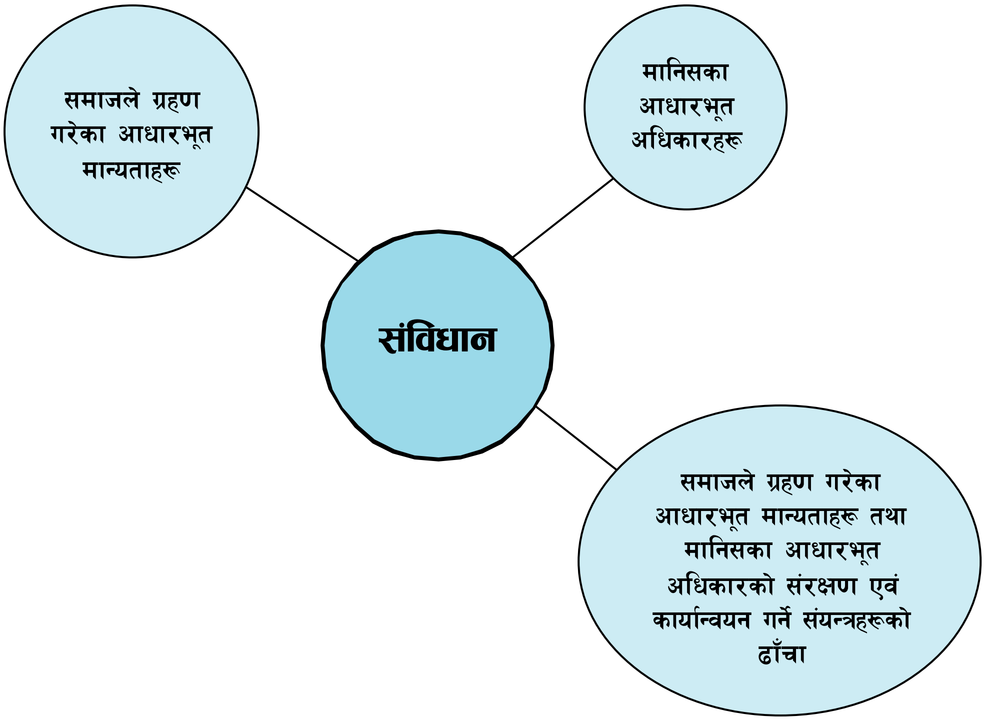
संविधानवादका केही आधुनिक अवधारणाहरू

- युवराज संग्रौला

संविधानवादका केही आधुनिक अवधारणाहरू

प्रयोगवादी दृष्टिकोणबाट हेर्ने हो भने जुनसुकै संविधान त्यहाँका नागरिकहरूले विश्वास गर्न एवं अवलम्बन गर्न उचित ठानेका आधारभूत मान्यताहरूको दस्तावेज हो । यिनै मान्यताहरूले त्यस राज्यभित्रका नागरिकहरूलाई 'एउटै राष्ट्रियताको सूत्रमा' बाँधेर राखेका हुन्छन् । राष्ट्रियता यस अर्थमा नागरिक पहिचानको लागि आवश्यक तत्व मात्रै होइन, त्यो मानिसको (समाजको सदस्यका रूपमा) खास जीवन पद्धतिको विशेषता पनि हो जसले कुनै एउटा राष्ट्रमा बस्ने मानिसलाई अर्को राष्ट्रमा बस्ने मानिसबाट अलग राख्दछ । यस अर्थमा संविधान मानिसको जीवन पद्धतिसँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने दस्तावेज हो । किनभने यसले बोकेका आधारभूत मान्यताले नै मानिसको जीवन पद्धतिको निर्धारण गरिरहेको हुन्छ ।

संविधान राज्य संचालनको आधारभूत संयन्त्रको रूपमा तीनवटा आधारभूत अन्तरवस्तुहरूबाट निर्मित भएको हुन्छ ।



उपरोक्त तीनवटा अन्तरवस्तुहरूको सूक्ष्म विश्लेषण गर्ने हो भने संविधान राजनीतिक एवं कानुनी दस्तावेज मात्र हो भन्ने दृष्टिकोण परम्परावादी दृष्टिकोण हुन जान्छ । वास्तवमा संविधानमा अन्तर्निहित रहेका मानिसका आधारभूत अधिकारहरू एवं त्यस्ता अधिकारहरूको संरक्षण गर्न वा समाजले आधारभूत ठानेका मान्यताहरूको

संरक्षण एवं क्रियाशीलताका लागि निर्मित राज्यका संरचनात्मक निकायहरूको वैधानिकता समाजले विकसित गरेका एवं अवलम्बन गरेका आधारभूत मान्यताहरूमा निहित रहेको हुन्छ । यस अर्थमा संविधान मूलतः समाजशास्त्रीय प्रक्रिया वा अध्ययनको विषय बन्न जान्छ । संविधान प्रतिको यस दृष्टिकोणलाई प्रगतिशील एवं जनपक्षीय (Progressive and communitarian) संविधान भनिन्छ, र यसले पश्चिमी उदारवादले ग्रहण गरेका राज्यको ढाँचा मात्र राज्य संरचनाको अकाट्य ढाँचा हो भन्ने मान्यतालाई अस्वीकार गर्दछ र यस संविधानवादको सिद्धान्तले राज्यले आफ्ना सामाजिक, आर्थिक एवं भौगोलिक वस्तुस्थितिलाई समेत हेरेर राज्यको ढाँचा तर्जुमा गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यतालाई अगाडि सार्दछ ।

समाजका आधारभूत मान्यताहरू

समाजका आधारभूत मान्यताहरूको निर्माणमा समाजशास्त्रीय पद्धतिको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ । वर्गीय, जातीय, एवं सांस्कृतिक विशेषताहरूको अन्तरक्रिया एवं पुराना र क्रमशः विकसित हुँदै प्रकट भइरहेका मान्यताहरूबीचको अन्तरविरोधले सामाजिक मान्यताहरूको स्वरूप निर्धारण भइरहेका हुन्छ । समाजका कतिपय विशेषताहरू तिनै मान्यताको आधारमा विलय हुँदै गइरहेका हुन्छन् । संविधानले विकसित मान्यतालाई ग्रहण गर्दछ, अतः संविधान गतिशील दस्तावेज मात्रै होइन यो नयाँ र प्रगतिशील मान्यताहरूलाई आत्मसात गर्दै व्यवहारमा रूपान्तरण गर्ने माध्यम पनि हो । अतः नयाँ मान्यता अन्तरनिहित नभएका संविधानहरू विस्थापित हुनु स्वभाविक प्रक्रिया हो ।

