सरकारका स्वरूप

नेपालमा सहभागितामूलक संविधान निर्माण
पुस्तिका शृङ्खला
५

संवैधानिक संवाद केन्द्र
CENTRE FOR CONSTITUTIONAL DIALOGUE

संवैधानिक संवाद केन्द्र

प्रकाशक

संवैधानिक संवाद केन्द्र
पहिलो संस्करण : २०६५ साल
प्रतिलिपि अधिकार © संवैधानिक संवाद केन्द्रमा सर्वाधिकार सुरक्षित छ। सामग्रीको स्रोतका रूपमा संवैधानिक संवाद केन्द्रप्रति साभार व्यक्त गरी गैरव्यावसायिक प्रयोजनका लागि यस पुस्तिकाका अंशहरू पुनःप्रकाशन र/वा अनुवाद गर्न सकिनेछ। ती पुनःप्रकाशन र/वा अनुवादको एक प्रति संवैधानिक संवाद केन्द्रलाई उपलब्ध गराउनुपर्नेछ।

साजसज्जा तथा मुद्रण

प्रिन्ट प्वाइन्ट पब्लिसिङ, त्रिपुरेश्वर, काठमाडौं।
फोन : ४२४९६७४, ४२४९६७५

थप जानकारी वा यस पुस्तिकाका लागि निम्नलिखित ठेगानामा सम्पर्क राख्नुहोला :

संवैधानिक संवाद केन्द्र
तेस्रो तल्ला, अल्फा बेटा कम्प्लेक्स, नयाँ बानेश्वर, काठमाडौं
टेलिफोन नं. ९७७-१-४७८५४६६/४७८५४८६/४७८५९९८
ई-मेल : info@ccd.org.np
वेबसाइट : www.ccd.org.np

सरकारका स्वरूप

पुस्तिका शृङ्खला ५

सरकारका स्वरूप १

परिचय १

परिभाषाहरू २

आधारभूत अवधारणा तथा सिद्धान्तहरू ३

लोकतान्त्रिक सरकारका प्रकार ३

नेपाल र शासन प्रणाली ५

संविधानसभामा छलफलका लागि सम्भावित विषयहरू ६

संवैधानिक विकल्प ७

निष्कर्ष ८

सरकारका स्वरूप

परिचय

नयाँ संविधानमार्फत् नेपालले कस्तो स्वरूपको सरकार अपनाउनुपर्ला ? यससम्बन्धमा कतिपय व्यक्ति दह्रो विचार लिएर बसेका छन् तर कतिपय भने यत्तिकै अल्मलिरहेका छन् । नेपालले कस्तो सरकार छान्नुपर्ला ?

विश्वमा करिब दुई सय किसिमका राजनीतिक प्रणाली अस्तित्वमा छन् र प्रत्येक प्रणालीका आ-आफ्नै विशिष्ट विशेषताहरू तथा गुणहरू छन् ।

प्राचीन ग्रीक दार्शनिकहरूले सरकारहरूलाई राजतन्त्रात्मक, कुलीनतन्त्रात्मक, राज्य व्यवस्थात्मक, निरङ्कुश, अल्पतन्त्रात्मक तथा लोकतन्त्रात्मक जस्ता विभिन्न वर्गमा वर्गीकरण गरेका थिए । सरकारको स्वरूप एकात्मक हो वा सङ्घात्मक, लोकतान्त्रिक हो वा तानाशाही भन्ने आधारमा पनि राज्यको वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । लोकतान्त्रिक प्रणालीभित्रै पनि धेरै किसिमका स्वरूप छन् । कुनै प्रणाली अन्तर्गत संसद्लाई बढी अधिकार दिइएको हुन्छ र त्यस्तो प्रणालीलाई संसदीय प्रणाली भनिन्छ भने अर्को प्रणालीमा प्रत्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपतिलाई बढी अधिकार दिइएको हुन्छ र त्यसलाई राष्ट्रपतीय प्रणाली भनिन्छ । संसदीय तथा राष्ट्रपतीय प्रणालीका प्रतिफलहरू दलीय स्थिति (दलहरूको सङ्ख्या), निर्वाचन प्रणाली, प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता तथा नागरिक समाजको भूमिका जस्ता अन्य पक्षहरूका आधारमा फरक फरक हुनसक्छन् ।

