वा भेलाबाट उमेदवारको छनौट । दोस्रो, सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रका सबै पार्टी सदस्यहरूको प्रत्यक्ष मत संग्रहबाट उमेदवारको चयन गर्ने । यस्तो प्रक्रियालाई **प्राथमिक निर्वाचन** भनिन्छ ।

#### (ख) नेतृत्वको निर्माण र सुपरिवेक्षण

पार्टीका सबै तहको नेतृत्व र कार्यकारी पदहरू सम्पूर्ण रूपले लोकतान्त्रिक निर्वाचन प्रक्रिया मार्फत चयन गरिनु पर्दछ । मनोनयनको प्रक्रियालाई न्यूनिकरण गर्दै अन्त गरिनु पर्दछ । पार्टी सदस्यहरूद्वारा नेतृत्व तथा कार्यकारी पदका व्यक्तिहरूको सुपरिवेक्षण गर्ने संयन्त्र लागु गर्नुपर्दछ । यसका लागि एउटा विधि हुन सक्छ— **आवधिक भेला** जसमा पार्टीका नेता या कार्यकारीहरूका कार्य सम्पादन, क्षमता र अन्य सम्बन्धित विषयहरूमा खुल्ला छलफल र कार्यवाहीको प्रस्ताव गर्न सक्छन् र नेता र कार्यकारीहरूले यस्ता भेलाप्रति औपचारिक रूपले नै जवाफदेही हुनु पर्छ । त्यस्तै अर्को विधि हो— **प्रत्यावाहान (Recall)** जसअर्न्तगत निर्वाचक पार्टी सदस्य, सम्मेलन र कमिटीहरूले नेता, कमिटी, कमिटी सदस्य या आफ्ना खास प्रतिनिधिलाई कुनै पनि बेला फिर्ता बोलाउन सक्छन र त्यस ठाँउमा नयाँ निर्वाचन गर्न सक्छन् ।

#### (ग) विचारधारा नीति र कार्यक्रमको निर्माण

पार्टीको विचारधारा र विभिन्न सन्दर्भमा लागू हुने नीति र कार्यक्रमको निर्माणमा पार्टीका सम्पूर्ण सदस्यहरूको सचेत र गुणात्मक सहभागिता हुनु अनिवार्य छ । त्यसैले यस्ता विषयहरूमा निर्णय गर्नु भन्दा अगाडि सम्पूर्ण पार्टी सदस्यहरूलाई यी विषयहरू बुझ्ने, छलफल गर्ने र धारणा बनाउने प्रयाप्त समय र अवसर दिनुपर्दछ । र नेतृत्वले यस दिशामा सम्पूर्ण पार्टी सदस्यहरूलाई उत्साहित गर्नु पर्दछ । यस्तो विषयमा निर्णय पार्टीको एउटा सानो समूहले गर्नु हुँदैन । यस्तो व्यापक सहभागिता नै उक्त निर्णयको वैधताको आधार हुन्छ । पार्टीका सबै तहका कमिटी र सदस्यहरू पार्टीका महाधिवेशनबाट पारित साझा नीति र सिद्धान्तबाट औपचारिक रूपले बाँधिएको हुनु पर्दछ ।

#### (घ) निर्णय प्रक्रिया

प्रत्येक सदस्यले सम्बन्धित कमिटीमा समान हैसियतमा छलफल र निर्णय प्रक्रियामा भाग लिने अधिकार र उत्तरदायित्व भएको संरचनाको व्यवस्था हुनुपर्छ । असमान शक्ति संरचना हावी हुन दिनु हुँदैन र पद र संरचनाको शक्ति र प्रभावको प्रयोग नहुने पद्धति र संस्कृतिको निर्माण गर्नु पर्छ । सम्भव भए सम्म प्रयाप्त र खुला छलफलको माध्यमबाट सर्वसम्मत हुने नभए बहुमतबाट निर्णय गर्ने परिपाटीको निर्माण गरिनु पर्छ । अति नै आवश्यक अवस्थामा वाहेक व्यक्ति या सानो समूहले निर्णय गर्ने व्यवस्था र संस्कृतिको अन्त्य गरिनु पर्छ । यसरी व्यापक छलफल गर्ने प्रक्रियाले मात्र निर्णयको स्वीकृतिको आम वातावरण निर्माण गर्दछ । निर्णयका अन्तरवस्तुसँग असहमति राख्ने सदस्यहरूले पनि

निर्णयको प्रक्रिया पर्याप्त लोकतान्त्रिक हुने हुनाले निर्णयको कार्यन्वयनमा सहमति दिन्छन् । त्यसकारण यस्तो प्रक्रियामा सदस्यहरूबीच को छलफल र मत नै वैधताको आधार हुन जान्छ ।