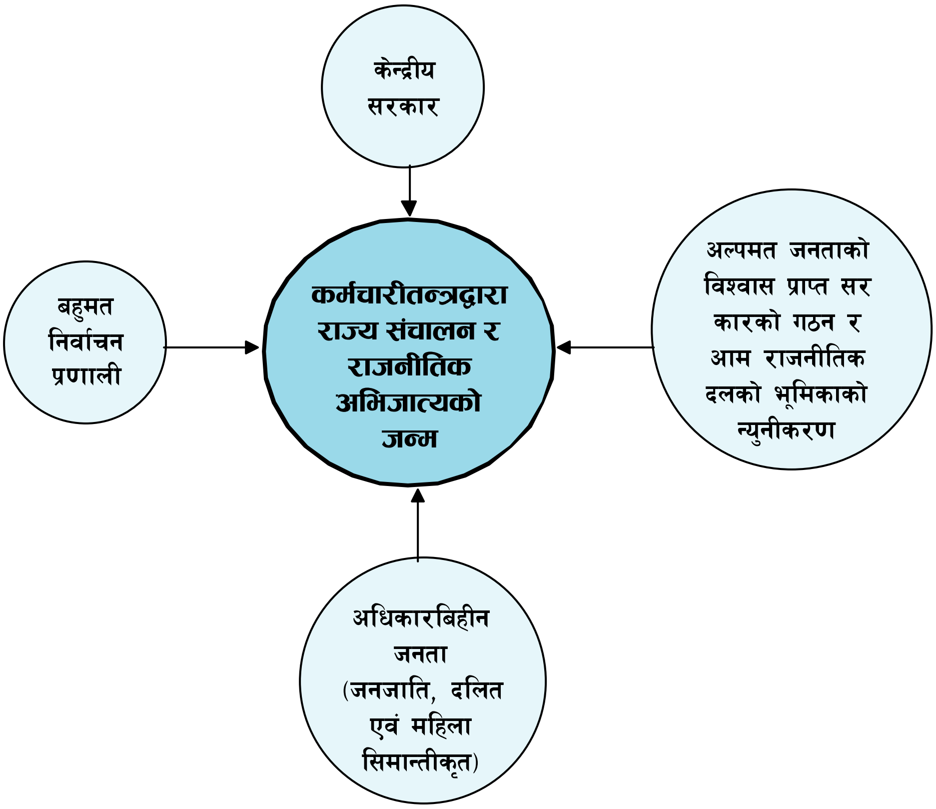
२००७ सालको आन्दोलनले परिवारअधिनस्थ राणाशासनलाई समाप्त गर्नुपर्ने जनमान्यताको प्रतिबिम्बन गरेको थियो । त्यस मान्यतामा राज्ययन्त्र शासकहरूको संपत्ति होइन भन्ने जनचेतनालाई प्रकट गरेको थियो भने अर्कातिर नेपाल सयौं किसिमका संस्कृति एवं चाहना भएका मानिसहरूको राष्ट्र हो भन्ने विकसित मान्यताको द्योतक पनि थियो । तर 'विविधता' नै नेपाली राष्ट्रियताको आधार हो भन्ने त्यस आधारभूत मान्यतालाई संविधानका दस्तावेजहरू तयार गर्दा संविधानको अर्न्तवस्तु हो भन्ने बुझ्न सकिएन । अतः २०४७ सालसम्मका सबै संविधानहरूले नेपाली राज्यको प्रगतिशील संरचनाको ढाँचा तयार पार्न असफल भए । नेपालको राजनीतिमा घनिभूत रहेको अस्थिरता र अस्वभाविकपन त्यसैका परिणाम हुन् ।

कुनै पनि राज्यको संविधान त्यस्ता आधारभूत मान्यताहरूको निर्धारण नगरी निर्माण गर्ने प्रयत्न भयो भने त्यसले भविष्यमा राज्यलाई गम्भीर अराजकतामा धकेल्छ । २०४७ सालको संविधानलाई उदाहरणको लागि लिन सकिन्छ । २०४७ सालको संविधानमा वेलायती ढाँचाको उदार प्रजातन्त्रलाई लाद्ने प्रयत्न नगरी नेपाली वास्तविकतालाई मध्यनजर राखी नेपालका सबै वर्ग र जाति, भाषाभाषी, सम्प्रदायलाई राज्यका समान हिस्सेदार बनाउने निकायगत संयन्त्रहरूको निर्माण गरिएको भए नेपालले विगतको जस्तो पीडा भोग्नुपर्ने थिएन । तर २०४७ ले विविधतालाई राज्य अखण्डताको आधार हो भनेर बुझ्न सकेन ।

अतः २०४७ का संविधानले बोकेका थुप्रै कमजोरिलाई मध्यनजर राख्दै नेपालको भविष्यको संविधानले वोक्नुपर्ने मान्यताहरू खुट्याउन सकिन्छ ।

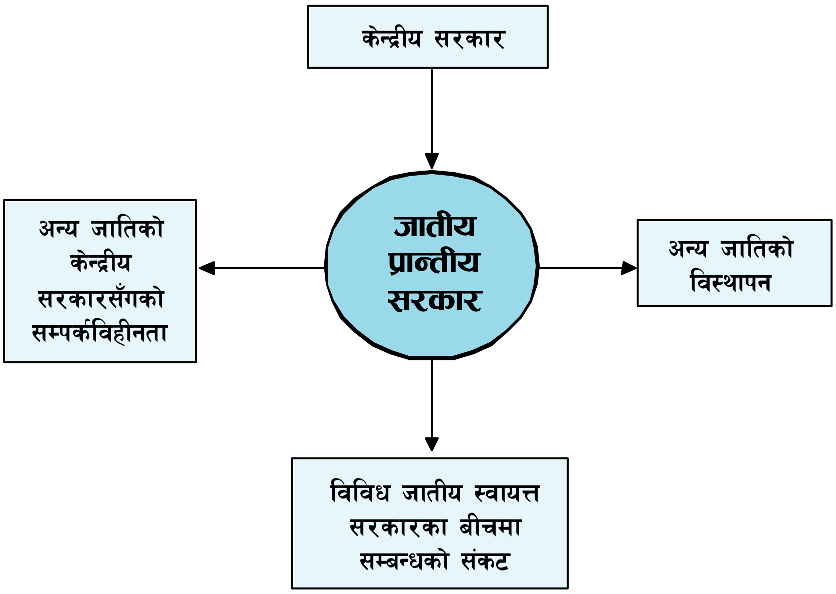
(क) नेपाली समाज सांस्कृतिक एवं भाषिक बहुलताको देश हो । सांस्कृतिक एवं भाषिक वहुलताको निर्माणमा जातीय एवं भौगोलिक विविधताको ठूलो भूमिका छ । नेपाल अल्पसंख्यक जातिहरूको देश हो । नेपालमा जात, भाषा वा अन्य जुनसुकै चरित्रबाट चिनिएको समूह आफैंमा अल्पसंख्यक रही आएको छ । बहुलता वा विविधता भएको देशमा एकात्मक राज्य प्रणालीको परिकल्पना गर्न सकिन्न । बहुलता भए पनि अल्पसंख्यक समूहहरूको बहुलता भएका कारणले जातीय स्वायत्तता पनि नेपालीको राज्यको संरचना हुन सक्तैन । एकात्मक राज्य संरचनाले जसरी एउटा संभ्रान्त वर्गको अधीनमा आम जनतालाई राख्दछ, त्यसैगरी जातीय स्वयत्तताले एउटा जातिको अधीनमा अर्को जातिलाई राख्दछ । यसर्थ सबै अल्पसंख्यक समूहका रूपमा गठित राज्य व्यवस्थामा नत एकात्मक न त जातीय स्वायत्त प्रदेशको संरचनाले जनतालाई लोकतन्त्र प्रदान गर्न सक्तछ । अतः राज्यको पुनःसंरचनाको विषयलाई बुझ्दा कुनै एक प्रकारको निरंकुशतालाई अर्को निरंकुशताले बदल्ने होइन ।