सामान्यतया, राष्ट्रपतीय, संसदीय वा मिश्रित प्रणालीमध्ये कुन प्रणाली अपनाइएको छ भन्ने कुरा संविधानमा स्पष्ट रूपमा घोषणा गरिएको हुँदैन । प्रत्येक संविधानले सरकारका विभिन्न अङ्गहरूबीच आफ्नै किसिमको निश्चित सन्तुलनको ढाँचा तय गरेको हुन्छ र त्यसपछि मात्र उक्त संविधानले कुन निश्चित स्वरूप अनुसरण गरेको छ भन्ने कुराको वर्गीकरण राजनीतिशास्त्रीहरूले गर्दछन् । नयाँ संविधानको मस्यौदा तयार गर्ने क्रममा एउटा ढाँचा वा अर्को ढाँचाको बीचमा छनोट गरिनुपर्छ भन्ने अनिवार्यता हुँदैन । चुनौती त संस्थाहरूका लागि उपयुक्त व्यवस्था पहिचान गर्नु र ती संस्थाका लागि स्पष्ट र उपयुक्त अधिकारको व्यवस्था गर्नु हो । राज्यका लागि स्थायित्व, सामाजिक सौहार्द्रता, सुशासन तथा विधिको शासन जस्ता राजनीतिक प्रतिफलहरूको प्रत्याभूति गर्नु छनोट प्रक्रियाको लक्ष्य हुनुपर्छ ।

सङ्कटमा परेका वा अन्तरिम अवस्थामा रहेका राष्ट्रहरूको विकास सफलतापूर्वक गर्नका लागि ‘सशक्त’ सरकार चाहिन्छ भन्ने अनुमान कहिलेकाहीँ गरिन्छ तर कस्तो संवैधानिक व्यवस्थाबाट ‘सशक्त’ सरकार प्राप्त हुन्छ भन्ने कुरा भने स्पष्ट छैन । एउटै अधिकारी (उदाहरणका लागि राष्ट्रपति) मा सम्पूर्ण संवैधानिक शक्ति केन्द्रित गर्नु भनेको सशक्त तथा प्रभावकारी शासन

व्यवस्था स्थापनाको प्रत्याभूति होइन । अझ, कार्यपालिकामा सबै शक्ति केन्द्रित गर्ने राज्य ('अधि-राष्ट्रपतीय प्रणाली') सामान्यतया निरङ्कुश हुने गर्दछ । कतिपय राज्य द्वन्द्वोन्मुख हुन्छन् र नागरिकहरूको कल्याणमा केन्द्रित हुँदैनन् । अर्कोतर्फ, विभिन्न दलबीचको सशक्त राजनीतिक सर्वसम्मतिबाट अवरोधहरू समाधानका लागि सहयोग उपलब्ध हुने मात्र नभई त्यसबाट सरकारलाई प्रभावकारी र जबाफदेही बनाउन पनि सकिन्छ ।

परिभाषाहरू

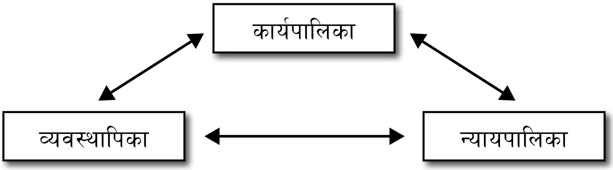
सरकारका सामान्य प्रकारहरू	
राजतन्त्र (पूर्ण/संवैधानिक) राष्ट्रप्रमुखका रूपमा रहेका एक व्यक्तिलाई सर्वोच्च शक्ति दिएर उनलाई राज्यका अन्य सम्पूर्ण संस्थाहरूबाट अलग राखिने एक प्रकारको सरकार । वंशानुगत शासन यसको एउटा विशेषता नै हो ।	**गणराज्य** राजाद्वारा नेतृत्व नगरिएको राज्य ।
निरङ्कुश/तानाशाही/एकदलीय स्वनियुक्त एक्लो शासकको हातमा राजनीतिक शक्ति हुने सरकारलाई निरङ्कुश सरकार भनिन्छ । सम्पूर्ण अधिकार आफ्नो अधीनमा राख्ने अधिनायकवादी शासक (उदाहरणका लागि, परम् शक्तिवादी वा निरङ्कुश) नै तानाशाही सरकार हो । एकल दलले सरकार गठन गर्ने शासन प्रणाली भएको राज्यलाई एकदलीय राज्य भनिन्छ । यस व्यवस्थामा अर्को कुनै दललाई निर्वाचनमा भाग लिन नदिइनुका साथै कानुनी रूपमा शक्ति प्राप्त गर्नबाट पनि रोकिएको हुन्छ ।	**लोकतन्त्र** स्वतन्त्र निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा जनतालाई शक्ति प्रदान गरिने सरकारको एक प्रकार लोकतन्त्र हो । लोकतन्त्रका लागि अङ्ग्रेजीमा प्रयोग गरिने शब्द 'डेमोक्रेसी' ग्रीक भाषामा 'जनताको सरकार' जनाउने शब्द 'डिमोक्रयासिया' बाट बनेको हो । हिजो आज लोकतन्त्रमा राजनीतिक बहुलवाद, मानव अधिकार तथा विधिको शासन जस्ता अन्य गुणात्मक विशेषताहरू पनि हुनुपर्ने अपेक्षा गरिन्छ ।
एकात्मक राज्य राज्यलाई एकल एकाइका रूपमा शासन गरिने तथा केन्द्रीय सरकारमा शक्ति केन्द्रित रहने राज्यलाई एकात्मक राज्य भनिन्छ । यस्ता राज्यमा राजनीतिक शक्ति तल्ला तहहरू; राष्ट्रिय, क्षेत्रीय वा स्थानीय निर्वाचित सभाहरू, गभर्नरहरू तथा नगर प्रमुखहरूलाई प्रदान गरिएको हुनसक्छ (निक्षेपित सरकार) तर त्यसरी निक्षेपित अधिकारलाई फिर्ता लिने मुख्य अधिकार केन्द्रीय सरकारले राखेको हुन्छ ।	**सङ्घीय राज्य** केन्द्रीय (सङ्घीय) सरकारद्वारा एकीकृत आंशिक रूपमा स्वशासित राज्यहरू वा क्षेत्रहरू भएको राज्य सङ्घीय राज्य हो । सङ्घमा सङ्घीय एकाइहरूको स्वशासन गर्ने अधिकारलाई संविधानमा विशेष रूपमा प्रत्याभूति गरिएको हुन्छ र केन्द्रीय सरकारले एकपक्षीय रूपमा यसलाई उल्लङ्घन गर्न पाउँदैन ।