निर्णय प्रक्रियाको अर्को उच्चतम महत्वपूर्ण कुरा हो **पारदर्शीता** । सबै पार्टी कमिटिका निर्णय प्रक्रिया र निर्णयहरू केही खास अवस्थामा बाहेक खुला हुनु पर्दछ । यस्तो प्रक्रियाले विभिन्न तहका नेताहरूका नियत क्षमता र दृष्टिकोण स्पष्ट रूपले सार्वजनिक हुन्छन् र पार्टी सदस्यहरूलाई नेता, कार्यकारी र प्रतिनिधिहरूको अध्ययन गरि उनीहरूको बारेमा धारणा बनाउने एउटा खुल्ला र लोकतान्त्रिक अवसरको अवस्था सृजना हुन्छ ।

पार्टीमा यस्ता लोकतान्त्रिक व्यवस्था र अभ्यासले केही महत्वपूर्ण उपलब्धिहरू सृजना गर्दछ । एक, यस्तो संरचनाले पार्टीका सम्पूर्ण सदस्यहरूलाई पार्टीको सम्पूर्ण जीवनको वास्तविक सकृय कर्ता बन्नका लागि आवश्यक अवस्थाको सृजना गर्दछ । यसले सदस्यहरूमा लोकतान्त्रिक पद्धतिका लागि आवश्यक पर्ने ज्ञान, शीप र गुणको विकास हुनु पर्ने र गर्नु पर्ने अवस्थाको निर्माण गर्दछ । दुई, यी व्यवस्थाले चाकरी, ठालुवादी र नेतामुखी प्रवृत्तिको विपक्षमा अवस्था र अवसर सृजना गरिदिन्छ । तीन, यी व्यवस्थाले पार्टी सदस्यहरूकाबीच हुने सौदाबाजी र नाजायज समीकरण र गठबन्धनलाई न्यूनीकरण गर्न सहयोगीको भूमिका खेल्दछन् ।

#### (ड) पार्टी सदस्यको चिन्तन प्रवृत्ति

पार्टीमा यी माथि उल्लेख गरेका तमाम साङ्गठानिक व्यवस्थाले स्वयंमा पार्टीलाई लोकतान्त्रिक जीवन दिदैनन् । यस्तो साङ्गठानिक व्यवस्थाले तब मात्र जीवन्त लोकतान्त्रिक चरित्र प्राप्त गर्छ, जब पार्टी सदस्यहरूमा निम्न अनुसारका चिन्तन प्रवृत्तिहरू हुनेछन् :

#### (१) अध्ययन गर्ने तथा सुसूचित हुने भुकाव

राष्ट्रका तमाम मुद्दा, सरकारका नीति, पार्टीका नीति, र नेता र अन्य सदस्यहरूका क्षमता, दृष्टिकोण र क्रियाकलापका बारेमा निरन्तर सुसूचित रहनु अन्तरपार्टी लोकतन्त्रको जीवनको लागि एउटा महत्वपूर्ण आधार हो । सुसूचित सदस्यहरूले मात्र उचित प्रतिवद्धताका साथ पार्टीका सम्पूर्ण प्रक्रियामा उच्च स्तरको गुणात्मक सहभागिता दिन सक्छन् ।

#### (२) खुला दिमाग

प्रत्येक पार्टी सदस्यमा अरुका विचारलाई विना पुर्वाग्रह सुन्ने र छलफल गर्ने साथै ति विचारहरू तर्कपूर्ण र तथ्यपूर्ण भए ग्रहण गर्दै जाने प्रवृत्ति हुनु आवश्यक छ । खुला दिमाग भएका पार्टी सदस्यहरूले आफ्ना मान्यता र दृष्टिकोण तर्क र तथ्यको कसिमा गलत सावित भएको हक सम्म छोड्दै जानु पर्दछ । यसो भएमात्रै पार्टीहरूका छलफलहरू स्वतन्त्र, वस्तुगत र पुर्वाग्रहरहित हुनसक्छन् ।

#### (३) आलोचनात्मक चेतना

आलोचनात्मक चेतना अरुका मान्यता र विचारलाई तुरुन्तै स्वीकार वा अस्वीकार गर्दैन । तिनको प्रयाप्त अध्ययन गरेरमात्र निस्कर्षमा पुग्ने र धारणा बनाउने गर्नु आलोचनात्मक चेतना को मूलभूत

विशेषता हो । अर्को शब्दमा आलोचनात्मक चेतना भनेको प्रश्न गर्ने चेतना हो । यस्तो चेतना भएका सदस्यहरूले मात्र पार्टीको नीति निर्माण लगायत सम्पूर्ण निर्णय प्रकृत्यालाई लोकतान्त्रिक जीवन दिन सक्छन् । केवल आदेशको पालना गर्ने पार्टीका “सिपाही” सदस्यहरूले लोकतन्त्रको प्रकृया र सिद्धान्तलाई विकास गराउनु र त्यसका लक्ष्य तथा आदर्शको प्राप्तिमा योगदान गर्दैनन् । यस्तो चेत भएको सदस्य कुनै मान्यताको ‘अन्धभक्त’ या ‘अन्धसमर्थक’ या ‘अन्धविरोधी’ नभई तिनका प्रबल र कमजोर पक्षको या तिनको समग्रताप्रति समालोचक हुन्छ । यस्तो सदस्यले विचारको निरन्तर परिमार्जन र सुधारमा प्रभावकारी र महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । नयाँ र महान् विचारहरू समालोचनात्मक चेतनाका उपज हुन् । समालोचनात्मक चेतना नै लोकतन्त्रको प्राण हो । कुनै पनि पार्टीको कार्य दक्षता त्यसको चामत्कारिक नेतामा होइन, त्यसको संरचना र सदस्यहरूको क्षमता र प्रवृत्तिमा निर्भर गर्दछ ।