एकात्मकताद्वारा सिर्जित संकट



राज्य पुन:संरचना भन्नाले यस परिप्रेक्ष्यमा अभिजात्यताको निर्माण गर्ने उपरोक्त तीनवटा कारणहरूको उन्मूलन गर्ने राज्य संयन्त्रको निर्माण गर्नु हो ।

जातीय संघात्मकताद्वारा सिर्जित हुने संकट



एकात्मक राज्य प्रणालीले जातीय, भाषिक एवं भौगोलिक विविधता भएका समाजमा 'माथि-तल' (Vertical) शक्ति साझेदारीको समस्या बोकेको हुन्छ । आम जनता सेवक वा प्रजाका रूपमा रूपान्तरण भएका हुन्छन् । यस 'माथि-तल' को शक्ति साझेदारीको समस्याले राज्य संयन्त्रमा निम्न विकृतिहरूलाई वैधानिकता प्रदान गरेको हुन्छ ।

- राज्यको कर प्रणालीमा गरिबका लागि उत्पादनका स्रोतमा कर लगाइएको हुन्छ भने संभ्रान्त वर्गका कर्मचारी, नेता, व्यवसायीमाथि सुविधामा मात्र कर लगाइएको हुन्छ । अत: राज्यको चरित्र शोषणमुखी हुन्छ ।
- कर्मचारीतन्त्रले विशेष सुविधा प्राप्त गर्दछ, किनकि जनताले उनीहरूलाई नियन्त्रणमा राख्न सक्ने अवस्था हुँदैन । बहुमत प्राप्त दल कर्मचारीको सहयोगमा चलेको हुन्छ, अत: जनताले सरकारमा रहेको पार्टीलाई कर्मचारीतन्त्रबाट अलग गर्न सक्तैनन् । विपक्षी दलहरूको कर्मचारीतन्त्रमाथि कुनै भूमिका रहँदैन । अत: राज्यको शासन व्यवस्थामा राजनीतिक दलका नाममा कर्मचारीतन्त्रले शासन गरिरहेको हुन्छ । जहाँ दलीय व्यवस्था छैन, त्यहाँ कर्मचारीतन्त्र नै शासकका रूपमा रहेको हुन्छ ।
- राज्यका सुविधाहरू संभ्रान्त वर्गलाई विशेष प्राथमिकताका साथ प्रदान गरिन्छ । जस्तै संवैधानिक आयोगका प्रमुख, मन्त्री, सचिव, न्यायाधीश आदिलाई वितरण गरिएका महंगा गाडीहरू । त्यसैगरी कर्मचारी प्रहरी सेना

आदिलाई अलग्गै अस्पताल । यस्ता व्यवस्था समानता विरोधी अवधारणा हुन् । शासनमा सरिक भएकाहरूलाई विशेष नागरिकको दर्जा प्राप्त भएको हुन्छ ।

- मानव अधिकारको व्यापक उल्लंघन ।
- शिक्षाको संभ्रान्तीकरण । शिक्षामा पिछडिएका वर्गको पहुँच पुग्न सक्तैन, किनभने राज्यतन्त्र संभ्रान्तको पक्षमा सीमित रहेको हुन्छ ।
- विपन्नताको अपराधीकरण र सिमान्तीकरण । विपन्न वर्ग गरिबीका कारणले सामाजिक विचलनमा संलग्न हुन वाध्य हुन्छ ।

जातीय संघात्मकताले दायाँवायाँ (Horizontal) शक्तिसाझेदारीको समस्या सिर्जना गर्दछ । हाल नेपालमा एकात्मक प्रणालीअन्तर्गत केन्द्रमा सीमित बाहुन, क्षेत्री एवं नेवारको संभ्रान्त वर्गले शक्ति अधीनमा राखेको छ र त्यसलाई राजा र सेनाको सहयोगको ठूलो भूमिका रहन्छ । त्यस्तो निरंकुश संभ्रान्तताको विरुद्धमा सम्पूर्ण दलित, महिला, जनजाति एकै ठाउँमा रहेर संघर्ष गरिरहेका छन् । तर जातीय संघात्मक राज्यको निर्माण हुनासाथ संभ्रान्त वर्ग विरुद्धको यो 'माथि-तल' को संकट 'दायाँवायाँ' को संकटमा रूपान्तरण हुनजान्छ । फलस्वरूप निम्न जटिल समस्याहरूको सिर्जना हुन जान्छ ।

- एउटा संघात्मक राज्यमाथि एउटा जाति मालिक र अरु जाति प्रजामा रूपान्तरण हुन्छन् । यस किसिमको संघात्मक प्रणालीले वर्गीय समस्याको समाधान गर्दैन बरु वर्गीय विवेदलाई झन् गहिरो बनाउँछ ।
- बहुमत जातिबाहेक अरु जातिले त्यस राज्यलाई/प्रान्तलाई आफ्नो मान्दैनन् । प्रत्येक त्यस्ता राज्यमा खास जातीय संभ्रान्तताको जन्म हुन्छ, तर समस्याको समाधान वर्गीय अन्तरविरोधबाट नभई जातीय अन्तरविरोधमा केन्द्रित रहन्छ । यसले अहिलेको एकात्मक नेपालमा देखिएका समस्याहरूलाई प्रत्येक प्रदेश वा प्रान्तमा विस्तारित गर्नेछ ।
- जातीय संघीय राज्यहरूबीचको सम्बन्ध जातीयताकै आधारमा परिभाषित हुने गर्दछ । कुनै जातीय राज्यले आफ्ना जातका व्यक्तिहरूप्रति अर्को राज्यले गरेको व्यवहारकै कारण ती दुईका बीचमा समस्याको सिर्जना हुन सक्तछ ।
- नेपालको आन्तरिक मामिलामा जातीय प्रदेशका सरकारहरू मार्फत् विदेशी हस्तक्षेप हुन सक्तछ ।
- जातीय संस्कृति र भाषाको संरक्षणका नाममा उग्रवादीहरू विकास र प्रगतिका वाधक बन्न सक्तछन् ।

राज्यको पुन:संरचनामा वर्तमान नेपाली समाजको आधारभूत उद्देश्य निहित रहेको छ । तर त्यस्तो संरचनाको आधारभूत मान्यता के हो भनेर छलफल पनि हुन सकिरहेको छैन । यस्तो मान्यताको निर्धारण नै नगरी कसरी जनपक्षीय संविधानको निर्माण गर्न सकिन्छ ? यो प्रश्नको उत्तर नेपाली राजनीतिले दिन सकिरहेको छैन ।