बहुमतको सरकार	सहमतीय सरकार
'जित्नेले सबै पाउने' सिद्धान्तमा आधारित निर्वाचन प्रणालीलाई अपनाउने एक प्रकारको सरकारलाई बहुमतको सरकार भनिन्छ। सर्वाधिक सरल बहुमतीय प्रणाली अर्थात् 'पहिलो हुने निर्वाचित हुने' व्यवस्थामा निर्वाचन क्षेत्रमा विजेताको बहुमत हुनुपर्ने आवश्यकतासम्म पनि हुँदैन।	सम्भव भएसम्म व्यापक राजनीतिक दललाई सम्मिलित गराइने तथा उनीहरूप्रति ध्यान पुर्‍याइने निर्णय प्रक्रिया संरचना सहमतीय लोकतन्त्रको विशेषता हो। सहमतीय लोकतन्त्रको अर्को विशेषता राजनीतिक मुद्दा निर्धारण एवं निर्णय प्रक्रिया दुवैमा बढ्दो जनसहभागिता हो। यो प्रायः समानुपातिक प्रतिनिधित्वयुक्त निर्वाचन प्रणालीमा आधारित हुन्छ।

आधारभूत अवधारणा तथा सिद्धान्तहरू

लोकतान्त्रिक सरकारको विशेषता भनेको सरकारका तीन वटा अङ्गहरू कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिकाबीच 'शक्ति पृथकीकरण' हो। 'नियन्त्रण तथा सन्तुलन'को प्रणालीका रूपमा पनि यसलाई चिनिन्छ। तर शक्तिको पूर्ण पृथकीकरण भएको वा शक्ति पृथकीकरणको पूर्ण अभाव भएको कुनै पनि लोकतान्त्रिक प्रणाली अस्तित्वमा हुँदैन। यस शक्ति पृथकीकरणका सम्बन्धमा संविधानमा विरलै मात्र सुस्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएको हुन्छ र विभिन्न संवैधानिक अङ्गहरू अर्थात् कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिकाबीचको सम्बन्धको विश्लेषणबाट यसलाई देख्न सकिन्छ। शक्ति पृथकीकरणको शैली र हदको स्तर राष्ट्रपिच्छे फरक हुनसक्छ।

संसदीय लोकतन्त्रमा भिन्नै शक्ति पृथकीकरण हुँदैन। कार्यकारीको छनोट विधायिकाबाटै गरिन्छ। यस्तो प्रणालीमा सरकार तथा प्रशासन (कार्यकारी अङ्ग) संसद्द्वारा पारित गरिएको कानुनकै सीमामा रहेर वा त्यसैको आधारमा काम गर्न भने बाध्य हुन्छ। कार्यकारी तथा विधायिकी अङ्ग निकै निकट रूपमा जोडिएका हुने भए पनि संसदीय प्रणालीमा न्यायपालिका भने प्रायः स्वतन्त्र हुन्छ।