## ५. नेतृत्व र अन्तरपार्टी लोकतन्त्र

### ५.१ नेतृत्वको अर्थ र महत्व

नेतृत्वको सम्बन्धमा व्यवस्थापनशास्त्री स्टेफेन रविन्स भन्छन्-“नेतृत्व भनेको लक्ष्य प्राप्तिको दिशामा समूहलाई प्रभावित गर्ने क्षमता हो ।” अर्का व्यवस्थापन शास्त्री आर. यस. द्वेदी भन्छन् : “खास लक्ष्यतर्फ व्यक्तिहरूका प्रयत्नहरूलाई परिचालित र निर्दिष्ट गर्न र तिनीहरूद्वारा नै लक्ष्य हासिल गर्न तिनीहरूलाई प्रभावित गर्ने प्रक्रिया नै नेतृत्व हो ।”

न्युजट्रोम र डेभिजको भनाईमा सम्भावनालाई यथार्थमा रूपान्तरण गर्ने उत्प्रेरक नै नेतृत्व हो । उनीहरू भन्छन् : “नेतृत्वले त्यो रसायनको जस्तो भूमिका खेल्छ, जसले भुसिलकिरा (**caterpillar**) लाई पुतलीमा रूपान्तरण गर्दछ । त्यो रसायनले भुसिलकिरा भित्रका सबै अन्तरनिहित सौन्दर्यका सम्भावनाहरूलाई पुतलीमा प्रकट गराउँछ ।” यी परिभाषाभित्रका अन्तरवस्तुहरूलाई समायोजित गर्ने हो भने नेतृत्वको महत्व स्वतः प्रष्ट हुन आउँछ : नेतृत्वले उत्प्रेरणा पैदा गर्छ, भविष्यदृष्टि दिन्छ, नागरिकहरूका प्रयासहरूको सङ्गठन र परिचालन गर्छ, नयाँ जीवन मूल्यहरूको स्थापना गर्दछ र प्रेरणाको स्रोत बन्दछ ।

कुनै पनि राजनीतिक व्यवस्थाको संरचना स्वतः क्रियाशील हुँदैन । त्यो कसरी र कति प्रभावकारिताका साथ कृयाशील हुन्छ भन्ने कुरा महत्वपूर्ण रूपले नेतृत्वमा निर्भर गर्दछ । कस्ता मूल्य, लक्ष्य र आदर्श स्थापित गर्ने, ती मूल्य, लक्ष्य र आदर्शहरूलाई कसरी प्राप्त गर्ने या जीवनमा साकार पार्ने भन्ने कुरा मूलतः नेतृत्वकै हातमा हुन्छ । न्युजट्रोम र डेभिजका अनुसार नेतृत्वको प्राथमिक भूमिका नै अरुहरूलाई तोकिएका उद्देश्यहरू स्वईच्छात्मक रूपमा प्राप्त गर्न प्रभावित गर्नु हो । यस अर्थमा नेतृत्वले लक्ष्य र लक्ष्यप्राप्तिका क्रियाकलापहरू “लादने” या थोपने काम गर्दैन । बरु व्यक्तिहरूमा लक्ष्य र लक्ष्यप्राप्तिका प्रयत्नहरूलाई व्यक्तिहरूका “इच्छा” को रूपमा स्थापित र विकास गराउँछ ।

नेपालमा वर्तमान राजनीतिको सबभन्दा दुर्बल पक्ष मध्ये एउटा पक्ष हो -नेतृत्वको अभाव । हिजोआज सबैभन्दा बढी अभिव्यक्त गरिने असहमति, गुनासा, विरोध, घृणा राजनीतिक नेतृत्वप्रति नै लक्षित छन् । आम नागरिकहरूमा र ठुलो सङ्ख्यामा पार्टी सदस्यहरूमा नेतृत्व अलोकतान्त्रिक आचरण, असंगत

विचार र व्यवहार प्रति व्यापक असन्तुष्टी देख्न सकिन्छ । यस्तो परिप्रेक्ष्यमा नेतृत्वको विषय निःसन्देह महत्वपूर्ण मुद्दा हो ।

## ५.२ लोकतान्त्रिक र अलोकतान्त्रिक नेतृत्वका भिन्नताहरू

लोकतान्त्रिक व्यवस्थाले नेतृत्वमा केही खास विशेषताहरूको माग गर्दछ । लोकतान्त्रिक विचार, व्यवहार र कार्यशैली भएको पार्टी नेतृत्वले मात्र पार्टीलाई लोकतान्त्रिक बनाउन सक्छन् र त्यस्तो पार्टीले मात्र सत्ताको लोकतान्त्रिक अभ्यास गर्दै समाजको लोकतान्त्रिकीकरणको नेतृत्व गर्न सक्छ ।