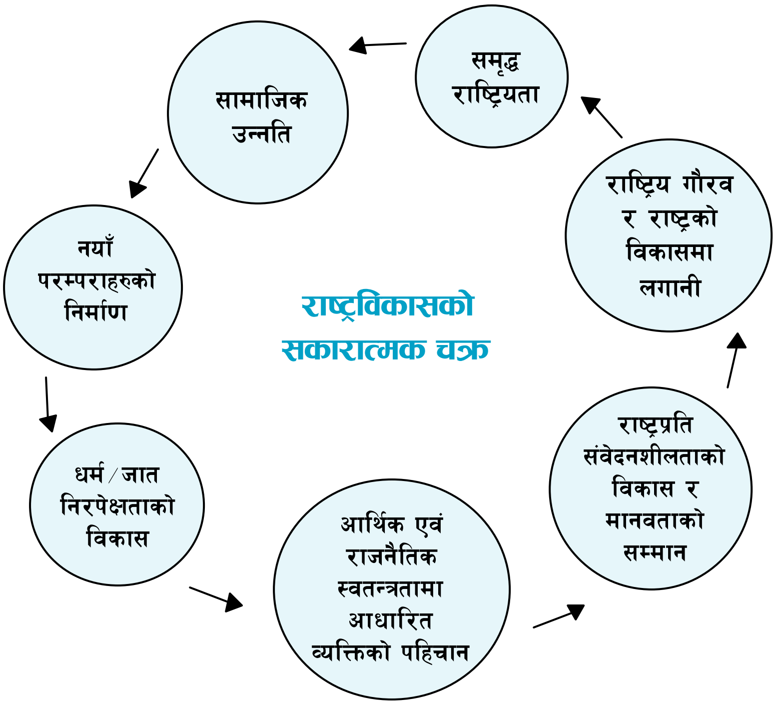
नेपाली राज्यको पुन:संरचना गर्दा एकात्मक राज्य व्यवस्थालाई बदल्नु आवश्यक छ । राज्यको शक्तिलाई केन्द्र र प्रदेशमा विभाजन गर्नु अनिवार्य छ । तर त्यसो गर्दा

कुनै जातको बाहुल्यतालाई आधार बनाउने हो भने, संघभित्रको कुनै खास क्षेत्रमा कुनै जातको बाहुल्यता रहेमा त्यहाँ अर्को संघको परिकल्पना हुन सक्ने खतरा रहन्छ र राज्यको प्रादेशिक विभाजनको एजेन्डा नै सदासर्वदा राजनीतिक एजेन्डा बन्न जान्छ । भारतलाई उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ ।

प्रदेशभित्रका अल्पसंख्यकहरूको अधिकारको संरक्षण र समावेशीकरण त्यस अर्थमा पुन:संरचनाको आधारभूत मान्यता रहनुपर्दछ । प्रदेशको विभाजनले प्रत्येक प्रदेशमा खास जातिको बाहुल्यता रहन जाने भौगोलिक विशेषतालाई मध्यनजर राख्दै त्यहाँ भविष्यमा बहुसंख्यकबाट अल्पसंख्यक माथि हुन सक्ने अन्यायलाई निषेध गर्ने आधारभूत मान्यताबाट राज्यको पुर्न:संरचनाको निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । अत: प्राचीन समयदेखि चलिआएको सभ्यता, नदी प्रणालीले निर्माण गरेको भौगोलिक अवस्था र जीवन पद्धति, कुनै एक स्थानमा पहुँचका लागि चाहिने निकास, खास भौगोलिक बनावट र प्राकृतिक स्रोतको समतामूलक वितरणजस्ता कुरालाई पुर्न:संरचनाको आधार बनाउन सकिएन भने नेपालको भविष्य अन्धकारतर्फ लम्कने छ ।

समग्रीकृत राज्य प्रणाली (Consolidated State Structure) नै त्यस अर्थमा अब बन्ने संविधानको सबैभन्दा आधारभूत मान्यता हो । जसले विविधतालाई राष्ट्रिय एकताको आधार बनाउँछ र सामाजिक विकासको जग पनि राष्ट्रियतामा अन्तरर्निहित हुने वातावरणको सिर्जना गर्दछ । राष्ट्रियताको संरक्षण र सामाजिक विकासको प्रक्रियाका बीचमा अन्तरसम्बन्ध स्थापना गर्न सकिएन भने, राज्यले विघठनको बाटो लिने खतरा रहन्छ ।

राष्ट्रविकासको सकारात्मक चक्र



उपरोक्त छलफलले संविधानको निर्माणलाई संविधानको लेखन होइन भनेर भन्ने ठोस आधार प्रदान गर्दछ । यदि संविधानको निर्माण गर्ने कार्यमा समाजशास्त्रको प्रचुर प्रयोग गर्न सकिएन र, संविधान राजनीति एवं कानुनको मात्र विषय हो भन्ने ठानियो भने राजनीति र कानुनलाई मानव सभ्यताबाट अलग्याइएको हुन जान्छ । नेपाली समाज यस रोगबाट पूर्ण रूपमा ग्रस्त रहेको छ । हालको अन्तरिम विधान पनि यसबाट अलग रहेको छैन ।

(ख) राज्यको अर्को आधारभूत मान्यता राजनीतिक प्रणालीसँग सम्बन्धित रहेको हुन्छ । जस्तै भविष्यको नेपाली समाज आफूलाई समाजवादी, साम्यवादी, लोकतान्त्रिक समाजवाद, पूँजीवाद वा परम्परावादी राज्यप्रणालीमध्ये कुन राज्यप्रणालीको विकास गर्न चाहन्छ ? यस्तो राजनीतिक मान्यताको अग्रीम निर्धारण विना संविधानको निर्माण गर्न सम्भव हुँदैन । यस्तो मान्यताको निर्धारण राजनीतिक सहमतिको आधारमा गरिन्छ । नेपालमा अहिलेसम्म त्यस्तो राजनीतिक सहमति निर्माण गरिएको छैन । अत: भविष्यमा बन्ने संविधानको राजनीतिक आधार नै तयार नपारी संविधानसभाको मिति तोक्ने कार्यतर्फ सरकार अग्रसर रहेको छ ।

(ग) जनताको निर्वाध राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक स्वतन्त्रता मान्यताको अर्को पक्ष हो । विगतमा संविधानले राजनीतिक अधिकारको संरक्षण गरे पनि सामाजिक र आर्थिक विकासका अवसरलाई आधारभूत अधिकारको रूपमा स्वीकार गरेको थिएन । सामाजिक र आर्थिक विकासका अधिकारको प्रत्याभूति र संरक्षण त्यस अर्थमा संविधानमा अन्तरनिहित रहनुपर्ने अर्को आधारभूत मान्यता हो ।

यस्ता दर्जनौं आधारभूत मान्यताहरूको खोजी समाजशास्त्रीय प्रणालीद्वारा गरिनु आवश्यक छ । अन्यथा संविधानसभाको निर्वाचनले मात्रै संविधानको राम्रो व्यवस्था गर्ने होइन । संविधानसभालाई यस्ता आधारभूत मान्यताको दायराभित्र राख्न सकिएन भने त्यसले बनाउने संविधानले समस्यालाई झन् जटिल बनाउन पनि सक्तछ । दुर्भाग्यवस नेपालको वर्तमान राजनीतिले यस्ता मान्यताको निर्धारणमा ध्यान दिन सकिरहेको छैन ।