लोकतान्त्रिक सरकारका प्रकार

आ-आफ्ना सर्वोच्च कार्यालयहरूमा उपयोग गर्ने सापेक्षिक अधिकारहरूका आधारमा सरकारका लोकतान्त्रिक स्वरूपहरूबीच थप विभिन्नता पाउन सकिन्छ। सबैभन्दा आम प्रणालीहरू संसदीय

प्रणाली र राष्ट्रपतीय प्रणाली हुन् र यी दुई प्रणालीबीच थुप्रै भिन्नता छन् । सङ्घीय तथा एकात्मक राज्यहरू दुवैमा भिन्नाभिन्नै निर्वाचन प्रणालीका आधारमा राष्ट्रपतीय एवं संसदीय प्रणालीहरू अस्तित्वमा रहेका छन् ।

संसदीय शासन प्रणाली आजको विश्वमा अत्यधिक प्रयोगमा रहेको शासन प्रणाली हो । यस प्रणालीमा प्रधानमन्त्री शासन प्रमुख हुन्छन् र सरकारका नीतिबारे सल्लाह दिने मन्त्रिपरिषद्को अध्यक्षतामा उनैले गर्दछन् । प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन संसद्द्वारा प्रायःगरी बहुमतको आधारमा गरिन्छ । सरकार संसद्प्रति सामूहिक रूपमा जिम्मेवार हुन्छ भने सत्तामा कायम रहनका लागि सरकारले संसद्को विश्वास निरन्तर पाइरहनुपर्छ । विधायिका आफैं पनि बहुदलीय प्रणालीका आधारमा वालिग मताधिकारबाट निर्वाचित हुने गर्दछ । प्रधानमन्त्रीझैँ मन्त्रीहरू पनि सामान्यतः संसद्का सदस्यहरू नै हुन्छन् । संसदीय प्रणालीमा राष्ट्राध्यक्षको भूमिका मुख्यतयाः आलङ्कारिक हुन्छ (राजा वा विधायिकाद्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति) । संसदीय प्रणालीको सरकार भएका मुलुकहरूमा राजनीतिक शक्ति प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा रहेको मन्त्रिपरिषद्को हातमा नै रहन्छ ।

अत्यधिक प्रचलनमा रहेको अर्को लोकतान्त्रिक शासकीय स्वरूप राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली हो । यस प्रणालीमा राज्य र सरकारको अध्यक्षता गर्ने कार्यकारी राष्ट्रपति जनताद्वारा प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित हुन्छन् । राष्ट्रपतिलाई असाधारण परिस्थितिमा विधायिकाले महाभियोग प्रक्रियाबाट बाहेक कुनै प्रकारले पनि हटाउन सकिन्न । उनको संवैधानिक पदावधि सामान्यतया चार वर्षदेखि सात वर्षसम्मको हुन्छ । यस्ता प्रणाली अन्तर्गत कतिपय मुलुकमा राष्ट्रपति पदमा बहाली हुन पाउने पदावधिको सङ्ख्या तोकिएको हुन्छ । राष्ट्रपति आफैले आफूखुशी आफ्नो मन्त्रिमण्डलका केही सदस्य ('मन्त्रीहरू', 'सचिवहरू') नियुक्त गरेका हुन्छन् । केही नियुक्तिलाई भने संसदीय सुनुवाइबाट पारित गर्नुपर्ने हुनसक्छ । मन्त्रिपरिषद्का सबै सदस्य राष्ट्रपतिप्रति नै उत्तरदायी भए पनि सामान्यतया संसद्प्रति पनि जबाफदेही हुन्छन् । यसलाई संसदीय निगरानीका रूपमा लिइन्छ ।

केही मुलुकले अर्ध-राष्ट्रपतीय प्रणाली अपनाएका छन् । यस्तो प्रणालीमा राष्ट्रपतिलाई जनताले आम निर्वाचनका माध्यमबाट प्रत्यक्ष रूपमा चुन्छन् । राष्ट्रपतिले संसद्मा सबैभन्दा ठूलो बहुमत भएको दलबाट प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्दछन् । सरकारका अन्य सदस्यहरूको नियुक्ति प्रधानमन्त्रीको सिफारिशमा राष्ट्रपतिले गर्दछन् । राष्ट्रपति तथा प्रधानमन्त्री दुवैले मुलुकको दैनिक राजनीतिक जीवनमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरिरहेका हुन्छन् । उनीहरूबीच शक्ति बाँडफाँडका सन्दर्भमा विभिन्न देशमा भिन्नाभिन्नै किसिमका परम्परा पाइन्छन् । केही अर्धराष्ट्रपतीय प्रणालीमा मन्त्रिपरिषद्को बैठकको अध्यक्षता राष्ट्रपतिले गर्दछन् । मन्त्रिपरिषद्द्वारा निर्णय गरिएका अध्यादेश वा कार्यकारी निर्णयहरू राष्ट्रपतिले नै जारी गर्दछन् । संसद्का साथै राष्ट्रपतिसँग पनि कानुन बनाउने अधिकार हुन्छ । राष्ट्रपतिले संसद्लाई वा संवैधानिक अदालतलाई कुनै पनि ऐनमाथि पुनर्विचार गर्न अनुरोध गर्नसक्छन् ।