### लोकतान्त्रिक र अलोकतान्त्रिक नेतृत्वका केही आधारभूत भिन्नताहरूको संक्षिप्त चर्चा गरौं ।

प्रजातान्त्रिक नेतृत्वले प्रजातन्त्रका आधारभूत आदर्शलाई निर्णय र सहकार्यहरू गर्दा व्यवहारमा प्रकट गर्दछ । प्रजातान्त्रिक नेतृत्वले आफ्नो कुरा या कुनै निष्कर्षलाई आदेश या हुकुम वा कुनै बलका भरमा स्थापित गर्दैन र गर्ने प्रयत्न पनि गर्दैन वरु आफ्ना विचार र निष्कर्षहरूको स्थापना दुई किसिमले गर्दछ । पहिलो, चिन्तन र सामूहिक छलफल या मन्थनको समायोजन गरेर । दोस्रो, आफ्ना विचार र निष्कर्षहरू समूहमा छलफल र व्याख्या गरी र व्यापक सहमति सृजना गरेर । यस्तो नेतृत्वले “बाधे बाधे जायते तत्त्व बोध” लाई निर्णय विधि बनाउछ र निर्णय प्रकृत्यामा अधिक भन्दा अधिक सदस्यहरूको सहभागितालाई सुनिश्चित गर्दछ । र अरु सदस्यहरूद्वारा निर्णयको स्वेच्छिक स्वीकृतीको वातावरण निर्माण गर्दछ । यसको ठीक विपरित अलोकतान्त्रिक नेतृत्वले निर्णय स्वयम गर्दछ र मातहतलाई निर्देशन दिन्छ र छलफल र असहमतिलाई अराजकता ठान्दछ ।

प्रजातान्त्रिक नेतृत्वले आदेश दिदैन, हुकुम गर्दैन । त्यसले असहमतिहरूलाई दुरव्यवहार गर्दैन । आफ्नो शक्तिको आधारमा कुनै कुरामा “वार्गेन” या सौदावाजी गर्दैन । वरु आफ्नो धारणा र निष्कर्षको औचित्य र महत्वलाई तर्कपूर्ण रूपले स्थापित गर्न प्रयत्न गर्दछ । सृजनात्मक सुझावहरू दिन्छ र आफ्ना क्रियाकलापले ऊ आफ्ना आदर्शहरूको प्रमाण दिन्छ । ऊ आफूलाई समूहकै एक सदस्य ठान्छ र अरूहरूसँगको समानतालाई आत्मसात गर्दछ । जुलियस न्याररेको यस्तै सुन्दर धारणा यहाँ सान्दर्भिक होला:

“नेतृत्व भनेको जनतालाई कराउनु होइन; यसको अर्थ आफूसँग असहमत व्यक्ति र समूहहरूलाई दुर्व्यवहार गर्नु पनि होइन; यसको अर्थ जनतालाई यो गर या त्यो गर भनेर आदेश दिनु पनि होइन । नेतृत्व भनेको जनतासँग कुराकानी र छलफल गर्नु, व्याख्या गर्नु र तर्कपूर्ण रूपले सहमतिमा ल्याउनु हो । यसको अर्थ हो जनता मध्येकै एक हुनु र उनीहरूसँगको आफ्नो समानतालाई आत्मसात गर्नु हो ।” (१९६८)

अलोकतान्त्रिक नेतृत्व प्रकृत्यामा नेताले अन्य सदस्यलाई सहयोगी र सहायक ठान्दछ भने लोकतान्त्रिक नेतृत्व प्रकृत्यामा नेताले अन्य सदस्यलाई समान हैसियतका सहकर्मी ठान्दछ । लोकतान्त्रिक नेतृत्वमा नेता र अन्य सदस्यहरूका बीच समानतामा आधारित दोहोरो सम्बन्ध हुन्छ भने अलोकतान्त्रिक नेतृत्वमा नेता र अन्य सदस्यका बीच उच्च र नीचमा आधारित एकोहोरो सम्बन्ध हुन्छ ।

लोकतान्त्रिक नेतृत्वका आफ्ना योजना, दृष्टिकोण र कृयाकलापहरू प्रष्ट र खुल्ला पार्नु पर्दछ किनभने त्यो सँग लुकाउनु पर्ने केही पनि हुन्न । त्यसले गोप्य षड्यन्त्र र सौदावाजीको अभ्यास गर्दैन ।