आधारभूत अधिकारहरूको पहिचान र प्रत्याभूति

संविधान स्वयंमको वैधानिकताको स्रोत नागरिकहरूका आधारभूत अधिकारको प्रत्याभूति र संरक्षणमा अन्तरर्निहित रहेको हुन्छ । जनपक्षीय एवं प्रगतिशील संविधानवादको सिद्धान्तका अनुसार संविधान र कानुनको व्यवस्था राज्यले नागरिकहरूका अधिकारहरूको अपहरण नगरोस् वा त्यस्ता अधिकारको प्रयोगलाई कुण्ठित पार्न नपाओस् भन्नका लागि गरिएको हुन्छ । अत: राष्ट्रिय सहमति र जनचाहना वमोजिम संविधानले प्राथमिकताका आधारमा प्रत्याभूत र संरक्षण गर्नुपर्ने अधिकारहरूको पहिचान गर्नुपर्दछ । यस सम्बन्धमा निम्न कुराहरूलाई मध्यनजरमा राख्नुपर्दछ ।

(क) नेपालले नागरिक एवं राजनीतिक अधिकारहरू र आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारहरूका संयुक्त राष्ट्रसंघीय अनुबन्धहरूको अनुमोदन गरेको छ । अतः ती अनुबन्धमा प्रत्याभूत अधिकारहरूलाई संविधानमा मौलिक हकको रूपमा समाहित गर्नुपर्दछ । त्यस्तो गर्न सकिएन भने संविधान र नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताका बीचमा भ्रम रहन सक्तछ ।

(ख) नेपालमा ३८% जनता गरिबीका रेखामुनि जीवन यापन गर्न वाध्यछन् । अर्कातर्फ ९०% जनता जीवन धान्ने खेतिपातिमा निर्भर रही गाउँ घरमा जीवन यापन गर्दछन् । अतः गरिब जनताको सामाजिक, आर्थिक आवश्यकता संविधानको प्राथमिकताको विषय हुनुपर्दछ ।

(ग) बर्षैपिच्छे करिब १० हजार महिला गर्भसम्बन्धी रोग वा सुत्केरी हुन नसक्नाका कारणले मर्ने गर्दछन् । राज्यले जनताको स्वास्थ्यलाई बाँच्न पाउने अधिकारसँग जोड्ने प्रयत्न गरिररहेको छैन । अतः प्रजनन् अधिकार मौलिक हकका रूपमा रहनुपर्ने हुन्छ ।

(घ) शिक्षा डरलाग्दो भेदभावको शिकार भएको छ । गरिबका छोराछोरी पढ्ने स्कुलमा भवन छैनन्, शिक्षक छैनन् एवं पढ्ने पुस्तकहरू छैन । बुढानीलकण्ठ, वीरेन्द्र प्रहरी स्कुल तथा सैनिक विद्यालय जस्ता संभ्रान्तका छोराछोरी पढ्ने स्कुलहरूलाई सरकारको अनुदान प्राप्त हुन्छ । धनीमानीका छोराछोरी निजी विद्यालयमा पढ्ने गर्दछन् । परीक्षा प्रणाली भने गाउँघरका विपन्न एवं निजी विद्यालयका लागि एकै प्रकारका छन् । ५०% भन्दा बढी विद्यार्थीहरू एस.एल.सी. परीक्षामा असफल हुन्छन् र ती सबै गाउँघरका गरिब हुन्छन् । शहरका सम्पन्न स्कुलमा पढ्ने विद्यार्थीहरूको ठूलो हिस्सा विदेश पलायन हुन्छन् । यसरी राष्ट्रको ठूलो धनराशी पराइदेशका लागि जनशक्ति उत्पादन गर्नमा खर्च हुन्छ । अतः शिक्षालाई विकासको अधिकारको रूपमा प्राथमिकतामा राख्नुपर्ने आवश्यकता छ ।

अवसरको समानता र आधारभूत अधिकारहरूको प्रत्याभूति लोकतन्त्रका न्यूनतम मापदण्ड हुन् । नेपालको वर्तमान समाज यी दुवै आधारभूत मापदण्डबिहीन रहेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धहरूको आत्मीकरण भएको अवस्था एकातर्फ छैन भने, अवसरमा रहेको गरिब र संभ्रान्त बीचको विशाल खाडलले राज्य धनिको मात्र, कथित उच्च जातको मात्र र कर्मचारीतन्त्रको मात्र भएको छ । अतः भविष्यमा बन्ने संविधानले निम्न अधिकारलाई लोकतन्त्र संस्थापनका आधारभूत मापदण्डको रूपमा स्वीकार गर्नु आवश्यक छ ।

(क) गाँसबास, खानपानको अधिकारः राज्यको पहिलो कर्तव्य उसका नागरिकहरूको जीवनको संरक्षण हो । राज्यले उत्पादनका साधन, वा रोजगारी वा वेरोजगारी भत्ता नागरिकलाई उपलब्ध गराउन सक्नुपर्दछ । यी आधारभूत आवश्यकताको प्रत्याभूति विना राजनीतिक अधिकारको कुनै

अर्थ वा तात्पर्य रहँदैन । सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक अधिकारको महत्व वा तात्पर्य एकअर्कामाथि अन्तरर्निहित रहेको हुन्छ । अतः संविधानले यी दुवै किसिमका अधिकारलाई समान महत्व दिएर पक्षपोषण गर्नुपर्दछ । विगतका संविधानमा यस सम्बन्धमा अत्यन्त गम्भीर त्रुटी रहेको छ । विगतमा सामाजिक एवं आर्थिक अधिकारका अभाव र केबल राजनीतिक अधिकारहरूको प्रत्याभूतिले राजनीतिलाई संभ्रान्तहरूको एकलौटी अधिनमा राख्ने गम्भीर त्रुटी गरेको थियो । यसै कारणले २०४७ सालमा पुनःस्थापित प्रजातन्त्रलाई समावेशी होइन गरिब एवं सिमान्तीकृत वर्गको विस्थापन गर्ने प्रजातन्त्रको रूपमा परिणत गरेको थियो । यस तथ्यलाई राजनीतिक दलहरूले महसुस गर्न सकेनन् । संविधानमा यस्तो गम्भीर त्रुटी हुनुको कारण त्यो संविधान मूलतः वकिलहरूले लेखेको संविधान थियो ।

(ख) **शिक्षा एवं विकासको अधिकार:**शिक्षा एवं विकासको अधिकार समान अवसरद्वारा प्रतिस्पर्धाको योग्यता प्रदान गर्ने अधिकार हुन् । व्यक्तिलाई सबल र सक्षम बनाउने माध्यमका रूपमा यी अधिकारको महत्व रहन्छ । २०४७ को संविधानले यी अधिकारलाई मौलिक अधिकारको रूपमा स्वीकार गरेनन् ।