त्यस्तै, दुर्लभ तथा विरलै रूपमा मात्र अपनाइने अर्ध-संसदीय प्रणालीमा देशको सर्वोच्च कार्यकारी शक्ति केही सदस्यहरू भएको सङ्घीय परिषद्सँग हुन्छ । ती सदस्यहरूमध्ये एक जनालाई राष्ट्रपतिका रूपमा चुनिएको हुन्छ तर राष्ट्रपतिका रूपमा उनको कुनै विशेष अधिकार हुँदैन । सङ्घीय परिषद्का सबै पार्षदहरू एक-अर्कासँग समान हुन्छन् । आमनिर्वाचनपछि संसद्को दुवै सदनको संयुक्त बैठक बसेर सङ्घीय परिषद्को निर्वाचन गरिन्छ ।

नेपाल र शासन प्रणाली

ऐतिहासिक रूपमा नेपालको शासनको स्वरूप मूलतः राजतन्त्रात्मक र एकात्मक रहेको छ । वि.सं. १८२५ मा नेपालको एकीकरण भएयता केही समय अघिसम्म नेपालमा शाहवंशले शासन सञ्चालन गरेको थियो । वि.सं. १९०३ देखि २००७ सालसम्म नेपालमा राणा परिवारका प्रधानमन्त्रीहरूद्वारा शाह राजाहरूप्रति नाम मात्रको निष्ठा प्रदर्शन गर्दै पूर्ण अधिकार आफ्नो हातमा लिई जहाँनिया शासन चलाइएको थियो । २००७ सालमा राजाको हातमा सत्ताको शक्ति फर्काइएपछि राजाले राजनीतिक दलका नेताहरूको सहयोगबाट शासन सम्हाल्न थालेका थिए । २०१५ सालमा राजाद्वारा नयाँ संविधान जारी गरी पहिलो प्रजातान्त्रिक निर्वाचन आयोजना गरिएको थियो । निर्वाचनमा विजयी नेपाली काङ्ग्रेसद्वारा सरकार गठन गरियो र सो दलका नेता २०१७ सालसम्म प्रधानमन्त्री रहे । सोही वर्ष राजाले संसदीय प्रजातन्त्रलाई ‘असफल’ घोषणा गर्दै सरकार विघटन गरे । उनले ‘निर्दलीय’ पञ्चायती व्यवस्थाको सूत्रपात् गर्दै नयाँ संविधान जारी गरे । उक्त व्यवस्थामा राजाको भूमिका प्रमुख बनाइएको थियो र कार्यकारी, विधायिकी तथा न्यायिक गरी सबै शक्तिको स्रोत उनैमा निहित थियो ।

२०४६ सालमा उर्लेको जनआन्दोलनले राजवंशलाई संवैधानिक सुधार स्वीकार्न लगाउँदै बहुदलीय संसदीय व्यवस्था लागू गर्न बाध्य बनायो । २०४८ साल वैशाख २९ गते नेपालमा दोस्रो संसदीय निर्वाचन सम्पन्न भयो । संविधानद्वारा सुरक्षित सङ्कटकालीन अधिकार प्रयोग गर्दै राजा ज्ञानेन्द्रले २०६१ साल माघ १९ गते सरकार विघटन गरी सम्पूर्ण कार्यकारी अधिकार आफ्नो हातमा लिनुका साथै माओवादी आन्दोलनलाई निस्तेज पार्न ‘सङ्कटकालीन स्थिति’ घोषणा गरे । २०६२ साल चैत र २०६३ साल वैशाखमा काठमाडौँमा भएका बृहद् हड्ताल तथा सडक प्रदर्शनहरूले राजालाई संसद् पुनःस्थापना गर्न बाध्य बनायो । सातदलीय गठबन्धनले सरकारको नियन्त्रण आफ्नो हातमा लिएर राजाबाट अधिकांश अधिकार खोस्यो ।

२०६३ साल माघ १ गते पछाडी नेपाल अन्तरिम संविधान अन्तर्गत एक सदनात्मक व्यवस्थापिका संसद्बाट शासित रहेको छ । प्रारम्भिक रूपमा उक्त संविधानले राजामा सुरक्षित कतिपय अधिकार अन्तरिम प्रधानमन्त्रीलाई सुम्पेको छ । २०६४ साल पुस ९ गते सत्तारुढ दलहरू