### ५.३ अन्तरपार्टी लोकतन्त्र र नेतृत्व विकास

सक्षम नेतृत्वको जन्म, विकास, स्थापना र निरन्तरता पार्टीका लोकतान्त्रिक पद्धतिमा महत्वपूर्ण रूपले निर्भर गर्दछ। खुल्लापन र लोकतन्त्रको पर्याप्त अभ्यास गर्ने पार्टीमा मात्र सदस्यहरूलाई सक्षम र इमान्दार नेताको छनोट गर्ने अवसर हुन्छ। यस्तो पार्टीमा मात्र असक्षम, बेइमान र अलोकतान्त्रिक नेता विस्थापित गर्न अवस्था र अवसर विद्यमान हुन्छ। सबै सदस्यहरूको निरन्तर सचेत र सकृय भूमिका हुनुपर्ने लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा मात्र सबै सदस्यहरूको ज्ञान, क्षमता र शीपको विकास हुन आवश्यक र सम्भव दुवै हुन्छ। दक्ष सदस्यहरूले मात्र दक्ष नेतालाई चिन्ने, छान्ने र समर्थन गर्ने गर्न सक्छन्। साथै दक्ष र इमान्दार नेताहरूले मात्र सदस्यहरूमा दक्षता र इमान्दारीतालाई प्रोत्साहित गर्छन् र त्यसता गुणहरूको विकासका लागि उपयुक्त वातावरण निर्माण गर्दछन्।

नेतृत्व भनेकै समूहका प्रयत्नहरूलाई परिचालित गर्ने क्षमता हो। पर्याप्त दक्षता भएका सदस्यहरूको सामूहिक परिचालन स्वभाविक रूपले बढी प्रभावकारी हुनजान्छ। त्यसकारण अन्तरपार्टी लोकतन्त्रले नेतृत्वको प्रभावकारितालाई अभिवृद्धि गर्दछ। नेतृत्वले अन्य सदस्यहरूसँग गर्ने छलफल या सम्वाद, त्यसमा सदस्यहरूको मात्रात्मक-गुणात्मक सहभागिता, निष्कर्षहरूको बोध र स्वेच्छिक स्वीकृति सदस्यहरूको राजनीतिक र शैक्षिक दक्षतामा निर्णायक रूपले भर पर्दछन्। दक्ष, सुसुचित सदस्यहरूले मात्र वास्तविक भविष्यदृष्टी र लक्ष्यहरूलाई बुझ्न र छनोट गर्न सक्छन्।

### ६. अन्तरपार्टी लोकतन्त्रको संवैधानिक या कानुनी नियमन :

अन्तरपार्टी लोकतन्त्रका पक्षधरहरूमध्ये कतिपय यसको संवैधानिक नियमनको पक्षमा छैनन्। कतिपयहरू यसलाई पार्टीको आन्तरिक मामला ठान्दछन् र कतिपय त पार्टीलाई स्वेच्छिक संस्था नै। तर पार्टी र तिनीहरूका कार्यविधि संवैधानिक नियमन भित्र पर्नु पर्छ भन्ने पक्षमा यस्ता मुलभूत तर्कहरू दिन सकिन्छ : एक, लोकतान्त्रिक पद्धतिमा नागरिकहरूका बीचको कुनै पनि सम्बन्ध, सहकार्य, सङ्गठन लोकतन्त्रको आधारभूत सिद्धान्त अनुसार हुनुपर्ने हुनाले पार्टी पनि संवैधानिक या कानुनी नियमनको क्षेत्रभित्र पर्दछन्। दुई, पार्टीहरूले गर्ने निर्णय सार्वजनिक या व्यक्तिगत दुवै खाले महत्व राख्ने हुनाले त्यो “निजी” हुँदैन त्यसकारण संवैधानिक नियमको क्षेत्र भित्र पर्दछ। तीन, लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा कुनै पनि व्यक्ति, संस्था संविधान भन्दा माथि र बाहिर हुँदैनन् त्यसकारण पार्टीहरू पनि हुँदैनन्।

केही देशहरूका संविधान र सम्बन्धित कानूनमा अन्तरपार्टी लोकतन्त्र सम्बन्धि नियमनको प्रस्ट व्यवस्था गरिएको छ। यी देशहरूमा पार्टी निर्माण, सदस्यता, नेता र उम्मेदवार चयन र निर्णय प्रकृया जस्ता विषयहरू लोकतन्त्रका मूलभूत मान्यता अनुसार हुनुपर्ने वैधानिक प्रावधान राखिएका छन्। जर्मनीमा जर्मनीको आधारभूत कानूनको धारा २१ (१) मा “राजनीतिक पार्टीहरूका आन्तरिक सङ्गठन लोकतान्त्रिक सिद्धान्त अनुसार हुनुपर्छ।” भन्ने प्रावधान राखिएको छ। जर्मन सङ्घीय निर्वाचन कानूनले पार्टीले निर्वाचनका लागि उम्मेदवार छनोट गर्दा लागू गर्नपर्ने नियम तोकेको छ। धारा २१ (१) अनुसार

“व्यक्ति कुनै क्षेत्रका लागि पार्टीको उम्मेदवारको रूपमा तब मात्र नामाङ्कित हुनसक्छ जब उ यो प्रयोजनका लागि पार्टी सदस्यहरूको उपयुक्त तरिकाले गठित सभाबाट निर्वाचित भएको हुन्छ।”

त्यसै धारा २१ (२) अनुसार उम्मेदवार छनोट गोप्य मतदानबाट हुनुपर्छ।

स्पेनी संविधानको (धारा ६) मा पार्टीहरूको “आन्तरिक संरचना र संचालन लोकतान्त्रिक हुनुपर्छ” भन्ने कुरा कुरा गरिएको छ। पोर्चुगलको संविधानको (धारा ५१ (१) मा भनिएको छ :