संभ्रान्तहरूको राज्यमा यस्ता अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा स्वीकार गरिएको हुँदैन । बरु यस्ता अधिकारहरूलाई राज्यका नीति एवं निर्देशक सिद्धान्तका रूपमा राखी तिनिहरूको बारेमा अदालतमा प्रश्न उठाउन नपाइने व्यवस्था गरेको हुन्छ । विकासका अवसरहरू र बाँच्न पाउने अधिकारको प्रत्याभूति नगरी राजनीतिक संगठन खोल्ने र मतदान गर्ने अधिकारको सार्थकता छैन । २०४७ सालको संविधान यस अर्थमा नेपालमा पश्चिमी उदार लोकतन्त्रलाई स्थापना गर्ने विशुद्ध राजनीतिक दस्तावेज मात्र थियो । त्यस संविधानमा सामाजिक एवं आर्थिक रूपान्तरणका लागि आवश्यक कुनै संयन्त्रहरू थिएनन् । संविधानसभाले संविधानको निर्माणमा जनसहभागितालाई अभिनिश्चित गर्दछ । संविधानसभाले निम्न तीन प्रक्रियाबाट लोकतन्त्रलाई समावेशी बनाउने भूमिका निर्वाह गर्दछ ।

- लोकतान्त्रिक प्रक्रियाबाट संविधान निर्माण गर्ने जनप्रतिनिधिहरूको निर्वाचन गर्दछ र जनताले निर्वाचन गरेका प्रतिनिधिद्वारा संविधानको तर्जुमा गर्दछ । अतः प्रत्यक्ष रूपमा प्रतिनिधिद्वारा र अप्रत्यक्ष रूपमा आफैं संविधान निर्माणमा जनताको सहभागिता रहन्छ । यस अर्थमा सहभागिता समावेशीकरणको एउटा आधारभूत सर्त हो ।
- संविधान निर्माण गर्ने निकायका रूपमा निर्वाचित हुने 'संविधान सभामा' जनताको प्रतिनिधित्व रहने हुँदा त्यस्तो संविधान माथि जनताको स्वामित्व रहेको हुन्छ । स्वामित्व समावेशीकरणको दोस्रो सर्त हो ।
- जनताको प्रतिनिधित्व रहने भएबाट उनीहरूका आधारभूत सामाजिक, आर्थिक आवश्यकताहरूको समावेशी हुने अवसर संविधानसभाले प्रदान गर्दछ । जनताका आधारभूत सामाजिक आर्थिक अधिकारको प्रत्याभूति समावेशीकरणको अर्को आधारभूत सर्त हो ।

राज्यका निकायहरू

संविधानले राज्यका निकायहरूको व्यवस्था गर्दछ । यी निकायहरू राज्यको प्रशासन एवं व्यक्तिका अधिकारहरूको संरक्षणका लागि आवश्यक हुन्छन् । यी निकायहरू शक्ति पृथकीकरणका आधारमा संचालित हुने गर्दछन् । जातीय, भाषिक एवं सांस्कृतिक विविधता राष्ट्रको आधारभूत मान्यता भएका अवस्थामा राष्ट्रका निकायहरूको संरचनात्मक ढाँचा, उक्त मान्यतामा आधारित रहनुपर्ने हुन्छ । यस आधारमा विचार गर्दा संविधानसभाले निम्न दृष्टिकोणहरूलाई मध्यनजर राख्नुपर्ने हुन्छ ।

(क) राष्ट्रको प्रतिनिधिसभालाई विकास र बजेटको नीति एवं कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीद्वारा निर्वाचित राजनीतिक सदनका रूपमा स्थापित गर्नुपर्ने ।

(ख) राष्ट्रिय परिषद्लाई सामाजिक संसदको रूपमा विविध भाषा, जाति, संस्कृति एवं भूगोलको प्रतिनिधित्व गर्ने सदनका रूपमा स्थापित गर्नुपर्ने र सो सदनलाई राष्ट्रिय एकताको प्रतिक संस्था बनाउनु पर्ने ।

संसद

प्रतिनिधिसभा

१. समानुपातिक प्रणालीबाट निर्वाचित १५० जनाको प्रतिनिधिसभा
२. विकास र बजेट नीतिको तर्जुमा र अनुगमन मूख्य कार्य
३. कार्यपालिकामाथि अनुगमन र राष्ट्रका महत्वपूर्ण नियुक्तिहरूको अनुमोदन
४. प्रधानमन्त्रीविरुद्धको अविश्वासको प्रस्ताव पारित र राष्ट्रिय परिषद्मा सोको अनुमोदनका लागि प्रस्ताव

राष्ट्रिय परिषद्

१. ५ जनाको दरले प्रदेशहरूबाट निर्वाचित सदस्यहरू
२. ५ लाख जनसंख्याका आधारमा १ जनाको निर्वाचन (जाति, भाषा र सांस्कृतिक समूह)
३. प्रतिनिधिसभामा प्राप्त समानुपातिक मत प्रतिशतका आधार मा राजनैतिक दलहरूद्वारा प्रस्तक्ष निर्वाचित सदस्यहरू
४. व्यवसायिक क्षेत्रबाट प्रतिनिधित्व (सम्पूर्ण सदस्य संख्याको १० मा नबढ्ने गरी)
५. प्रधानन्यायाधीश लगायत अन्य संवैधानिक आयोगका प्रमुखहरूको सहाअभियोग प्रस्तावमा छलफल र पारित
६. न्यायक्षेत्र, सामाजिक सम्बन्ध लगायतका क्षेत्रमा कानुनको निर्माण
७. प्रधानमन्त्रीको महाअभियोगको अन्तिम निर्णय
८. प्रतिनिधिसभाको विघठनको प्रधानमन्त्रीको प्रस्तावमाथि अन्तिम निर्णय
९. प्रदेशहरूबीचका विवादको अन्तिम निर्णय
१०. सामाजिक एवं धार्मिक सम्पत्तिहरूको संरक्षण
११. विश्वविद्यालय र राष्ट्रिय शिक्षा नीतिको तर्जुमा र कार्यान्वयन

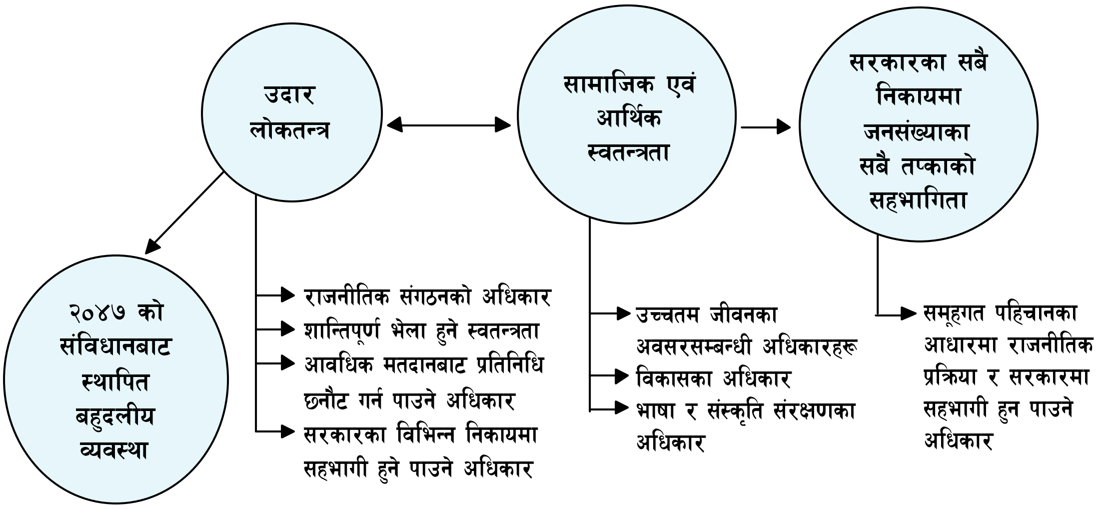
(ग) राष्ट्रको सम्पूर्ण न्यायपालिकी अधिकार संवैधानिक अदालत सर्वोच्च अदालत र यस मातहतका अदालतहरूमा रहने व्यवस्था गरी वर्तमान समयमा प्रमुख जिल्ला अधिकारी जस्ता निकायले फौजदारी मुद्दाहरू हेर्ने पद्धतिलाई पूर्ण रूपमा खारेज गर्नुपर्दछ। संवैधानिक विवादको निरोपण संवैधानिक अदालतबाट हुने व्यवस्था हुनु वाञ्छनीय हुन्छ।