राजतन्त्र उन्मूलन गरी नेपाललाई सङ्घीय गणराज्य घोषणा गर्न सहमत भएका थिए । उक्त निर्णयलाई नवनिर्वाचित संविधानसभाले २०६५ साल वैशाख १५ गते औपचारिक रूपमा अनुमोदन गरेको थियो । पूर्वराजा ज्ञानेन्द्रले २०६५ साल जेठ २९ गते दरवार परित्याग गर्नुभयो । डा. रामवरण यादव २०६५ साल साउन ८ गते नेपालको पहिलो राष्ट्रपतिका रूपमा निर्वाचित हुनुभयो र हाल उहाँ नयाँ संविधान पारित नभएसम्मका लागि नयाँ राष्ट्र प्रमुखका रूपमा हुनुहुन्छ । यसैगरी पुष्पकमल दाहाल 'प्रचण्ड' २०६५ साल साउन ३१ गते सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक नेपालको पहिलो प्रधानमन्त्रीका रूपमा निर्वाचित हुनुभयो । त्यसबेलादेखि उहाँले नेपालको गठबन्धनीय सरकारको नेतृत्व गर्दै हुनुहुन्छ ।

अन्तरिम संविधानले स्थापना गरेको सरकारको स्वरूप केही सामान्य अर्ध-राष्ट्रपतीय तत्वसहितको संसदीय प्रणाली हो । यस स्वरूपमा कार्यकारी अङ्ग (मन्त्रिपरिषद्)को अधिकार उल्लेख्य रूपमा महत्वपूर्ण बनाइएको छ भने अधिकार बाँडफाँड तथा नियन्त्रण एवं सन्तुलनसम्बन्धी केही तत्वहरू पनि अस्तित्वमा रहेका छन् ।

संविधानसभामा छलफलका लागि सम्भावित विषयहरू

संविधानसभामा चर्को बहस हुनसक्ने अत्यन्त महत्वपूर्ण विषयहरूमध्ये एउटा 'नयाँ शासन प्रणालीको सङ्गठनात्मक स्वरूप' पनि हो । यससन्दर्भमा निम्नानुसारका मुद्दाहरूसँग सम्बन्धित प्रमुख मुद्दाहरू निश्चित गरिनु आवश्यक छ :

» नेपालका केन्द्रीय वा प्रान्तीय प्रयोजनका लागि कस्तो साङ्गठनिक स्वरूप चयन गरिनुपर्ला - संसदीय, राष्ट्रपतीय, मिश्रित वा अन्य कुनै किसिमको ? नेपालका लागि ती प्रणालीहरूमध्ये प्रत्येकका फाइदा तथा बेफाइदाहरू के के हुनसक्छन् ?

» मिश्रित प्रणाली छनोट गरिएमा राष्ट्रपति तथा प्रधानमन्त्रीबीचको कार्यकारी सम्बन्ध कस्तो हुनुपर्छ वा चयन गरिएको साङ्गठनिक संरचना अन्तर्गत उनीहरूबीच शक्तिको बाँडफाँड कसरी गरिनुपर्ला ?

» राष्ट्रपति/प्रधानमन्त्रीको चयन, निजहरूको योग्यता, पदावधि तथा उत्तरदायित्व र बर्खास्तगीका आधारहरू के के हुनुपर्ला ?

» मन्त्रिपरिषद्को गठन प्रक्रिया, त्यसलाई समावेशी बनाउने तरिकाहरू, मन्त्रालयको बाँडफाँड तथा मन्त्रालयहरू सञ्चालनका लागि आवश्यक व्यवस्थाहरू ।

» संविधानमा व्यवस्था गरिएका मन्त्रिपरिषद्को काम, कर्तव्य तथा अधिकार के के हुनुपर्ला ?

» सरकार, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाबीचको सम्बन्ध; नियन्त्रण तथा सन्तुलन; अधिकारको बाँडफाँड कस्तो हुनुपर्छ ?

» सरकार तथा विशेष संवैधानिक निकायहरूको स्वतन्त्रता स्थापना तथा संरक्षण गर्नुपर्ने आवश्यकताका दृष्टिकोणबाट उनीहरूबीच कस्तो किसिमको सम्बन्ध हुनुपर्छ ?