**“राजनीतिक पार्टीहरू पारदर्शीता, लोकतान्त्रिक सङ्गठन र व्यवस्थापन, र सबै सदस्यहरूको सहभागीता जस्ता सिद्धान्तबाट निर्दिष्ट हुनेछन्”**

फिन्लेन्डमा राजनीतिक पार्टी सम्बन्धी ऐन १९६९ ले राजनीतिक पार्टीहरूको “आन्तरिक संरचना र सञ्चालन लोकतान्त्रिक हुनुपर्छ” भन्ने व्यवस्था गरेको छ। अर्जेन्टिनामा पनि दल कानून (१९८५) मा “पार्टीको आन्तरिक शासन सम्बन्धी औपचारिक नियम हुनपर्ने र पार्टीको नेतृत्व छान्न लोकतान्त्रिक निर्वाचन लागू गर्नु पर्ने” प्रावधान राखिएको छ। न्यूजील्यान्डको निर्वाचन ऐन १९८९ मा राजनीतिक पार्टीले उम्मेदवार छनोट गर्दा लोकतान्त्रिक प्रक्रिया अपनाउनु पर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ।

अस्ट्रेलियामा अन्तरपार्टी लोकतन्त्र र त्यसको सम्वैधानिक र कानुनी नियमन संबन्धी पक्ष विपक्षको विवाद निकै लामो छ। सन् १९३४ अष्ट्रेलियन लेबर पार्टीबाट आफू निष्कासन गरिएको विरुद्धमा एडमण्ड होगनले कानुनी उपचारका लागि उच्च न्यायालयमा दायर गरेको मुद्दा खारेज गर्दै उक्त न्यायालले भनेको थियो :

**“यो सङ्गठन सामाजिक र राजनीतिक परिवर्तन प्राप्त गर्न बनाइएको संयन्त्र हो। यसले आफ्ना सदस्यहरूलाई अदालती आदेशबाट संरक्षण गरिने कुनै पनि नागरिक अधिकार र सम्पति सम्बन्धी हितहरूको कुरा गर्दैन।”**

त्यहि पार्टीले यहि मुद्दामा आफ्नो १९५५ को राष्ट्रिय सम्मेलनमा पार्टीको आन्तरिक मामलामाथि संबैधानिक र अदालती नियमनको विरुद्धमा बोल्यो :

**“हामी यो कुरामा जोड दिन्छौं कि थोरै अपवाद बाहेक हाम्रो पार्टीको इतिहासले के देखाउछ भने हामीले हाम्रो आफ्नै नियम र त्यसको आफ्नै ब्याख्या अनुसार पूर्ण स्वायत्तताका आधारमा काम गरेका छौं।”**

यस्तै धारणा अरु पार्टीहरूले पनि राख्दथे। तर सन् १९९० को दशकमा आइपुग्दा यो मामलामा ठीक उल्टो मान्यता प्रभावशाली भएको थियो। सन् १९९३ मा लिवरल पार्टीमा उम्मेदवारको पूर्व छनोट प्रतियोगितामा धाँधली सम्बन्धी मुद्दा क्वीन्सल्यान्ड सर्वोच्च अदालतमा पुग्यो। प्रतिवादीको तर्क थियो कि पार्टीको आन्तरिक मामला अदालतको क्षेत्राधिकार भित्र पर्दैन। तर, न्यायालयले पुराना र नयाँ मुद्दाहरूको अध्ययन गर्दै के निष्कर्ष निकाल्यो भने कमनवेल्थ निर्वाचन ऐन अनुशार दर्ता भएका राजनीतिक पार्टीहरूका नियम सम्बन्धी विवाद कानुनी उपचारयोग्य हुन्छ। त्यस्तै दक्षिण अष्ट्रिया राज्यमा पार्टीको आन्तरिक मामला सम्बन्धी मुद्दा दुई पटक अदालतमा पुगेको छ र दुवै पटक वादीले जितेका छन्। अष्ट्रेलियाकै क्वीन्सल्यान्ड राज्यले Electoral and Other Acts Amendment Act 2002 मा पार्टीहरू आन्तरिक रूपले लोकतान्त्रिक हुनु पर्ने गरी केही प्रावधानहरू ल्याइएका छन्।

ती प्रावधानहरू मध्ये पार्टीका विधान संसोधन, सदस्यता प्राप्ति र समाप्ति, आन्तरिक विवादको समाधान, नेतृत्व र उम्मेदवारको छनोट प्रकृया, निर्वाचन विधि मुख्य रहेका छन् ।

नेपालमा अन्तरिम संविधान २०६३ को धारा १४२ मा “राजनीतिक दलहरूको विधान र नियमावली लोकतान्त्रिक हुनुपर्छ” र “...दलको प्रत्येक तहमा पदाधिकारीहरूको निर्वाचन हुने व्यवस्था हुनुपर्छ” भन्ने प्रावधान छन् । यी प्रसङ्गहरू हेर्दा के प्रष्ट देखिन्छ, भने अन्तरपार्टी लोकतन्त्रले बढ्दो महत्व पाइरहेको छ र कतिपय देशहरूमा त यसको संवैधानिक या वैधानिक नियमनका प्रावधान पनि राखिएका र तिनका अभ्यास पनि भैसकेका र हुन थालेका छन् ।