संविधानका उद्देश्यहरू

संविधानको निर्माणमा ध्यान दिनुपर्ने अर्को महत्वपूर्ण पक्ष संविधानले संवोधन गर्नुपर्ने उद्देश्यहरू हुन्। अर्थात् कुनै पनि देशले संविधानको निर्माण किन गर्नुपर्ने हो भन्ने कुरा निर्धारण गर्न संविधानका उद्देश्यहरूको निर्धारण गरिन्छ। जस्तै विगतको आन्दोलनलाई विश्लेषण गर्ने हो भने भविष्यमा बन्ने संविधानका निम्न उद्देश्यहरू रहनुपर्ने देखिन्छ :

(क) २०६३ सालको विशाल जन आन्दोलनको आकांक्षा अनुसार **खुल्ला राजनीतिक प्रतिस्पर्धामा आधारित समावेशी लोकतन्त्रको स्थापना गर्दा** त्यस्तो संविधानले समावेशी लोकतन्त्रलाई संस्थापित गर्नुपर्ने हुन्छ जसले जुनसुकै किसिमको एकदलीयता र जुनसुकै किसिमका निरंकुशतालाई निषेध गर्दछ। बहुदलीय व्यवस्थाको संस्थापना यस अर्थमा संविधानले संवोधन गर्नुपर्ने सबैभन्दा महत्वपूर्ण उद्देश्य हो। हालको राज्यको पुर्नःसंरचनाको प्रक्रियामा सरिक रहेका सबै पक्षहरू यस उद्देश्यका विरुद्धमा जान सक्ने अवस्था हुँदैन।

समावेशीकरणको संरचनात्मक ढाँचा



(ख) **राष्ट्रको सार्वभौमसत्ताको अधिपत्यबाट परम्परावादी शक्तिहरूको पूर्ण विस्थापन:** राष्ट्र नागरिकहरूबाट निर्माण हुन्छ, अत: राष्ट्रको सार्वभौमसत्ता पनि जनतामा नै निहित रहन्छ । राज्यको सार्वभौमसत्ता पूर्ण रूपले जनतामा हस्तान्तरण गर्नु भविष्यमा बन्ने संविधानको अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य हो । यसमा कुनै सम्झौता हुन सक्तैन ।

(ग) **राज्यका फौजी निकायलाई सरकारका अधिनमा सार्ने र निर्वाचित सरकारको निर्देशन वमोजिम मात्र त्यस्ता निकायको संचालन हुने व्यवस्था:** सेना र हतियारको प्रयोगमा सरिक हुने फौजी वा प्रहरी शक्ति अहिलेसम्म पनि राजाका नियन्त्रणमा रहने व्यवस्था रहिआएको छ र २०४७ को संविधानले त्यस्तै व्यवस्था गरेको थियो । अब भविष्यमा बन्ने संविधानले सेना र प्रहरीलाई राजाको सेना/प्रहरी होइन राज्यको सेना/प्रहरीको रूपमा रूपान्तरण गर्नु अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य हो । यस उद्देश्यलाई पूर्ण रूपमा संवोधन गर्न सकिएन भने लोकतन्त्रको संस्थापन हुन सक्तैन ।

(घ) नेपालमा हालसम्म कायम रहेको राज्य संरचना सभ्रान्त वर्गको अधीनमा रहेको एकात्मक प्रणालीमा आधारित रहेको छ । समावेशी राज्य संरचनाको निर्माणका लागि राज्यको ढाँचालाई केन्द्र र प्रदेशमा विभाजन गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । स्वायत्त प्रदेशको अवधारणा नेपालको रणनीतिक राजनीतिक अवस्थितिका लागि सुहाउँदो देखिन्छ । अत: पृष्ठ १४ मा भएअनुसारको चरित्र भएको राज्य संरचनाको व्यवस्था गर्नु संविधानको अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य हो ।

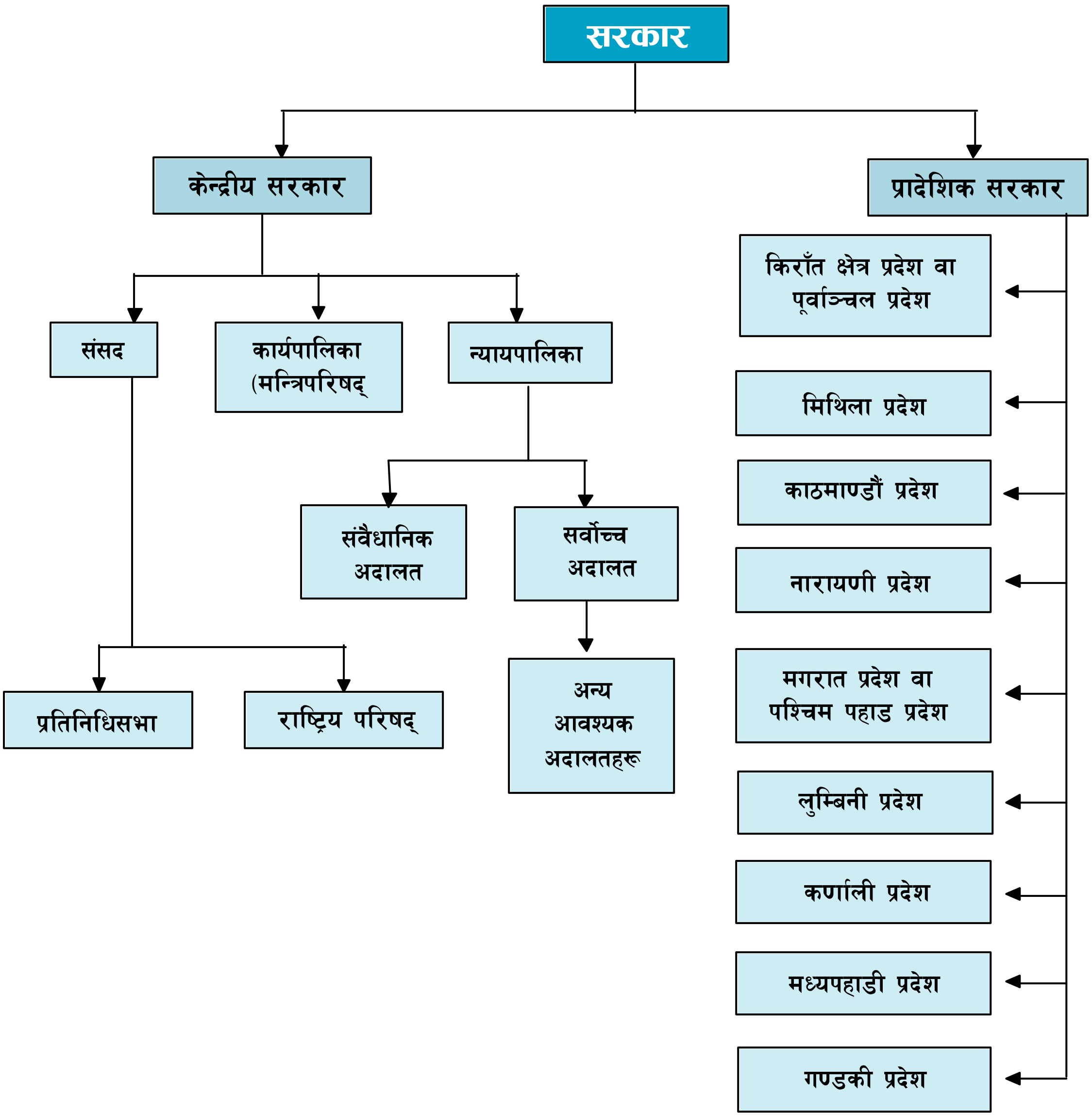
- रक्षा, वैदेशिक नीति र प्रादेशिक सरकारहरूका बीचको समन्वय गर्नुपर्ने दायित्व एवं अख्तियार भएको केन्द्रीय शासन प्रणालीको व्यवस्था ।
- विकास र स्रोत परिचालन र स्थानीय प्रशासनको पूर्ण जिम्मेवारी एवं अख्तियार प्राप्त प्रादेशिक सरकार जसले सबै जाति, भाषा र सांस्कृतिक समूहलाई राजनीतिक प्रक्रिया र सरकारी संयन्त्रमा समान सहभागिताको प्रत्याभूति गर्दछ ।