» मुलुकको सैन्य बलको स्थापना, सङ्गठन, परिचालन, नियन्त्रणका सम्बन्धमा राष्ट्रप्रमुख वा सरकार प्रमुखको (अलग अलग भएमा) भूमिका तथा उत्तरदायित्व ।

» केन्द्रीय सङ्घीय सरकार, सङ्घीय एकाइहरू एवं स्थानीय स्वशासनबीचको पारस्परिक सम्बन्ध, नियन्त्रण तथा सन्तुलन ।

संवैधानिक विकल्प

नेपालले विभिन्न विकल्पहरूबारे अध्ययन गरेर नेपालका सन्दर्भमा तिनीहरूले पार्ने प्रभाव तथा उपयुक्तताबारे विचार गर्नुपर्दछ । उपलब्ध प्रमुख विकल्पहरू तथा प्रत्येक प्रणालीका विशेषताहरूको उल्लेख तल गरिएको छ ।

विकल्पहरू	सबल पक्ष/फाइदाहरू	चुनौतीहरू
१) संसदीय सरकार	» गहिरो रूपमा विभाजित समाजमा बृहद् तथा दिगो सरकार सिर्जना गर्न सकिने सम्भावना » संसद्को विश्वास गुमाउने प्रधानमन्त्रीलाई जुनसुकै समयमा पनि हटाउन सकिने सम्भावना » नयाँ जनमतका लागि प्रधानमन्त्रीले जुनसुकै समय निर्वाचन आव्हान गर्नसक्ने सम्भावना » सङ्घीय सरकारमा प्रतिनिधित्वमार्फत् सङ्घीय एकाइहरूको सशक्त भूमिकाको सम्भावना	» बारम्बार गठबन्धन टुट्न गई सरकार विघटन भइरहने सम्भावना » साधारण बहुमतले पनि सरकार ढल्नसक्ने » घनिष्ठ सम्बन्धका कारण संसद् सरकारप्रति आलोचनात्मक नहुनसक्ने सम्भावना » पदच्युत गराइने डरका कारण सरकार साहसिक नीति तथा कार्यक्रम ल्याउन अक्षम हुने सम्भावना
२) कार्यकारी राष्ट्रपतीय सरकार	» व्यवस्थापिकाको सामान्य बहुमतबाट राष्ट्रपतिलाई हटाउन नसकिने भएकोले कार्यपालिकाको कार्यावधि सुनिश्चित; यसले गर्दा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका लागि स्थिर वातावरण सिर्जना हुनसक्छ । » प्रत्यक्ष निर्वाचनले जनतासँगको सम्बन्ध अभिवृद्धि गर्नेछ ।	» नियन्त्रण तथा सन्तुलनको अभावका कारण राष्ट्रपति निरङ्कुश हुनसक्ने जोखिम » सम्पूर्ण समर्थन गुमाए पनि राष्ट्रपतिलाई हटाउन नसकिने » कार्यपालिकाको नियन्त्रण तथा सन्तुलनको अभाव » सानोअल्पसङ्ख्यक समुदायको सदस्य प्रमुख कार्यकारीका रूपमा निर्वाचित हुने कम सम्भावना ।

३) अर्ध-राष्ट्रपतीय सरकार	» राष्ट्रपतिको निर्वाचन मतदाताहरूबाट र मन्त्रिपरिषद्को गठन व्यवस्थापिकाको विश्वासबाट गरिन्छ » मन्त्रिपरिषद्को गठन राष्ट्रपतिबाट भए पनि व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी हुन्छ » राष्ट्रपति तथा प्रधानमन्त्री भिन्नाभिन्नै दलबाट भए भने राजनीतिक सहमति स्थापित हुने सम्भावना	» प्रधानमन्त्री अर्कै दलको भएमा राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्रीबीच सहमतिमा पुग्न गाह्रो हुनसक्छ » काम, कर्तव्य तथा अधिकार बाँडफाँडका सन्दर्भमा विवाद हुनसक्छ
४) अर्ध-संसदीय सरकार	» सङ्घीय परिषद्द्वारा बहुलवादी नेतृत्व र सामूहिक निर्णय पद्धति ग्रहण » कार्यकारिणीका सदस्यहरू संसद्मा सहभागी भएर आफ्ना विचार अभिव्यक्त गर्नसक्छन्	» एकल नेतृत्वको अभावका कारण कमजोर कार्यकारी » जटिल, खर्चिलो, बढी समय खाने » अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्ने अक्षमता तथा महाभियोगको व्यवस्था नभएका कारण जबाफदेहीतामा कमी

निष्कर्ष

माथि उल्लेखित चार वटै विकल्पहरूका साथै ती नमुनाहरूमा आधारित विविधताहरू नेपालका लागि विचारणीय उपयुक्त लोकतान्त्रिक विकल्पहरू हुन् । उपयुक्त छनोट नेपालको राजनीतिक संस्कृति, यसका आकाङ्क्षाहरू र यसको धान्ने क्षमता एवं प्रभावकारी रूपमा व्यवस्थित गर्नसक्ने क्षमता अनुकूल भने हुनुपर्छ । ती सबै विकल्पका तत्वहरूबारे विचार गरेर तिनीहरूलाई नेपालको नयाँ सङ्घात्मक नमुनामा समायोजित गर्नेबारे पनि विचार गर्न सकिन्छ ।