## ७. सारांश

अन्तरपार्टी लोकतन्त्र निम्न कारणहरूले आवश्यक छ । एक, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक राजनीतिक प्रणालीमा राजनीतिक पार्टीहरू नै राजनीतिक सत्ताका साँचा र प्रधान अभ्यास कर्ता हुन्, त्यसकारण, राजनीति शासनको समग्र प्रकृया र कार्यविधि तबमात्र लोकतान्त्रिक हुन सम्भव छ जब पार्टीहरू आन्तरिक रूपले पनि लोकतान्त्रिक आधारभूत विधि, सिद्धान्त र आदर्शहरूमा अभ्यस्त हुन्छन् । दुई, दलीय लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको सफलता र भविष्य पार्टीहरू र तिनका सदस्यहरूका क्षमता, शीप, ज्ञान र गुणमा भर पर्दछ, जसको स्वतन्त्र विकास र अभ्यास आन्तरिक रूपले लोकतन्त्र अभ्यास गर्ने पार्टीहरूमा मात्र सम्भव छ । तिन, लोकतन्त्र नेता र सरकार छान्ने आवधिक प्रक्रिया मात्र होइन यो त एउटा आम जीवन शैली हो । दलीय व्यवस्थामा पार्टीहरू यो प्रक्रियाका नायक हुन् त्यसकारण पनि उनीहरू भित्रै यो प्रक्रियाको प्रयाप्त अभ्यास गरिनु पर्दछ । यसो गरेर मात्रै लोकतन्त्रका विधि, सिद्धान्त र आदर्शहरूलाई राज्य र समाजमा विस्तार र विकास गर्न सकिन्छ । लोकतान्त्रिक राजनीतिक संस्कृतिमा सामाजिकीकरण भएका सदस्यले मात्र लोकतन्त्रको विकास र विस्तारमा महत्वपूर्ण योगदान गर्न सक्छन् ।

विभिन्न पार्टीहरूका विभिन्न तहमा कमिटिको निर्माण प्रकृया, निर्णय प्रकृया, विभिन्न कमिटिका अधिकारहरूका बारेमा विधानमा गरिएका व्यवस्थाहरूको अध्ययन गर्दा लोकतान्त्रिक अभ्यास र संस्कृतिसँग सम्बन्धित निम्नानुसारका केही मुलभूत समस्याहरू देखिन्छन् । एक, अधिकांश निर्णयहरू केन्द्रले स्वयम या केन्द्रको निर्देशनमा गरिने परिपाटी या व्यवस्थाको व्यापकता साथै अधिकांश अवस्थामा तल्ला कमिटिहरू माथिल्ला कमिटिका आदेश पालना गर्ने या तिनका अधिनस्थ रहेका समूहको रूपमा रहेका । दुई, पार्टीका विभिन्न तहका कमिटिहरूका सदस्यहरू सम्पूर्ण रूपमा निर्वाचन प्रकृयाद्वारा नछानिने र यस्ता सदस्यहरूको उल्लेख्य सङ्ख्या मनोनयन गरिने वैधानिक व्यवस्था । तीन, पार्टीका अधिक महत्वपूर्णहरू महाधिवेशन र विभिन्न तहका अधिवेशनहरू बढी कर्मकाण्डीय हुने गरेको अवस्था ।

अन्तरपार्टी लोकतन्त्रलाई स्थापना, विकास र विस्तारका लागि पार्टी भित्र मुख्य रूपले गरिनु पर्ने व्यवस्था र प्रक्रिया हुन : (क) पार्टीका विभिन्न तह र प्रकारका कमिटि र सङ्गठनका बीचमा उत्तरदायित्व र अख्तियारीको बाँडफाँड यस अर्न्तगत पार्टीका विभिन्न तहका कमिटिहरूलाई थुप्रै महत्वपूर्ण निर्णयहरू गर्ने अख्तियारी र उत्तरदायित्व दिनु पर्छ । (ख) पार्टीका सबै तहका नेतृत्व र