उपरोक्त प्रदेशहरूको परिकल्पना प्राचीन सभ्यता, विशिष्ट भौगोलिक अवस्था तथा खास नदी क्षेत्रमा आधारित रहेका छन् । यी प्रदेशले खासखास जाति समूहलाई प्रतिनिधित्व पनि गर्दछ । नेपालका प्राचीन सभ्यताहरू नदीक्षेत्रसँगै सम्बन्धित रहेका छन् ।

- प्रादेशिक सरकारको आफ्नै सरकार रहनेछ र यसले स्वतन्त्र रूपमा प्रदेशभित्रका स्रोत र साधनको प्रयोग गर्न सक्नेछ । फौजदारी न्यायप्रणाली एकीकृत एवं केन्द्रीय न्यायिक निकायका अधीनमा रहनेछ । देवानी न्याय पद्धति प्रदेशका कानुनमा आधारित रहनेछ ।

- केन्द्र एवं प्रदेश दुवैमा प्रधान/मुख्यमन्त्रीको नियुक्ति प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट हुनेछ। यदि संविधानसभाले गणतन्त्रात्मक संविधानको तर्जुमा गऱ्यो भने प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति प्रतिनिधिसभाबाट र राष्ट्राध्यक्षको प्रत्यक्ष निर्वाचन गर्ने व्यवस्था गर्न सकिनेछ।

- नेपाल गणतन्त्रात्मक देश हुनेछ। तर संविधानसभाले राजसंस्था रहने गरी संविधान बनाएमा संविधानले तवउप्रान्त राजसंस्थाको बारेमा अन्तरिम निर्णय गर्ने अधिकार राष्ट्रिय परिषद्लाई प्रदान गर्नेछ। राजतन्त्रले पालना गर्नुपर्ने सर्तहरू तोक्ने अधिकार राष्ट्रिय परिषद्लाई हुनेछ।



संविधानसभा र संविधान निर्माण

जुनसुकै देशको संविधानसभाले संविधानको निर्माण गर्दा सर्वप्रथम संविधान निर्माणको ढाँचा तय गर्दछ किनकि ढाँचा तय नभएसम्म प्रक्रियाको निर्धारण हुन सक्तैन । सामान्यतया ढाँचाको संविधानसभा ऐनमा नै तोकिएको हुन्छ । अन्तरिम विधानमा पनि यस्तो ढाँचा तोक्न सकिन्छ । तर अन्तरिम विधानमा नै ढाँचा वा प्रक्रिया तोकिएमा आवश्यकता पर्दा संशोधन गर्न कठिन हुन्छ । अतः ऐनद्वारा ढाँचा र प्रक्रिया तोक्ने प्रक्रियालाई बढी व्यवहारिक मानिन्छ । (ढाँचाका बारेमा पछिल्ला अध्यायमा विस्तृत छलफल गरिएको छ ।)

विशिष्ट अवस्था र संविधानसभा

सामान्यतया कुनै पनि देशमा क्रान्ति पछाडि राज्यको पुरानो संरचनालाई पूर्ण रूपमा भत्काइन्छ र संविधानको निर्माणद्वारा राज्यको व्यवस्थापन गर्ने गरिन्छ । यसरी क्रान्ति भएका देशमा राज्यको संरचना कस्तो हुने हो भन्ने कुरा क्रान्तिले नै यकिन गरेको हुन्छ । तर नेपालमा त्यस्तो अवस्था छैन । क्रान्ति सरहको जनआन्दोलन सम्पन्न भए पनि राज्यको पुरानो संरचनालाई यथावत राखी, संविधान सभाबाट बन्ने संविधानद्वारा राज्यको नयाँ ढाँचा निर्माण गर्ने पद्धतिलाई ग्रहण गरिएको छ । यो पद्धति विश्वकै इतिहासमा नयाँ प्रयोगको रूपमा प्रकट भएको छ । यस विशिष्ट अवस्थाका केही खास चरित्रहरू छन्:

(क) राज्य र विद्रोही पक्ष दुवै संविधानसभाका लागि सहकार्य गरिरहेका छन् । अतः राज्य र विद्रोही पक्ष दुवै राजतन्त्रका विपक्षीका रूपमा उभिएका छन् । सरकार एवं विद्रोही पक्षबाट लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको पक्ष निर्माण भएको छ ।

(ख) संविधानसभाले राजतन्त्रको भविष्य निर्धारण गर्ने सर्तमा राष्ट्र एकमत भएको छ । अतः लोकतन्त्रका पक्षधर दलहरू र विद्रोही पक्षका रूपमा रहेको नेकपा माओवादी एउटै एजेण्डामा संगठित भएका छन् ।

(ग) राज्यको विघठित संसदलाई पुनर्स्थापित गरी परम्परागत शक्तिबाट शक्तिको हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रियालाई सुधारवादी आन्दोलनको रूपमा ग्रहण गरिएको छ ।

उपरोक्त विशेषतालाई हेर्दा संविधानसभाको सम्पूर्ण प्रक्रियालाई निम्न चरणमा विभाजित गरेर हेर्न सकिन्छ । (पृष्ठ १५ मा हेर्नुहोस्)