पुस्तिका-शृङ्खलाबारे

संविधानसभाका सदस्यहरू तथा इच्छुक सर्वसाधारणलाई संविधान निर्माण प्रक्रियासम्बन्धी आधारभूत जानकारी उपलब्ध गराउनु नै यस पुस्तिका-शृङ्खलाको उद्देश्य हो । यी प्रकाशनहरू संवैधानिक परिणामबारे कुनै पनि किसिमबाट पूर्वानुमान गर्ने अवधारणापत्र वा प्रस्ताव वा मनसाय होइनन् । यो शृङ्खला संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) को 'नेपालमा सहभागितामूलक संविधान निर्माणका लागि सहयोग' (एसपीसीबीएन) परियोजनाको समन्वयमा नेपाली तथा अन्तर्राष्ट्रिय संविधानविद्हरूको सामूहिक प्रयासको प्रतिफल हो ।

यी पुस्तिकाहरूलाई अझै परिस्कृत बनाउन प्रतिक्रिया तथा टिप्पणीका लागि विशेष अनुरोध छ । बढीभन्दा बढी सुसूचित, प्रतिबद्ध र रचनात्मक छलफललाई प्रोत्साहित गर्न यी प्रकाशनहरू सफल भएमा नै अपेक्षित उद्देश्य हासिल हुनेछ । प्राप्त टिप्पणीहरूका आधारमा यी पुस्तिकाहरूका नयाँ तथा अतिरिक्त संस्करणहरू तयार गर्न सकिनेछ ।

यो शृङ्खलालाई नेपालका केही प्रमुख राष्ट्रभाषाहरूमा अनुवाद गर्ने क्रममा उच्च गुणस्तर कायम राख्ने तथा सम्बन्धित भाषाका बहुसङ्ख्यकले बुझ्ने सही शब्दावली प्रयोग गर्ने हरसम्भव प्रयास गरिएको छ । शब्दावलीको उपयुक्त तथा सही प्रयोगबारे विभिन्न भाषिक समुदायहरूबीच भविष्यमा छलफल तथा बहसहरू हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । संवैधानिक संवाद केन्द्रको उद्देश्य त्यस्ता बहसहरूलाई कुनै पनि प्रकारले छायाँमा पार्नु नभई ती भाषाहरूलाई पनि समावेश गरेर यस प्रयासमा समावेशिता र पहुँचको अधिकतम वृद्धि गर्नु हो ।

देशमा संविधान निर्माणसँग सान्दर्भिक विषयवस्तुबारे संवैधानिक संवाद केन्द्रले तयार गर्न लागेको शृङ्खलाबद्ध पाठ्यसामाग्रीहरूको एउटा अंश यो पुस्तिका हो ।

सभासद्हरूका साथै यस विषयवस्तुमा चासो राख्ने सर्वसाधारणलाई प्रमुख संवैधानिक अवधारणा तथा मुद्दाहरूमा सरिक गराउनु यस शृङ्खलाबद्ध प्रकाशनको उद्देश्य हो । शृङ्खला अन्तर्गतका प्रत्येक पुस्तिका नेपालमा बोलिने प्रमुख भाषाहरू (नेपाली, मैथिली, भोजपुरी, थारु, मगर, तामाङ्ग, नेवार) र अङ्ग्रेजी भाषामा उपलब्ध छ। यी पाठ्यसामग्रीहरूका श्रव्य संस्करण (क्यासेट, डीभीडी) पनि उपलब्ध हुनुका साथै यिनीहरूलाई अनलाइनमा पनि राखिएको छ ।

पहिलो चरणमा यस प्रकाशन शृङ्खलामा समेटिने विषयवस्तुहरू यसप्रकार छन् : राज्य र धर्म, सङ्घीय प्रणाली, संविधानमा मानव अधिकार, आदिवासी जनजातिका अधिकार, अल्पसङ्ख्यकहरूका अधिकार, सरकारका प्रणालीहरू, स्वतन्त्र न्यायपालिका, स्थानीय स्वशासन, विविधता र सामाजिक समावेशीकरण र सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया ।

संवैधानिक संवाद केन्द्र
तेस्रो तल्ला, अल्फा बेटा कम्प्लेक्स, नयाँ वानेश्वर, काठमाडौं
टेलिफोन नं. ९७७-१-४७८५४६६/४७८५४८६/४७८५९९८
ई-मेल : info@ccd.org.np
वेबसाइट : www.ccd.org.np