कार्यकारी पदहरू मनोनयनको सट्टा सम्पूर्ण रूपले लोकतान्त्रिक निर्वाचन प्रक्रिया मार्फत चयन गरिनुपर्दछ। पार्टी सदस्यहरूद्वारा नेतृत्व तथा कार्यकारी पदका व्यक्तिहरूको **आवधिक भेला र प्रत्यावहान (Recall)** जस्ता संयन्त्रमार्फत **सुपरिवेक्षण** गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्छ। (ग) पार्टीको विचारधारा र विभिन्न सन्दर्भमा लागु हुने नीति र कार्यक्रमको निर्माणमा पार्टीका सम्पूर्ण सदस्यहरूको सचेत र गुणात्मक सहभागीता हुने सङ्गठनात्मक संरचना निर्माण गरिनुपर्छ। (घ) सम्बन्धीत तहका सबै पार्टी सदस्यहरूले समानतका आधारमा गुणात्मक सहभागिताका साथ **निर्णय प्रक्रियामा** भाग लिने उत्तरदायित्व र अधिकार भएको संरचना निर्माण गरिनु पर्छ। र साथ साथ पार्टी सबै कमिटिका निर्णय प्रक्रिया र निर्णयहरू केही खास अवस्थामा बाहेक **पारदर्शी** हुनु पर्ने साङ्गठानिक व्यवस्था पनि हुनुपर्छ। पार्टीमा यी माथि उल्लेख गरेका तमाम साङ्गठानिक व्यवस्थाले स्वयंमा पार्टीलाई लोकतान्त्रिक जीवन दिदैनन्। यस्तो साङ्गठानिक व्यवस्थाले तब मात्र जीवन्त लोकतान्त्रिक चरित्र प्राप्त गर्छ, जब पार्टी सदस्यहरूले (क) **अध्ययन गर्ने तथा सुसुचित हुने भुकाव**; (ख) **खुला दिमाग**; र (ग) **आलोचनात्मक चेतना** जस्ता बौद्धिक गुणहरूको व्यापक अभ्यास गर्दछन्।

नेतृत्व भनेको लक्ष्य प्राप्तिको दिशामा समूहलाई प्रभावित गर्ने क्षमता हो। कुनै पनि राजनीतिक व्यवस्थाको संरचना स्वतः क्रियाशील हुँदैन। त्यो कसरी र कति प्रभावकारिताका साथ क्रियाशील हुन्छ भन्ने कुरा महत्वपूर्ण रूपले नेतृत्वमा निर्भर गर्दछ। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाले नेतृत्वमा केही खास विशेषताहरूको माग गर्दछ। लोकतान्त्रिक नेतृत्वले प्रजातन्त्रका आधारभूत आदर्शलाई निर्णय र सहकार्यहरू गर्दा व्यवहारमा प्रकट गर्दछ। लोकतान्त्रिक नेतृत्वले आफ्नो कुरा या कुनै निष्कर्षलाई आदेश या हुकुम वा कुनै बलका भरमा स्थापित गर्दैन वरु सामुहिक छलफल र तार्किक प्रस्तुतिद्वारा सहमति निर्माण गर्दछ। अलोकतान्त्रिक नेतृत्व प्रकृत्यामा नेताले अन्य सदस्यलाई सहयोगी र सहायक ठान्दछ भने लोकतान्त्रिक नेतृत्व प्रकृत्यामा नेताले अन्य सदस्यलाई समान हैसियतका सहकर्मी ठान्दछ। सक्षम नेतृत्वको जन्म, विकास, स्थापना र निरन्तरता पार्टीका लोकतान्त्रिक पद्धतिमा महत्वपूर्ण रूपले निर्भर गर्दछ। खुल्लापन र लोकतन्त्रको पर्याप्त अभ्यास गर्ने पार्टीमा मात्र सदस्यहरूलाई सक्षम र इमान्दार नेताको छनोट गर्ने अवसर हुन्छ। दक्ष सदस्यहरूले मात्र दक्ष नेतालाई चिन्ने, छान्ने र समर्थन गर्ने गर्न सक्छन्। सबै सदस्यहरूको निरन्तर सचेत र सकृय भूमिका हुनुपर्ने लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा मात्र सबै सदस्यहरूको ज्ञान, क्षमता र शीपको विकास हुन आवश्यक र सम्भव दुवै हुन्छ साथै दक्ष र इमान्दार नेताहरूले मात्र सदस्यहरूमा दक्षता र इमान्दारितालाई प्रोत्साहित गर्छन् र त्यसता गुणहरूको विकासका लागि उपयुक्त वातावरण निर्माण गर्दछन्।

अन्तरपार्टी लोकतन्त्रको संवैधानिक नियमन हुनु आवश्यक छ किनभने, एक, लोकतान्त्रिक पद्धतिमा नागरिकहरूका बीचको कुनै पनि सम्बन्ध, सहकार्य, सङ्गठन लोकतन्त्रको आधारभूत सिद्धान्त अनुसार हुनुपर्ने हुनाले पार्टी पनि संवैधानिक या कानुनी नियमनको क्षेत्रभित्र पर्दछन्। दुई, पार्टीहरूले गर्ने निर्णय सार्वजनिक या व्यक्तिगत दुवै खाले महत्व राख्ने हुनाले त्यो "निजी" हुँदैन त्यसकारण संवैधानिक नियमनको क्षेत्र भित्र पर्दछ। तीन, लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा कुनै पनि व्यक्ति, संस्था संविधान भन्दा माथि र बाहिर हुँदैनन् त्यसकारण पार्टीहरू पनि हुँदैनन्। जर्मनी, स्पेन, पोर्चुगल, फिन्लेन्ड, अर्जेन्टिना, न्यूजील्यान्ड आदि देशहरूमा अन्तरपार्टी लोकतन्त्रको धेरै थोरै संवैधानिक र कानुनी नियमनको व्यवस्था गरिएको छ।

